

Analisi di Casi

*Definizione e Ruolo dell'analisi di fattibilità delle leggi.
Metodi, Tecniche e Strumenti per l'attuazione dell'analisi di fattibilità delle leggi.*

Dott.ssa Fabiola Mascardi (1)

Servizio Giuridico, commissione della Comunità Europea

LA VALUTAZIONE DELLA FATTIBILITÀ DEGLI ATTI NORMATIVI PRESSO LA COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Premessa

Ringrazio gli organizzatori per avermi invitata a questo interessante convegno ed inizio immediatamente con una promessa: vista l'ora tarda limiterò il mio intervento alla descrizione delle fasi del procedimento seguito dalla Commissione al fine di predisporre le sue proposte normative che a mio parere maggiormente corrispondono alla definizione di analisi di fattibilità legislativa fornita dai relatori che mi hanno preceduta. Naturalmente sarò lieta di soffermarmi in modo più specifico su alcuni aspetti del procedimento, se e quando l'uditorio lo riterrà necessario.

Per meglio comprendere il procedimento stesso ed il rilievo assunto dalle sue diverse fasi esamineremo poi un esempio concreto, a mio parere significativo: l'analisi di fattibilità recentemente compiuta dalla Commissione al fine di adottare la proposta di modifica del Regolamento per il controllo delle concentrazioni (2), che è stata presentata in questi ultimi giorni al Consiglio.

Innanzitutto vorrei sottolineare che ho trovato gli interventi precedenti al mio non soltanto molto interessanti, ma an

che confortanti. Infatti, è stato rassicurante scoprire che anche gli esimi oratori che mi hanno preceduta si sono posti la stessa domanda che mi è sorta naturale quando ho ricevuto l'invito a partecipare all'odierno convegno: "Che cosa si intende per fattibilità legislativa?".

A differenza di quanto hanno potuto affermare con riferimento all'ordinamento nazionale e ad alcuni sistemi giuridici regionali gli oratori che mi hanno preceduta, non mi risulta esistere a livello comunitario una disciplina specifica dedicata all'analisi di fattibilità normativa. Esistono tuttavia alcune recenti iniziative assunte dalla Commissione al fine di migliorare l'esercizio del proprio potere/dovere propositivo nell'ambito del procedimento di produzione normativa comunitaria.

Come sapete la Commissione svolge un ruolo propositivo nell'ambito del procedimento di formazione della normativa comunitaria; le sue proposte possono essere finalizzate all'adozione di misure legislative da parte della stessa Commissione, da parte del Consiglio o da parte del Consiglio unitamente al Parlamento. Nella mia relazione, quindi, analizzerò in via generale il procedimento seguito all'interno della Commissione per preparare le proposte legislative, al fine di individuarne gli aspetti maggiormente indirizzati allo studio della fattibilità. Alcune delle fasi in questione attengono, certo, al procedimento amministrativo di preparazione dell'atto, ma altre, che ho mia esposizione intende evidenziare, attengono mi pare, ad una vera e propria analisi di fattibilità normativa.

Come tutti sanno la normativa comunitaria ricomprende, tra gli atti aventi carattere obbligatorio, i trattati e gli atti normativi derivati, ovvero i regolamenti, le direttive e le decisioni. Nel procedimento di adozione di questi atti la Commissione assume un ruolo differente a seconda del settore interessato. Essa può essere infatti chiamata ad agire quale semplice organo di preparazione e proposta legislativa, o contemporaneamente quale organo che propone e che in seguito adotta i suoi stessi progetti normativi. Questa situazione implica la necessità di accettare la definizione, coniata dal Prof. Balducci nella sua brillante relazione, di istituzione al tempo stesso di "police analyst" e "legista". Comporta, al tempo stesso, la necessità per la Commissione di perseguire in maniera sistematica al suo interno un equilibrato compromesso tra questi suoi diversi ruoli.

Il rapporto Sutherland e lo sviluppo della politica legislativa della Commissione

L'approccio della Commissione nei confronti dello studio di fattibilità delle leggi ha trovato un suo

primo ed importante riferimento nel cosiddetto rapporto Sutherland del 1992: "Il mercato interno dopo il 1992. Raccogliere la sfida". Il rapporto, in particolare, compie la seguente raccomandazione (cito letteralmente): "È essenziale procedere ad una consultazione ampia ed efficace del pubblico, sulle proposte della Commissione. Questa Commissione deve migliorare le proprie procedure per rendere pubblica, nella fase più precoce, ogni nuova intenzione normativa, rendendo disponibile, nel contempo, l'analisi di riferimento nel rispetto dei principi della sussidiarietà e della proporzionalità. Inoltre, la Commissione deve sentire il parere di tutte le categorie interessate" (3).

Nella definizione citata si trova già, in limine, la descrizione del procedimento di analisi della fattibilità normativa, seppure essa non fornisca alcuna indicazione in merito alle modalità da seguire al fine di trasformare questa affermazione di principio nell'adozione di un procedimento efficace capace di condurre al sistematico perfezionamento delle proposte normative comunitarie.

Successivamente alla presentazione da parte dei Commissari Van Miert e Bangemann del rapporto Sutherland sono state approvate alcune istruzioni di carattere generale impartite ai servizi, nella forma di comunicazioni alla Commissione da parte del Presidente, al fine di migliorare l'esercizio della funzione propositiva e legislativa da parte della Commissione.

In particolare, il 22 novembre 1995 è stato adottato un documento, noto con il titolo "Legiferare meglio - Rapporto della Commissione al Consiglio Europeo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, sulla semplificazione e sulla codificazione" (4). Il rapporto in questione ha affrontato vari temi relativi sia all'attività di produzione legislativa, al fine di migliorarne l'efficacia e la qualità, sia alla sistemazione della normativa esistente, al fine di procedere alla semplificazione e, dove necessario, al consolidamento dei testi e/o alla loro codificazione. In particolare, in merito alla produzione normativa è stata ribadita la necessità di "agire meno per agire meglio" e di adottare sempre un'azione che non ecceda quanto assolutamente necessario per ottenere gli obiettivi perseguiti.

Le successive "Linee direttrici generali per la politica legislativa" sono state adottate nel gennaio 1996 (5) al fine di proseguire nella direzione già indicata dal rapporto "Legiferare meglio". Obiettivo principale delle linee direttrici è stato, in particolare, ribadire ed approfondire gli orientamenti già espressi nel rapporto del 1995 attraverso la predisposizione di un importante mezzo organizzativo della funzione legislativa, la c.d. "check list" legislativa. La "check list" è rivolta in particolare alle varie direzioni generali che sono incaricate, ciascuna nel proprio ambito di competenza, dell'elaborazione dei progetti legislativi. La direzione generale competente si incaricherà, in particolare, di inserire i progetti legislativi di sua competenza, in uno stadio preliminare del loro iter di formazione, nel procedimento interno di valutazione alla luce dei vari interessi coinvolti; interessi che sono rappresentati, ciascuno, da una diversa direzione generale. Tale consultazione interna, affiancata, dove necessario ed opportuno, alla consultazione di istanze esterne, porterà alla finalizzazione del progetto in vista della sua adozione da parte della Commissione.

In particolare, la "check list" evidenzia quali siano gli elementi che debbono essere assolutamente presi in considerazione da ciascuna proposta legislativa. Per esempio, uno di questi elementi, di recente inserzione, mi pare particolarmente importante al fine di valutare il rapporto tra normativa comunitaria e normativa statale: l'analisi circa le conseguenze della disciplina proposta sull'applicazione del principio di sussidiarietà. Quest'analisi va compiuta nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 3B del Trattato CE: "...la Comunità interviene ... soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque ... essere realizzati meglio a livello comunitario" (6).

Altro elemento fondamentale richiesto dalla "check list" legislativa consiste nella valutazione e prova, che deve essere necessariamente fornita nella parte introduttiva dell'atto in preparazione, circa la proporzionalità della norma rispetto ai propri effetti.

Esistono inoltre numerosi altri elementi presi in considerazione dalle "linee direttrici" al fine di migliorare l'efficacia del procedimento normativo comunitario, che includono la necessità di verificare la coerenza dell'atto con le altre politiche comunitarie, la richiesta di presentare, nei testi che accompagnano e presentano l'atto, le modalità seguite ed i risultati ottenuti attraverso la consultazione esterna, l'analisi dei rischi di frode e dei rischi ambientali, la valutazione dei costi finanziari che l'atto in via di approvazione comporta sia per le istituzioni tenute ad applicarlo, sia per la comunità nel suo complesso. Tuttavia, non è possibile analizzare in questa sede in modo analitico e completo l'insieme degli elementi presi in considerazione dalle "Linee direttrici" del 1996.

La procedura interna seguita dalla Commissione per la preparazione e l'approvazione di un progetto normativo

Passando ad un esame più concreto della procedura di approvazione di una proposta normativa all'interno della Commissione, è innanzitutto opportuno ricordare che, durante tutta la fase di esame della normativa comunitaria, e fino alla sua definitiva approvazione da parte della Commissione, del Consiglio e/o del Parlamento, la Commissione rimane "titolare" della proposta. Essa quindi può decidere in qualsiasi momento precedente l'adozione di ritirarla. Ciò avverrà, per esempio, nel caso in cui la Commissione ritenga che le modifiche che sono state apportate in corso di procedura al progetto normativo da essa presentato, seppure abbiano ciascuna ottenuto il suo consenso, viste nella loro globalità comportino una modifica così radicale e sostanziale dell'atto da rendere preferibile la presentazione di un progetto completamente nuovo.

Come nasce una proposta della Commissione?

Come sapete la Commissione è organizzata in numerose direzioni generali, ciascuna portatrice di uno o più interessi specifici. Esiste, per esempio, la direzione generale che si occupa della politica industriale, quella che gestisce le azioni in materia di politica dei consumatori, quella che sorveglia l'applicazione della politica comunitaria di concorrenza, e così via.

Ciascuna direzione generale ha il compito di conoscere e valutare gli interessi degni di tutela nel proprio ambito di competenza e le esigenze da tenere in considerazione e da soddisfare attraverso, tra l'altro, nuove proposte normative. Questo significa, in pratica, che ciascuna direzione generale assume l'iniziativa legislativa nei settori rientranti nel proprio ambito di competenza, ed a tal fine si incarica di stimolare la discussione tra le diverse istanze interne al fine di determinare, innanzitutto, l'opportunità di un eventuale intervento propositivo, ed in seguito i suoi contenuti.

Nel caso in cui una direzione generale decida, sulla base di una valutazione preliminare, che l'elaborazione di una proposta legislativa in una determinata materia che rientra nel proprio ambito di competenza risulta effettivamente necessaria ed opportuna, si fa promotrice di un progetto preliminare. Tale direzione generale non sarà, tuttavia, che la direzione capofila, incaricata di sollevare la questione con tutte le altre parti della Commissione portatrici di interessi in qualche modo toccati dalla proposta, di porsi in contatto con le stesse e di stimolare la discussione sui contenuti del progetto preliminare.

Le discussioni dei progetti all'interno della Commissione vengono generalmente effettuate nel corso di apposite riunioni chiamate "interservizi", che permettono di esaminare uno stesso aspetto di una data questione da diversi punti di vista, ed alla luce di diversi interessi, a volte tra loro conflittuali. Molto spesso, tuttavia, ed in modo sistematico in relazione alle questioni di importanza minore, l'esigenza di rispettare diversi interessi viene messa in luce attraverso canali più informali e semplificati, quali ad esempio il contatto bilaterale tra la direzione generale capofila e ciascun altro servizio interessato, contatto che può consistere in un approccio telefonico o in una nota scritta. Quanto sin qui descritto attiene principalmente al procedimento amministrativo di formazione dell'atto normativo comunitario che ad una vera e propria analisi di fattibilità dello stesso. Ai fini di quest'ultima mi pare di maggiore rilievo la pratica, instaurata recentemente dalla Commissione, di far intervenire alcune istanze esterne nella fase di preparazione della proposta legislativa. Questa possibilità di intervento permette alla commissione di mettere in evidenza in via preliminare le esigenze di chi poi dovrà applicare la normativa in questione, e quindi di mirare i contenuti dell'atto al fine di rendere tale applicazione utile ed efficace.

Strumenti di una simile analisi sono, ad esempio, gli studi che vengono compiuti direttamente dalle direzioni generali coinvolte, e che hanno ad oggetto la "realtà", quale l'ha definita il professor Balducci, ovvero il contesto socio-economico nel quale la normativa dovrà essere applicata. Esiste inoltre la possibilità, utilizzata in numerose occasioni, di commissionare studi di questo tipo a consulenti esterni. E del 14 giugno scorso la pubblicazione da parte della direzione generale 24, che si occupa di politica dei consumatori, di una gara d'appalto relativa ad uno studio finalizzato alla codificazione della legislazione comunitaria relativa alla tutela dei consumatori. Nel bando di gara per lo studio in questione la Commissione ha richiesto, in particolare, un'analisi dei testi legislativi

comunitari al fine di rispondere a domande del tipo:

- "Il campo di applicazione della normativa è adatto rispetto al fine che si vuole raggiungere".
- La normativa è comprensibile? È di facile applicazione? È chiara rispetto alle proprie finalità?

Altra metodologia utilizzata dalla Commissione al fine di individuare i bisogni che la normativa in itinere dovrà soddisfare corrisponde alla creazione di comitati consultivi. In determinati settori di competenza della normativa comunitaria i comitati consultivi sono stati istituzionalizzati. Ne costituisce un esempio importante il settore agricolo, nel quale sono stati istituiti numerosi comitati consultivi formati da soggetti operanti professionalmente nel settore a vari livelli. Tali comitati sono chiamati ad incontrare i funzionari comunitari addetti all'attività legislativa al fine di compiere insieme a questi ultimi una valutazione dei risultati concreti ottenuti attraverso l'applicazione della normativa comunitaria già in vigore, ed al tempo stesso ad evidenziare loro quali siano i bisogni rimasti insoddisfatti che un'attenta ed efficace attività di modifica legislativa dovrà tenere in considerazione (7). Nella loro funzione di analisi della disciplina vigente i comitati in questione sono inoltre assistiti dai rapporti che la Commissione molto spesso chiede, ed a volte ottiene, agli Stati membri relativamente all'applicazione, nell'ambito del loro territorio, delle norme comunitarie in vigore in un determinato settore.

Questo dialogo organizzato si accompagna inoltre a consultazioni puntuali che mirano, quando è richiesta un'esperienza particolare, ad associare direttamente i principali interessati all'elaborazione delle iniziative legislative, al fine di procurare alla Commissione le basi tecniche e scientifiche per l'elaborazione della futura legislazione. A titolo di esempio si ricordino gli stretti contatti creati dalla Commissione con l'industria petrolifera ed automobilistica nel quadro dell'European Auto-Oil Programme, ai fini dell'elaborazione della futura legislazione scientifica e tecnica nel settore (8). Le attività descritte vengono svolte dalla Commissione a priori rispetto all'elaborazione vera e propria di un progetto normativo, e sono basate esclusivamente su un progetto-idea, ovvero su un testo che presenta soltanto pochi punti già chiaramente definiti. Proprio da questa consultazione interna ed esterna verranno tratti gli spunti necessari per poi arrivare alla determinazione dei diversi elementi concreti da inserire in un progetto più ampio e definitivo.

A questo punto della procedura la Commissione prepara, a seconda dei casi, un c.d. libro bianco, con il quale definisce in modo ampio la politica che intende seguire in un determinato settore, o un c.d. libro verde, strumento di riflessione spesso più strutturato, nel quale, per esempio, vengono presentate proposte legislative in forma concreta seppure non definitiva. Infatti, la tipica struttura di un libro verde consiste in: a) una generale esposizione del problema che è stato individuato attraverso le consultazioni interne ed esterne, e che si intende risolvere con l'atto normativo in preparazione; b) la presentazione di due o più proposte di soluzione, spesso presentate quali opzioni tra loro alternative o complementari. In proposito è importante sottolineare che l'approvazione di tali documenti costituisce un notevole passo in avanti nel procedimento di proposta legislativa, in quanto un libro bianco o un libro verde viene sempre approvato dalla Commissione; si passa dunque dall'operato della direzione generale capofila, sotto il controllo del Commissario competente, ad un atto di riflessione della Commissione nel suo complesso.

A seguito della diffusione di questi lavori di riflessione, ed in particolare dei libri verdi, vengono raccolte ulteriori reazioni da parte dei soggetti pubblici e privati che costituiscono in seguito parti attive o passive dell'applicazione delle norme in discussione.

Gli eventuali interventi degli specialisti nei vari settori a commento delle posizioni presentate in via preliminare dalla Commissione, che molto spesso rivestono ampio interesse pratico, consentono alla direzione generale "capofila" di preparare una proposta legislativa più strutturata. Il progetto viene a questo punto sottoposto al Servizio giuridico (9) della Commissione per il controllo della rispondenza dell'atto alla propria base giuridica, e della sua coerenza interna ed esterna rispetto agli altri atti normativi già vigenti nello stesso settore.

Infine, una volta ottenuta quest'ultima approvazione, la proposta dovrà essere corredata dalla già citata serie di "fiches" relative ciascuna all'impatto su un interesse la cui tutela è considerata così importante nell'ambito dell'ordinamento comunitario da richiederne la valutazione, in via obbligatoria e preventiva, ogni qualvolta una proposta possa, una volta approvata, in qualche modo portarvi lesione.

È stata resa obbligatoria, ad esempio, la preparazione di una breve analisi dell'impatto che la

proposta potrebbe avere sull'ambiente, sulle finanze e quindi sul bilancio comunitario, anche in termini di personale necessario ad applicare le nuove funzioni che verrebbero eventualmente attribuite alla comunità dall'atto in questione, sulle piccole e medie imprese e sull'equilibrio sociale. Inoltre viene richiesta l'analisi delle necessità di informazione del pubblico sulla proposta stessa, e la già data analisi della giustificazione della proposta alla luce del principio di sussidiarietà. In merito a quest'ultima, in particolare, la direzione generale capofila e il Commissario che ne è responsabile dovranno poter dimostrare alla Commissione che lo stesso risultato perseguito dall'atto normativo proposto non potrebbe essere ottenuto attraverso azioni diverse poste in essere dagli Stati membri. L'attenta applicazione dei nuovi principi di politica normativa introdotti dal Trattato di Maastricht e ribaditi sia dal rapporto Sutherland che dal più volte citato rapporto "Legiferare meglio" ha condotto ad una modifica radicale dell'approccio da parte della Commissione in merito al suo ruolo di organo proponente nel procedimento normativo comunitario.

Il rapporto "Legiferare meglio", per esempio, riporta interessanti statistiche che mostrano come a fronte di 61 proposte legislative presentate dalla Commissione nel 1990 ne siano state presentate soltanto 25 nel 1995, e ne siano state previste ancor meno, ovvero 19, per l'anno 1996 (10). Questa notevole diminuzione mi pare dimostrare che uno degli obiettivi perseguiti dalla nuova politica legislativa comunitaria, inaugurata dal trattato di Maastricht ed in seguito ribadita più volte dagli altri già citati, sia stato perseguito con grande attenzione e serietà ed abbia già condotto ad ottenere notevoli risultati. I dati relativi all'attività di proposta legislativa corrispondono, inoltre, ad un altro elemento che mi pare particolarmente significativo ai fini della problematica affrontata da questo convegno nel 1993 a fronte di circa 50 proposte legislative si registrava un appello al dibattito sui problemi fatti successivamente oggetto di intervento normativo in non più di cinque casi; oggi invece, di fronte ad un numero di proposte legislative ridotto a 19, in più di 30 casi la Commissione ha iniziato il dibattito al fine di determinare se, su determinati problemi specifici, la migliore soluzione consista nel presentare una proposta normativa, quale ne debbano essere gli eventuali contenuti o quali siano le possibili alternative (11).

Mi pare, quindi, di poter affermare che la nuova politica legislativa adottata dalla Commissione a partire dai primi anni '90 cominci a dare i primi risultati degni di nota. Le proposte così preparate e presentate, accompagnate dalle ulteriori motivazioni fornite dal Commissario competente nella sua presentazione introduttiva al collegio, verranno sottoposte dapprima all'esame dei capi di gabinetto degli altri Commissari, nel corso di apposite riunioni, per poi essere approvate, vuoi con procedura scritta, se la riunione dei capi di gabinetto è stata sufficiente a risolvere tutte le questioni rimaste aperte, vuoi con procedura orale e con conseguente discussione finale da parte dei Commissari nel corso di una delle sedute settimanali del collegio.

Un esempio concreto: la revisione del regolamento per il controllo delle concentrazioni

Al fine di chiarire il significato delle procedure sin qui descritte e di sottolinearne l'importanza ritengo importante esaminare un recente esempio di loro applicazione pratica. Quest'esercizio ci permetterà inoltre di determinare la tempistica delle procedure in questione.

L'esempio concreto che intendo presentare è quello relativo alla preparazione del progetto di modifica del regolamento del Consiglio 4064/8989 sul controllo delle concentrazioni aventi dimensione comunitaria (12). La normativa per il controllo delle concentrazioni, entrata in vigore dopo lunghi anni di estenuante discussione, occupa una posizione di rilievo nell'ambito degli strumenti messi a disposizione della Commissione per il controllo e l'applicazione della politica di concorrenza in ambito comunitario. Nella sua applicazione a tutte le concentrazioni che rispondono ai criteri stabiliti dall'articolo 1 dello stesso regolamento (13), e che quindi presentano dimensione comunitaria, la Commissione ha dato prova di notevole efficienza, soprattutto in considerazione dei termini estremamente limitati fissati dal regolamento in questione per l'esame di operazioni poste in essere da imprese molto spesso multinazionali, che presentano collegamenti societari non soltanto in Europa ma anche in altre parti del mondo, che sollevano problemi economici di grande importanza e la cui partecipazione ad una concentrazione comporta conseguenze economiche altrettanto importanti. In particolare, la Commissione è tenuta a stabilire entro un mese dalla notifica dell'operazione se la concentrazione avente dimensione comunitaria è compatibile con il mercato comune oppure se pone seri dubbi circa la sua compatibilità. In questa seconda ipotesi risulterà

necessario aprire un'ulteriore fase di inchiesta. Tuttavia, la decisione finale dovrà comunque intervenire nel corso dei successivi quattro mesi.

L'articolo 1 del regolamento 4064/89 prevedeva, al paragrafo 3, la necessità di riesaminare le soglie di fatturato entro la fine del quarto anno dall'entrata in vigore del regolamento, e stabiliva altresì la sufficienza di una decisione a maggioranza qualificata da parte del Consiglio su una proposta presentata dalla Commissione in merito alla prevista revisione. Nel rispetto di tale norma la Commissione si è attivata, all'inizio del 1993, al fine di preparare una proposta di riforma dell'articolo 1 del regolamento.

In prima istanza, tuttavia, la Commissione ha lanciato uno studio volto ad esaminare i risultati concreti raggiunti nei primi quattro anni di applicazione del regolamento 4064/89, al fine di individuare eventuali carenze e necessità di riforma, e l'ha sottoposto agli Stati membri, nell'ambito di un Comitato consultivo che riunisce i rappresentanti di tutte le autorità di controllo della concorrenza degli Stati membri. Questa consultazione preliminare ha permesso alla Commissione di ottenere preziose informazioni circa le diverse posizioni degli Stati membri in merito all'ipotesi di diminuzione delle soglie di fatturato, ed il conseguente ampliamento della competenza della Commissione, informazioni che l'hanno condotta, a seguito di un'ulteriore riflessione e nuove consultazioni, a decidere di non presentare alcuna proposta di modifica. Il clima esistente in quel periodo nei confronti dell'attività della Commissione, e delle istanze comunitarie in generale, infatti non avrebbe permesso un esito positivo ad alcuna proposta volta ad ampliare le competenze comunitarie.

L'esame preliminare di fattibilità della riforma legislativa ha dunque consentito alla Commissione di risparmiare le notevoli risorse proprie e del Consiglio che avrebbero dovuto essere allocate all'elaborazione e all'esame di un'eventuale proposta. Al tempo stesso, lo studio preparato sulla passata esperienza applicativa del regolamento ha condotto all'elaborazione ed alla pubblicazione di una serie di note interpretative del regolamento 4064/89 volte a chiarire le modalità di applicazione in relazione ad alcuni elementi dimostratisi nella pratica di difficile interpretazione (14).

Sulla base dell'esperienza da ultimo descritta, e conscia del fatto che uno studio tecnico sufficientemente approfondito e ben motivato può spesso offrire gli argomenti necessari a sostenere una scelta che presenta forti connotati politici e suscita resistenze, la Commissione ha dato avvio all'inizio del 1995 ad un nuovo studio di tipo empirico relativo ai risultati dell'applicazione del regolamento concentrazioni. Questo secondo studio, in particolare, ha analizzato in dettaglio i primi anni di applicazione del regolamento concentrazioni al fine di individuare tutte le operazioni che, pur presentando un interesse comunitario molto spiccato, sono sfuggite al controllo della Commissione perché le imprese coinvolte non raggiungevano le soglie di fatturato stabilite dall'articolo 1 del regolamento 4064/89. La Commissione ha così potuto individuare alcuni settori economici nell'ambito dei quali le concentrazioni, per le modalità specifiche di calcolo del fatturato delle imprese che in tali settori operano, sfuggono in modo sistematico all'esame da parte della Commissione, indipendentemente dall'esistenza o meno di uno spiccato interesse comunitario a sottoporre alcune di queste operazioni al vaglio dei criteri di compatibilità con il mercato comune. In conclusione, la Commissione si è convinta circa l'opportunità ed al tempo stesso la necessità di presentare un articolato progetto di riforma del descritto regolamento, che non si limitasse all'incremento delle soglie di fatturato ma che prevedesse anche forme alternative di radicamento della competenza comunitaria.

Lo studio descritto nei paragrafi che precedono è stato compiuto con modalità che, mi pare, può essere interessante analizzare insieme. Innanzitutto, nel corso del mese di maggio 1995 sono stati inviati alcuni questionari a tutte le grandi imprese europee, e non soltanto europee, che avevano già avuto occasione di notificare una concentrazione di dimensione comunitaria, agli Stati membri, a numerosi avvocati specializzati in materia di concorrenza e a professori universitari esperti nel settore.

La descritta consultazione ha permesso di compiere un'analisi puntuale dell'applicazione del regolamento nei primi cinque anni dalla sua entrata in vigore, ed ha in seguito reso possibile individuare alcune tra le modifiche legislative capaci di condurre ad una più efficace applicazione della politica comunitaria della concorrenza nel settore delle concentrazioni.

In secondo luogo sono state avviate consultazioni tecniche con le autorità di tutela della concorrenza a livello nazionale, che hanno permesso di raccogliere nuove interessanti idee e, al tempo stesso, di

ottenere un'informazione preliminare circa le posizioni esistenti in merito alla questione all'interno dei diversi Stati membri.

L'analisi ragionata di questa prima consultazione ha dato luogo alla pubblicazione, il 31 gennaio 1996, di un libro verde che, oltre a riassumere i risultati di questa analisi e delle discussioni già avviate con le autorità nazionali presentava alcune proposte avanzate non soltanto dalla Commissione, ma soprattutto dai soggetti direttamente interessati alla pratica applicazione del regolamento.

Un esempio valga per tutti: mentre l'attenzione della Commissione si era principalmente soffermata sul problema dell'abbassamento delle soglie, la consultazione dei soggetti economici interessati all'applicazione del regolamento ha chiaramente mostrato che poteva risultare di maggiore rilievo una proposta che prevedesse, accanto ad un sistema di determinazione della dimensione comunitaria dell'operazione di tipo quantitativo, l'introduzione di un sistema che tenesse conto del fatto che una stessa operazione doveva essere notificata a diverse autorità antitrust nell'ambito della Comunità. Infine, dopo la pubblicazione del libro verde sono stati dati ancora due mesi di tempo a tutti gli interessati, indipendentemente dall'essere già intervenuti in precedenza nella procedura consultiva, per presentare le proprie osservazioni a commento del libro verde. I risultati di questa ulteriore fase di consultazione esterna hanno permesso alla Commissione di finalizzare la redazione di un progetto legislativo di riforma del regolamento 4064/89 basato sia sull'analisi di implementazione della norma, sia sulle previsioni future rispetto alla possibile efficacia delle nuove norme da introdurre nel regolamento. Naturalmente, anche il progetto di riforma del regolamento per la disciplina delle concentrazioni è stato accompagnato, nella presentazione fattane dalla direzione generale capofila e dal Commissario per la stessa competente, dalle varie "Ciches" di valutazione previamente descritte sempreché rilevanti (per esempio non è stato necessario, per ovvi motivi, presentare una "fiche" relativa alla tutela dell'ambiente, mentre è stato calcolato il numero di funzionari che sarebbe necessario impegnare nell'applicazione del regolamento nella sua forma modificata). La proposta, infine, è stata approvata dalla Commissione in seduta collegiale il 10 luglio 1996, ed è stata conseguentemente sottoposta all'esame del Consiglio per approvazione.

Ricapitolando, l'iter che ha condotto alla presentazione del progetto è iniziato nel 1993, quando si è presa coscienza dell'esistenza di una indisponibilità di fondo degli Stati membri alla modifica nei tempi preconizzati dallo stesso regolamento e della necessità di uno studio molto più approfondito di quello che era stato preparato in precedenza; uno studio di questo tipo è stato avviato nella prima metà del 1995, redatto nella seconda metà dello stesso anno, sottoposto per buona parte del 1996 alla consultazione esterna ed approvato nel luglio 1996. Questo procedimento si ritiene condurrà ad una presa di posizione definitiva sulla proposta da parte del Consiglio all'inizio del 1997.