



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 11.12.2002
COM(2002) 713 definitivo

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

**SULLA RACCOLTA E L'UTILIZZAZIONE DEI PARERI DEGLI ESPERTI DA
PARTE DELLA COMMISSIONE: PRINCIPI ED ORIENTAMENTI**

“Una migliore base di conoscenze per delle politiche migliori”

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

SULLA RACCOLTA E L'UTILIZZAZIONE DEI PARERI DEGLI ESPERTI DA PARTE DELLA COMMISSIONE: PRINCIPI ED ORIENTAMENTI

“Una migliore base di conoscenze per delle politiche migliori”

Sintesi

La presente comunicazione mira a definire e promuovere le buone pratiche per la raccolta ed utilizzazione dei pareri degli esperti in tutte le fasi del processo decisionale della Commissione. Essa risponde all'impegno assunto nel Libro bianco sulla governance europea¹ e ribadito nel Piano di azione “Scienza e società”². Il primo obiettivo è aiutare i servizi della Commissione a mobilitare e a valorizzare le competenze più adeguate, in modo da creare una solida base di conoscenze per delle politiche migliori. Il secondo obiettivo è sostenere lo sforzo della Commissione per rendere credibile il processo di consultazione degli esperti.

*La comunicazione è basata su tre elementi. Innanzi tutto, i **principi fondamentali** della qualità, dell'apertura e dell'efficacia, che dovrebbero sottendere tutte le attività della Commissione nel settore, quindi l'insieme degli **orientamenti** che dovrebbero essere impiegati per aiutare i servizi della Commissione ad attuare tali principi, e infine, una serie di **risposte ad alcuni quesiti pratici** destinate ad aiutare i servizi ad elaborare i metodi più adeguati, in funzione dei casi, per la raccolta e l'utilizzazione dei pareri degli esperti.*

L'attuazione dei principi e degli orientamenti deve essere considerata come un processo evolutivo. Sarà pertanto necessario elaborare un sistema di monitoraggio e riesame, che permetta di migliorare costantemente i metodi e valutare in che misura siano stati raggiunti gli obiettivi.

¹ COM(2001) 428.

² COM(2001) 714.

1 INTRODUZIONE

Antefatti

La consultazione degli esperti è una componente irrinunciabile di una dinamica società della conoscenza. Le conoscenze e le competenze specialistiche contribuiscono a creare nuove opportunità in grado di rafforzare la competitività e migliorare la qualità della vita.

È compito dei responsabili politici istituire un quadro regolamentare che consenta uno sfruttamento sostenibile di queste opportunità per il bene comune. Perché le scelte politiche siano efficaci, è indispensabile che siano effettuate e aggiornate sulla base delle migliori conoscenze a disposizione. Ciò presuppone l'accesso alle giuste competenze al momento giusto.

La Commissione europea, per il suo ruolo di primo piano in materia di proposta e monitoraggio dell'esecuzione delle politiche europee, mantiene un livello elevato di competenze interne, ma ricorre spesso anche ad esperti esterni.

A volte gli esperti sono chiamati a effettuare valutazioni scientifiche “classiche”³, basate sulle scienze naturali o sociali. In molti casi si tratta di una procedura piuttosto semplice, in cui i temi da affrontare, gli elementi di prova considerati e le interpretazioni date danno raramente origine a controversie.

In altre occasioni, invece, tali aspetti suscitano forti controversie. La cronaca recente - dalla BSE agli OGM - ha dimostrato che talvolta è necessario prendere decisioni difficili su argomenti delicati, nonostante condizioni di notevole incertezza. In questi casi, il ruolo delle consulenze scientifiche non è solo quello di trarre conclusioni comunemente accettate, ma anche di indicare cosa non si conosce e quali sono le incertezze con differenti gradi di probabilità. La Commissione può trovarsi di fronte a una congerie di pareri divergenti, provenienti dal mondo accademico, da persone con una grande esperienza pratica e da persone direttamente interessate alla questione in esame. I pareri possono basarsi su premesse alquanto diverse, e mirare a obiettivi completamente diversi. Possono essere collegati a questioni che vanno oltre a ciò che è comunemente considerato ‘scientifico’.

Inoltre, per quanto i protagonisti del processo di consultazione possano essere persuasi che la decisione presa sia quella 'giusta', è fondamentale che le parti interessate⁴ e l'opinione pubblica in generale siano convinti che la decisione è sensata.

Di conseguenza, l'interazione tra i responsabili politici, gli esperti, le parti interessate e l'opinione pubblica acquista sempre maggiore importanza nell'elaborazione delle politiche, ed è necessario prestare attenzione non solo al *risultato* ottenuto, ma anche al *processo* seguito.

³ Una ‘valutazione scientifica’ presuppone il ricorso a metodi e conoscenze - indipendentemente dal loro grado di incertezza - basati su metodologie rigorose di verifica delle ipotesi utilizzate per spiegare fatti e sistemi sociali o naturali.

⁴ Per ‘parte interessata’ si intende un individuo o un gruppo interessato o che potrebbero esserlo, direttamente o indirettamente dall'esito di un processo politico, o che rappresenta gli interessi generali di gruppi interessati da questo risultato, all'interno e all'esterno dell'UE.

Questi temi sono stati affrontati dalla Commissione nel suo Libro bianco sulla *governance* europea, adottato nel luglio 2001 e nel quale si osservava che:

‘Spesso non è chiaro chi decida effettivamente, l'esperto o chi detiene autorità politica. Al tempo stesso, un pubblico meglio informato tende a mettere sempre più in questione la fondatezza della decisione e l'indipendenza dei pareri degli esperti. Questi problemi si fanno più acuti ogni volta che l'Unione è tenuta ad applicare il principio di precauzione ed a svolgere il proprio ruolo nella valutazione e gestione dei rischi.’

La Comunità europea, naturalmente, ha già fatto molto per risolvere le difficoltà incontrate in passato, in particolare con la riforma radicale del sistema dei comitati scientifici nel settore della sicurezza alimentare e della protezione dei consumatori, avvenuta nel 1997. Più di recente, la Comunità europea si è spinta oltre, creando l'Autorità europea per la sicurezza alimentare (AESA).

La Commissione ritiene tuttavia che sia venuto il momento di consolidare ulteriormente le lezioni tratte dal passato, e infatti il Libro bianco citato prosegue annunciando che la Commissione:

‘...renderà noti orientamenti su come intende raccogliere e utilizzare la consulenza degli esperti per assicurare che essa sia affidabile, pluralistica e integra. Si deve anche prevedere di rendere pubblici i pareri ricevuti. Nel corso del tempo questi orientamenti potranno costituire la base di un'impostazione comune per tutte le istituzioni e gli Stati membri.’

Questo impegno è stato ribadito nel Piano d'azione "Scienza e società" della Commissione, pubblicato nel dicembre 2001.

La presente comunicazione risponde a questo impegno. Il primo obiettivo è aiutare i servizi⁵ della Commissione a mobilitare e a valorizzare le competenze più adeguate, in modo da creare una solida base di conoscenze per delle politiche migliori. Il secondo obiettivo è sostenere lo sforzo della Commissione per arrivare a un processo di consultazione degli esperti che sia credibile.

In questo senso la presente comunicazione contribuirà al conseguimento degli obiettivi del Piano d'azione della Commissione per una migliore regolamentazione⁶, integrando in particolare:

- i principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate⁷ che regolano il modo in cui la Commissione svolge le consultazioni pubbliche. Nella misura in cui le parti interessate e l'opinione pubblica in generale possono trovarsi ad interagire con degli esperti, o sono esse stesse fonte di pareri, si dedicherà particolare attenzione ad articolare tali requisiti minimi con i presenti orientamenti;

⁵ Per ‘servizio’ si intende qualsiasi entità amministrativa all'interno della Commissione europea (ad es. unità, direzioni, servizi specializzati, DG) che possa richiedere o utilizzare una consulenza di esperti.

⁶ COM(2002) 275 e COM(2002) 278.

⁷ COM(2002) 704.

- i piani per la valutazione sistematica dell'impatto delle iniziative politiche - dall'avvio alla conclusione - con un'analisi approfondita dell'eventuale impatto economico, sociale ed ambientale, nonché delle varie opzioni in materia di regolamentazione. Tale valutazione d'impatto può comportare la necessità di un parere specialistico⁸, e contribuisce ad assicurare che le politiche future siano basate sui migliori dati disponibili.

Parallelamente, la Comunità europea adotta misure per promuovere gli investimenti europei nel settore della ricerca, con l'obiettivo di raggiungere il 3% del PIL entro il 2010⁹. L'aumento degli investimenti contribuirà ad incoraggiare e mantenere elevato il livello delle competenze scientifiche, in particolare nelle tecnologie di punta.

⁸ COM(2002) 276.

⁹ Conclusioni del Consiglio europeo di Barcellona, 15-16 marzo 2002, e replica iniziale della Commissione, COM(2002) 499 dell'11 settembre 2002.

Pratiche attuali

Nell'elaborazione delle politiche, l'Unione europea si trova costantemente a trattare temi che richiedono valutazioni che riguardano le scienze naturali o sociali.

Il trattato che istituisce la Comunità europea riconosce il ruolo importante di fatti e dati solo per quanto riguarda la sanità, la sicurezza, l'ambiente e la tutela dei consumatori (articoli 95, paragrafo 3 e 174, paragrafo 3 del trattato CE)¹⁰, in realtà le analisi degli esperti riguardano un vasto numero di questioni, tra cui la fissazione degli obiettivi per la qualità dell'aria, l'autorizzazione di prodotti cosmetici, la fissazione dei requisiti di sicurezza delle autovetture, la determinazione delle quote di pesca, l'elaborazione di strategie di lotta alla disoccupazione e l'elaborazione di programmi europei di ricerca. I temi sono sempre più interdisciplinari e riguardano livelli di potere diversi, obbligando la Commissione a reperire e ad integrare conoscenze provenienti da fonti diverse. Anche l'adesione della Comunità europea ad accordi internazionali può determinare maggiori esigenze in questo senso.

Un parere da parte di esperti può assumere forme diverse, ed essere frutto di conoscenze scientifiche e dell'esperienza pratica, ma può essere anche legato a situazioni specifiche a livello nazionale o regionale. Si può ricorrere a degli esperti in qualunque fase del ciclo politico, anche se può accadere che in fasi diverse siano necessari tipi diversi di competenze. Talvolta gli esperti e i rappresentanti delle parti interessate si riuniscono in gruppi unici, mentre a volte interagiscono nell'ambito di seminari o di altri meccanismi di confronto. Può inoltre accadere che si rilevino apporti supplementari in occasione di consultazioni aperte organizzate in vista della pubblicazione di Libri verdi o Libri bianchi.

Agire a livello europeo comporta ulteriori sfide, perché significa dover tenere conto dell'eterogeneità delle situazioni nazionali. Le questioni del confronto, dell'armonizzazione, della convalida e dell'interoperabilità sono spesso essenziali nel processo di elaborazione delle politiche.

La strategia della Commissione in materia di principio di precauzione¹¹ prevede anch'essa il ricorso costante al parere di esperti, per adattare le politiche ai progressi scientifici e tecnici in modo da effettuare una valutazione dei rischi più adeguata.

Le misure descritte nella presente comunicazione devono tenere conto dell'eterogeneità delle circostanze in cui opera la Commissione, e non sono affatto da considerare come un corpus di regole rigide imposte a tutti. Si tratta invece di una serie di principi, orientamenti e suggerimenti pratici che definiscono e promuovono un insieme di buone pratiche, contribuendo a instaurare nelle varie direzioni generali della Commissione un approccio sistematico più uniforme nel contesto della normativa in vigore. Incoraggiando uno sforzo congiunto, e creando le basi per delle politiche migliori, l'applicazione degli orientamenti dovrebbe comportare un netto risparmio di risorse a medio e a lungo termine.

¹⁰ Anche il trattato EURATOM tratta delle questioni che riguardano le radiazioni ionizzanti e l'eliminazione dei rifiuti radioattivi (articoli 31 e 37).

¹¹ COM(2000) 1.

2. QUANDO SI APPLICANO I PRINCIPI FONDAMENTALI E GLI ORIENTAMENTI?

I principi fondamentali e gli orientamenti si applicano quando i servizi della Commissione ottengono ed utilizzano il parere di esperti esterni al servizio competente.

I principi e gli orientamenti riguardano quindi le modalità per ottenere pareri nell'ambito di gruppi di esperti permanenti e *ad hoc*, presso consulenti esterni (individui, gruppi o imprese, talvolta nell'ambito di contratti di studio) e nei casi in cui tali meccanismi sono utilizzati in collegamento con competenze interne (in seno ai servizi della Commissione e del Centro comune di ricerca).

Quando un servizio della Commissione fornisce una consulenza ad un altro, è importante che questo avvenga, per quanto possibile, nel rispetto dei principi e degli orientamenti della presente comunicazione, in particolare nei casi in cui il parere in questione costituisce un contributo fondamentale ad un aspetto strategico delicato, e lo stesso vale per i pareri forniti dalle agenzie dell'Unione europea (ad esempio l'Agenzia europea dell'ambiente e l'Autorità europea per la sicurezza alimentare).

I principi e gli orientamenti sono applicabili ogniqualvolta in una fase dell'elaborazione di una politica è indispensabile far ricorso a una consulenza, dall'individuazione iniziale della necessità di un'azione o di una reazione in termini di politiche pubbliche (in particolare nel caso di esercizi di previsione), all'elaborazione delle opzioni (specialmente per quanto riguarda la valutazione di impatto), la formulazione delle proposte e l'attuazione delle politiche, fino alla fase di monitoraggio e riesame.

I principi e gli orientamenti non sono giuridicamente vincolanti, né si applicano alle tappe formali del processo decisionale previste dal trattato e dal diritto comunitario derivato. Di conseguenza sono esclusi dall'applicazione sia le procedure legislative che l'esercizio delle competenze di attuazione della Commissione esercitate con l'ausilio dei comitati nel contesto della 'comitatologia'¹².

I requisiti minimi della Commissione per la consultazione del pubblico (citati nella sezione 1) si applicano quando viene consultata l'opinione pubblica, ma anche quando la Commissione vuole conoscere il parere di gruppi della società civile e di altre parti interessate per gli interessi che essi rappresentano, piuttosto che per le conoscenze in loro possesso. In caso di dubbio, per sapere se siano applicabili i requisiti minimi sulla consultazione o gli orientamenti sulla raccolta ed utilizzazione dei pareri degli esperti, i servizi della Commissione responsabili forniranno orientamenti precisi alle parti interessate.

In alcune fasi dell'elaborazione delle politiche può essere importante offrire agli esperti la possibilità di interagire con le parti interessate, ad esempio nel quadro di conferenze, come illustrato nel diagramma della figura 1.

¹² Decisione 1999/468/CE del Consiglio.

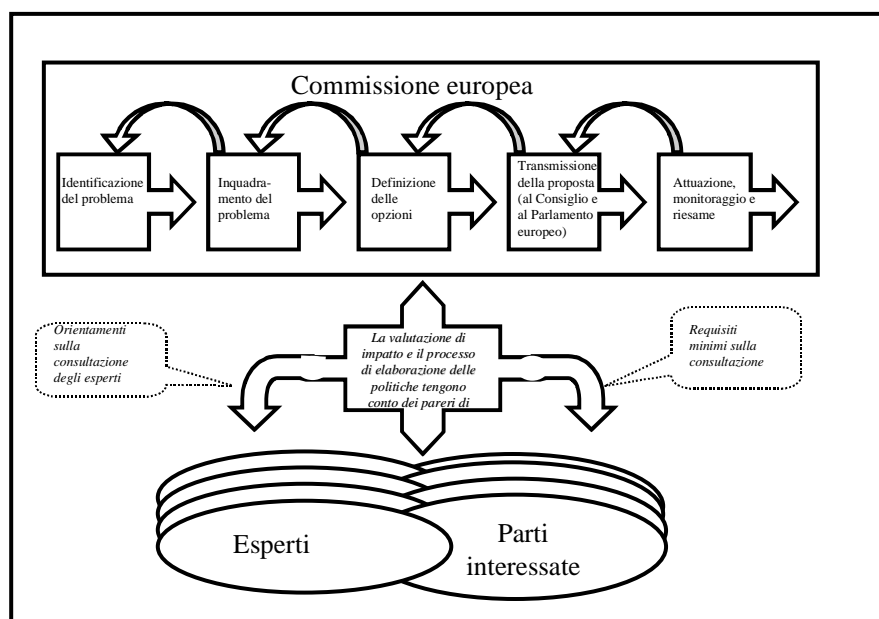


Figura 1: la Commissione può consultare sia gli esperti che le parti interessate. La consultazione degli esperti può aver luogo in qualsiasi fase dell'elaborazione delle politiche. I requisiti minimi si applicano ai processi di consultazione mediante i quali la Commissione vuole ottenere le opinioni delle parti interessate su una determinata misura prima che si pronunci in merito il collegio dei commissari.

Gli orientamenti saranno applicabili dal 1° gennaio 2003.

3 I PRINCIPI FONDAMENTALI CHE I SERVIZI DELLA COMMISSIONE DEVONO APPLICARE

Il Libro bianco sulla *governance* europea ha sottolineato che nel reperire ed utilizzare i pareri degli esperti è indispensabile tenere conto dei principi di responsabilità, pluralismo ed integrità, nel contesto degli altri principi generali per una *governance* migliore: apertura, partecipazione, efficacia, coerenza, proporzionalità e sussidiarietà. Nella sezione che segue, tali principi sono stati raggruppati in tre principi fondamentali, ai quali i servizi della Commissione dovranno sempre attenersi nel raccogliere ed utilizzare i pareri degli esperti nei limiti definiti alla sezione 2. Ciascun principio fondamentale è accompagnato da una breve spiegazione, che comprende i principi e i determinanti ad esso correlato.

Qualità

La Commissione deve mirare ad ottenere pareri di qualità adeguatamente elevata.

Tre criteri consentono di determinare la qualità di un parere: eccellenza, grado di indipendenza dell'esperto e pluralismo.

In molti casi, la qualità della consulenza scientifica può essere giudicata semplicemente sulla base dell'eccellenza degli scienziati che si sono pronunciati, confermata dal giudizio dei loro pari e da indicatori come il numero e l'impatto delle pubblicazioni analizzate. Per garantire tuttavia che la gamma dei pareri rilevati sia abbastanza vasta ed adeguata allo scopo, può essere utile ricorrere anche ad esperti la cui reputazione sia basata su altri fattori, come ad esempio l'esperienza pratica.

È ovvio che nessuno è completamente 'indipendente': nessun individuo può totalmente sottrarsi all'influenza del suo retroterra personale: famiglia, cultura, datore di lavoro, promotore ecc. Ciononostante si può pretendere che, per quanto possibile, gli esperti agiscano in maniera indipendente. Naturalmente essi possono avvalersi delle conoscenze di cui sono in possesso per ragioni di affiliazione o nazionalità, anzi talvolta gli esperti sono selezionati proprio per tali motivi. È però necessario ridurre al minimo il rischio dell'interferenza degli interessi personali, che potrebbero influenzare il parere fornito, istituendo una serie di pratiche che promuovano l'integrità, rendendo espliciti i legami dell'esperto e riconoscendo che, in misura diversa secondo i casi, alcuni legami potrebbero condizionare il processo politico più di altri.

Il terzo criterio in base a cui si determina la qualità è il pluralismo. Ogni volta ciò sia possibile, è desiderabile raccogliere una varietà di opinioni. Tale varietà può nascere da approcci scientifici diversi, dal diverso tipo di conoscenza specialistica, da diverse affiliazioni istituzionali o da opinioni contrastanti sulle ipotesi fondamentali riguardanti la questione in esame.

A seconda dell'argomento e della fase del ciclo politico, il pluralismo significa anche tener conto di consulenze multidisciplinari e multisettoriali, nonché dei pareri minoritari e controcorrente. Anche altri fattori possono essere importanti, come quelli geografici, culturali e di genere.

Apertura

La Commissione deve essere aperta nella ricerca e nell'utilizzo dei pareri degli esperti.

La trasparenza è un presupposto fondamentale per una maggiore responsabilizzazione di tutte le parti coinvolte. La trasparenza è indispensabile, particolarmente in relazione al modo in cui vengono definiti gli argomenti, selezionati gli esperti e trattati i risultati. È indispensabile anche una strategia di comunicazione proattiva, adeguata al tema trattato, nell'ambito della quale la Commissione deve sforzarsi costantemente di rendere noto e spiegare alle parti interessate e all'opinione pubblica l'uso che fa dei pareri degli esperti. Per questo motivo è

essenziale rendere comprensibili per i non specialisti sia l'argomento dibattuto che i pareri ricevuti, nonché fissare principi generali per l'accesso del pubblico ai documenti¹³.

All'interno del quadro istituzionale, la Commissione è politicamente responsabile delle proprie iniziative; non deve dare l'impressione di 'nascondersi' dietro i pareri degli esperti, ma al contrario deve essere in grado di giustificare e di spiegare in che modo ha tenuto conto dei pareri degli esperti e quali scelte sono state compiute sulla base di talipareri. In maniera analoga, la responsabilizzazione riguarda anche gli esperti stessi, che dovrebbero, per esempio, sempre essere in grado di giustificare il loro parere spiegando su quali dati e su quale ragionamento logico è basato.

La ricerca di apertura richiede una certa prudenza. In determinate circostanze l'eccesso di apertura può nuocere alla qualità della consulenza, o agli interessi legittimi di chi partecipa al processo. Il grado di apertura deve essere adatto allo scopo perseguito (vedere oltre). Tuttavia è importante perseguire sempre la massima trasparenza nello spiegare i motivi per i quali *non si rispetta il principio dell'apertura*.

Efficacia

La Commissione deve assicurarsi dell'efficacia dei metodi di cui si serve per raccogliere ed utilizzare i pareri degli esperti.

Nell'applicare le misure introdotte dalla presente comunicazione, è indispensabile che i servizi della Commissione si sforzino di impiegare efficacemente le limitate risorse, valutando il rapporto tra i costi a breve termine (ad esempio il tempo di lavoro del personale) e i benefici previsti a più lungo termine (ad esempio, l'attuazione più agevole di politiche solide).

Ciò significa che le modalità con cui si raccolgono ed utilizzano i pareri degli esperti devono essere proporzionali alla finalità prevista, tenendo conto del settore, dell'argomento e della fase di elaborazione della politica in questione.

Ad esempio, i metodi che vengono impiegati per attirare l'attenzione su un tema e per sollecitare una reazione in una fase precoce sono difficilmente applicabili al monitoraggio delle politiche già attuate; mentre metodi adatti a modeste modifiche tecniche della normativa saranno probabilmente inadeguati nei casi delicati, in cui ad esempio le conoscenze scientifiche pertinenti sono ancora molto incerte e le conseguenze politiche, sociali, economiche o ambientali di un'eventuale decisione sono estremamente importanti.

Ad ogni modo, è indispensabile creare un sistema di monitoraggio, valutazione ed esame regolare che contribuisca a migliorare costantemente i metodi. Tale sistema deve riguardare sia la procedura che i risultati. A seconda della natura del problema, l'intervento avverrà dal punto di vista dei servizi della Commissione, degli esperti o delle parti interessate, con la consapevolezza che è possibile che essi non giudichino l'efficacia con gli stessi criteri.

¹³ La comunicazione di informazioni deve avvenire conformemente al regolamento (CE) n. 1049/2001 relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione e del regolamento (CE) n. 45/2001 riguardante la protezione dei dati.

I principi fondamentali

In sintesi, la Commissione deve sempre:

- i) ricercare pareri di qualità adeguatamente elevata;
- ii) essere aperta nel raccogliere ed utilizzare i pareri degli esperti;
- iii) assicurarsi che i metodi per raccogliere ed utilizzare i pareri degli esperti siano efficaci e proporzionati.

4 ORIENTAMENTI PER I SERVIZI DELLA COMMISSIONE

Gli orientamenti che seguono si basano sui principi esposti nella sezione precedente. L'allegato si sofferma sugli aspetti pratici di cui i servizi dovranno tener conto nell'applicare gli orientamenti.

Programmazione

1. La Commissione deve mantenere un livello adeguato di conoscenze interne, che le consenta di agire come un 'cliente intelligente' quando interviene o agisce sulla base di pareri esterni. Se i servizi coinvolti non dispongono delle conoscenze richieste, devono cercare di reperirle in altri servizi.
2. Occorre individuare il più rapidamente possibile le questioni politiche per cui è necessario ottenere pareri di esperti. In questo senso può essere utile ricorrere ad esercizi di previsione.

Preparativi in vista della raccolta del parere degli esperti

3. La scelta degli esperti (interni, consulenti, gruppi di esperti, conferenze ecc.) va effettuata in base all'urgenza, alla complessità e al grado di importanza della problematica in esame¹⁴.
4. Gli altri servizi che potrebbero essere interessati al tema trattato devono essere invitati ad apportare il loro contributo.
5. Innanzitutto i servizi devono valutare in quale misura sia possibile soddisfare le loro necessità servendosi di meccanismi esistenti nel rispetto dei principi fondamentali, quali i comitati scientifici permanenti e gli esperti interni, come quelli del Centro comune di ricerca (CCR). È possibile trovare i meccanismi adatti anche negli Stati membri, nei paesi partner o nelle organizzazioni internazionali.
6. La portata e la finalità dell'intervento degli esperti e i quesiti a cui risponderanno vanno definiti chiaramente. Talvolta i servizi preferiscono consultare le parti interessate sulla formulazione dei quesiti e delle premesse di base, particolarmente

¹⁴ Fatti salvi i casi in cui è la normativa vigente a prevedere la consultazione di specifici comitati scientifici.

quando si tratta di problematiche delicate¹⁵. È possibile che durante il processo di elaborazione delle politiche le ipotesi di base debbano essere riviste.

7. Occorre determinare il tipo di competenze necessarie. La natura del tema trattato dovrebbe determinare la combinazione migliore, ma i servizi devono sforzarsi di garantire che il parere fornito rifletta adeguatamente le diverse discipline e/o settori interessati. Ciò può comportare ad esempio il coinvolgimento di esperti dotati di conoscenze pratiche acquisite con lo svolgimento quotidiano di una determinata attività.

Individuare e selezionare gli esperti

8. Nel ricercare gli esperti adatti, è indispensabile che i servizi conducano una ricerca di portata il più ampia possibile. Occorre per quanto possibile cercare idee e punti di vista nuovi, ricorrendo anche ad individui estranei alla cerchia di esperti cui il servizio si rivolge abitualmente. I servizi devono inoltre sforzarsi di garantire che i membri dei gruppi siano composti per almeno il 40% da rappresentanti di entrambi i sessi¹⁶.
9. Vanno considerate sia le opinioni maggioritarie che quelle minoritarie. È importante tuttavia distinguere i sostenitori di teorie ampiamente smentite da coloro le cui idee sembrano basate su elementi di prova plausibili.

Gestione della partecipazione degli esperti

10. Quando fanno ricorso a consulenze, i servizi devono conservare delle tracce della procedura, compresi i termini del mandato e i principali contributi degli esperti o gruppi di esperti.
11. In consultazione con gli esperti stessi, la Commissione deve stabilire se i pareri raccolti coprano i temi da trattare e se sia disponibile una quantità sufficiente di informazioni e dati di base, nonché assicurarsi che i compiti assegnati siano stati pienamente compresi.
12. Gli esperti devono segnalare immediatamente eventuali interessi diretti o indiretti nel tema su cui dovranno pronunciarsi, nonché cambiamenti della loro situazione intervenuti dopo l'inizio dei lavori. Spetta alla Commissione decidere se esiste un conflitto di interessi che possa compromettere la qualità della consulenza.

Garantire l'apertura

13. I principali documenti legati all'utilizzo dei pareri degli esperti su un determinato argomento, e in particolare i pareri stessi devono essere resi accessibili al pubblico quanto prima, se non si configura un'eccezione al diritto di accesso¹⁷. Per quanto praticamente possibile, i servizi devono fornire la traduzione dei documenti, almeno in forma sintetica, in particolare quando si tratta di questioni particolarmente

¹⁵ Ciò però può non essere opportuno nel caso di contratti di studio, qualora le parti interessate in seguito possano partecipare all'invito per l'assegnazione dell'incarico.

¹⁶ In conformità con la decisione della Commissione, del 19 giugno 2000, riguardante l'equilibrio tra i sessi nei comitati e nei gruppi di esperti da essa istituiti (GU L 154 del 27.6.2000, pag. 34),.

¹⁷ Regolamento (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione.

delicate. Eventuali ritardi o impedimenti pratici della consegna delle traduzioni non devono precludere l'accesso ai documenti nella lingua originale.

14. I servizi devono prendere in considerazione la possibilità di consentire al pubblico di assistere a determinate riunioni di esperti, in particolare quando si tratta di temi sensibili.
15. I servizi devono insistere affinché gli esperti indichino chiaramente gli elementi (ad esempio fonti, riferimenti) su cui è basato il parere fornito, nonché le eventuali incertezze e le opinioni divergenti che sussistono.
16. I servizi devono stabilire come promuovere un dibattito informato e strutturato tra responsabili politici, esperti e parti interessate (ad esempio nell'ambito di seminari o conferenze di consenso), particolarmente su temi di grande importanza.
17. Di norma, qualsiasi proposta trasmessa dai servizi alla Commissione in vista di una decisione va corredata da una descrizione dei pareri degli esperti considerati e del modo in cui se ne è tenuto conto nella proposta, anche quando i pareri non sono stati seguiti. Nella misura del possibile le stesse informazioni devono essere rese accessibili al pubblico al momento dell'adozione formale della proposta da parte della Commissione.

5 Attuazione, monitoraggio e riesame dei principi e degli orientamenti

L'attuazione dei principi e degli orientamenti deve essere considerata un processo evolutivo. Sarà quindi necessario un sistema di monitoraggio e riesame per migliorare costantemente i metodi e valutare in quale misura siano stati raggiunti gli obiettivi. Il sistema dovrà prevedere le seguenti funzioni:

- la collaborazione tra i servizi consentirà di raggruppare le esperienze e promuoverà una cultura di apprendimento reciproco, con la programmazione -se necessario- di azioni di formazione. Si farà ricorso a strumenti di informazione per raccogliere e condividere meglio le informazioni pertinenti¹⁸;
- le direzioni generali stabiliranno procedure per valutare l'esperienza acquisita nell'attuazione degli orientamenti, e in particolare gli insegnamenti tratti e i problemi incontrati;
- le direzioni generali elaboreranno delle relazioni sull'esperienza acquisita nell'attuazione degli orientamenti, nel quadro del loro contributo alla relazione annuale sull'attuazione del piano d'azione della Commissione "per una migliore regolamentazione";

¹⁸ Il Piano d'azione "Scienza e società" comprende una serie di iniziative in questo campo, e in particolare il sistema pilota "Informazioni scientifiche per il sostegno delle politiche in Europa" (SIPSE), e un portale Web unico ("sportello unico") che fornisce le informazioni sulle procedure di consultazione di tutta la Commissione.

- nel 2005 la Commissione organizzerà una valutazione indipendente dell'applicazione degli orientamenti, e in particolare una valutazione comparativa delle buone pratiche negli Stati membri. Nel frattempo, sarà necessario anche analizzare in che misura gli orientamenti possano costituire la base di una strategia comune di più vasta applicazione, come indicato nel Libro bianco sulla *governance* europea.

ALLEGATO

QUESTIONI PRATICHE

La presente sezione integra i principi fondamentali e gli orientamenti con una serie di suggerimenti e di buone pratiche di cui i servizi dovranno tenere conto nel raccogliere ed utilizzare i pareri degli esperti. Si tratta di suggerimenti indicativi destinati ad aiutare i servizi della Commissione a trovare le soluzioni migliori in funzione dei vari casi.

Il contenuto della presente sezione sarà costantemente aggiornato, secondo le necessità, alla luce delle esperienze acquisite nell'applicazione dei principi e degli orientamenti.

Programmazione

Risorse umane del servizio

All'interno del servizio esistono conoscenze sufficienti per soddisfare le esigenze del servizio stesso e da consentirgli di comportarsi da 'cliente intelligente' delle consulenze esterne?

Qual è la tendenza di lungo periodo del servizio per quanto riguarda le risorse umane? Il processo di mobilità del personale tende ad accrescere o a ridurre il patrimonio di conoscenze disponibile al suo interno? Gli esperti nazionali distaccati presso la Commissione possono intervenire? E in tal caso, è possibile che ciò abbia un impatto sulla 'memoria istituzionale' del servizio e sulla sua percezione della sua indipendenza?

Quando è necessaria una consulenza esterna?

Sono state valutate adeguatamente le risorse già disponibili all'interno e all'esterno della Commissione? Quali informazioni generali o quale assistenza possono offrire gli altri servizi? Sono state acquisite nozioni utili nel quadro dei programmi europei di ricerca? Sono disponibili strumenti informativi in materia¹⁹, ad esempio sulla situazione attuale nel settore, o pareri precedenti?

È possibile trovare esperti del settore in altri servizi, come ad esempio il CCR? Il ricorso a consulenze esterne rafforzerebbe la credibilità del processo?

Come migliorare il rapporto costi/efficacia

È opportuno invitare altri servizi a fornire il loro contributo (ad esempio, quando si tratti di un tema che interessa più servizi)? Sono state scambiate informazioni su opinioni di esperti fornite precedentemente relative all'argomento in questione? È necessario che i servizi coordinino le loro strategie in merito agli esperti per evitare inutili doppioni?

È possibile un impiego più oculato delle risorse, raggruppando i temi da trattare? È possibile farlo durante l'analisi della strategia politica annuale (contemporaneamente all'individuazione delle iniziative che richiedono una valutazione d'impatto)?

Si è provveduto a rendere facilmente accessibile il patrimonio di conoscenze del servizio (pareri interni, studi, programmi ecc.) in un formato di facile comprensione?

¹⁹ Ad esempio la rete pilota aperta 'SIPSE', basata su Internet (cfr. il Piano d'azione 'Scienza e società')

Meccanismi di allarme rapido per individuare problematiche emergenti

Il servizio "scruta l'orizzonte" per individuare eventuali questioni emergenti? Il servizio è informato sulle attività di previsione scientifica e tecnologica?

☉ Consiglio pratico:

Le attività di previsione e valutazione scientifica e tecnologica a livello europeo, nazionale e regionale forniscono una serie di analisi sull'evoluzione della scienza e della tecnologia e sulle sue implicazioni socioeconomiche²⁰.

La fase preparatoria alla raccolta dei pareri degli esperti

La formulazione delle domande

Tutti gli aspetti del problema sono stati adeguatamente analizzati e formulati nei quesiti da sottoporre agli esperti?

☉ Consiglio pratico:

Nella valutazione dei rischi, sono stati presi in considerazione tutti i rischi plausibili? Ciò traspare dalla formulazione dei quesiti da sottoporre agli esperti? Nella pratica, può essere necessario trovare un compromesso tra i vantaggi di una strategia di ampia portata e l'entità limitata delle risorse.

È opportuno far partecipare gruppi diversi (le parti interessate, i rappresentanti della società civile) alla formulazione del tema, e con quali modalità?

La scelta del metodo più adeguato

È possibile trattare la questione mediante i contatti con uno o più esperti (in particolare con metodi che prevedono l'uso di questionari, contratti di esperti ecc.), o, in alternativa, sarebbe più utile trattarla con discussioni interattive e collegiali nell'ambito di gruppi di esperti appositamente costituiti?

☉ Consiglio pratico:

Contatti informali possono fornire risultati rapidi e sono spesso adeguati nelle prime fasi dell'elaborazione di una politica e per questioni non problematiche. D'altro canto, il ricorso a gruppi multidisciplinari e multisettoriali consente un proficuo scambio di opinioni, stimola il dialogo e contribuisce a pareri più circostanziati, migliorando la qualità delle consulenze e aumentando la credibilità del processo.

L'individuazione della consulenza necessaria

Chi stabilisce la gamma di competenze necessarie? Un dialogo interno è sufficiente? Sarebbe utile coinvolgere le parti interessate?

²⁰ Per ulteriori informazioni sugli esercizi di previsione, è possibile consultare i siti <http://cordis.lu/rtd2002/foresight/home.html> e <http://www.jrc.es/welcome.html>;

La questione richiede l'intervento di consulenze di diverse discipline o settori? Come individuare la combinazione più adatta?

Quali criteri di selezione (ad esempio il livello dei titoli accademici) e, eventualmente, di esclusione vanno adottati (ad esempio l'esclusione dei dipendenti di un'impresa che probabilmente subirà le conseguenze di un'eventuale decisione sulla questione in esame)?

Come riflettere le opinioni divergenti? In che misura sono state rappresentate le opinioni emergenti?

☞ Consiglio pratico:

Una soluzione è garantire che tra gli esperti siano rappresentati gli esponenti di differenti scuole di pensiero, o in alternativa, organizzare incontri per permettere agli esponenti di punti di vista "non ortodossi" di dialogare con i sostenitori di idee più tradizionali.

La questione in esame richiede l'intervento di uno o più esperti di ciascuno Stato membro? Ciò potrebbe essere necessario se si tratta di valutare e mettere a confronto situazioni nazionali.

È opportuno ricorrere anche ad esperti al di fuori della comunità scientifica? Tra questi possono figurare, ad esempio, avvocati, specialisti di etica o persone che possiedono l'esperienza pratica acquisita svolgendo quotidianamente una determinata attività.

☞ Consiglio pratico:

In alcuni casi, può essere opportuno riunire esperti e scienziati in un unico gruppo. In altri, si possono prevedere due o più gruppi che lavorino in maniera indipendente, con la possibilità di interagire in determinati momenti. La scelta può essere operata a seconda della fase del processo politico.

È opportuno coinvolgere esperti di paesi terzi?

☞ Consiglio pratico:

Quando le implicazioni di una determinata politica oltrepassano le frontiere dell'Europa, la partecipazione di esperti dei paesi terzi interessati può certamente risultare utile. La presenza di esperti dei paesi terzi può completare le competenze europee anche in altri casi.

Individuazione e selezione degli esperti

Occorre pubblicare inviti aperti a presentare candidature per costituire gruppi di esperti? Gli inviti sono stati pubblicizzati il più ampiamente possibile, in particolare con mezzi elettronici? È particolarmente opportuno ricorrere ad inviti aperti quando si tratta di questioni sensibili e quando è probabile che i gruppi siano destinati a durare per un certo periodo di tempo.

I pareri devono essere rilevati sotto forma di lavori di consulenza (studi realizzati in seguito alla pubblicazione di bandi di gara con procedura aperta, secondo le norme vigenti sugli appalti pubblici)?²¹.

È possibile servirsi di reti già esistenti, come quelle create nell'ambito di programmi di ricerca nazionali ed europei?

Per coadiuvare la selezione degli esperti più adeguati, è necessario formare un comitato di selezione, che comprenda magari dei "pari" esterni?

Gestire la partecipazione degli esperti

Cosa occorre fare quando gli esperti chiedono una modifica del loro piano di lavoro (ad esempio a causa di recenti progressi della scienza o di altri eventi non previsti)? Cosa è opportuno fare se gli esperti ritengono di poter portare a termine solo una parte del lavoro previsto entro i termini stabiliti? Qualora risulti necessaria una modifica del piano di lavoro, è possibile approvarla entro i limiti temporali applicabili alle procedure d'appalto per i servizi di esperti? O è necessario prendere altri provvedimenti per trattare le questioni lasciate in sospeso?

Agli esperti servono ulteriori dati o informazioni? Il servizio è in grado di compiere ragionevoli sforzi per fornire quanto manca? Esistono altri servizi in grado di fornire assistenza in questo senso (ad esempio ricorrendo alle reti di ricerca del programma quadro)?

☞ Consiglio pratico:

L'esperienza dimostra che a volte i servizi devono adoperarsi per fornire le informazioni e i dati su cui gli esperti baseranno il loro parere; non si deve dare per scontato che saranno gli esperti stessi a cercarli e raccogliarli. E' necessario tenerne conto anche nella fase di programmazione.

In quali circostanze è necessario includere nel gruppo esperti supplementari, in maniera permanente o temporanea? Sono disponibili esperti interni per colmare le lacune nelle conoscenze?

Occorre finanziare ulteriori ricerche per colmare lacune significative nelle conoscenze?

Tutti gli esperti partecipano adeguatamente al processo? Il mandato è stato chiaramente compreso?

☞ Consiglio pratico:

Le dinamiche del gruppo sono importanti, e in particolare il ruolo del presidente. Alcuni membri possono contribuire in misura minore del previsto, o persino smettere completamente di intervenire, se hanno l'impressione che il loro contributo non sia adeguatamente apprezzato.

È opportuno chiedere agli esperti di sottoscrivere una dichiarazione relativa a possibili conflitti di interesse? Il servizio ha previsto le azioni da intraprendere nel caso sorgano conflitti di questo tipo?

²¹ È possibile che alle agenzie dell'Unione europea si applichino regole particolari.

☞ Consiglio pratico:

È possibile istituire la regola generale di escludere dalla presidenza di un gruppo, o dal ruolo di relatore, un esperto che abbia segnalato l'esistenza di un conflitto di interessi. Inoltre talvolta può essere necessario sostituire questi esperti, o domandare loro di non partecipare a una parte della discussione.

Come garantire l'apertura

Quali documenti dovrebbe essere immediatamente disponibili?

☞ Consiglio pratico:

Tra i documenti da rendere disponibili potrebbero figurare:

- una nota esplicativa sulla questione politica in esame e sull'uso del parere degli esperti, in particolare il calendario e le informazioni sulle opportunità di consultazione pubblica;*
- il mandato;*
- i criteri impiegati per la selezione degli esperti;*
- i nominativi degli esperti²²;*
- le dichiarazioni di interesse;*
- una sintesi dei verbali delle riunioni;*
- il parere fornito (comprese le eventuali opinioni divergenti).*

☞ Consiglio pratico:

In alcune circostanze può essere opportuno non rivelare l'identità degli esperti, ad esempio per tutelarli da indebite pressioni esterne o per tutelare i legittimi interessi delle parti coinvolte, ma deve trattarsi comunque di una misura temporanea e adeguatamente giustificata.

Si è provveduto a garantire che non siano applicabili eventuali deroghe al diritto di accesso? Le informazioni delicate dal punto di vista commerciale sono state adeguatamente protette?

Sono state analizzate tutte le conseguenze della diffusione delle informazioni? Possono verificarsi effetti negativi involontari (ad esempio scatenare il panico tra l'opinione pubblica)? Sarebbe comunque più dannoso non rendere accessibili le informazioni? Quali spiegazioni verranno date per giustificare la decisione di non rivelare le informazioni? Questi problemi sono stati presi in considerazione nel quadro di un piano per la comunicazione dei rischi?

Dove è opportuno collocare le informazioni e i documenti per renderli direttamente accessibili al pubblico? È sufficiente pubblicarli sul sito Web EUROPA del servizio interessato? È possibile pubblicarli rapidamente al termine della procedura o si è deciso di pubblicarli nel formato di progetto? Il sito Web è abbastanza facile da consultare? È possibile fornire le

²² La rivelazione dell'identità degli esperti deve essere conforme alle disposizioni del regolamento (CE) n. 45/2001 sulla protezione dei dati.

informazioni attraverso un unico portale Web appositamente dedicato a tutte le occasioni in cui i servizi della Commissione si rivolgono ad esperti (uno "sportello unico")²³?

La fase di procedura in cui si trovano i documenti è sufficientemente chiara (ad es. progetto o versione definitiva; numero di revisione; sotto la responsabilità degli esperti o approvato dai servizi della Commissione)?

È opportuno, in particolare nei casi più problematici, pubblicare inizialmente il parere degli esperti in forma provvisoria per un determinato periodo di consultazione? Le modalità di questo tipo sono state chiaramente annunciate all'inizio del processo? Sono state previste misure per consentire agli esperti di reagire ai commenti ricevuti?

È opportuno permettere al pubblico di assistere alle riunioni?

☞ Consiglio pratico:

Per i gruppi di esperti permanenti, si potrebbe consentire l'accesso del pubblico almeno ad una riunione all'anno. L'accesso del pubblico potrebbe essere vietato durante le parti delle riunioni in cui si trattano informazioni riservate. Si può anche concedere agli esperti un periodo durante il quale possano stabilire relazioni di fiducia reciproca lontano dall'attenzione del pubblico.

I pareri sono adeguatamente giustificati e documentati?

I pareri vanno trasmessi ad altre persone per osservazioni o convalida? Si tratta di un esame scientifico *inter pares*? È consigliabile sottoporre il parere all'esame e ai commenti di una cerchia più vasta di esperti e di parti interessate (in un processo talvolta definito 'esame *inter pares* allargato')? Sono state previste disposizioni per registrare e valutare commenti non richiesti pervenuti dopo la pubblicazione del parere?

Il tema richiede un'interazione tra gli esperti, le parti interessate e i responsabili politici? Ciò può assumere particolare importanza nei casi più problematici. A livello nazionale e regionale si è fatto ricorso con successo a procedure partecipative²⁴; per alcuni temi può essere opportuno avviare un dibattito a livello europeo.

Utilizzo dei pareri ottenuti

Quando si conclude l'intervento degli esperti?

☞ Consiglio pratico:

Ad un certo momento, la Commissione deve esprimere un giudizio sulla consulenza e sulle opinioni ricevute. Se sussistono ancora incertezze su questioni sensibili, è possibile decidere di ricorrere ad altri esperti, di commissionare ulteriori ricerche o di avanzare una proposta provvisoria conformemente al principio di precauzione.

²³ Il portale, previsto dal Piano d'azione 'Scienza e società', potrebbe essere realizzato nel contesto di 'Scienza e società', ad integrazione del portale 'La vostra voce in Europa' sulla consultazione del pubblico.

²⁴ Il Piano d'azione della Commissione 'Scienza e società' promuove iniziative di questo tipo.

In che modo la proposta della Commissione dimostra che si è tenuto conto del contributo degli esperti? È possibile spiegarlo nella relazione, o in un allegato della proposta? Gli esperti sono stati informati di questo e dell'esito del processo cui hanno preso parte?

Sono state previste misure adeguate per comunicare l'esito del processo politico alle parti interessate e al pubblico in generale? È stata adottata una strategia di comunicazione, in particolare nei rapporti con i media? Questa assume un'importanza particolare nei casi problematici.