

CORTE DEI CONTI
EUROPEA

Relazione speciale n. 3

2010

ISSN 1831-0869

**LE VALUTAZIONI D'IMPATTO
NELLE ISTITUZIONI DELL'UNIONE
EUROPEA COSTITUISCONO
UN SUPPORTO AL PROCESSO
DECISIONALE?**



IT



Relazione speciale n. 3 // 2010

LE VALUTAZIONI D'IMPATTO NELLE ISTITUZIONI DELL'UNIONE EUROPEA COSTITUISCONO UN SUPPORTO AL PROCESSO DECISIONALE?

(presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4, secondo comma, TFUE)

CORTE DEI CONTI EUROPEA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUSSEMBURGO

Telefono [+352 4398-1](tel:+35243981)
Telefax [+352 4398-46410](tel:+352439846410)
E-mail: euraud@eca.europa.eu
Internet: <http://www.eca.europa.eu>

Relazione speciale n. 3 // 2010

Numerose altre informazioni sull'Unione europea sono disponibili su Internet consultando il portale Europa (<http://europa.eu>).

Una scheda catalografica figura alla fine del volume.
Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2010

ISBN 978-92-9207-732-7
doi:10.2865/18294

© Unione europea, 2010
Riproduzione autorizzata con citazione della fonte.

Printed in Luxembourg

INDICE

Paragrafo

GLOSSARIO (TERMINI E ABBREVIAZIONI)

I-VI SINTESI

1-12 INTRODUZIONE

13-16 ESTENSIONE E APPROCCIO DELL'AUDIT

17-81 OSSERVAZIONI

17-41 USO DELLE VALUTAZIONI D'IMPATTO NEL QUADRO DEL PROCESSO DECISIONALE ALLA COMMISSIONE, AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

19-27 LA VALUTAZIONE D'IMPATTO AIUTA LA COMMISSIONE A FORMULARE LE PROPRIE PROPOSTE

28-33 LE RELAZIONI DI VALUTAZIONE D'IMPATTO DELLA COMMISSIONE SONO RITENUTE, DALLA MAGGIOR PARTE DI COLORO CHE LE UTILIZZANO AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO, FONTI D'INFORMAZIONI PERTINENTI NELL'AMBITO DEL PROCESSO DECISIONALE LEGISLATIVO

34-41 LE MODIFICHE ALLA PROPOSTA INIZIALE DELLA COMMISSIONE NON DANNO LUOGO A VALUTAZIONI SUPPLEMENTARI DEL POTENZIALE IMPATTO

42-55 LE PROCEDURE DELLA COMMISSIONE PER LA PREPARAZIONE DI VALUTAZIONI D'IMPATTO

43-46 NECESSITÀ DI MAGGIORE TRASPARENZA NELLA PROCEDURA DI SELEZIONE E DI UN'ATTIVITÀ DI VALUTAZIONE D'IMPATTO MIRATA

47-50 LA CONSULTAZIONE È AMPIAMENTE UTILIZZATA PER FORNIRE UN INPUT ALLE VALUTAZIONI D'IMPATTO, MA NON PER I PROGETTI DI RELAZIONE

51-55 MIGLIORAMENTI RECENTI DEL CONTROLLO DI QUALITÀ SVOLTO DALLA COMMISSIONE SULLE RELAZIONI DI VALUTAZIONE D'IMPATTO

56-81 CONTENUTO E PRESENTAZIONE DELLE RELAZIONI DI VALUTAZIONE D'IMPATTO DELLA COMMISSIONE

57-60 NECESSITÀ DI MIGLIORARE LA PRESENTAZIONE DELL'INTERVENTO PROPOSTO INDICANDO IL MODO OTTIMALE PER OTTENERE LE REALIZZAZIONI ATTESE

61-71 ESISTONO MARGINI DI MIGLIORAMENTO PER L'ANALISI DEGLI IMPATTI E LA LORO PRESENTAZIONE

72-81 LE INFORMAZIONI SU ASPETTI CONNESSI ALL'ATTUAZIONE, AI COSTI DI APPLICAZIONE E AGLI ONERI AMMINISTRATIVI POSSONO ESSERE ULTERIORMENTE MIGLIORATE

82-87 CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

ALLEGATO I - CONFRONTO FRA ELEMENTI SPECIFICI DEL SISTEMA DI VALUTAZIONE D'IMPATTO DELLA COMMISSIONE E SISTEMI ANALOGHI APPLICATI ALTROVE

ALLEGATO II - APPROCCIO DI AUDIT E METODI DI RACCOLTA DEGLI ELEMENTI PROBATORI

LETTERE DEI PRESIDENTI DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

GLOSSARIO (TERMINI E ABBREVIAZIONI)

Codecisione: Nel quadro della procedura di codecisione, il Consiglio condivide il potere legislativo con il Parlamento europeo. Le due istituzioni possono tuttavia agire solo su proposta della Commissione (che ha il monopolio di iniziativa).

Comitatologia: Sistema di comitati che sovrintende agli atti delegati attuati dalla Commissione europea. I comitati sono composti da rappresentanti degli Stati membri e sono incaricati di regolamentare certi aspetti delegati del diritto derivato adottato dal Consiglio e, quando si applica la codecisione, dal Parlamento europeo. La Commissione presiede le riunioni dei comitati e provvede al segretariato.

Comitato per la valutazione d'impatto (*Impact Assessment Board, IAB*): Organismo collegato al segretariato generale della Commissione che valuta la qualità di ogni relazione di valutazione d'impatto e pubblica un parere in merito. Il comitato è composto da quattro direttori di differenti DG e dal vicesegretario generale della Commissione.

Direttori ed esperti per una migliore regolamentazione (*DEBR*): Gruppo di esperti composto da funzionari incaricati dell'iniziativa «Legiferare meglio» negli Stati membri dell'UE e in altri paesi europei. Il DEBR si riunisce due volte l'anno ed è presieduto dalla delegazione della successiva presidenza del Consiglio. Il mandato di questo gruppo consiste nello scambiare idee e sviluppare ulteriormente le iniziative in corso dell'UE e dei suoi Stati membri per ridurre la burocrazia e migliorare la legislazione.

Gruppi di lavoro del Consiglio (*GL*): Gruppi di lavoro specializzati in un dato settore in seno al Consiglio dei ministri e costituiti da delegazioni di tutti gli Stati membri. Essi preparano gli atti giuridici ai fini dell'adozione da parte del Consiglio dei ministri competente.

Gruppo ad alto livello di parti interessate indipendenti sugli oneri amministrativi («Gruppo Stoiber»): Questo gruppo presta consulenza alla Commissione riguardo al programma d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi ed è presieduto da Edmund Stoiber, ex primo ministro della Baviera. Gli altri membri rappresentano importanti organizzazioni di parti interessate. Il suo mandato scade nel 2010.

Gruppo Mandelkern: Gruppo di lavoro consultivo ad alto livello composto da esperti degli Stati membri e della Commissione europea in materia di regolamentazione. Questo gruppo è stato creato dai ministri responsabili della Pubblica amministrazione negli Stati membri nel novembre 2000 ed è presieduto dal francese Dieudonné Mandelkern, un ex membro del *Conseil d'Etat*. Tra le altre proposte, nel 2001 il gruppo ha raccomandato che la Commissione metta a punto uno strumento per valutare l'impatto sociale, economico ed ambientale della legislazione proposta.

Logica dell'intervento: La logica dell'intervento rappresenta il legame concettuale tra le risorse impiegate per un intervento e le realizzazioni prodotte e, successivamente, l'impatto in termini di risultati e di effetti.

Modello dei costi standard (MCS): Metodo utilizzato per valutare i costi sostenuti in ottemperanza agli obblighi di informazione creati dalla legislazione. L'MCS permette di calcolare i costi in base al costo unitario medio dell'attività amministrativa richiesta moltiplicato per il numero totale di attività svolte annualmente.

Onere amministrativo: Costi amministrativi e di informazione sostenuti dalle imprese per ottemperare agli obblighi giuridici.

Programma legislativo e di lavoro della Commissione (PLLC): In questo documento, pubblicato annualmente a novembre, la Commissione presenta le proprie iniziative legislative e di altra natura previste per l'anno successivo. Il PLLC non contiene tutte le iniziative da presentare nel corso di un dato anno, ma evidenzia le iniziative politiche di maggiore importanza. Esso rende così operative le priorità e le iniziative politiche definite nella SPA.

Recepimento: Nel diritto dell'Unione europea, costituisce il processo con cui gli Stati membri rendono una direttiva dell'UE applicabile nei rispettivi ordinamenti nazionali adottando le appropriate modalità di applicazione.

Relatore: Termine utilizzato al Parlamento europeo per descrivere il/i deputato/i responsabile/i di una data proposta o relazione. I deputati responsabili di una proposta e appartenenti a gruppi politici differenti da quello del *relatore* ufficiale al Parlamento europeo responsabile della stessa proposta sono chiamati *relatori-ombra*.

Strategia politica annuale (SPA): La strategia politica annuale della Commissione definisce, all'inizio dell'anno *n-1*, le priorità politiche e le principali iniziative per l'anno *n*. Contemporaneamente, essa assegna a queste iniziative prioritarie le risorse corrispondenti, finanziarie e umane. Essa serve come base per uno scambio di opinioni sul programma della Commissione con il Parlamento europeo e il Consiglio.

Tabella di marcia: Breve documento che fornisce una prima descrizione dell'iniziativa prevista dalla Commissione, un'indicazione dei principali settori da valutare nel quadro della VI e la pianificazione del lavoro di valutazione dell'impatto. Le tabelle di marcia assolvono ad una duplice funzione: fornire un calendario indicativo per la proposta e definire la maniera in cui verrà effettuata la VI. Le tabelle di marcia sono pubblicate quando viene adottato il PLLC della Commissione.

VI: Valutazione d'impatto.

SINTESI

I.

La valutazione d'impatto (VI) rappresenta uno dei fondamenti della politica «Legiferare meglio» della Commissione finalizzata a migliorare e semplificare la nuova legislazione e quella già esistente. Il suo obiettivo è di contribuire al processo decisionale mediante la raccolta e l'analisi sistematica di informazioni relative agli interventi previsti e la stima del loro impatto probabile. Gli organismi che partecipano al processo decisionale legislativo disporrebbero pertanto di una base che permetterebbe loro di decidere come trattare, nella maniera più appropriata, il problema identificato.

II.

L'audit ha esaminato se le VI abbiano fornito un supporto al processo decisionale delle istituzioni dell'UE. In particolare, esso ha valutato in che misura:

- la Commissione abbia proceduto a delle VI nel formulare le sue proposte, e se il Parlamento europeo ed il Consiglio le abbiano consultate nel corso della procedura legislativa;
- le procedure relative alla VI stabilite dalla Commissione abbiano permesso alla stessa di sostenere adeguatamente lo sviluppo delle proprie iniziative;
- il contenuto delle relazioni di VI della Commissione fosse adeguato e se la presentazione dei risultati abbia permesso di tenerne conto nel quadro del processo decisionale.

III.

L'audit ha preso in esame il periodo 2003-2008 ed ha comportato, tra l'altro, un confronto internazionale dei sistemi di VI, l'analisi di un campione di VI della Commissione, nonché interviste e inchieste rivolte a coloro che effettuano, esaminano e utilizzano le VI della Commissione, sia all'interno che all'esterno dell'istituzione stessa. I risultati sono stati confrontati con gli specifici accordi interistituzionali, gli orientamenti della Commissione e un insieme di buone pratiche osservate in documenti programmatici e stabilite dall'OCSE. Nel corso dell'audit, gruppi di esperti hanno fornito consigli e apportato il loro sostegno ai lavori di audit.

IV.

«Legiferare meglio» rientra fra le responsabilità di tutte le istituzioni dell'UE che partecipano al processo legislativo. Nell'insieme, l'audit ha mostrato che, specie nel corso degli ultimi anni, la VI ha sostenuto efficacemente la presa di decisioni in seno alle istituzioni dell'UE. In particolare, si è rilevato che la Commissione aveva attuato sin dal 2002 un sistema completo di VI. La valutazione d'impatto è divenuta parte integrante dell'elaborazione delle politiche della Commissione, che l'ha utilizzata per concepire meglio le proprie iniziative. Le VI della Commissione vengono sistematicamente trasmesse al Parlamento europeo e al Consiglio per sostenere il processo decisionale legislativo, e coloro che le utilizzano nelle due istituzioni le trovano utili quando debbono esaminare le proposte della Commissione. Tuttavia, le VI della Commissione non sono state aggiornate man mano che la procedura legislativa avanzava, e il Parlamento europeo ed il Consiglio hanno raramente effettuato VI per quel che riguarda i rispettivi emendamenti.

SINTESI

V.

L'audit ha permesso di rilevare opportunità di miglioramento per quanto riguarda le procedure di VI seguite dalla Commissione, nonché il contenuto e la presentazione delle relazioni di valutazione d'impatto:

- i) la Commissione non ha pubblicato un panorama globale delle iniziative legislative non facenti parte del programma di lavoro legislativo della Commissione selezionate per essere sottoposte ad una valutazione d'impatto o non ha fornito spiegazioni sul perché siano state scelte certe iniziative invece di altre. La consultazione delle parti interessate è stata ampiamente utilizzata per ottenere un *input* iniziale ma non vi si è fatto ricorso in fase di prima stesura delle relazioni di valutazione d'impatto. Si sono potuti osservare dei miglioramenti recenti riguardo al controllo interno di qualità dei lavori di valutazione d'impatto della Commissione, ma potrebbe essere migliorata la tempestività d'intervento del comitato per la valutazione d'impatto (IAB); inoltre
- ii) le relazioni di valutazione d'impatto della Commissione hanno generalmente fornito una buona descrizione del problema in oggetto e specificato gli obiettivi perseguiti. Si è constatato che queste e le altre sezioni che devono obbligatoriamente figurare nelle relazioni di valutazione d'impatto erano conformi agli orientamenti emanati dalla Commissione. Tuttavia, i principali risultati e messaggi delle relazioni di valutazione d'impatto non sono sempre facili da cogliere ed è talvolta difficile confrontare gli effetti delle varie opzioni politiche presentate in una relazione di valutazione d'impatto. I problemi di quantificazione e monetizzazione degli impatti sono riconducibili alla mancanza di dati appropriati. Infine, i costi di esecuzione e applicazione della legislazione proposta, come pure il potenziale onere amministrativo della stessa, non sono sempre stati sufficientemente esaminati o quantificati.

VI.

La Corte ritiene che la Commissione dovrebbe prendere in debita considerazione i principi di chiarezza degli obiettivi, semplificazione, realismo, trasparenza e obbligo di rendiconto nel concepire i nuovi interventi e nel rivedere quelli esistenti. Sarebbe opportuno che il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione tenessero conto delle constatazioni e delle raccomandazioni formulate nella presente relazione nel procedere alla revisione degli accordi interistituzionali «Legiferare meglio» e «Approccio comune per la valutazione d'impatto».

INTRODUZIONE

«LEGIFERARE MEGLIO» NEL CONTESTO DELL'UE

1. La politica «Legiferare meglio» della Commissione mira a migliorare la concezione della nuova legislazione e a semplificare quella esistente¹. L'iniziativa «Legiferare meglio» rispondeva all'esigenza, espressa nel 2001 in occasione dei Consigli europei di Göteborg e di Laeken, di:
 - semplificare e migliorare il quadro normativo dell'Unione europea;
 - esaminare gli effetti delle proposte sotto l'aspetto economico, sociale ed ambientale.
2. In seguito, la Commissione europea ha introdotto diverse misure, tra cui la valutazione d'impatto (VI), al fine di migliorare il modo di concepire i propri interventi (cfr. **riquadro 1**).

¹ Commissione europea, La governance europea — Un libro bianco, COM(2001) 428 def.

RIQUADRO 1

STRUMENTI POLITICI PER «LEGIFERARE MEGLIO»

- semplificazione della legislazione vigente;
- esame e, se del caso, ritiro delle proposte in sospeso;
- monitoraggio e riduzione degli «oneri amministrativi»;
- consultazione delle parti interessate²;
- valutazione d'impatto (VI).

² Comunicazione della Commissione — Principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate ad opera della Commissione, COM(2002) 704 (in prosieguo: «requisiti minimi»).

LA VALUTAZIONE D'IMPATTO QUALE STRUMENTO PER «LEGIFERARE MEGLIO»

COPERTURA DEL SISTEMA DI VALUTAZIONE D'IMPATTO DELLA COMMISSIONE

3. Le valutazioni d'impatto sono effettuate nel quadro di proposte legislative e di altre iniziative della Commissione. Tutte le grandi iniziative legislative, di bilancio e di definizione delle politiche che abbiano un impatto significativo devono fare oggetto di una VI. Sono definite grandi iniziative politiche tutte quelle presentate nella strategia politica annuale (SPA) o, successivamente, nel programma di lavoro legislativo della Commissione (PLLC), con alcune eccezioni chiaramente definite. Possono inoltre essere coperte, caso per caso, altre iniziative significative³.
4. Il sistema di VI della Commissione si applica anche alla legislazione dell'UE in vigore in caso di revisione o aggiornamento dell'«*acquis communautaire*», come ad esempio nel quadro del «Programma modulato di semplificazione». Infine, nel 2009, il campo di applicazione del sistema di VI della Commissione è stato esteso alle modalità d'esecuzione (o decisioni di «comitatologia»). Queste modalità d'esecuzione rappresentano un'importante fonte legislativa per l'Unione, in quanto circa 250 comitati di comitatologia adottano ogni anno circa 2 600 misure di questo tipo. All'incirca, 1 000 di esse si basano su una legislazione adottata nel quadro della procedura di codecisione⁴.

LA COPERTURA DEL SISTEMA DI VALUTAZIONE D'IMPATTO DELLA COMMISSIONE È PIÙ AMPIA DI QUELLA DEI SISTEMI NAZIONALI COMPARABILI

5. Sistemi di VI pienamente operativi esistono solo in pochi Stati membri⁵. Il sistema di VI della Commissione ha inoltre un campo di applicazione differente e, per certi aspetti, più ampio rispetto ad altri sistemi dei paesi dell'OCSE (cfr. *allegato I*):
 - in primo luogo, gli altri sistemi di VI (come quello statunitense) riguardano solo le modalità d'esecuzione (ovvero, le misure di regolamentazione che precisano ulteriormente la legislazione già adottata dal Congresso; nel contesto dell'UE, tali misure sono comparabili alle decisioni di comitatologia);
 - in secondo luogo, alcuni paesi europei (quali, ad esempio, i Paesi Bassi e la Germania) concentrano la loro analisi della normativa in preparazione sulla valutazione degli oneri amministrativi. Nel caso della Commissione, questo è invece solo uno dei diversi aspetti esaminati nel quadro di una VI.

³ Commissione europea, *Impact Assessment Guidelines*, SEC(2005) 791, pag. 6.

⁴ Cfr. Commissione europea, Relazione della Commissione sui lavori dei comitati nel 2006, COM(2007) 842, 2007; Parlamento europeo, Gruppo di lavoro sulla riforma del Parlamento, *Second Interim Report on Legislative Activities and Inter-Institutional Relations*, 21 maggio 2008, PE 406.309/CPG/GT (documento interno del Parlamento europeo), Parte B, capitolo 4, pag. 41.

⁵ OCSE, *Indicators of Regulatory Management Systems, Regulatory Policy Committee, Relazione 2009; Evaluating Integrated Impact Assessments (EVIA)*, relazione finale, marzo 2008.

CONTENUTO DELLE RELAZIONI DI VALUTAZIONE D'IMPATTO DELLA COMMISSIONE

6. Le relazioni presentate a seguito delle VI dovrebbero identificare e valutare i problemi in questione e gli obiettivi perseguiti, evidenziare le principali opzioni per raggiungere l'obiettivo politico e analizzarne il probabile impatto a livello economico, ambientale e sociale. Esse dovrebbero anche esaminare i potenziali oneri amministrativi derivanti dalle opzioni proposte, valutare i possibili problemi di attuazione e di applicazione e specificare le disposizioni appropriate in materia di monitoraggio e valutazione per l'intervento o il programma proposto⁶.

RESPONSABILITÀ ORGANIZZATIVA, ASPETTI PROCEDURALI E COSTO DEL SISTEMA DI VALUTAZIONE D'IMPATTO DELLA COMMISSIONE

7. In seno alla Commissione, ciascuna direzione generale (DG) ha la responsabilità di elaborare proprie VI secondo gli orientamenti della Commissione. Dopo la prima versione del 2002, la documentazione di orientamento è stata aggiornata in tre occasioni, di cui l'ultima risale al gennaio 2009⁷. Le VI sono effettuate dagli agenti responsabili dell'iniziativa politica, assistiti da specifiche «unità di supporto per le valutazioni d'impatto». Dal 2007, un comitato per la valutazione d'impatto (IAB) offre un sostegno alla qualità e al controllo di tutte le VI in seno alla Commissione⁸.
8. Un progetto preliminare di relazione sulla VI deve accompagnare la proposta quando questa viene trasmessa per una consultazione interservizi. In seguito, un progetto finale di relazione sulla VI accompagnerà la proposta legislativa trasmessa per l'adozione definitiva al collegio dei commissari. La relazione definitiva di valutazione d'impatto viene trasmessa anche al Parlamento europeo ed al Consiglio, assieme alla proposta definitiva, e pubblicata nel sito internet «Europa»⁹.

⁶ Commissione europea, *Impact Assessment Guidelines*, SEC(2005) 791.

⁷ Commissione europea, «*Impact Assessment Guidelines*», SEC(2005) 791 del 15.6.2005, modificate il 15.3.2006; Commissione europea, «*Impact Assessment Guidelines*», SEC(2009) 92 del 15.1.2009.

⁸ Nota informativa del presidente alla Commissione, *Enhancing quality support and control for Commission IAs* (Miglioramento del sistema di sostegno alla qualità e di controllo della qualità delle valutazioni d'impatto in seno alla Commissione), Comitato di valutazione d'impatto, 14 novembre 2006.

⁹ http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/ia_carried_out_en.htm

ACCORDI INTERISTITUZIONALI TRA IL PARLAMENTO EUROPEO, IL CONSIGLIO E LA COMMISSIONE

9. Nel progetto interistituzionale «Legiferare meglio» del 2003, il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione concordano «(...) nel riconoscere l'apporto positivo fornito dalle analisi degli effetti per il miglioramento della qualità della legislazione comunitaria, in particolare per quanto riguarda il suo campo di applicazione e il suo contenuto»¹⁰. Nel 2005, è stato firmato un ulteriore accordo interistituzionale tra il Parlamento europeo (PE), il Consiglio e la Commissione relativo ad un «approccio comune sulle VI»¹¹.
10. Nel 2005, il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione avevano concordato che l'accordo interistituzionale avrebbe dovuto essere riesaminato entro la fine del 2007¹². Tale revisione non ha ancora avuto luogo. Nel 2008, come tappa preparatoria, il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione hanno presentato delle «relazioni-bilancio» che illustravano i rispettivi punti di vista in merito all'«approccio comune alla VI» a decorrere dal 2005¹³.
11. In diverse occasioni, il Parlamento europeo ha adottato risoluzioni in materia di miglioramento della regolamentazione e dell'utilizzo delle valutazioni d'impatto, che, in generale, ne riconoscevano l'utilità per quanto riguarda l'apporto di informazioni nel quadro del processo decisionale comunitario¹⁴. In maniera analoga, il Consiglio si è impegnato, nelle sue recenti conclusioni sul programma «Legiferare meglio», a tenere pienamente conto delle valutazioni d'impatto della Commissione, compresi i pareri del comitato per la valutazione d'impatto, al momento dell'esame delle proposte legislative¹⁵. Il Parlamento europeo e il Consiglio hanno trasmesso alla Corte i loro rispettivi punti di vista sulle tematiche contenute nella presente relazione (le lettere dei presidenti del Parlamento europeo e del Consiglio figurano in allegato).

¹⁰ Progetto interistituzionale «Legiferare meglio» (GU C 321 del 31.12.2003), paragrafo 28.

¹¹ Approccio interistituzionale comune sulle valutazioni d'impatto (14901/05 JUR, adottato il 29.11.2005), paragrafo 19.

¹² Approccio interistituzionale comune sulle valutazioni d'impatto (14901/05 JUR, adottato il 29.11.2005), paragrafo 19.

¹³ PE: La Conferenza dei presidenti delle Commissioni, *IA: The European Parliament's Experience, A Stock-taking Report of The Common Approach to IA*. Consiglio: Nota del direttore della direzione generale del segretariato generale, Direzione I, «Review of the Inter-institutional Common Approach to IA — State of play of the handling of IA in the Council», Bruxelles, 3.11.2008. Commissione: *Review of the Inter-institutional Common Approach to IA (IA) — Implementation of the Common Approach by the Commission*. Documento di lavoro del segretariato generale SG.C.2 D(2008) 9524.

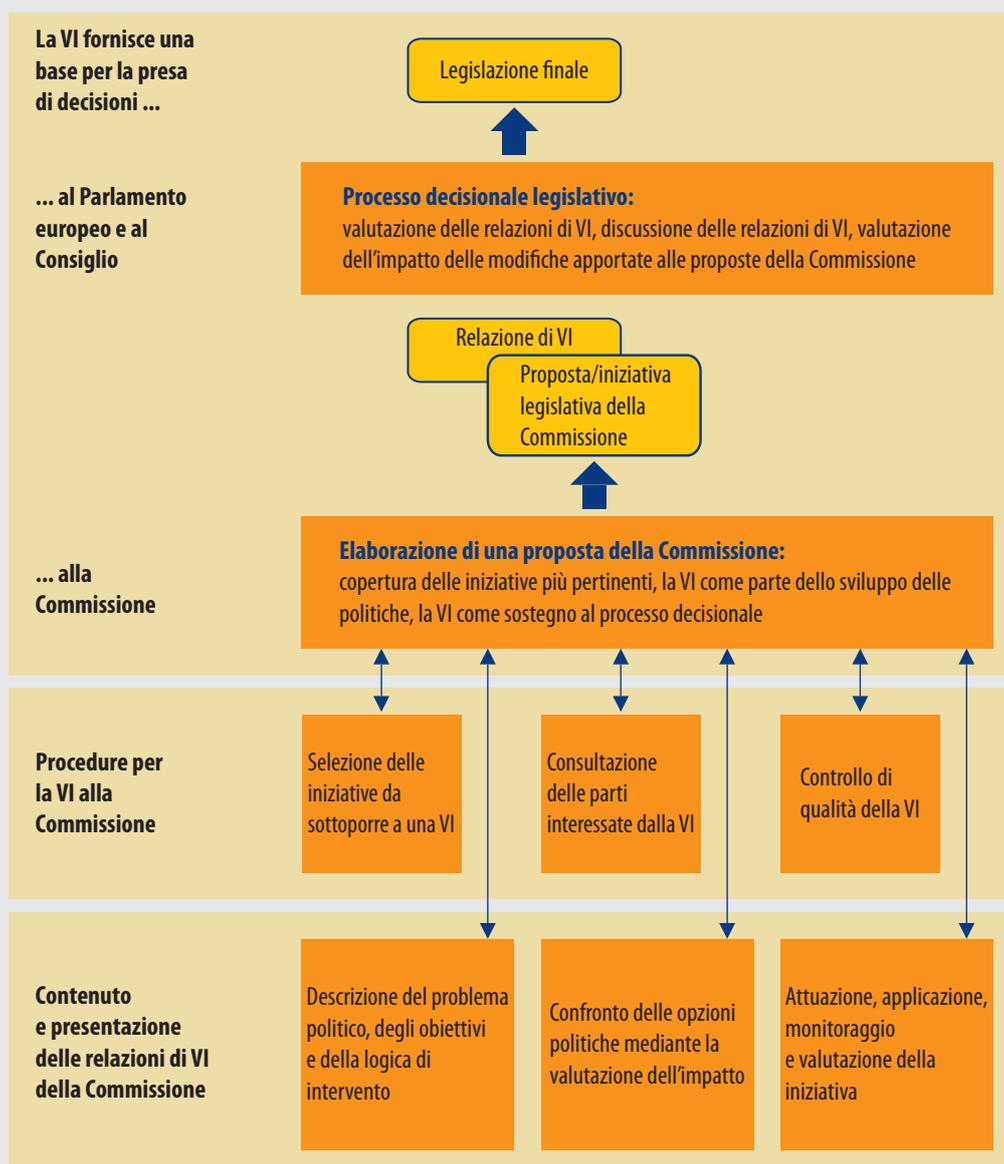
¹⁴ Risoluzione del 24 marzo 2004 sulla valutazione dell'impatto della normativa comunitaria e delle procedure di consultazione (2003/2079(INI)); Risoluzione del 10 luglio 2007 sulla riduzione dei costi amministrativi imposti dalla legislazione (2005/2140(INI)); Risoluzione del 16 maggio 2006 sull'attuazione, le conseguenze e l'impatto della legislazione vigente nel settore del Mercato interno (2004/2224(INI)); Risoluzione del 16 maggio 2006 su «Legiferare meglio 2004» — applicazione del principio di sussidiarietà (dodicesima relazione annuale) (2005/2055(INI)); Risoluzione del 4 settembre 2007 su «Legiferare meglio 2005»: applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità — 13ª relazione annuale (2006/2279(INI)); Risoluzione del 4 settembre 2007 sulla revisione del mercato unico (2007/2024(INI)); Risoluzione del 4 settembre 2007 su «Legiferare meglio nell'Unione europea» (2007/2095(INI)); Risoluzione del 21 ottobre 2008 su «Legiferare meglio 2006» sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità — 14ª relazione annuale (2008/2045(INI)); Parlamento europeo, Commissione giuridica, relazione su «Legiferare meglio nell'Unione europea» (2007/2095(INI)); A6-0273/2007 def., 2.7.2007: cfr. motivazione e punti 5-15, 21, 26, 30, 42-43.

¹⁵ Consiglio dell'Unione europea, Conclusioni del Consiglio «competitività» sul programma «Legiferare meglio», 17076/09, del 4.12.2009, punto 6.

12. Il **grafico 1** fornisce una visione globale del ruolo della valutazione d'impatto nell'elaborazione delle iniziative e delle proposte legislative della Commissione e nelle decisioni in merito.

GRAFICO 1

RUOLO DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO NELL'ELABORAZIONE DELLE INIZIATIVE E DELLE PROPOSTE LEGISLATIVE DELLA COMMISSIONE E NELLE DECISIONI IN MERITO



ESTENSIONE E APPROCCIO DELL'AUDIT

13. L'audit ha valutato se le VI della Commissione abbiano fornito un supporto al processo decisionale nell'ambito delle istituzioni dell'UE. In particolare, esso ha esaminato in che misura:

- la Commissione abbia proceduto a delle VI nel formulare le sue proposte, e se il Parlamento europeo e il Consiglio le abbiano consultate nel corso della procedura legislativa;
- le procedure relative alla VI stabilite dalla Commissione abbiano permesso alla stessa di sostenere adeguatamente lo sviluppo delle proprie iniziative;
- il contenuto delle relazioni di valutazione d'impatto della Commissione fosse adeguato e se la presentazione dei risultati abbia permesso di tenerne conto nel quadro del processo decisionale.

14. L'audit ha preso in esame il periodo 2003-2008 ed ha comportato, tra l'altro:

- un confronto tra elementi specifici del sistema di VI della Commissione con quelli di altri sistemi applicati altrove;
- un'analisi delle statistiche di produzione di VI e di un campione di relazioni di valutazione d'impatto (analisi effettuata con una griglia di valutazione relativa a cinque DG e corrispondente a circa un quarto di tutte le VI realizzate nel corso del periodo coperto dall'audit);
- interviste e inchieste presso coloro che effettuano, esaminano e utilizzano le VI della Commissione, all'interno o all'esterno di quest'ultima.

L'**allegato II** fornisce una descrizione più dettagliata della metodologia utilizzata per l'audit.

15. Le constatazioni sono state esaminate in rapporto agli specifici accordi interistituzionali¹⁶, agli orientamenti della Commissione¹⁷ e ad un insieme di buone pratiche rilevate in documenti politici¹⁸ e definite dall'OCSE¹⁹. La Corte ha invitato gruppi di esperti, composti da operatori nel campo delle VI e del programma «Legiferare meglio», a fornire supporto e consigli per tutto il corso dell'audit.

16. L'audit non ha riguardato l'analisi della qualità di singoli testi legislativi o il processo legislativo in quanto tale.

¹⁶ Progetto interistituzionale «Legiferare meglio»; Approccio interistituzionale comune sulle valutazioni d'impatto (VI), 2005.

¹⁷ Commissione europea, Comunicazione in materia di valutazione d'impatto, COM(2002) 276 def.; Commissione europea, Comunicazione «Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo — Principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate ad opera della Commissione», COM(2002) 704 def.; Nota informativa del presidente alla Commissione, «Migliorare il sostegno e il controllo della qualità delle valutazioni d'impatto della Commissione — Il comitato per la valutazione d'impatto» — 14 novembre 2006. Commissione europea, *2005/2006 Impact Assessment Guidelines*, SEC(2005) 791.

¹⁸ Relazione finale del Gruppo Mandelkern per il miglioramento della regolamentazione, 13 novembre 2001.

¹⁹ OCSE, *Regulatory Impact Analysis: Best Practice in OECD Countries*, 1997; OCSE, *APEC-OECD Integrated Checklist on Regulatory Reform: Final Draft*, 2005; OCSE, *Indicators of Regulatory Management Systems*, 2009.

OSSERVAZIONI

USO DELLE VALUTAZIONI D'IMPATTO NEL QUADRO DEL PROCESSO DECISIONALE ALLA COMMISSIONE, AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

- 17.** Le valutazioni d'impatto contribuiscono al processo decisionale mediante la raccolta e l'analisi sistematica d'informazioni relative agli interventi previsti e stimandone il probabile impatto²⁰. Gli accordi interistituzionali specifici tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione definiscono le VI, in primo luogo, come uno strumento per aiutare la Commissione a sviluppare le proprie iniziative politiche e proposte legislative. Di conseguenza, nel corso della procedura legislativa, le VI presentate dalla Commissione e, se del caso, quelle preparate dal Parlamento europeo e dal Consiglio, dovrebbero fornire le informazioni sulla cui base i legislatori possono decidere la maniera più appropriata per trattare il problema individuato.
- 18.** A tal fine, l'audit ha esaminato:
- in che misura la Commissione abbia svolto delle VI per le sue proposte legislative e altre iniziative e se tali valutazioni siano state attivamente utilizzate nel quadro dell'elaborazione delle sue politiche e delle sue proposte legislative;
 - se le VI della Commissione siano state percepite da coloro che le hanno utilizzate, al Parlamento europeo ed al Consiglio, quali contributi al processo decisionale legislativo e se abbiano influito sul modo in cui le proposte legislative sono state discusse in seno alle commissioni e gruppi di lavoro competenti;
 - in che misura i legislatori abbiano effettuato delle VI per le proprie modifiche sostanziali o abbiano richiesto alla Commissione di presentare degli aggiornamenti delle VI svolte alla luce di tali modifiche e se gli organi nazionali abbiano comunicato dati aggiuntivi per informare i responsabili del processo decisionale legislativo a livello dell'UE.

²⁰ Commissione europea, «Comunicazione della Commissione in materia di valutazione d'impatto», COM(2002) 276 def. del 2.6.2002, paragrafo 1.2.: La VI «... è il processo che consiste nell'analisi sistematica dei probabili effetti dell'intervento da parte delle autorità pubbliche».

LA VALUTAZIONE D'IMPATTO AIUTA LA COMMISSIONE A FORMULARE LE PROPRIE PROPOSTE

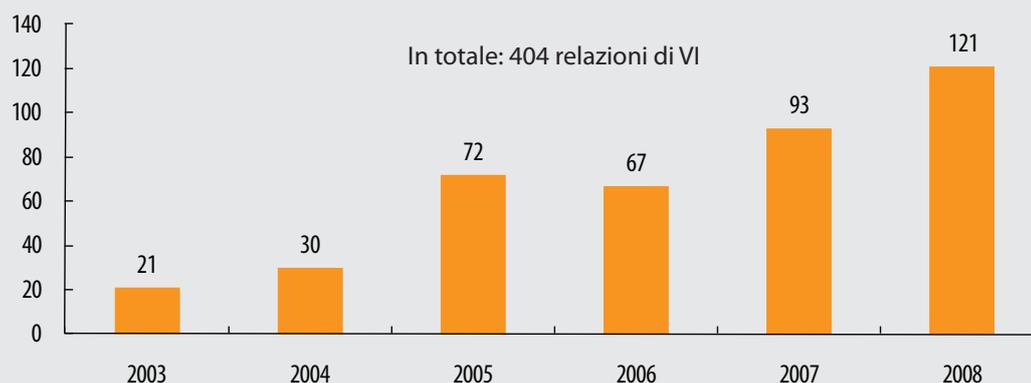
NOTEVOLE INCREMENTO DEL NUMERO DI VALUTAZIONI D'IMPATTO EFFETTUATE A PARTIRE DAL 2003

19. Nel corso del periodo esaminato, le VI hanno beneficiato di un forte sostegno istituzionale e sono state sempre più utilizzate per fornire un *input* allo sviluppo delle iniziative politiche e delle proposte legislative della Commissione²¹. Nel corso del periodo esaminato, sono state complessivamente pubblicate dalla Commissione 404 relazioni di valutazione d'impatto. Dal 2003, il numero delle VI svolte annualmente è aumentato sino a giungere a 121 relazioni nel 2008 (cfr. **grafico 2**).

²¹ José Manuel Barroso — Presidente della Commissione europea: Risposta al programma della Presidenza britannica, Parlamento europeo — Sessione plenaria, Bruxelles, 23 giugno 2005; *Uniting in peace: the role of Law in the European Union*, conferenza Jean Monnet, EUI Firenze, 31 marzo 2006; *Qualité de la législation européenne: le temps des résultats — Parlement Européen*, Strasburgo, 4 aprile 2006; Presentazione del programma di lavoro 2007 della Commissione europea, Parlamento europeo, Strasburgo, 14 novembre 2006; *Alive and kicking: the renewed Lisbon strategy is starting to pay off*, Bruxelles, 5 marzo 2007; «We are all new Europeans now», Parlamento lituano (Seimas), Vilnius, 29 marzo 2007. Günther Verheugen, «Better Regulation» Conferenza della Presidenza slovena, Lubljana, 17 aprile 2008.

GRAFICO 2

NUMERO DI VALUTAZIONI D'IMPATTO SVOLTE ANNUALMENTE



Fonte: Commissione europea.

IL TASSO DI COPERTURA INDICATO NEL PLLC DELLA COMMISSIONE È STATO RAGGIUNTO...

- 20.** La selezione delle iniziative da sottoporre ad una VI rappresenta una decisione importante, in termini di implicazioni politiche e di risorse necessarie. Nel corso del periodo preso in esame, la principale condizione per la selezione era che l'iniziativa figurasse nel PLLC, che contiene le principali iniziative politiche della Commissione quali indicate nella strategia politica annuale (SPA; cfr. **riquadro 2**).
- 21.** Dal 2003-2008, sono state effettuate VI per il 69 % di tutte le iniziative del PLLC. Dal 2005, conformemente ai criteri specificati all'epoca dalla Commissione, sono state effettuate VI per tutti gli elementi pertinenti indicati nel suo PLLC, e cioè per quelle iniziative che si riteneva avessero un impatto significativo.

RIQUADRO 2

INSIEME DELLE CONDIZIONI PER LA SELEZIONE DELLE INIZIATIVE DA SOTTOPORRE AD UNA VI

Nel 2003, il primo anno di attuazione del sistema di VI, la Commissione decise di selezionare un certo numero di proposte da sottoporre alla VI. La Commissione basò la selezione sull'importanza delle proposte scelte in funzione delle priorità politiche, della possibilità per i suoi servizi di effettuare le valutazioni a breve termine, e della necessità di mantenere un certo equilibrio tra i differenti tipi di proposte ed il coinvolgimento di tutta una serie di servizi. Il 2004 è stato il primo anno in cui la procedura di VI è stata pienamente integrata nel ciclo di programmazione e in cui l'uso delle VI è stato ampliato per coprire un insieme di proposte elencate nel PLLC che si riteneva avessero effetti significativi²². Dal 2005, si richiedono delle VI per tutte le iniziative contenute nel PLLC²³, ad eccezione di alcuni tipi di iniziative²⁴.

²² Cfr. SPA 2005; COM (2004) 133 def. del 25.2.2004. PLLC 2004, COM (2003) 645 def., allegato 2: queste iniziative comprendevano le principali proposte pre-legislative, legislative e di definizione delle politiche.

²³ Commissione europea, «Impact Assessment Guidelines», SEC(2005) 791, del 15.6.2005, nella versione modificata del 15.3.2006, norme procedurali (II.1).

²⁴ Sono esclusi i «libri verdi», le proposte di consultazione dei «partner sociali», le decisioni e relazioni periodiche della Commissione, le proposte derivanti da obblighi internazionali, le misure della Commissione derivanti dal suo potere di supervisione sulla corretta applicazione della legislazione comunitaria e le decisioni esecutive.

... E UNA TENDENZA CRESCENTE AD EFFETTUARE VALUTAZIONI D'IMPATTO ANCHE PER INIZIATIVE CHE NON RIENTRANO NEL PLLC

22. Coerentemente con le sue norme ed in base ad una valutazione caso per caso, la Commissione ha anche realizzato delle VI per iniziative non rientranti nel PLLC²⁵. Nel 2008, tali VI rappresentavano la maggioranza delle valutazioni effettuate nello stesso anno (cfr. **grafico 3**).

LA REALIZZAZIONE DI VALUTAZIONI D'IMPATTO STA DIVENTANDO UNA PRATICA CORRENTE NELLA DEFINIZIONE DELLE POLITICHE DELLA COMMISSIONE

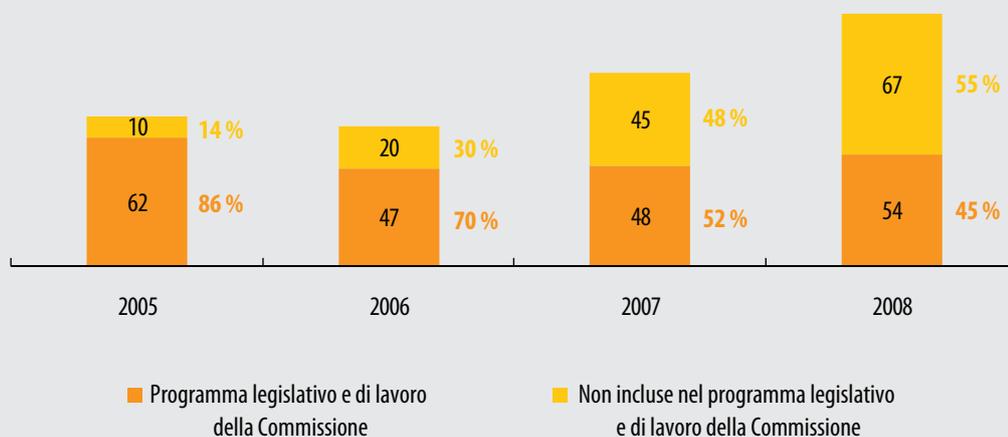
23. La VI diviene sempre più parte integrante della cultura di definizione delle politiche alla Commissione. Nel corso degli ultimi anni, la Commissione ha dispensato formazioni approfondite in tema di metodologia di valutazione d'impatto. La Commissione definisce le modalità con cui devono essere realizzate le VI in una serie di orientamenti specifici, emanati dal segretariato generale e applicabili in tutti i dipartimenti e servizi. Dal 2002, questo materiale informativo è stato aggiornato in tre occasioni, da ultimo nel gennaio 2009²⁶.

²⁵ Queste iniziative (che sono suscettibili di avere impatti potenziali significativi, che affrontano aspetti nuovi o sensibili o interessano in maniera particolare le parti in causa e che dunque giustificano la realizzazione di una VI) sono selezionate in base ad uno *screening* effettuato dal segretariato generale, con il supporto dello IAB (comitato per la valutazione d'impatto).

²⁶ Commissione europea, «*Impact Assessment Guidelines*», SEC(2005) 791, del 15.6.2005, nella versione modificata del 15.3.2006; Commissione europea, «*Impact Assessment Guidelines*», SEC(2009) 92, del 15.1.2009.

GRAFICO 3

RIPARTIZIONE DELLE VALUTAZIONI D'IMPATTO EFFETTUATE TRA IL 2005 ED IL 2008 — CONFRONTO TRA QUELLE INSERITE NEL PLLC E LE ALTRE



Fonte: Analisi dei dati della Commissione svolta dalla Corte.

24. Dal 2007, un comitato per la valutazione d'impatto (IAB), con il sostegno del segretariato generale della Commissione (SG), esamina la qualità delle VI svolte dalle direzioni generali. Di recente, inoltre, negli orientamenti per la VI, è stato specificato che i direttori generali devono assumersi la responsabilità circa la validità della metodologia dei documenti di VI, apponendo la propria firma sui progetti di relazione VI presentati allo IAB per il controllo di qualità²⁷. Gli orientamenti prescrivono anche il ricorso a «gruppi di pilotaggio» per le VI, al fine di garantire la coerenza tra i settori delle politiche nell'esercizio delle valutazioni d'impatto.

²⁷ Commissione europea, 2009 *Impact Assessment Guidelines*, SEC(2009) 92.

LE VALUTAZIONI D'IMPATTO SERVONO SOPRATTUTTO A CONFIGURARE LE PROPOSTE DELLA COMMISSIONE

25. L'audit ha rilevato che la Commissione non ha utilizzato le VI per decidere se procedere o meno con una proposta. La decisione in merito al lancio di una iniziativa viene generalmente presa prima che venga finalizzata la relazione di valutazione d'impatto. La Commissione utilizza piuttosto la VI per raccogliere ed esaminare elementi probatori che, nel corso del processo di elaborazione della politica, vengono utilizzati per migliorare l'iniziativa proposta (cfr. a titolo di esempio il riquadro 3).

RIQUADRO 3

LA VALUTAZIONE D'IMPATTO AIUTA A MIGLIORARE L'INIZIATIVA PROPOSTA: «ROAMING I»

Nel caso «Roaming I»²⁸, la decisione di legiferare mediante un regolamento²⁹, (piuttosto che con una direttiva, oppure di non legiferare affatto) è stata mantenuta, ma la proposta legislativa è stata aggiustata durante la procedura di VI. Nella sua seconda fase di consultazione, la Commissione aveva proposto un approccio regolamentare definito «*Home Pricing Principle*» (principio della tariffa del paese d'origine) quale possibile mezzo per affrontare i problemi nel mercato del *roaming*. Nella VI, che seguiva il processo di consultazione pubblica, la Commissione ha fatto proprio il punto di vista della maggioranza degli interpellati, ed ha proposto in definitiva un approccio alternativo (e cioè l'approccio «European Home Market» (meccanismo del mercato domestico europeo)) che offriva una soluzione migliore ai problemi del mercato del *roaming*.

²⁸ COM(2006) 382.

²⁹ Allocuzione della signora Reding, membro della Commissione europea, dinanzi al gruppo dei regolatori europei, 8 febbraio 2006.

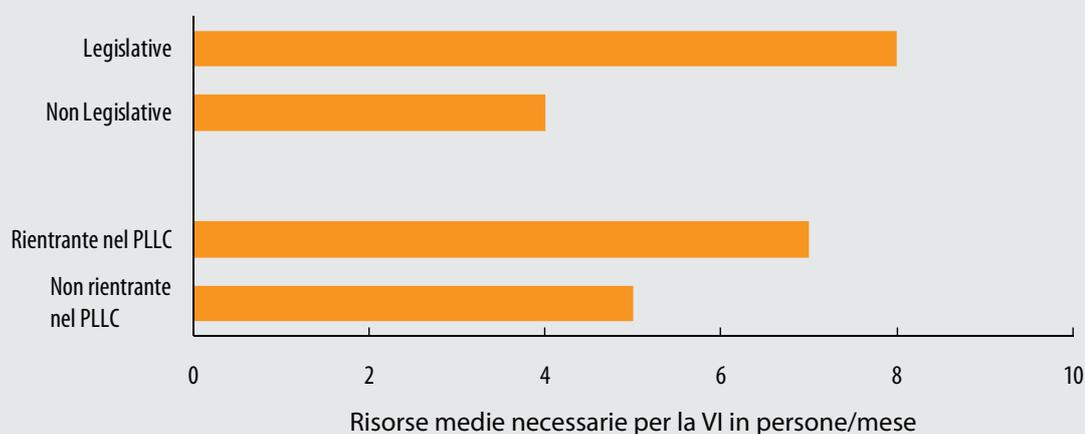
26. L'audit ha anche mostrato che, specie nel corso degli ultimi anni, il concetto di VI si è ampliato, con l'analisi di un maggior numero di opzioni alternative e l'assegnazione mirata delle risorse alla valutazione di iniziative, secondo la loro importanza:

- *analisi di un ventaglio sempre più ampio di politiche alternative*: gli agenti della Commissione incaricati di redigere le proposte legislative e le rispettive VI hanno riferito che, nel predisporre un'iniziativa politica, il processo di VI richiede ora di considerare un maggior numero di alternative che non in precedenza. Si è rilevato che, nel corso del periodo esaminato, è cresciuto il numero di opzioni alternative presentate nelle relazioni VI. In particolare, per le VI realizzate nel 2007 e 2008, l'analisi della Corte ha mostrato che la Commissione, nell'ambito delle sue VI, ha analizzato in maniera crescente le diverse alternative regolamentari possibili;
- *risorse assegnate prioritariamente alle proposte legislative e alle iniziative inserite nel PLLC*: La Commissione ritiene che dovrebbero essere assegnate maggiori risorse all'analisi delle iniziative più significative che non a quelle meno rilevanti, un concetto che negli orientamenti della Commissione viene definito come il principio dell'analisi proporzionata³⁰. In base alle stime fornite dalla Commissione, si può constatare che viene dedicato più tempo alle VI effettuate per proposte legislative (rispetto alle iniziative non legislative) e che rientrano nel PLLC (rispetto a quelle che non vi figurano) (cfr. **grafico 4**). Ciò indica che la Commissione concentra le proprie risorse in funzione delle priorità predefinite.

³⁰ Commissione europea, 2009 *Impact Assessment Guidelines*, SEC(2009) 92, Capitolo 3, pagg. 12-16.

GRAFICO 4

RISORSE MEDIE, IN TERMINI DI PERSONALE, UTILIZZATE PER LA PRODUZIONE DELLE RELAZIONI DI VALUTAZIONE D'IMPATTO



Nota: 52 relazioni di valutazione d'impatto.

Fonte: Analisi dei dati della Commissione svolta dalla Corte (2009).

LE VALUTAZIONI D'IMPATTO SONO ATTIVAMENTE UTILIZZATE PER LA PRESA DI DECISIONI A LIVELLO DEL COLLEGIO DEI COMMISSARI

27. Alla Commissione, le iniziative e le valutazioni d'impatto sono elaborate nell'ambito delle direzioni generali sotto l'autorità del commissario responsabile di un dato settore politico. Successivamente, le proposte della Commissione sono adottate dal collegio dei commissari e tali decisioni sono generalmente preparate dai membri dei gabinetti nell'ambito di riunioni settimanali. Secondo i membri dei gabinetti della Commissione che sono stati intervistati, le relazioni di valutazione d'impatto rappresentano una valida fonte di informazioni in merito alle proposte avanzate dagli altri commissari, e le VI (unitamente ai relativi pareri dello IAB) vengono regolarmente discusse nelle riunioni preparatorie settimanali.

LE RELAZIONI DI VALUTAZIONE D'IMPATTO DELLA COMMISSIONE SONO RITENUTE, DALLA MAGGIOR PARTE DI COLORO CHE LE UTILIZZANO AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO, FONTI D'INFORMAZIONI PERTINENTI NELL'AMBITO DEL PROCESSO DECISIONALE LEGISLATIVO

LE RELAZIONI DI VALUTAZIONE D'IMPATTO DELLA COMMISSIONE SONO TRASMESSE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO UNITAMENTE ALL'INIZIATIVA POLITICA

28. Le relazioni di valutazione d'impatto devono essere messe a disposizione del Parlamento europeo e del Consiglio *«integralmente e liberamente»*, in modo da offrire ai legislatori un quadro completo degli elementi probatori presentati nella relazione VI³¹. Nel corso del periodo esaminato, tutte le relazioni di valutazione d'impatto che accompagnavano proposte legislative sono state trasmesse ad entrambe le istituzioni.

³¹ Progetto interistituzionale «Legiferare meglio», in particolare punti 25 e 29; Approccio interistituzionale comune sulle valutazioni d'impatto (14901/05 JUR, adottato il 29.11.2005), in particolare punti 5, 6 e 13.

RIQUADRO 4

ESEMPIO DI «BUONA PRATICA» PER UNA VALUTAZIONE D'IMPATTO CHE È STATA PRESENTATA E DISCUSSA IN SENO AD UN GRUPPO DI LAVORO DI UNA COMMISSIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

Alla commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori, una riunione del gruppo di lavoro è stata dedicata alla presentazione e discussione della VI sulla proposta di direttiva sui diritti dei consumatori³². Dopo una breve presentazione della VI da parte di un rappresentante della Commissione, diversi deputati hanno commentato la sostanza della relazione di valutazione d'impatto e formulato suggerimenti sugli aspetti che avrebbero richiesto ulteriore attenzione da parte della Commissione. Questo esempio dimostra che le VI possono svolgere un ruolo nell'informazione dei legislatori e che il fatto di discutere le relazioni di VI con gli eurodeputati può fornire un importante *feed-back* alla Commissione riguardo alla proposta legislativa.

³² COM(2008) 614.

LE VALUTAZIONI D'IMPATTO DELLA COMMISSIONE SONO RARAMENTE DISCUSSE NELLE RIUNIONI DELLE COMMISSIONI DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEI GRUPPI DI LAVORO DEL CONSIGLIO

29. Al Parlamento europeo e al Consiglio, la pratica raccomandata consiste nel discutere la VI della Commissione ogniqualvolta venga presentata una proposta³³. Tuttavia, la pratica corrente osservata sia al Parlamento che al Consiglio è ben diversa dall'approccio raccomandato:

- al Parlamento europeo, le relazioni di valutazione d'impatto della Commissione non vengono sistematicamente presentate e discusse nelle riunioni delle commissioni. L'audit ha constatato che la Commissione è stata invitata a presentare le sue VI solo in casi eccezionali (cfr. **riquadro 4** per un esempio di «buona pratica»). L'analisi di oltre 12 000 documenti pubblici delle commissioni del Parlamento europeo della legislatura 2004-2009 ha evidenziato che solo in un documento si faceva esplicito riferimento ad una valutazione d'impatto della Commissione³⁴;
- gli orientamenti interni del Consiglio suggeriscono che le VI della Commissione siano discusse a livello dei gruppi di lavoro (GL)³⁵. In base a quanto dichiarato dai funzionari del Consiglio che sono stati intervistati, una discussione formale della VI e, se necessario una presentazione da parte della Commissione, viene decisa caso per caso (cfr. **riquadro 5** per un esempio di «buona pratica»). Un esame del registro pubblico dei documenti del Consiglio per il periodo 2004-2009 ha mostrato che solo quattro documenti facevano esplicito riferimento ad una VI della Commissione.

³³ Conferenza dei presidenti di commissione del PE, *IA Handbook*, 17 luglio 2008; Consiglio dell'Unione europea, Segretariato generale, *Handling IAs in Council: Indicative Guidance For Working Party Chairs*, Lussemburgo, 2007.

³⁴ Parlamento europeo, commissione Industria, ricerca ed energia, ITRE(2008)0123_1; 23 gennaio 2008, Riunione 17:00 - 18:30; Lettera del commissario Piebalgs sulla VI della Commissione, seguito dello scambio di opinioni sul pacchetto energetico elettricità e gas.

³⁵ Consiglio dell'UE, Segretariato generale, *Handling IAs in Council. Indicative guidance for working party chairs*, 2007.

RIQUADRO 5

ESEMPI DI «BUONE PRATICHE» RIGUARDANTI LA DISCUSSIONE DELLE VALUTAZIONI D'IMPATTO NEL GRUPPO DI LAVORO DEL CONSIGLIO

Nel corso del periodo preso in esame, due VI nel campo della politica energetica sono state presentate al gruppo di lavoro del Consiglio: il pacchetto legislativo sul mercato interno per l'elettricità e il gas³⁶ e il pacchetto di misure attuative per la realizzazione degli obiettivi fissati dall'UE in materia di cambiamento climatico e fonti energetiche rinnovabili per il 2020³⁷. In entrambi i casi, la discussione ha avuto luogo su suggerimento della Commissione. Non è stata limitata ad una riunione del GL ma ha alimentato molto il dibattito al Consiglio nel corso di tutto il processo decisionale legislativo.

³⁶ COM(2007) 528, COM(2007) 529, COM(2007) 530, COM(2007) 531 e COM(2007) 532.

³⁷ COM(2008) 16, COM(2008) 17 e COM(2008) 19.

LE VALUTAZIONI D'IMPATTO DELLA COMMISSIONE FORNISCONO AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO UNA DOCUMENTAZIONE PERTINENTE E INFORMATIVA A SOSTEGNO DELLE PROPOSTE

- 30.** Sebbene nei documenti ufficiali del Parlamento europeo e del Consiglio non si faccia quasi mai riferimento, in maniera formale, alle VI della Commissione, coloro che utilizzano le relazioni di valutazione d'impatto della Commissione in entrambe le istituzioni vi ravvisano una fonte d'informazioni supplementari pertinenti a sostegno della proposta della Commissione (cfr. **grafico 5**).

GRAFICO 5

INDAGINE PRESSO IL GRUPPO DI LAVORO DEL CONSIGLIO: RUOLO DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO DELLA COMMISSIONE NEL PROCESSO DECISIONALE IN SENO AL CONSIGLIO

	D'accordo	Non d'accordo	Non sa
La VI della Commissione svolge un ruolo importante nel processo decisionale in seno al Consiglio.	53 %	35 %	12 %
	Sempre/il più delle volte/Spesso	Di rado/Mai	Non sa
La VI ha influito sulle decisioni o posizioni prese dalla delegazione.	50 %	42 %	8 %
Le delegazioni commentano la sostanza della VI nel corso delle riunioni dei gruppi di lavoro.	38 %	55 %	7 %
Le delegazioni chiedono ulteriori dettagli alla Commissione riguardo alla sua valutazione.	35 %	57 %	8 %

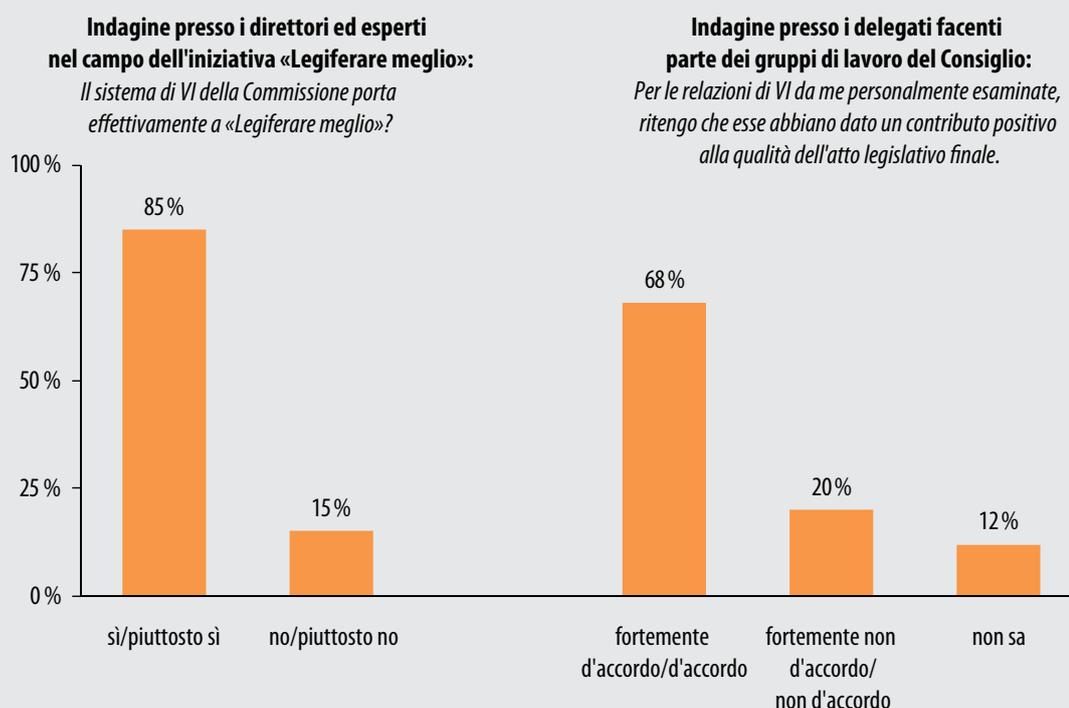
Fonte: Indagine della Corte presso il gruppo di lavoro del Consiglio (2009).

**GLI UTILIZZATORI RITENGONO CHE LE VALUTAZIONI D'IMPATTO
ABBIANO AVUTO UN EFFETTO POSITIVO SULLA QUALITÀ DELLA
LEGISLAZIONE DELL'UE**

- 31.** Nel corso dell'audit, gli utilizzatori intervistati al Parlamento europeo e al Consiglio hanno generalmente espresso il loro sostegno riguardo alla VI. Un'ampia maggioranza di coloro che hanno risposto all'indagine presso i GL del Consiglio (68 %) riteneva che le relazioni di valutazione d'impatto che avevano esaminato avessero influito positivamente sulla qualità dell'atto giuridico finale. Tale opinione positiva sul sistema di VI della Commissione è stata anche corroborata dagli esperti nazionali nel campo del miglioramento della regolamentazione intervistati alla riunione del DEBR (*Directors and Experts on Better Regulation*) nel giugno 2009. Più di 8 intervistati su 10 (85 %) ritenevano che la VI contribuisse all'obiettivo politico dell'UE di «Legiferare meglio» (cfr. **grafico 6**).

GRAFICO 6

**INDAGINI: CONTRIBUTO DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO
ALL'INIZIATIVA «LEGIFERARE MEGLIO»**



Nota: 26 / 90 risposte.

Fonte: Indagine della Corte presso il gruppo di lavoro del Consiglio / Indagine presso i direttori ed esperti nel campo dell'iniziativa «Legiferare meglio» (2009).

I GRUPPI D'INTERESSE E LE ORGANIZZAZIONI DELLA SOCIETÀ CIVILE TENGONO CONTO DELLE VALUTAZIONI D'IMPATTO QUANDO CONTRIBUISCONO ALLA DISCUSSIONE DELLE PROPOSTE LEGISLATIVE

- 32.** L'esame pubblico delle proposte legislative è di fondamentale importanza in relazione all'obiettivo strategico «Legiferare meglio». Le relazioni di valutazione d'impatto finali della Commissione sono documenti pubblici disponibili online per tutte le parti interessate non appena viene proposta l'iniziativa corrispondente. Si tratta di una buona pratica a livello internazionale (cfr. *allegato I*).
- 33.** Dai colloqui con le organizzazioni che rappresentano gruppi di interesse e la società civile³⁸ è emerso che i loro rappresentanti tenevano sistematicamente conto delle VI, anche se alcuni hanno indicato di considerarle una giustificazione della proposta della Commissione invece che una valutazione indipendente del possibile impatto. Questa critica è stata più accentuata nei primi anni di applicazione del sistema, ed è poi diventata meno rilevante.

LE MODIFICHE ALLA PROPOSTA INIZIALE DELLA COMMISSIONE NON DANNO LUOGO A VALUTAZIONI SUPPLEMENTARI DEL POTENZIALE IMPATTO

IL PARLAMENTO ED IL CONSIGLIO HANNO SVOLTO OTTO VALUTAZIONI DI IMPATTO DELLE MODIFICHE APPORTATE A PROPOSTE DELLA COMMISSIONE

- 34.** La struttura istituzionale dell'Unione europea implica un processo decisionale legislativo diverso da quello della maggior parte degli Stati membri. In base al trattato, il Parlamento europeo e il Consiglio agiscono in qualità di legislatori, ma solo la Commissione dispone del diritto di iniziativa. Con il trattato di Lisbona, la procedura di codecisione è stata estesa a un maggior numero di settori.

³⁸ Business Europe, Eurochambers, Organizzazione europea dei consumatori (BEUC), Ufficio ambientale europeo (EEB), Federazione europea per i trasporti e l'ambiente, Confederazione europea dei sindacati (ETUC), Social platform, Fondo mondiale per la natura (WWF).

35. In pratica, quasi tutte le proposte della Commissione sono modificate (talvolta in misura significativa) dal legislatore durante la procedura legislativa. Pertanto il Parlamento europeo e il Consiglio hanno convenuto che, nei casi in cui si applica la procedura di codecisione, essi possano «(...) sulla base di criteri e procedure definiti in comune, far procedere ad analisi preliminari degli effetti in vista dell'adozione di eventuali emendamenti di merito sia in prima lettura, sia nella fase di conciliazione»³⁹. Tale impegno è stato riaffermato nel 2005 nell'accordo interistituzionale su un approccio comune sulle valutazioni d'impatto⁴⁰.

36. Questo aspetto dell'accordo interistituzionale, però, è stato solo parzialmente attuato dal Parlamento europeo e dal Consiglio. Tra il 2005 e il 2008, il Parlamento europeo ha adottato 377 atti di diritto derivato e il Consiglio 1946⁴¹. Dall'audit è emerso che durante tale periodo:

- il Parlamento europeo aveva eseguito VI per le modifiche apportate a sette proposte⁴² e
- il Consiglio aveva effettuato una VI⁴³.

37. Il Parlamento europeo⁴⁴ e il Consiglio⁴⁵ hanno recentemente ribadito il loro impegno a eseguire VI sulle modifiche sostanziali da loro introdotte. Tuttavia, se da un lato il Parlamento europeo ha creato le condizioni per produrre i propri studi di VI definendo un contratto quadro con le relative procedure, ciò non è avvenuto presso il Consiglio⁴⁶.

³⁹ Progetto interistituzionale «Legiferare meglio» (2003/C 321/01, articolo 30).

⁴⁰ Approccio interistituzionale comune sulle valutazioni d'impatto (14901/05 JUR, adottato il 24.11.2005).

⁴¹ Cfr. http://eur-lex.europa.eu/RECH_menu.do?ihmlang=en (data ultima consultazione 15 giugno 2009).

⁴² VI: *The European Parliament's Experience — A Stock-Taking Report of the Common Approach to IA, The Conference of Committee Chairs*, dicembre 2008 (Valutazioni d'impatto sulle seguenti modifiche: 1) sostanze prioritarie in materia di acque (febbraio 2008); 2) alcuni aspetti della direttiva sull'orario di lavoro (luglio 2007); 3) «Interoperabilità del sistema ferroviario nella Comunità II» (aprile 2007); 4) proposta di direttiva sulla qualità dell'aria (settembre 2006); 5) quantità nominali dei prodotti preconfezionati (novembre 2005); 6) VI degli obiettivi di riciclaggio della direttiva quadro sui rifiuti (maggio 2008); 7) direttiva 2006/66/CE relativa a pile e accumulatori e ai rifiuti di pile e accumulatori e che abroga la direttiva 91/157/CEE (novembre 2005).

⁴³ Direttiva 2006/66/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 6 settembre 2006 relativa a pile e accumulatori e ai rifiuti di pile e accumulatori e che abroga la direttiva 91/157/CEE (GU L 266 del 26.9.2006, pag. 1).

⁴⁴ Parlamento europeo, commissione giuridica, relatrice Katalin Lévai, relazione su «Legiferare meglio nell'Unione europea» (2007/2095(INI)); A6-0273/2007 finale, 2.7.2007: in particolare, cfr. la motivazione e i paragrafi 5-15, 21, 26, 30, 42 e 43; Parlamento europeo, gruppo di lavoro sulla riforma del Parlamento, *Second Interim Report on Legislative Activities and Inter-Institutional Relations*, 21 maggio 2008, PE 406.309/CPG/GT (documento interno del Parlamento), Parte A, paragrafo 1.3, pag. 13-14).

⁴⁵ Segretariato generale del Consiglio, conclusioni del Consiglio Competitività sul miglioramento della regolamentazione, 9663/09 COMPET 264, 13.5.2009; paragrafo 13.

⁴⁶ Nota del direttore del segretariato generale, direzione generale C, direzione I, *Review of the Inter-institutional Common Approach to IA – State of play of the handling of IA in the Council*, Bruxelles, 3.11.2008.

LE VALUTAZIONI D'IMPATTO SVOLTE DALLA COMMISSIONE NON SONO AGGIORNATE DURANTE LA PROCEDURA LEGISLATIVA

- 38.** Il Parlamento europeo o il Consiglio, oltre ad eseguire le loro VI, in virtù degli accordi interistituzionali, possono invitare la Commissione ad aggiornare la propria valutazione d'impatto originaria alla luce delle modifiche adottate dal Parlamento europeo o dal Consiglio⁴⁷.
- 39.** L'aggiornamento delle relazioni di valutazione d'impatto della Commissione sarebbe maggiormente pertinente per atti normativi significativi o qualora si proponga l'adozione di modifiche significative alla proposta iniziale della Commissione (ad esempio per quanto riguarda la logica di intervento o gli strumenti utilizzati)⁴⁸.
- 40.** Dall'audit è però emerso che le VI svolte dalla Commissione non erano state aggiornate durante il periodo preso in esame dall'audit. Ciò non è avvenuto nemmeno per la «direttiva servizi», che è stata significativamente modificata durante la procedura legislativa (cfr. **riquadro 6**).

⁴⁷ Approccio interistituzionale comune sulle valutazioni d'impatto (14901/05 JUR, adottato il 29.11.2005), punto 12.

⁴⁸ Progetto interistituzionale «Legiferare meglio» (2003/C 321/01), in particolare punto 30.

RIQUADRO 6

ESEMPIO DI PROPOSTE DELLA COMMISSIONE PER UNA «DIRETTIVA RELATIVA AI SERVIZI NEL MERCATO INTERNO»

Con la sua proposta legislativa, la Commissione mirava a ridurre gli ostacoli agli scambi transfrontalieri di servizi all'interno dell'UE. La proposta iniziale della Commissione è stata presentata nel marzo 2004⁴⁹ e la relativa relazione di valutazione d'impatto nel gennaio 2004⁵⁰. Il 22 marzo 2005, il Consiglio ha ritenuto che la Commissione dovesse rivedere in misura consistente la propria proposta iniziale, al fine di meglio preservare il modello sociale europeo. Il 5 aprile 2006 la Commissione ha presentato una proposta modificata al Consiglio, che integrava la maggior parte delle modifiche votate dal Parlamento europeo in prima lettura, conformemente alla procedura di codecisione. Il 29 maggio 2006, il Consiglio ha approvato il testo modificato⁵¹. Non è stata però presentata alcuna VI modificata che tenesse conto dell'impatto che sarebbe derivato dalle modifiche apportate alla proposta iniziale. La proposta modificata è stata infine adottata il 12 dicembre 2006 dal Parlamento europeo e dal Consiglio (direttiva 2006/123/CE).

⁴⁹ Commissione europea, Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno COM(2004) 2 def./3, del 5.3.2004

⁵⁰ SEC(2004) 21.

⁵¹ Parere del Parlamento europeo del 16 febbraio 2006, posizione comune del Consiglio del 24 luglio 2006 (GU C 270 E del 7.11.2006, pag. 1) e posizione del Parlamento europeo del 15 novembre 2006, decisione del Consiglio dell'11.12.2006.

USO DELLE VALUTAZIONI D'IMPATTO NAZIONALI DEGLI STATI MEMBRI DURANTE LA PROCEDURA LEGISLATIVA: «BUONA PRATICA» DEL REGNO UNITO

- 41.** Inoltre, anche le amministrazioni nazionali possono eseguire VI di proposte della Commissione al fine di definire la posizione negoziale del loro governo in sede di Consiglio. Dall'audit è emerso però che, in pratica, soltanto il Regno Unito intende sistematicamente utilizzare il proprio sistema nazionale di VI a tale scopo (cfr. **riquadro 7**).

RIQUADRO 7

VALUTAZIONI D'IMPATTO NAZIONALI SULLE PROPOSTE DELLA COMMISSIONE — «BUONE PRATICHE» INTERNAZIONALI

Il Regno Unito procede a VI nazionali su iniziative significative della Commissione allo scopo di sostenere la posizione negoziale della propria rappresentanza permanente⁵². Esso esegue le proprie VI utilizzando in genere dati relativi al Regno Unito, e può in tal modo completare l'analisi presentata nella VI della Commissione. In Germania, il Bundestag ha introdotto l'obbligo di valutare le implicazioni della normativa proposta in sede UE, ma di fatto, finora tale procedura non è stata mai applicata⁵³. In Polonia, le autorità hanno anche il mandato di preparare una VI nazionale per proposte di legge significative, ma finora ciò non ha condotto alla redazione di una VI formale.

⁵² UK Better Regulation Executive, *IA guidance*, <http://www.berr.gov.uk/files/file44544.pdf>.

⁵³ Accordo tra il Bundestag tedesco e il governo federale sulla cooperazione su questioni relative all'UE per quanto riguarda l'attuazione della sezione 6 della legge sulla cooperazione tra il governo federale e il Bundestag tedesco su questioni relative all'UE (*Vereinbarung zwischen dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union in Ausführung des § 6 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union*); paragrafo 1.5.; *Bundesgesetzblatt* 2006 Parte I n. 44 Bonn, 30 settembre 2006.

LE PROCEDURE DELLA COMMISSIONE PER LA PREPARAZIONE DI VALUTAZIONI D'IMPATTO

- 42.** Le procedure applicate dalla Commissione per la preparazione delle VI determinano il modo in cui queste contribuiscono al processo decisionale interno alla Commissione. A tale fine, l'audit ha esaminato se l'approccio applicato dalla Commissione permetta di garantire:
- che le iniziative scelte per essere sottoposte a VI siano quelle con un impatto maggiormente significativo o politicamente più sensibili;
 - che le parti interessate siano consultate nelle fasi più importanti del processo di VI e
 - che vi sia un controllo di qualità sul lavoro di VI.

NECESSITÀ DI MAGGIORE TRASPARENZA NELLA PROCEDURA DI SELEZIONE E DI UN'ATTIVITÀ DI VALUTAZIONE D'IMPATTO MIRATA

- 43.** Nei propri orientamenti, la Commissione specifica i criteri in base ai quali i suoi servizi (nonché il segretariato generale) dovrebbero stabilire quali iniziative debbano essere oggetto di VI. In particolare, le VI dovrebbero focalizzarsi su quelle iniziative che hanno ripercussioni più significative sui cittadini, sulle imprese e sulle amministrazioni o che sono politicamente sensibili.

LA SELEZIONE DELLE INIZIATIVE SU CUI ESEGUIRE UNA VALUTAZIONE D'IMPATTO SVOLTA DALLA COMMISSIONE È BASATA SU UN'ANALISI DEI SINGOLI CASI

- 44.** La decisione di procedere o meno ad una VI viene presa a seguito di un'analisi dei singoli casi. La Commissione non utilizza indicatori quantificabili (quali la stima dell'incidenza finanziaria) per stabilire soglie al di sopra delle quali si debba procedere ad una VI. Un approccio che impiega tali soglie è invece adottato in alcuni paesi OCSE (cfr. *allegato I*). Per le VI di proposte legislative che non figurano nel programma legislativo e di lavoro della Commissione (PLLC), le ragioni della scelta delle iniziative da analizzare non vengono rese pubbliche.

LE COMUNICAZIONI MENSILI RELATIVE ALL'ATTIVITÀ LEGISLATIVA DELLA COMMISSIONE NON MENZIONANO LA PIANIFICAZIONE DEI LAVORI DI VALUTAZIONE D'IMPATTO

- 45.** Ogni mese, un riepilogo di tutte le proposte di legge in corso di elaborazione presso la Commissione (relazione di pianificazione) viene trasmesso al Parlamento europeo e al Consiglio ereso pubblico sul sito Europa. Tale riepilogo mensile non indica però quali iniziative saranno oggetto di una VI, a differenza di quanto avviene nel sistema statunitense, dove ciò è chiaramente evidenziato nel catalogo generale delle attività normative in corso di elaborazione⁵⁴. Analogamente, nel Regno Unito, i servizi governativi sono tenuti a pubblicare una lista di tutte le proposte normative pianificate per il triennio successivo che saranno corredate di una VI (cfr. *allegato I*).
- 46.** Nel periodo oggetto dell'audit, gli unici documenti che indicavano quali iniziative sarebbero state oggetto di una VI erano le «tabelle di marcia» allegate al PLLC. Al di fuori della Commissione era impossibile conoscere in anticipo le VI che riguardavano iniziative non incluse nel PLLC (ossia la maggior parte delle VI nel 2008).

LA CONSULTAZIONE È AMPIAMENTE UTILIZZATA PER FORNIRE UN INPUT ALLE VALUTAZIONI D'IMPATTO, MA NON PER I PROGETTI DI RELAZIONE

- 47.** Il processo di VI dovrebbe essere trasparente e attingere alle competenze e ai pareri di terzi. L'esame pubblico costituisce un efficace meccanismo di verifica per garantire che le VI riguardino le questioni più rilevanti, includano tutte le opzioni strategiche fattibili e forniscano un parere equilibrato. Le consultazioni consentono alla Commissione di conoscere i pareri delle parti interessate e di tener conto dei diversi punti di vista. Tali consultazioni dovrebbero avvenire secondo i criteri definiti dalla Commissione in materia⁵⁵.
- 48.** Le consultazioni con le parti in causa sono ampiamente utilizzate dalla Commissione, e i contributi presentati sono sempre più spesso resi pubblici sul sito Europa. Dall'audit è emerso che i tempi minimi richiesti per le consultazioni sono stati in genere rispettati.

⁵⁴ La pianificazione e il monitoraggio dell'attività normativa negli USA: ogni sei mesi, l'*Office for Information and Regulatory Affairs* (OIRA) presso il *President's Office for Management and Budget* (OMB) prepara un «*Regulatory agenda and plan*» in cui vengono raccolte tutte le informazioni sull'attività normativa in corso di elaborazione di tutte le agenzie federali e ne viene anticipato l'impatto lordo in termini di costi e/o benefici. Tale piano indica per quali norme attuative proposte dalle agenzie si dovranno eseguire VI. Il piano viene reso pubblico.

⁵⁵ Commissione europea, comunicazione «Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo — Proposta di principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate ad opera della Commissione» (COM (2002) 704 def.).

49. La consultazione sui progetti di relazioni di valutazione d'impatto è utile per rendere l'analisi completa, coerente e accurata, in quanto fornisce soprattutto una base per individuare e quantificare i potenziali costi e benefici, gli oneri amministrativi e i problemi connessi con l'effettiva attuazione. L'analisi della Corte ha però mostrato che la Commissione non ha mai svolto consultazioni sui progetti di relazioni di valutazione d'impatto. Anche se talvolta le consultazioni sono state utilizzate per individuare eventuali opzioni strategiche nelle prime fasi del processo (21 % dei casi nelle VI esaminate), esse non hanno praticamente mai riguardato le valutazioni preliminari della Commissione sulle opzioni alternative. Nell'indagine presso il gruppo di lavoro del Consiglio, il 72 % delle risposte hanno indicato l'opportunità di rendere disponibile un progetto di relazione intermedia poco prima della pubblicazione della proposta della Commissione (cfr. **figura 7**).
50. La Corte rileva che in alcuni paesi dell'OCSE, quali l'Australia⁵⁶, gli USA⁵⁷ e il Regno Unito⁵⁸, i progetti di relazioni di valutazione d'impatto sono sistematicamente pubblicati a fini informativi e per sollecitare commenti oppure le versioni preliminari di una proposta di normativa sono discusse con le organizzazioni interessate (cfr. **allegato I**).

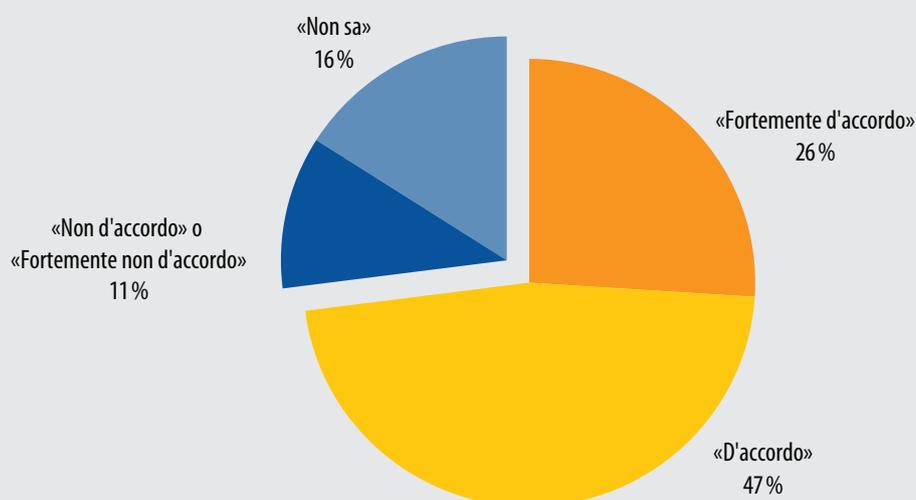
⁵⁶ Consiglio dei governi australiani: *Best Practice Regulation. A Guide for Ministerial Councils and National Standards Setting Bodies*, ottobre 2007.

⁵⁷ O'Connor Close, C.; Mancini D.J.: *Comparison of US and European Commission guidelines on Regulatory IA/Analysis*. Industrial Policy and Economic Reforms Papers No. 3. aprile 2007.

⁵⁸ United Kingdom Cabinet Office, *Better Regulation Executive, IA Guidance*, Londra, maggio 2007.

FIGURA 7

INDAGINE PRESSO IL GRUPPO DI LAVORO DEL CONSIGLIO: UNA RELAZIONE INTERMEDIA SULLA VALUTAZIONE DI IMPATTO DOVREBBE ESSERE DISPONIBILE QUALCHE TEMPO PRIMA DELLA PROPOSTA.



Nota: 91 risposte.

Fonte: Indagine della Corte presso il gruppo di lavoro del Consiglio (2009).

MIGLIORAMENTI RECENTI DEL CONTROLLO DI QUALITÀ SVOLTO DALLA COMMISSIONE SULLE RELAZIONI DI VALUTAZIONE D'IMPATTO

IL COMITATO PER LA VALUTAZIONE D'IMPATTO CONTROLLA LA QUALITÀ DELLE VALUTAZIONI D'IMPATTO PRESSO LA COMMISSIONE

- 51.** Dal 2008, lo IAB ha esaminato praticamente tutti i progetti di relazioni VI. Il suo controllo di qualità riguarda tutti gli aspetti trattati in una VI e tutte le fasi del processo, a partire dall'esame preliminare della «tabella di marcia». Se lo IAB ritiene che la relazione VI sia di qualità insufficiente, può esigere la presentazione di una nuova relazione. Nel 2008, ciò è avvenuto in 43 casi su 135. Quattro di queste 43 relazioni giudicate insufficienti in prima istanza hanno dovuto essere riviste e presentate una terza volta.
- 52.** Secondo il personale della Commissione interpellato nell'ambito di casi di studio approfonditi, la creazione dello IAB quale organismo di controllo interno di qualità ha incitato le direzioni generali a presentare progetti di relazione di buona qualità. Ha inoltre reso più trasparente il sistema, dal momento che tutti i pareri dello IAB sono pubblicati sul sito Europa.

L'EFFICACIA DEL CONTROLLO DI QUALITÀ DIPENDE DALLA TEMPESTIVITÀ DEL PARERE DELLO IAB

- 53.** Considerando che le iniziative della Commissione passano attraverso la consultazione interservizi, il processo decisionale dei Commissari e la traduzione, il parere dello IAB può incidere in misura sostanziale sulla versione finale dell'iniziativa soltanto se il controllo da parte di tale organo ha luogo in una fase sufficientemente precoce del processo. Le raccomandazioni dello IAB sono in molti casi sostanziali e, se seguite, implicherebbero un notevole lavoro supplementare per le VI nonché potenziali modifiche dell'iniziativa. Nel 2007 e 2008 tale lavoro è stato particolarmente impegnativo, dal momento che in un terzo dei casi analizzati, l'intervallo tra il parere finale dello IAB e l'adozione della proposta era inferiore alle 6 settimane. Nondimeno, come indicato nelle relazioni dello IAB esaminate, le raccomandazioni del comitato sono state seguite, almeno in parte, nella relazione finale di valutazione d'impatto.

Lo IAB NON HA MANDATO PER RICHIEDERE LO SVOLGIMENTO DI VI, MA FORNISCE CONSULENZA AL SEGRETARIATO GENERALE E ALLE DIREZIONI GENERALI PER LA SELEZIONE DELLE INIZIATIVE DA SOTTOPORRE A VI

- 54.** Lo IAB, per mandato, non può richiedere alle direzioni generali di avviare una VI in relazione ad una particolare proposta (cfr. *allegato I*), ma fornisce consulenza al segretariato generale ed alle direzioni generali per individuare le iniziative che dovrebbero essere oggetto di una VI⁵⁹. Su tali basi, nel 2008, il segretario generale aveva inizialmente ravvisato la necessità di procedere a 55 VI supplementari ma, dopo aver consultato le direzioni generali, aveva poi convenuto che queste erano necessarie in 21 casi.
- 55.** Inoltre lo IAB non può «congelare» le relazioni di valutazione d'impatto (e di conseguenza le relative proposte legislative): il segretariato generale può invece intervenire su tali documenti nel corso della consultazione interservizi. Nel periodo oggetto dell'audit, non è stato però osservato alcun intervento riguardante specificamente una relazione finale di VI.

⁵⁹ Nota informativa del Presidente alla Commissione, *Enhancing quality support and control for Commission IAs, The Impact Assessment Board*, 14 novembre 2006.

CONTENUTO E PRESENTAZIONE DELLE RELAZIONI DI VALUTAZIONE D'IMPATTO DELLA COMMISSIONE

- 56.** I risultati del processo di VI sono sintetizzati nelle relazioni di valutazione d'impatto che dovrebbero fornire informazioni sulla base delle quali i legislatori possono decidere le modalità più adeguate per affrontare il problema individuato. Le relazioni di valutazione d'impatto della Commissione dovrebbero perciò fornire una valutazione comparativa completa delle diverse possibili opzioni di intervento. L'audit ha esaminato se:
- le relazioni di valutazione d'impatto descrivessero la questione da affrontare e spiegassero come un dato intervento avrebbe ottenuto i benefici attesi;
 - le informazioni fornite nelle relazioni di valutazione d'impatto fossero presentate in modo da essere facilmente utilizzabili e consentire il confronto tra le diverse opzioni analizzate;
 - le VI presentassero contenuti utili per i decisori (come le informazioni sui potenziali problemi di attuazione, i problemi connessi all'attuazione e all'applicazione e gli oneri amministrativi).

In tale contesto, la Corte riconosce che qualunque analisi dei potenziali impatti futuri è necessariamente incerta, incompleta e semplificata.

NECESSITÀ DI MIGLIORARE LA PRESENTAZIONE DELL'INTERVENTO PROPOSTO INDICANDO IL MODO OTTIMALE PER OTTENERE LE REALIZZAZIONI ATTESE

- 57.** Le relazioni VI dovrebbero fornire una descrizione del problema in questione, specificare i relativi obiettivi strategici e indicare una serie di opzioni idonee ad affrontare il problema individuato. Dovrebbero inoltre illustrare come le realizzazioni e i risultati attesi possano essere ottenuti attraverso il meccanismo di attuazione proposto.

LE RELAZIONI DI VALUTAZIONE D'IMPATTO DESCRIVONO EFFICACEMENTE IL PROBLEMA E SPECIFICANO GLI OBIETTIVI STRATEGICI

- 58.** Dal 2003, gli orientamenti della Commissione richiedono che le VI individuino il problema da affrontare e definiscano obiettivi strategici corrispondenti al problema e alle sue cause. Tutte le relazioni di valutazione d'impatto esaminate dalla Corte contenevano sezioni dedicate all'identificazione del problema e degli obiettivi dell'intervento. Per quanto riguarda casi approfonditi, questi sezioni fornivano una sintesi adeguata del problema e specificavano una serie di obiettivi ragionevoli.
- 59.** Ciò è stato confermato dalle indagini presso gli utilizzatori delle relazioni di valutazione d'impatto nelle altre istituzioni, negli Stati membri e nelle organizzazioni interessate. A loro avviso, infatti, tali sezioni delle relazioni di valutazione d'impatto consentivano spesso di capire meglio le ragioni per cui la Commissione aveva presentato una proposta. Secondo i soggetti interpellati, queste sezioni costituiscono le parti più lette delle relazioni di valutazione d'impatto. Inoltre, nell'84 % delle risposte all'indagine del gruppo di lavoro del Consiglio, gli interpellati si dichiaravano «d'accordo» o «fortemente d'accordo» sul fatto che la descrizione del problema avesse consentito loro di capire meglio la ratio della proposta.

LA LOGICA D'INTERVENTO NON È STATA UTILIZZATA PER ILLUSTRARE COME OTTENERE I BENEFICI ATTESI

- 60.** In nessuno dei casi esaminati nel corso dell'analisi della Corte, la VI illustrava esplicitamente la logica d'intervento dell'iniziativa. Di conseguenza, le relazioni di valutazione d'impatto non presentano in modo uniforme come raggiungere gli obiettivi e le realizzazioni attese dall'intervento proposto attraverso i meccanismi di attuazione e, per quanto riguarda i programmi di spesa, con la dotazione stimata⁶⁰.

⁶⁰ Cfr. anche Corte dei conti europea: relazione speciale n. 9/2007, «Valutazione dei programmi quadro comunitari in materia di ricerca e sviluppo tecnologico (RST) — L'approccio della Commissione potrebbe essere migliorato?»; relazione speciale n. 7/2008, «Energia intelligente 2003-2006»; relazione speciale n. 2/2009, «Il programma d'azione europeo nel campo della sanità pubblica (periodo 2003-2007): uno strumento efficace per migliorare la salute?».

ESISTONO MARGINI DI MIGLIORAMENTO PER L'ANALISI DEGLI IMPATTI E LA LORO PRESENTAZIONE

- 61.** Le VI devono essere facilmente accessibili e comprensibili a lettori non esperti per poter essere utilizzate nel processo di elaborazione degli interventi. Esse dovrebbero contribuire ad individuare l'opzione strategica e i meccanismi di attuazione che consentono di affrontare al meglio il problema, presentando un'analisi comparativa delle opzioni. Spesso ciò può risultare più agevole se le informazioni vengono fornite in termini quantitativi e monetari. Le VI dovrebbero specificare perciò i costi e i benefici connessi alle proposte, come questi si manifestano e i soggetti su cui vanno ad incidere. Secondo gli orientamenti della Commissione, tutti gli impatti dovrebbero essere quantificati e monetizzati dove possibile ed appropriato, sulla base di una metodologia valida e di dati attendibili⁶¹.

⁶¹ Commissione europea, 2005/2006 *Impact Assessment Guidelines*, SEC(2005) 791.

NON SEMPRE È FACILE INDIVIDUARE IMMEDIATAMENTE I PRINCIPALI RISULTATI E I MESSAGGI PRESENTATI NELLE RELAZIONI DI VALUTAZIONE D'IMPATTO

- 62.** Sebbene la presentazione delle relazioni di valutazione d'impatto segua una struttura comune definita dagli orientamenti della Commissione sulle VI, non è sempre facile individuare immediatamente i principali risultati e messaggi in esse forniti. In base ai risultati dell'indagine condotta nell'ambito dell'audit, ciò è principalmente dovuto alla loro lunghezza, alla natura tecnica e alla complessità del linguaggio utilizzato (cfr. **figura 8**) nonché ad altre debolezze descritte qui di seguito.

FIGURA 8

INDAGINE PRESSO IL GRUPPO DI LAVORO DEL CONSIGLIO: PRINCIPALI OSTACOLI ALL'USO EFFICACE DELLE VALUTAZIONI D'IMPATTO DELLA COMMISSIONE



Nota: 93 risposte.

Fonte: Indagine della Corte presso il gruppo di lavoro del Consiglio (2009).

ANALIZZARE TUTTI GLI IMPATTI ECONOMICI, SOCIALI E AMBIENTALI È ARDUO

- 63.** Il requisito che la Commissione ha imposto per le proprie valutazioni, ossia di valutare tutti gli impatti significativi di natura economica, sociale e ambientale (i «tre pilastri»), è ambizioso. Dal confronto con la realtà di altri paesi, risulta che nessun altro sistema ha adottato un approccio così completo (cfr. *allegato I*).
- 64.** L'analisi della Corte ha mostrato che, in pratica, l'attività di VI della Commissione non è stata uniforme per i tre pilastri, né per i costi e i benefici (cfr. *figura 9*), dal momento che non tutti i tipi di impatto sono ugualmente pertinenti per ogni iniziativa specifica. Nell'indagine presso il gruppo di lavoro del Consiglio, la maggior parte delle risposte indicava che vi era un equilibrio adeguato tra gli impatti economici, ambientali e sociali delle diverse opzioni strategiche (cfr. *figura 10*).

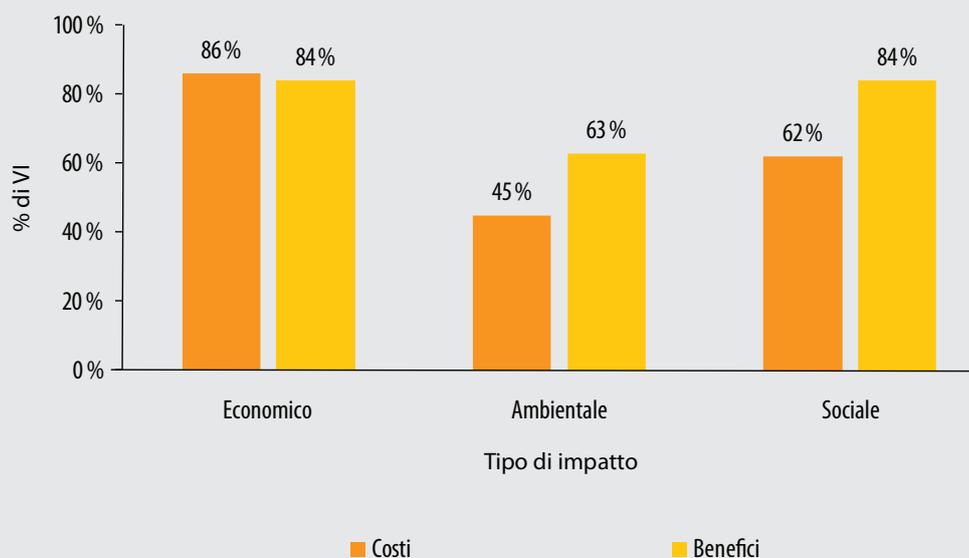
⁶² National Audit Office, *Delivering High Quality IAs*, 30.1.2009, pag. 14.

IL CONFRONTO DIRETTO TRA LE OPZIONI ALTERNATIVE È TALVOLTA DIFFICILE

- 65.** Le VI dovrebbero fornire una base per confrontare opzioni alternative. L'analisi della Corte ha constatato che ciò avveniva nei due terzi dei casi esaminati. Nelle altre relazioni di valutazione d'impatto, il confronto tra le opzioni alternative era difficile a causa della mancanza di un'analisi d'impatto quantificata, dell'uso insufficiente dei metodi per confrontare e presentare elementi probatori qualitativi e di un diverso grado di approfondimento delle analisi delle diverse opzioni.
- 66.** Innanzitutto, gli impatti non sono spesso quantificati e monetizzati per facilitare il confronto tra le opzioni (cfr. *figura 11*). Ciò è stato confermato dalle risposte all'indagine: circa la metà (48 %) degli intervistati si dichiarava «non d'accordo» o «fortemente non d'accordo» sul fatto che i costi e i benefici degli impatti delle diverse opzioni strategiche fossero stati adeguatamente quantificati e monetizzati (cfr. *figura 12*). Alcuni paesi dell'OCSE hanno requisiti più rigorosi per la quantificazione dei costi e dei benefici (cfr. *allegato I*), anche se questa non viene sempre realizzata (come ad esempio nel caso del Regno Unito⁶²).

FIGURA 9

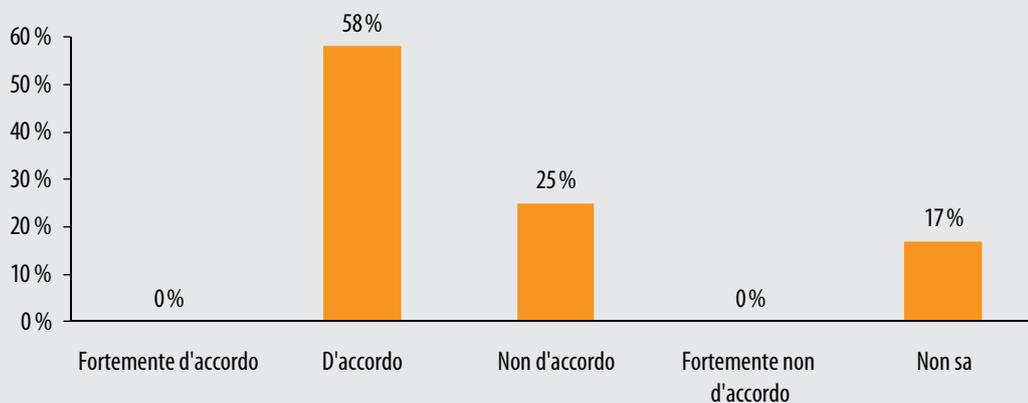
QUALI IMPATTI SONO STATI VALUTATI: ECONOMICO, AMBIENTALE O SOCIALE (DG SELEZIONATE; PERIODO 2003-2008)?



Fonte: Analisi della Corte mediante scheda di valutazione (2003-2008).

FIGURA 10

INDAGINE PRESSO IL GRUPPO DI LAVORO DEL CONSIGLIO: NELLE RELAZIONI DI VALUTAZIONE D'IMPATTO DELLA COMMISSIONE VI È UN EQUILIBRO ADEGUATO TRA L'IMPATTO ECONOMICO, AMBIENTALE E SOCIALE?

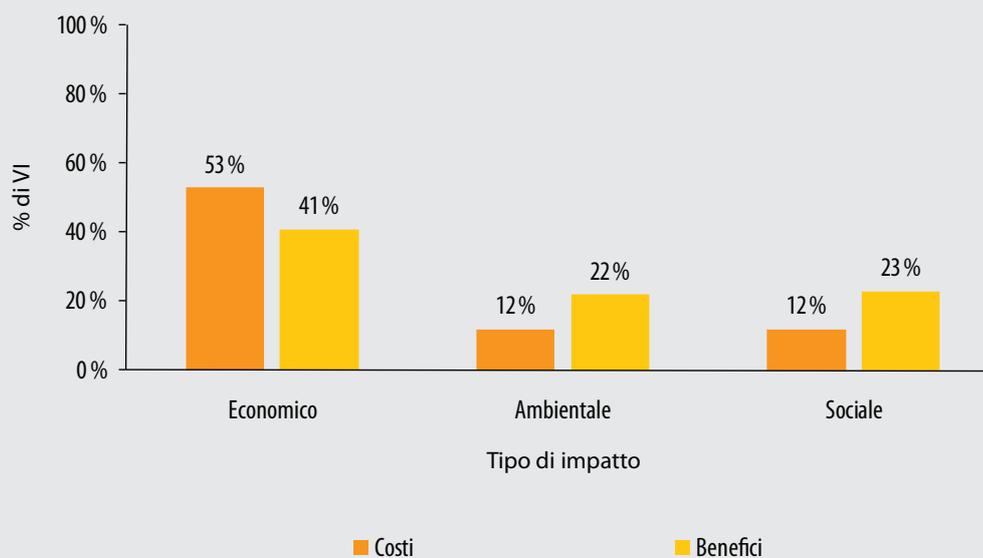


Nota: 74 risposte.

Fonte: Indagine della Corte presso il gruppo di lavoro del Consiglio (2009).

FIGURA 11

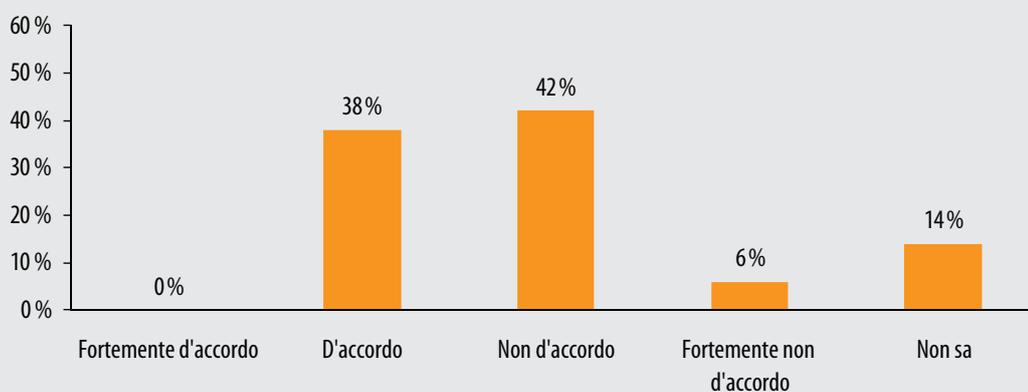
QUALI IMPATTI SONO STATI QUANTIFICATI O MONETIZZATI (DG SELEZIONATE, PERIODO 2003-2008)?



Fonte: Analisi della Corte mediante scheda di valutazione (2003-2008).

FIGURA 12

INDAGINE PRESSO IL GRUPPO DI LAVORO DEL CONSIGLIO: NELLE RELAZIONI DI VALUTAZIONE D'IMPATTO DELLA COMMISSIONE I COSTI E I BENEFICI SONO ADEGUATAMENTE QUANTIFICATI E MONETIZZATI?



Nota: 71 risposte.

Fonte: Indagine della Corte presso il gruppo di lavoro del Consiglio (2009).

- 67.** Nei casi in cui la quantificazione e la monetizzazione sono difficili, una valida analisi degli aspetti qualitativi può aiutare a confrontare le opzioni alternative. Un confronto qualitativo delle opzioni viene effettuato in tutte le VI. Tuttavia, per quanto riguarda i metodi utilizzati, l'analisi della Corte ha mostrato che «l'analisi multicriterio» è stata utilizzata nel 44 % delle relazioni di valutazione d'impatto, «l'analisi di sensibilità» nel 12 % e «l'analisi di rischio» nell'11 % dei casi. Questi tre metodi sono indicati negli orientamenti per la VI come metodi per confrontare gli impatti⁶³.
- 68.** Infine, un costante grado di approfondimento dell'analisi facilita il confronto tra le opzioni. Dall'analisi della Corte è però emerso che, in circa metà dei casi esaminati, il grado di approfondimento dell'analisi per le diverse opzioni non era equilibrato. Significativamente superiore era il volume di informazioni presentato per un sottogruppo di opzioni e spesso solo per la specifica opzione poi scelta per la proposta della Commissione.

LA DISPONIBILITÀ DEI DATI PER LE VALUTAZIONI D'IMPATTO RESTA PROBLEMATICA

- 69.** Molte delle difficoltà incontrate nel corso delle analisi d'impatto sono riconducibili alla disponibilità dei dati. In base a quanto emerso dai colloqui con il personale della Commissione, la rilevazione tempestiva di dati omogenei e confrontabili costituisce un problema specifico. A ciò si aggiungono le differenze tra gli Stati membri per quanto riguarda la disponibilità e l'attendibilità dei dati, come illustrato nell'esempio che segue (cfr. **riquadro 8**).

⁶³ Allegati alle *Impact Assessment Guidelines*, SEC(2005) 791, pagg. 58-59.

RIQUADRO 8

ESEMPI DI PROBLEMI CONNESSI ALLA QUALITÀ E ALLA DISPONIBILITÀ DEI DATI

Nel caso delle «Pari opportunità», la relazione di valutazione d'impatto prende atto della scarsità di dati attendibili sulla discriminazione e sottolinea come gli Stati membri non procedano sistematicamente alla raccolta di dati su determinate cause di discriminazione. Al fine di ovviare a tali problemi, la Commissione ha integrato i dati esistenti con i risultati di sondaggi di opinione sulla percezione della discriminazione da parte degli intervistati e sulle loro esperienze al riguardo.

⁶⁴ Documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la proposta di direttiva del Consiglio recante applicazione del principio di parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale — Sintesi della valutazione dell'impatto SEC(2008) 2181, pag. 11.

- 70.** Nel periodo oggetto dell'audit, vi è stato un crescente ricorso a studi esterni per la raccolta dei dati e tale tendenza è stata ulteriormente incoraggiata con la revisione degli orientamenti della Commissione del 2009⁶⁵. D'altro canto, dall'audit è emerso che fonti interne, quali il Centro comune di ricerca della Commissione o Eurostat (il servizio statistico della Commissione), non sono utilizzate attivamente per stabilire se negli Stati membri siano disponibili dati specifici per le finalità delle VI o per reperire tali dati (ad esempio in cooperazione con gli uffici nazionali di statistica). Neppure la rete di organismi come il Comitato della regioni, il Comitato economico e sociale o il gruppo di alto livello per una migliore regolamentazione sono utilizzati a tale fine.
- 71.** Nelle recenti conclusioni sul miglioramento della regolamentazione, il Consiglio «Competitività» ha invitato la Commissione a cooperare con gli Stati membri, in una fase precoce, per la raccolta dei dati necessari alla preparazione delle VI, al fine di tener conto delle specificità degli Stati membri nei successivi lavori preparatori⁶⁶.

LE INFORMAZIONI SU ASPETTI CONNESSI ALL'ATTUAZIONE, AI COSTI DI APPLICAZIONE E AGLI ONERI AMMINISTRATIVI POSSONO ESSERE ULTERIORMENTE MIGLIORATE

- 72.** L'efficacia di un intervento e i relativi costi sono influenzati dalle modalità di attuazione ed applicazione della Commissione e, in ultima analisi, degli Stati membri. La mancanza di informazioni sui problemi incontrati in fase di attuazione con la normativa vigente è preoccupante in quanto la conoscenza di tali aspetti è utile per evitare gli stessi problemi dopo una revisione della normativa. Per tale ragione, gli aspetti riguardanti l'attuazione dovrebbero essere analizzati in una VI, ed occorrerebbe raccogliere informazioni sul recepimento e sull'attuazione degli atti normativi in vigore. Tali informazioni potrebbero tra l'altro essere fornite da una valutazione *ex post* delle politiche e dei programmi esistenti.

⁶⁵ Commissione europea, 2009 *Impact Assessment Guidelines*, SEC(2009) 92, pag. 17.

⁶⁶ Segretariato generale del Consiglio, conclusioni del Consiglio «Competitività» sul miglioramento della regolamentazione, 9663/09 COMPET 264, 13.5.2009, punto 18.

NON SEMPRE GLI ASPETTI RELATIVI ALL'ATTUAZIONE VENGONO SUFFICIENTEMENTE ANALIZZATI NELLE VALUTAZIONI D'IMPATTO

73. Anche se le relazioni di valutazione d'impatto della Commissione prendono in esame gli aspetti connessi con l'attuazione, dall'audit è emerso che esse non sempre pongono sufficientemente l'accento sulle disposizioni adottate per l'attuazione. L'analisi della Corte indica che al massimo il 50 % circa di tutte le relazioni esaminate conteneva almeno un riferimento al piano di attuazione. Sono stati riscontrati diversi casi in cui importanti questioni connesse all'attuazione non erano state adeguatamente analizzate nelle relazioni di valutazione d'impatto. Una volta che la proposta legislativa viene presentata al Parlamento europeo e al Consiglio, una valutazione più dettagliata di tali aspetti viene sintetizzata in specifici piani di attuazione. Inoltre, la Commissione utilizza delle tabelle di correlazione per monitorare gli atti normativi con cui vengono recepite negli ordinamenti nazionali specifiche disposizioni dell'UE.

74. Le indagini presso utenti delle relazioni di valutazione d'impatto esterni alla Commissione (eurodeputati, rappresentanti degli Stati membri e funzionari del Parlamento europeo e del Consiglio) mostrano che le implicazioni del recepimento e dell'attuazione rivestono particolare importanza nel corso del processo decisionale legislativo. Tale osservazione è confermata dal lavoro degli organismi nazionali di audit negli Stati membri⁶⁷. L'esempio riportato nel **riquadro 9** mostra le possibili conseguenze di un'analisi inadeguata degli aspetti riguardanti l'attuazione durante il processo decisionale legislativo.

⁶⁷ Algemene Rekenkamer, «European legislation: The implementation of European directives and the enforcement of European regulations in the Netherlands», 17 giugno 2008.

RIQUADRO 9

VALUTAZIONE DEGLI ASPETTI RIGUARDANTI L'ATTUAZIONE: VALUTAZIONE D'IMPATTO SUI «DIRITTI DEI CONSUMATORI»

La VI sui «diritti dei consumatori»⁶⁸ non conteneva un'analisi valida dell'effetto che avrebbe avuto l'armonizzazione europea introdotta dalla direttiva proposta⁶⁹ nei diversi Stati membri. In particolare, nella VI mancava un'analisi delle differenze esistenti tra le normative nazionali in vigore e le nuove norme armonizzate proposte in materia di diritti dei consumatori. Tale carenza era stata osservata anche dal «gruppo di lavoro sulla tutela dei consumatori» composto dai membri della commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori del Parlamento europeo⁷⁰. Di conseguenza, la proposta iniziale della Commissione dovrebbe essere significativamente modificata nel corso della procedura legislativa per tener meglio conto della situazione degli Stati membri.

⁶⁸ Commissione europea, *IA on «Consumer rights»*, SEC(2008) 2544.

⁶⁹ Commissione europea, *Proposta di direttiva sui diritti dei consumatori*, COM(2008) 614 def.

⁷⁰ La presentazione della VI della Commissione, e il successivo dibattito che ha avuto luogo nel corso della riunione del «gruppo di lavoro sulla tutela dei consumatori», del 4 febbraio 2009, sono stati esaminati come parte delle procedure per la raccolta di elementi probatori.

- 75.** Il personale della Commissione incaricato delle VI ha indicato le difficoltà incontrate nella valutazione di questi specifici aspetti in una Unione europea la cui normativa viene integrata in 27 ordinamenti giuridici e attuata ed applicata da un numero ancora superiore di enti nazionali e regionali. Ha altresì sottolineato l'assenza di VI nazionali per le iniziative UE, che potrebbero costituire una preziosa fonte d'informazione sui potenziali ostacoli ad una efficace attuazione derivanti dagli specifici contesti nazionali, nonché la mancanza di stime affidabili sui potenziali costi di applicazione delle proposte legislative (cfr. paragrafo 41).

LE VALUTAZIONI EX POST DELLE POLITICHE E DEI PROGRAMMI ESISTENTI NON SONO SVOLTE SISTEMATICAMENTE IN TUTTI GLI AMBITI NORMATIVI

- 76.** Un intervento pubblico (e il suo effettivo impatto) dovrebbe essere valutato attraverso un monitoraggio costante ed una valutazione ex post al fine di migliorare l'ulteriore evoluzione degli interventi. Per poter trarre insegnamento dalle esperienze passate e fornire un utile feed-back per iniziative future, le valutazioni ex post necessitano di informazioni pertinenti sul rispetto della normativa e sull'efficacia delle norme rispetto ai risultati inizialmente attesi e indicati nelle VI⁷¹.
- 77.** È importante che la Commissione, al momento di presentare proposte di revisione legislativa, analizzi fino a che punto la legislazione UE è stata recepita ed applicata in modo efficace. Dall'audit è emerso che, nel corso del periodo esaminato, i temi trattati nelle valutazioni ex post della Commissione differivano significativamente da quelli trattati nelle VI. Una analisi dell'esame svolto dalla Commissione sulle valutazioni ex post del 2007⁷² mostra che solo il 24 % di queste riguardava questioni relative alla modifica della normativa (settoriale o orizzontale) in vigore. Tale osservazione è stata confermata da uno studio recente⁷³.

⁷¹ Commissione europea, *2005/2006 Impact Assessment Guidelines*, SEC(2005) 791, pag. 45 e Commissione europea, *2009 Impact Assessment Guidelines*, SEC(2009) 92, pagg. 48-49.

⁷² Commissione europea, *Evaluation in the Commission — Reporting on Results: Annual Evaluation Review 2007 — Conclusions and findings from evaluations in the Commission*, COM (2008) 300, maggio 2008; Allegati I e II.

⁷³ Bruegel, «*Europe's economic priorities 2010-2015: Memos to the new Commission*», edito da André Sapir, 2009, pag.17.

QUANTIFICAZIONE INSUFFICIENTE DEI COSTI DI APPLICAZIONE E DEGLI ONERI AMMINISTRATIVI

COSTI DI APPLICAZIONE

- 78.** La redazione di normativa facile da applicare costituisce il mezzo più efficace per evitare costi di applicazione eccessivi⁷⁴. La Commissione quantifica i costi di applicazione nelle relazioni di valutazione d'impatto nei casi in cui lo reputa pertinente e significativo. La Corte ha osservato che, in pratica, benché molte delle relazioni di valutazione d'impatto riportassero i costi di applicazione, solo in pochi casi le stime quantificate di tali costi sono state analizzate in dettaglio. Per i programmi di spesa dell'UE, tali costi erano sostenuti dalla Commissione da sola (in caso di gestione diretta) oppure congiuntamente agli Stati membri (in caso di gestione concorrente o decentrata). Dall'esame approfondito delle VI relative ai due principali programmi di spesa UE (VI sulla Coesione e VI sul settimo programma quadro di RST (7°PQ)⁷⁵) è risultato che in quei casi i costi di applicazione non erano stati quantificati in modo dettagliato.

⁷⁴ Commissione europea, Un'Europa dei risultati: applicazione del diritto comunitario; COM(2007) 502, pag. 6.

⁷⁵ Rispettivamente SEC(2005) 430 e SEC(2004) 924.

⁷⁶ Commissione europea: Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni: Programma d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi nell'Unione europea, COM(2007) 23 def., del 24.1.2007.

PROGRAMMA D'AZIONE PER LA RIDUZIONE DEGLI ONERI AMMINISTRATIVI POSTI DALLA LEGISLAZIONE IN VIGORE

- 79.** Nel marzo 2007, nell'ambito dell'iniziativa per il miglioramento della regolamentazione UE, la Commissione e i capi di Stato e di governo di tutti gli Stati membri hanno deciso di ridurre del 25 % gli oneri amministrativi derivanti dalla normativa UE entro il 2012. La Commissione ha successivamente avviato una misurazione sistematica dei costi di informazione gravanti sulle imprese per effetto della normativa UE⁷⁶ (cfr. **riquadro 10**). Nell'agosto 2007 è stato istituito un «gruppo ad alto livello di parti interessate indipendenti sugli oneri amministrativi» allo scopo di assistere la Commissione in tale ambito.

IL MODELLO DEI COSTI STANDARD È STATO RARAMENTE UTILIZZATO PER QUANTIFICARE I POTENZIALI ONERI AMMINISTRATIVI DERIVANTI DALLA NUOVA LEGISLAZIONE

- 80.** Nel contesto di una VI per la nuova normativa, gli orientamenti della Commissione richiedono l'utilizzo del «modello dei costi standard» (MCS) per quantificare gli oneri amministrativi, laddove si presume che questi siano significativi⁷⁷. L'MCS è un metodo relativamente semplice e standardizzato che viene applicato in molti paesi (cfr. *allegato I*) e la valutazione di tali costi è meno complessa rispetto alla determinazione di tutti gli impatti economici, sociali e ambientali.
- 81.** Sulle 39 relazioni di valutazione d'impatto del 2008 esaminate dalla Corte, la Commissione ha ritenuto di dover valutare gli oneri amministrativi solo in 35 casi. In 14 di questi 35 casi, gli oneri amministrativi sono stati anche quantificati. L'MCS è stato però usato soltanto in quattro casi.

⁷⁷ Commissione europea, 2005/2006 *Impact Assessment Guidelines*, SEC(2005) 791, allegato 20.

RIQUADRO 10

PROGRAMMA D'AZIONE DELLA COMMISSIONE FINALIZZATO ALLA RIDUZIONE DELL'ECESSIVA BUROCRAZIA

Nell'ottobre 2009 la Commissione ha ultimato la misurazione degli oneri amministrativi⁷⁸ che le imprese devono sostenere per ottemperare agli obblighi derivanti dalla normativa UE che impone loro di fornire ad autorità pubbliche o a soggetti privati informazioni sui loro prodotti o attività⁷⁹. Secondo tale studio, i costi imposti dai 72 atti contemplati dal programma d'azione per i 13 settori prioritari ammontavano a 123,8 miliardi di euro nel 2005⁸⁰. La Commissione ha individuato un totale di 486 obblighi di informazione e oltre 10 000 obblighi nazionali adottati in recepimento o attuazione di obblighi previsti dall'UE (di cui oltre 700 sono più rigorosi rispetto a quelli imposti dalla normativa UE). Sulla base di tale analisi, ed oltre agli interventi che le competono, la Commissione ha avviato una serie di proposte legislative volte ad eliminare o ridurre gli oneri amministrativi: fino ad oggi, il Parlamento europeo ed il Consiglio hanno adottato 33 atti (con una riduzione stimata dei costi di 5,7 miliardi di euro) proposti dalla Commissione. Altre 18 misure che potrebbero comportare una riduzione stimata di 30,7 miliardi di euro sono tuttora pendenti.

⁷⁸ Commissione europea: Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo: Programma d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi nell'UE — Piani settoriali di riduzione e azioni 2009, COM(2009) 544 def., del 22.10.2009.

⁷⁹ I costi di informazione riguardano l'etichettatura, gli obblighi di informativa, la registrazione, il monitoraggio e la valutazione necessari per fornire informazioni. In alcuni casi, le informazioni devono essere trasferite ad autorità pubbliche o a soggetti privati. In altri, devono solo essere disponibili in caso di ispezioni o fornite su richiesta.

⁸⁰ Agricoltura e sovvenzioni agricole, conti annuali e diritto societario, politica di coesione, ambiente, servizi finanziari, pesca, sicurezza alimentare, legislazione farmaceutica, appalti pubblici, statistica, fiscalità e dogane, trasporti, ambiente di lavoro e rapporti di lavoro.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

UTILIZZO DELLE VALUTAZIONI D'IMPATTO NEL QUADRO DEL PROCESSO DECISIONALE DELLA COMMISSIONE, DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

- 82.** Dal 2002 la Commissione ha instaurato un sistema completo di valutazione dell'impatto che, per diversi degli aspetti esaminati dalla Corte, può essere considerato un esempio di «buona pratica» all'interno della UE. La Corte ha rilevato anche un miglioramento delle valutazioni d'impatto redatte dalla Commissione nel periodo esaminato. Negli ultimi anni, in particolare, le valutazioni d'impatto hanno permesso di migliorare la capacità della Commissione di formulare proposte. Nel corso dell'audit, è stato riscontrato che le procedure di VI sono diventate parte integrante del processo di elaborazione delle politiche e che le relazioni di valutazione d'impatto sono attivamente utilizzate dai responsabili delle decisioni all'interno della Commissione.
- 83.** Tutte e tre le istituzioni dell'UE coinvolte nel processo legislativo sono responsabili della qualità della normativa. Le VI della Commissione sono trasmesse sistematicamente al Parlamento europeo e al Consiglio e utenti di entrambe queste istituzioni le considerano utili per l'esame delle proposte di legge provenienti dalla Commissione. Le VI non sono però aggiornate nel caso vengano proposte modifiche nel corso della procedura legislativa. Una volta che la proposta iniziale della Commissione è modificata, né la Commissione, né il Parlamento europeo né il Consiglio analizzano sistematicamente l'impatto di tali modifiche. Di conseguenza, in casi di modifiche consistenti, non si conosce l'impatto stimato dell'atto normativo nella sua versione finale.

LE PROCEDURE DELLA COMMISSIONE PER LA PREPARAZIONE DI VALUTAZIONI D'IMPATTO

84. La trasparenza genera credibilità e l'approccio della Commissione alle valutazioni d'impatto è più convincente quando garantisce tale trasparenza. La pubblicazione del programma legislativo e di lavoro della Commissione, delle tabelle di marcia, della versione completa della relazione finale di valutazione d'impatto e, dal 2007, dei pareri dello IAB ne sono un esempio. Tuttavia, per quanto riguarda le procedure applicate dalla Commissione per la selezione delle iniziative da sottoporre a VI, la consultazione delle parti interessate e per il controllo di qualità sui progetti di relazioni di valutazione d'impatto, nella presente relazione vengono riscontrate le seguenti debolezze:

- la Commissione non ha indicato preventivamente tutte le iniziative che sarebbero state oggetto di VI né, per le VI relative a proposte legislative non incluse nel PLLC, ha reso pubbliche le ragioni che hanno condotto alla scelta delle iniziative da analizzare;
- le parti interessate non sono state consultate in merito ai progetti di relazioni di valutazione d'impatto. Di conseguenza, non si sono ottenuti tutti i potenziali vantaggi che l'esame pubblico avrebbe comportato prima della stesura definitiva della proposta (ottenere cioè i pareri di tutte le parti interessate in una fase iniziale e una più ampia accettazione della proposta legislativa in seguito a tale consultazione);
- in base alle risultanze dell'audit, lo IAB contribuisce alla qualità delle VI. Tuttavia, in alcuni casi, il controllo di qualità è stato eseguito in una fase troppo tardiva del processo.

RACCOMANDAZIONE 1

La Commissione dovrebbe rafforzare le procedure applicate per le valutazioni d'impatto:

- fornendo uno schema riepilogativo che riporti tutte le iniziative legislative (tra cui un riepilogo della normativa in vigore) per le quali intende svolgere una VI. La mancata esecuzione di una VI dovrebbe essere debitamente motivata;
- pubblicando i documenti intermedi (come le tabelle di marcia e i progetti delle relazioni di valutazione d'impatto) a fini di informazione e per ottenere commenti; e
- facendo in modo che il controllo di qualità dello IAB sia tempestivo.

CONTENUTO E PRESENTAZIONE DELLE RELAZIONI DI VALUTAZIONE D'IMPATTO DELLA COMMISSIONE

- 85.** La Commissione ha adottato un approccio ambizioso in materia di VI, volendo analizzare tutti gli impatti significativi di natura economica, sociale ed ambientale in un'unica valutazione. Le relazioni di valutazione d'impatto dovrebbero contenere una descrizione del problema in questione, analizzare tutte le opzioni fattibili in termini di costi e benefici e fornire una valutazione delle questioni relative all'attuazione ed all'applicazione nonché una stima degli oneri amministrativi derivanti dalla normativa proposta. La Commissione ha costituito inoltre un quadro di riferimento per le successive attività di monitoraggio e di valutazione ex post. Questa valutazione completa è giudicata favorevolmente rispetto ad altri sistemi di VI.
- 86.** Nel complesso, le relazioni di valutazione d'impatto risultano conformi ai requisiti specificati negli orientamenti della Commissione. Tuttavia, dall'audit sono emerse alcune debolezze per quanto riguarda il contenuto e la presentazione delle relazioni VI:
- i principali risultati ed i messaggi fondamentali delle relazioni di valutazione d'impatto, nonché le modalità con cui l'intervento intende raggiungere gli obiettivi, non sono sempre facilmente individuabili. Talvolta è difficile confrontare l'impatto delle diverse opzioni strategiche presentate nella relazione di valutazione d'impatto;
 - le difficoltà a quantificare e monetizzare gli impatti riconducibili alla disponibilità di dati. In tale ambito, la Commissione non ha ancora pienamente sfruttato né le proprie capacità interne né quelle degli Stati membri;
 - non sempre le valutazioni d'impatto analizzano sufficientemente le questioni riguardanti l'attuazione. Le valutazioni ex post, che potrebbero fornire utili informazioni sulle politiche esistenti e sui programmi da utilizzare nel contesto di una VI, spesso non sono disponibili per le misure legislative;
 - i potenziali costi dell'applicazione della normativa UE e gli oneri amministrativi che ne derivano non sono sempre quantificati in modo sufficiente e il MCS viene raramente utilizzato per quantificare i potenziali oneri amministrativi.

RACCOMANDAZIONE 2

La Commissione dovrebbe migliorare la **presentazione ed il contenuto delle relazioni di valutazione d'impatto**:

- preparando relazioni di valutazione d'impatto che facciano un confronto tra le opzioni alternative in termini di impatto stimato, migliorando la quantificazione e la monetizzazione degli impatti e la presentazione di analisi qualitative;
- sviluppando una strategia per migliorare la qualità dei dati disponibili per le VI, tenendo conto delle situazioni particolari nei singoli Stati membri;
- ponendo maggiore enfasi sugli aspetti relativi all'attuazione e utilizzando maggiormente le valutazioni ex post sull'attuazione della normativa UE come input del processo di VI; e
- analizzando più dettagliatamente i costi di applicazione delle proposte legislative nei casi in cui gli oneri amministrativi sono quantificati sistematicamente utilizzando il «modello dei costi standard».

⁸¹ Cfr. risposta della Corte alla comunicazione della Commissione «*Reforming the Budget, changing Europe*»; parere della Corte dei conti n. 1/2010 «Migliorare la gestione finanziaria del bilancio dell'Unione europea: rischi e sfide».

VALUTAZIONE DELL'IMPATTO PRESSO LE ISTITUZIONI DELL'UE: UN EFFICACE CONTRIBUTO AL PROCESSO DECISIONALE

- 87.** La Corte ritiene che la Commissione dovrebbe tener debitamente conto dei principi di chiarezza degli obiettivi, semplificazione, realismo, trasparenza e obbligo di render conto al momento di elaborare nuovi interventi o rivedere quelli esistenti⁸¹. D'altro canto, dall'audit è emerso che, soprattutto negli ultimi anni, le VI hanno supportato efficacemente il processo decisionale all'interno delle istituzioni. Il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sono invitati a tener conto delle risultanze e raccomandazioni esposte nella presente relazione al momento della revisione degli accordi interistituzionali «Legiferare meglio» e «Approccio interistituzionale comune sulle valutazioni d'impatto». Vi sarà così l'opportunità di tener conto dei cambiamenti derivanti dal trattato di Lisbona, entrato in vigore il 1° dicembre 2009, quali il diritto di iniziativa generalizzato per un gruppo di Stati membri e il ruolo dei parlamenti nazionali nel processo decisionale dell'UE.

La presente relazione speciale è stata adottata dalla Corte dei conti a Lussemburgo, nella riunione del 19 maggio 2010.

Per la Corte dei conti



Vitor Manuel da SILVA CALDEIRA
Presidente

CONFRONTO FRA ELEMENTI SPECIFICI DEL SISTEMA DI VALUTAZIONE D'IMPATTO DELLA COMMISSIONE E SISTEMI ANALOGHI APPLICATI ALTROVE

	Commissione europea	Germania (livello federale)	Francia
Campo d'applicazione del sistema di valutazione d'impatto			
Proposte legislative*	Sempre	Sempre	Per regolamenti importanti
Modalità di esecuzione*	Per regolamenti importanti	Sempre	In alcuni casi
Altre iniziative non legislative	Si	No	No
Definizione chiara di una soglia per l'applicazione della valutazione d'impatto alle nuove proposte legislative*	No	No	No
Analisi dell'impatto			
Approccio integrato all'impatto economico, sociale e ambientale	Si	Si	No
Costo: valutazione quantitativa*	In alcuni casi	Sempre	Per regolamenti importanti
Benefici: valutazione quantitativa *	In alcuni casi	In alcuni casi	Per regolamenti importanti
Uso del modello dei costi standard (SCM) per calcolare gli oneri amministrativi*	Si	Si	Si
Organismo di controllo della qualità			
Esterno all'amministrazione	No	Si (solo onere amministrativo)	No
Può accelerare i lavori relativi alla valutazione d'impatto	No	No	No
Può bloccare le proposte legislative *	No	Si	No
Pubblicazione dei lavori relativi alla valutazione d'impatto			
Elenco delle valutazioni d'impatto previste a breve termine	No	No	No
Documenti intermedi relativi alle valutazioni d'impatto	No	In alcuni casi	No
Relazioni finali sulle valutazioni d'impatto	Sempre	Sempre	No
Raffronti ex-post fra impatto reale e impatto previsto dei regolamenti*	No	Si	No

* Fonti OCSE, «Indicators of Regulatory Management Systems», Regulatory Policy Committee. Relazione 2009; analisi supplementare per paese svolta dalla Corte dei conti europea.

CONFRONTO FRA ELEMENTI SPECIFICI DEL SISTEMA DI VALUTAZIONE D'IMPATTO DELLA COMMISSIONE E SISTEMI ANALOGHI APPLICATI ALTROVE

	Paesi Bassi	Regno Unito	Stati Uniti (livello federale)
Campo d'applicazione del sistema di valutazione d'impatto			
Proposte legislative*	Per regolamenti importanti	Sempre	No
Modalità di esecuzione*	Per regolamenti importanti	Sempre	Per regolamenti importanti
Altre iniziative non legislative	No	Si	No
Definizione chiara di una soglia per l'applicazione della valutazione d'impatto alle nuove proposte legislative*	No	Si	Si
Analisi dell'impatto			
Approccio integrato all'impatto economico, sociale e ambientale	No	No	No
Costo: valutazione quantitativa*	Sempre	Sempre	Per regolamenti importanti
Benefici: valutazione quantitativa *	Sempre	Sempre	Per regolamenti importanti
Uso del modello dei costi standard (SCM) per calcolare gli oneri amministrativi*	Si	Si	No
Organismo di controllo della qualità			
Esterno all'amministrazione	Si (solo onere amministrativo)	Si (solo onere amministrativo)	No
Può accelerare i lavori relativi alla valutazione d'impatto	No	No	Si
Può bloccare le proposte legislative *	No	Si	Si
Pubblicazione dei lavori relativi alla valutazione d'impatto			
Elenco delle valutazioni d'impatto previste a breve termine	No	Sempre	Sempre
Documenti intermedi relativi alle valutazioni d'impatto	No	Sempre	Sempre
Relazioni finali sulle valutazioni d'impatto	In alcuni casi	Sempre	Sempre
Raffronti ex-post fra impatto reale e impatto previsto dei regolamenti*	No	Si	Si

* Fonti OCSE, «*Indicators of Regulatory Management Systems*», *Regulatory Policy Committee*. Relazione 2009; analisi supplementare per paese svolta dalla Corte dei conti europea.

APPROCCIO DI AUDIT E METODI DI RACCOLTA DEGLI ELEMENTI PROBATORI

DEFINIZIONE DEL TEMA DELL'AUDIT E PIANIFICAZIONE DEL LAVORO IN CAMPO

1. Nel novembre 2007, nel programma di lavoro annuale per il 2008, la Corte dei conti europea ha indicato come materia di audit pertinente il programma «Legiferare meglio» e le valutazioni di impatto¹. Nel maggio e nel giugno 2008 è stato condotto uno studio preliminare per determinare l'estensione dell'audit in causa. I lavori di audit sul campo sono stati eseguiti fra ottobre 2008 e luglio 2009, sulla base di un piano di indagine e di un piano di raccolta degli elementi probatori specifici.

I METODI DI RACCOLTA DEGLI ELEMENTI PROBATORI USATI NEL CORSO DELL'AUDIT

2. In primo luogo, l'equipe di audit ha esaminato le decisioni strategiche pertinenti, gli orientamenti applicabili presso le istituzioni europee (Commissione, Parlamento, Consiglio), l'OCSE, gli Stati membri e paesi esterni all'UE (USA, Australia), alcune valutazioni anteriori del sistema di VI della Commissione², studi e pubblicazioni accademiche nei settori relativi al programma «Legiferare meglio», nonché valutazioni d'impatto della regolamentazione³, partecipando inoltre a conferenze attinenti al tema trattato⁴.
3. Il lavoro di audit ha compreso, inoltre, cinque moduli di lavoro:
 - un confronto fra il sistema di VI della Commissione e sistemi analoghi applicati altrove (Modulo 1);
 - un'analisi quantitativa per appurare in quale misura, durante il periodo in esame, le iniziative della Commissione fossero state sottoposte a valutazioni d'impatto e come tali valutazioni fossero state utilizzate dal Parlamento europeo e dal Consiglio durante la procedura legislativa (Modulo 2);
 - un'analisi, mediante scheda di valutazione, di un campione di relazioni di valutazione d'impatto per verificare se la Commissione avesse svolto le sue valutazioni conformemente alle proprie procedure interne e agli orientamenti metodologici, nonché un esame approfondito di un campione di relazioni di valutazione d'impatto (Modulo 3);
 - interviste a persone che svolgono, esaminano e utilizzano le valutazioni di impatto della Commissione, sia all'interno che all'esterno di quest'ultima (Modulo 4); e
 - indagini presso i membri di gruppi di lavoro del Consiglio nonché presso direttori ed esperti nel campo dell'iniziativa «Legiferare meglio» (Modulo 5).
4. Informazioni dettagliate sul contenuto dei cinque moduli di lavoro figurano nelle pagine seguenti.

MODULO 1: CONFRONTO INTERNAZIONALE

Taluni aspetti specifici del sistema di VI della Commissione sono stati confrontati con approcci adottati in altre organizzazioni sulla base di documenti accessibili al pubblico (come la documentazione dell'OCSE⁵, pubblicazioni accademiche e studi comparati svolti da organi responsabili dell'iniziativa «Legiferare meglio» negli Stati membri⁶ o cofinanziati dalla Commissione europea⁷).

Elementi corroborativi sono stati ottenuti nel corso di visite in loco negli Stati Uniti e in sette Stati membri dell'UE (Belgio, Germania, Francia, Paesi Bassi, Portogallo, Svezia e Regno Unito).

MODULO 2: ANALISI QUANTITATIVA

Analisi della copertura del sistema di VI della Commissione nel suo insieme, per verificare in quale misura le valutazioni d'impatto siano state applicate alle iniziative della Commissione pubblicate nel corso del periodo controllato, nonché degli elementi contenuti nel programma legislativo e di lavoro della Commissione. A tal fine è stata costituita e analizzata una base dati concernente circa 5 000 iniziative della Commissione.

L'équipe di audit ha inoltre valutato in quale misura il Parlamento europeo e il Consiglio abbiano usato le valutazioni d'impatto della Commissione, basandosi sui documenti accessibili al pubblico redatti dalle due istituzioni (ad es. ordini del giorno delle riunioni, verbali, riferimenti contenuti nelle risoluzioni, ecc.).

L'audit ha inoltre compreso un'analisi comparata della portata e del numero delle valutazioni d'impatto e delle valutazioni retrospettive intraprese nel 2008.

MODULO 3: ANALISI MEDIANTE SCHEDA DI VALUTAZIONE ED ESAME APPROFONDITO

L'analisi mediante scheda di valutazione è stata effettuata per tutte le relazioni di valutazione d'impatto prodotte da cinque direzioni generali: Energia e trasporti (DG TREN)⁸; Politica regionale (DG REGIO); Occupazione, Affari sociali e pari opportunità (DG EMPL); Ricerca; (DG RTD) Società dell'informazione e media (DG INFSO). Ciò corrisponde a 115 relazioni di valutazione d'impatto (su un totale di 404) pubblicate fra il 2003 e il 2008.

La scheda di valutazione è stata definita in base agli orientamenti della Commissione concernenti le valutazioni d'impatto, tenendo conto delle disposizioni applicabili alla data di pubblicazione della relazione di valutazione d'impatto⁹. Ai fini della preparazione della scheda di valutazione, sono state considerate le checklist usate dall'organo nazionale di controllo del Regno Unito in un esercizio analogo relativo al sistema di valutazione d'impatto di tale paese¹⁰ e quelle usate in una precedente valutazione dell'apposito sistema della Commissione¹¹. Sono stati poi aggiunti ulteriori quesiti, inerenti ad esempio a taluni aspetti del controllo di qualità del comitato per le valutazioni d'impatto.

Si è proceduto, inoltre, a un esame approfondito per osservare il ciclo completo, dalla proposta legislativa al monitoraggio e alla valutazione delle politiche e dei programmi. Oltre ai casi recenti (per valutare in particolare il ruolo dello IAB), il campione ha incluso relazioni risalenti a due o più anni prima. Il campione comprendeva relazioni concernenti proposte con o senza implicazioni finanziarie nonché valutazioni d'impatto riguardanti le proposte legislative direttamente applicabili (decisioni e regolamenti) e quelle che richiedono di essere recepite e attuate negli Stati membri (direttive)¹².

Per ottenere elementi di conferma sulla situazione nell'insieme della Commissione, sono stati inclusi nell'esame alcuni casi supplementari che esulano dalla sfera di competenza delle cinque direzioni generali del campione.

MODULO 4: INTERVISTE

Nel corso dell'audit, sono state intervistate circa 190 persone per conoscere la loro opinione riguardo al sistema di valutazione d'impatto della Commissione.

Le persone intervistate rientrano nella categoria dei produttori (personale della Commissione impegnato nelle unità politiche interessate, in unità di supporto alla valutazione d'impatto in seno alle direzioni generali e al segretariato generale) e degli utilizzatori nell'ambito delle istituzioni dell'UE (personale dei gabinetti dei commissari, deputati del Parlamento europeo, personale del Parlamento europeo, del Consiglio e delle rappresentanze permanenti). Hanno partecipato inoltre rappresentanti di organizzazioni nazionali e internazionali impegnate nell'iniziativa «Legiferare meglio» (quali l'OCSE e le agenzie degli Stati membri), altri organismi e gruppi (come il «gruppo di alto livello di esperti nel campo della normativa nazionale» e il «gruppo di alto livello di esperti in materia di oneri amministrativi»). Sono stati inoltre intervistati rappresentanti delle organizzazioni di portatori di interessi: Business Europe, Eurochambers, Organizzazione europea dei consumatori (BEUC), Ufficio ambientale europeo (EEB), Federazione europea per i trasporti e l'ambiente, Confederazione europea dei sindacati (ETUC), Social platform, Fondo mondiale per la natura (WWF).

MODULO 5: INDAGINI

Nell'ambito dell'audit sono state condotte due indagini: la prima, nel maggio/giugno 2009, fra i membri di sette gruppi di lavoro del Consiglio aventi per oggetto questioni sociali, la società dell'informazione, l'energia, i trasporti (trasporti via mare e su terra, trasporti, questioni intermodali e reti), la ricerca, le azioni strutturali, l'iniziativa «Legiferare meglio», per appurare come percepiscano e utilizzino le valutazioni di impatto della Commissione; la seconda, svolta fra le delegazioni di 25 Stati membri e la Norvegia, in occasione della riunione dei direttori e degli esperti nell'ambito dell'iniziativa «Legiferare meglio» svoltasi il 3-5 giugno 2009 a Sandhamn (Svezia).

ESPERTI INTERNAZIONALI NEL CAMPO DELL'INIZIATIVA «LEGIFERARE MEGLIO» HANNO FORNITO IL PROPRIO SOSTEGNO PER TUTTA LA DURATA DELL'AUDIT**GRUPPO CONSULTIVO**

5. Il gruppo consultivo di esperti nel campo dell'iniziativa «Legiferare meglio» e della valutazione d'impatto, istituito per fornire un supporto per tutta la durata dell'audit, si è riunito nel novembre 2008 e nel marzo 2009¹³. L'apporto degli esperti è consistito principalmente nel contribuire alla metodologia e all'analisi della Corte e nell'approvare l'intera struttura inerente alla presentazione delle osservazioni, delle conclusioni e delle raccomandazioni di audit formulate nella presente relazione.

6. In particolare, gli esperti hanno contribuito alla definizione di principi di audit rigorosi cui fanno riferimento le osservazioni espresse nella presente relazione. Tali principi sono stati sviluppati sulla base di una meta-analisi di documenti emanati dal «gruppo Mandelkern»¹⁴, dall'OCSE¹⁵ e dalla Commissione¹⁶ nonché di accordi stipulati fra quest'ultima e il Parlamento europeo e il Consiglio¹⁷ per specificare una serie di condizioni (o di 'buone pratiche') che illustrano ciò che ci si dovrebbe attendere da un sistema di valutazione d'impatto efficace¹⁸.

FOCUS GROUP

7. Un passo importante compiuto nel corso dell'audit è stato l'esame delle constatazioni preliminari svolto dall'8 al 10 luglio 2009 a Lussemburgo nel quadro di alcuni focus group guidati, con la partecipazione di esperti internazionali nel campo dell'iniziativa «Legiferare meglio» e della valutazione d'impatto. Questi gruppi hanno formato parte integrante del processo di audit e sono stati concepiti per costituire un forum in cui esaminare in modo critico le conclusioni preliminari della Corte ed eventuali raccomandazioni. Fra gli esperti vi erano rappresentanti dell'OCSE, della Banca mondiale, di agenzie incaricate dei lavori inerenti alla valutazione d'impatto (o controllo della qualità) negli Stati Uniti e in diversi Stati membri dell'UE, di organi di controllo nazionali, nonché esponenti del mondo accademico, valutatori dei sistemi di valutazione di impatto e rappresentanti del «gruppo di alto livello di esperti in materia di oneri amministrativi». Rappresentanti della Commissione hanno partecipato in qualità di osservatori. Informazioni più dettagliate sulle finalità dei focus group sono fornite qui di seguito.

CHE COS'È UN FOCUS GROUP?

I focus group riuniscono un gruppo di persone, aventi un interesse comune, nell'ambito di un incontro collettivo o di una discussione strutturata in cui vengono poste domande aperte, ma mirate, in modo da suscitare un dibattito fra i partecipanti. Sono particolarmente indicati per ottenere punti di vista diversi su un determinato argomento. Il ricorso ai focus group è prassi comune nel marketing ma si sta diffondendo anche nell'ambito della politica e dei sondaggi di opinione, dove mira a suscitare risposte e a rivelare nuove prospettive in un gruppo di persone ritenute rappresentative dei consumatori o di gruppi mirati. È necessario che i partecipanti nutrano un certo interesse per il tema trattato; l'ideale sarebbe inoltre che provenissero da background diversi. Nel corso di una sessione del gruppo, dovrebbero scaturire dalla discussione idee inizialmente diverse, se non addirittura divergenti. Uno dei compiti chiave del moderatore è appunto quello di gestire la discussione in modo da consentire ai partecipanti di trovare un terreno comune e far sì che le idee comincino a convergere, quantunque il raggiungimento di un pieno consenso non costituisca lo scopo di un focus group.

8. Gli esperti sono stati invitati dai moderatori esterni ad esaminare attentamente il lavoro di audit: le norme applicate, i fatti e i risultati esposti, le conclusioni tratte e, infine, a stabilire se le raccomandazioni possano contribuire ad attenuare le difficoltà riscontrate dall'audit. Tale esame ha contribuito in maniera significativa alla qualità, alla pertinenza e alla legittimità dell'esito globale del processo di audit. Nell'agosto 2009, i moderatori esterni hanno presentato a tutti i partecipanti e alla Commissione una relazione che riassume i lavori svolti e l'esito dei dibattiti¹⁹.

¹ Corte dei conti europea, Programma di lavoro annuale 2008, pag. 3; Corte dei conti europea, Relazione annuale di attività, pag. 35.

² *The Evaluation Partnership, Evaluation of the Commission's Impact Assessment System*, Contratto SG-02/2006 per conto della Commissione europea, aprile 2007.

³ Radaelli, C., *What does regulatory impact assessment mean in Europe?*, AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies, USA, gennaio 2005; Rowe, G.C., *Tools for the control of political and administrative agents: impact assessment and administrative governance in the European Union* in Hoffman, H.C.H and Turk, A.H. (editori), *EU administrative Governance*, Edward Elgar Publishing, pag. 452, 2006; Renda, A., *Impact assessment in the EU: The state of the art and the art of the state*, CEPS Paperbacks, 2006; Mather, G. and Vibert, F., *Evaluating Better Regulation: Building the system*, City research series, European Policy Forum, London, 2006; Wiener, JB, *Better Regulation in Europe in Current Legal Problems*, 2006, vol. 56; Kirkpatrick, C., Parker, D. et al, *Regulatory impact assessment. Towards better Regulation? The CRC Series on Competition, Regulation and Development*. Edward Elgar Publishing, Inc. Massachusetts, USA, 2007; Meuwese, A.C.M., *Impact assessment in EU lawmaking*, Kluwer Law International BV, Paesi Bassi, 2008; *Open Europe, Out of Control? Measuring a decade of EU regulation*, 2009; Hertin, J., et al., *The production and use of knowledge in regulatory impact assessment — An empirical analysis in Forest Policy and Economics*, 2009; Centre for European Policy Studies (CEPS); *Policy-making in the EU — Achievements, challenges and proposals for reform*; 2009.

⁴ *International Regulatory Reform Conference*, Berlino, novembre 2008; Zwischenbilanz Nationaler Normenkontrollrat (NKR), Berlino, maggio 2009.

⁵ OCSE, *Regulatory Impact Analysis (RIA) Inventory*, aprile 2004; OCSE, *Regulatory Impact Analysis: Best Practice in OECD Countries, 1997*; -OCSE, *APEC-OECD Integrated Checklist on Regulatory Reform: Final Draft*, 2005; OCSE, *Indicators of Regulatory Management Systems*, dicembre 2009.

⁶ Relazione ai ministri della Funzione pubblica degli Stati membri dell'UE sull'andamento dell'attuazione del piano d'azione della Commissione in tema di una migliore regolamentazione (fondato sulla relazione Mandelkern), a cura del gruppo ad hoc di direttori ed esperti nel settore di una migliore regolamentazione (DEBR), Atene, 2003; Direttori europei del gruppo a favore di una migliore regolamentazione, *A Comparative Analysis of Regulatory Impact Assessment in Ten EU Countries*, maggio 2004.

⁷ European Network for Better Regulation (ENBR) (cfr. <http://www.enbr.org/home.php>); Evaluating Integrated Impact Assessments (EVIA) (cfr. <http://web.fu-berlin.de/ffu/evia/contact.htm>). Il progetto EVIA è stato finanziato dalla Commissione nell'ambito del 6° PQ e coordinato dalla Freie Universität di Berlino. Alla ricerca hanno partecipato il Centro per la ricerca economica europea (ZEW), l'Istituto per la politica ambientale europea (IEEP), AVANZI, l'Istituto di prospettive tecnologiche del CCR (CCR-IPTS), il Centre for Regulatory Governance dell'Università di Exeter e l'Istituto di studi ambientali della Vrije Universiteit di Amsterdam.

⁸ Questa DG è stata divisa dal 1° marzo 2010 in DG Energia (ENER) e DG Mobilità e trasporti (MOVE).

Note continuazione ...

⁹ Commissione europea, Comunicazione della Commissione in materia di valutazione d'impatto, COM(2002) 276 def.; Commissione europea, *2005/2006 Impact Assessment Guidelines*, SEC(2005) 791 (salvo diversa indicazione); Commissione europea, *2009 Impact Assessment Guidelines* SEC(2009) 92.

¹⁰ National Audit Office (NAO), *Delivering High Quality Impact Assessments*, 30.1.2009, pagg. 22 e 23.

¹¹ Evaluation Partnership Ltd (TEP), *Evaluation of the Commission's Impact Assessment System*, aprile 2007.

¹² Proposta di regolamento del Consiglio recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione (SEC(2004) 924); Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio concernente il Settimo programma quadro della Comunità europea per azioni di ricerca, sviluppo tecnologico e dimostrazione (2007-2013) (SEC(2005) 430); Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica della direttiva 2002/59/CE relativa all'istituzione di un sistema comunitario di monitoraggio del traffico navale e d'informazione (SEC(2005) 1514); Proposta di regolamento relativo al roaming (SEC(2006) 925); Proposta di decisione del Parlamento Europeo e del Consiglio concernente gli sforzi degli Stati membri per ridurre le emissioni dei gas ad effetto serra al fine di adempiere agli impegni della Comunità in materia di riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra entro il 2020 (SEC(2008) 85/3); Proposta di direttiva del Consiglio recante applicazione del principio di parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale (SEC(2008) 2180 e SEC(2008) 2181/2).

¹³ Il gruppo consultivo era costituito da Erwin de Pue (direttore generale del *Dienst voor de Administratieve Vereenvoudiging*), Gisela Färber (membro del «Normenkontrollrat» tedesco e docente presso la *Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften* (DHW) Speyer); Klaus Jacob (coordinatore del progetto EVIA presso la libera università di Berlino); Claudio Radaelli (Università di Exeter); Alberto Alemanno (referendario presso la Corte di giustizia europea e docente presso la HEC di Parigi) e Jeroen Nijland (direttore generale del gruppo per la riforma regolamentare).

¹⁴ Gruppo Mandelkern sulla qualità della normazione, Relazione finale, 13 novembre 2001.

¹⁵ OCSE (1997) *Regulatory Impact Analysis: Best Practice in OECD Countries*, Parigi; OCSE (2005) *APEC-OECD Integrated Checklist on Regulatory Reform: Final Draft*, OCSE, Parigi.

¹⁶ Commissione europea, Comunicazione della Commissione in materia di valutazione d'impatto, COM(2002) 276 def.; Commissione europea, Comunicazione della Commissione — Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo — Principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate ad opera della Commissione, COM(2002) 704 def.; Nota informativa del presidente alla Commissione, Migliorare il sostegno e il controllo della qualità delle valutazioni d'impatto della Commissione — Il comitato per la valutazione d'impatto, 14 novembre 2006; Commissione europea, *2005/2006 Impact Assessment Guidelines*, SEC(2005) 791; Commissione europea, *2009 Impact Assessment Guidelines* SEC(2009) 92.

¹⁷ Progetto interistituzionale «Legiferare meglio» (2003/C 321/01); approccio interistituzionale comune sulle valutazioni di impatto (IA), 2005.

¹⁸ Tali «buone pratiche» sono state discusse per la prima volta nella seconda riunione del «comitato consultivo di esperti» del 27 marzo 2009 e successivamente esaminate dai partecipanti alla riunione del *Focus Group* svoltasi dall'8 al 10 luglio 2009.

¹⁹ CM International, Meirion Thomas, *Report on the Focus Groups held in support of Audit task 08TR2203*, Agosto 2009.

LETTERA DEL PRESIDENTE DEL PARLAMENTO EUROPEO



ΕΠΙΣΤΡΕΦΟΝΤΙ ΠΑΡΛΑΜΕΝΤ ΠΑΡΛΑΜΕΝΤΟ ΕΥΡΩΠΕΟ ΕΥΡΩΠΕΙΣ ΠΑΡΛΑΜΕΝΤ ΕΥΡΩΠΑ ΠΑΡΛΑΜΕΝΤΕΣ
 EUROPEISCHES PARLAMENT EUROOPA PARLAMENT EYROPĀKĀS KOINODRIBĀD EUROPEAN PARLIAMENT
 PARLEMENT EUROPÉEN PARLAMENT NA NEDĚRA PARLAMENTO EUROPEO EUROPA PARLAMENTIS
 EUROPOS PARLAMENTAS EUROPA PARLAMENT IL-PARLAMENT EWROPEW EUROPEES PARLEMENT
 PARLAMENT EUROPEJSKI PARLAMENTO EUROPEU PARLAMENTUL EUROPEAN
 EURÓPSKY PARLAMENT EYROPSKI PARLAMENT EUROOPAN PARLAMENTTI EUROOPARLAMENTET

The President

Mr Vitor CALDEIRA
 President of the European Court of Auditors
 12, rue Alcide de Gasperi
 L-1615 Luxembourg

201640 21.04.2010

Dear President,

Thank you very much for your letter dated 5 March 2010 including a copy of the preliminary observations concerning the Commission's impact assessment system. I understand these observations have been considered by the Court of Auditors at its meeting on 11 February 2010 with a view to establishing a special report based on Article 287(4) 2nd subparagraph of the Treaty on the functioning of the European Union.

In your letter, you invite the European Parliament to comment on these preliminary observations. In accordance with Article 144(1) fourth sub-paragraph of the Financial Regulation, as the Commission is the main institution concerned, the European Parliament will give due consideration to the observations of the Court after transmission of the definitive version of the special report accompanied by the replies given by the European Commission.

I take this opportunity to inform you about ongoing parliamentary work concerning impact assessments. The Members of the Committee on Legal Affairs have just started discussions with a view to drawing up a report on "Guaranteeing independent impact assessments" (rapporteur: Mrs Angelika NIEBLER). The same committee is also currently considering a draft report on better lawmaking (rapporteur: Mrs Lidia Joanna GERINGER de OEDENBERG) which includes a specific part dedicated to impact assessments.

The European Parliament is indeed very interested in the reflection on impact assessment as a way to improve quality and transparency of the law-making in the European Union. Therefore, I am looking forward to receiving the Court's special report on the Commission's impact assessment system so that Parliament can give it the appropriate follow-up.

Yours sincerely,

Jerzy Buzek

Copy: M Klaus-Heiner LEHNE, Chairman of the Committee on Legal Affairs

TRADUZIONE EFFETTUATA DALLA CORTE DEI CONTI COME CONVENUTO CON IL PARLAMENTO EUROPEO.

S.E. Dott. Vítor CALDEIRA
Presidente della Corte dei conti europea
12, rue Alcide de Gasperi
L-1615 Lussemburgo

Signor Presidente,

La ringrazio vivamente per la Sua lettera del 5 marzo 2010, contenente copia delle osservazioni preliminari della Corte sul sistema di valutazione d'impatto della Commissione, dalla quale apprendo che tali osservazioni sono state discusse dalla Corte dei conti nella riunione dell'11 febbraio 2010, in vista della stesura di una relazione speciale, conformemente all'articolo 287, paragrafo 4, secondo comma, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Nella Sua lettera Lei invita il Parlamento europeo a commentare le suddette osservazioni preliminari. In ottemperanza all'articolo 144, paragrafo 1, quarto comma, del regolamento finanziario, essendo la Commissione la principale istituzione interessata, il Parlamento europeo esaminerà le osservazioni della Corte con la dovuta attenzione, una volta ricevuta la versione definitiva della relazione speciale corredata delle risposte della Commissione europea.

Colgo l'occasione per informarLa riguardo ai lavori parlamentari in corso afferenti alle valutazioni d'impatto. I membri della commissione giuridica hanno già avviato il dibattito finalizzato alla stesura di una relazione sul tema «Garantire valutazioni d'impatto indipendenti» (relatore: sig.ra Angelika NIEBLER). La medesima commissione sta inoltre lavorando a un progetto di relazione sul miglioramento della legislazione (relatore: sig.ra Lidia Joanna GERINGER de OEDENBERG), che comprende una sezione riservata alle valutazioni d'impatto.

Il Parlamento europeo nutre un forte interesse per la riflessione intrapresa sulla valutazione d'impatto quale strumento per migliorare la qualità e la trasparenza del processo legislativo nell'Unione europea. Attendo pertanto con interesse la relazione speciale della Corte sul sistema di valutazione d'impatto della Commissione, affinché il Parlamento possa darvi un seguito appropriato.

Voglia gradire, signor Presidente, l'espressione della mia stima.

LETTERA DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA



COUNCIL OF
THE EUROPEAN UNION

The President

Brussels,

10 -05- 2010

SGS10 7101

Mr Vitor Manuel da SILVA CALDEIRA
President of the Court of Auditors
of the European Communities
Rue Alcide de Gasperi, 12
L - 1615 LUXEMBOURG

Subject: Preliminary observations (pursuant to Article 287(4), second subparagraph, TFEU)
"Impact Assessments in the EU institutions: do they support decision making?"

Sir,

I wish to thank you for sharing the preliminary observations on the *"Impact Assessments in the EU institutions: do they support decision making?"*. The preliminary observations of the Court of Auditors contain a detailed analysis of the Commission's impact assessment system on which you can understand I am not in a position to comment.

However, further to your query, I wish to communicate to you some reflections from the Council's perspective. Impact assessment is an area of crucial importance for our legislative role, as it was stated most recently in the 3-4 December 2009 Council conclusions on "Better Regulation". The Council welcomed the work done by the Commission's Impact Assessment Board and invited the Commission to further enhance the use and quality of impact assessments. Ministers considered that there was scope for improvement as regards, *inter alia*, evaluation of alternative policy options, transparency and quantification of administrative burdens as well as other costs and benefits. They also called for impact assessments for all forthcoming significant proposals presented within the framework of the Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the EU.

Rue de la Loi 175
1048 BRUXELLES
Tél. (02)281.61.11

LETTERA DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA

2

Furthermore, Ministers stressed that the use of impact assessments by EU institutions must be improved and that the presentation and quality of assessments must be enhanced, so as to allow for better evidence-based decision-making and high quality legislation. The Council committed itself to taking the Commission's impact assessments, including the opinions of the Impact Assessment Board, into full account when examining legislative proposals.

In relation to the internal Council proceedings and in accordance with the guidelines "Handling impact Assessments in Council", adopted in 2006, Commission impact assessments on legislative proposals are presented and discussed at Council working parties. In the case of substantive amendments, the Presidency, any individual Member State and the Commission may provide elements of their own impact analyses during the negotiations which are carefully and thoroughly considered by the Council preparatory bodies.

I hope that the above comments are helpful with regard to the finalisation of the report of the Court of Auditors. I look forward to receiving the final version of the report considering it as an important contribution to the ongoing discussions on better law-making.

Yours faithfully,



M.A. MORATINOS

TRADUZIONE EFFETTUATA DALLA CORTE DEI CONTI COME CONVENUTO CON IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA.

Bruxelles,

S.E. Dott. Vítor Manuel da Silva Caldeira
Presidente della Corte dei conti
delle Comunità europee
Rue Alcide de Gasperi, 12
L-1615 Lussemburgo

Oggetto: Osservazioni preliminari (presentate in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4, secondo comma, TFUE) «*Le valutazioni d'impatto nelle istituzioni dell'Unione europea costituiscono un supporto al processo decisionale?*»

Signor Presidente,

Desidero ringraziarLa per averci trasmesso le osservazioni preliminari in vista della stesura della relazione intitolata «*Le valutazioni d'impatto nelle istituzioni dell'Unione europea costituiscono un supporto al processo decisionale?*». Le osservazioni preliminari della Corte dei conti contengono un'analisi approfondita del sistema di valutazione d'impatto della Commissione riguardo al quale, come comprenderà, non sono nella posizione di pronunciarmi.

Tuttavia, a fronte della Sua richiesta, desidero comunicarLe alcune riflessioni formulate secondo la prospettiva del Consiglio. La valutazione d'impatto riveste un'importanza cruciale per il nostro ruolo legislativo, come recentemente affermato nelle conclusioni del Consiglio del 3 e 4 dicembre 2009 sul tema «Legiferare meglio». Il Consiglio ha accolto con favore il lavoro svolto dal comitato per la valutazione d'impatto della Commissione (IAB) e ha invitato quest'ultima ad accrescere ulteriormente l'uso e la qualità di questo tipo di valutazioni. I ministri hanno ritenuto che vi fosse un margine di miglioramento per quanto riguarda, in particolare, la valutazione delle diverse opzioni strategiche, la trasparenza e la quantificazione degli oneri amministrativi nonché degli altri costi e benefici. Essi hanno inoltre auspicato lo svolgimento di valutazioni d'impatto per tutte le future proposte significative presentate nel quadro del programma di azione per ridurre i costi amministrativi nell'UE.

I ministri hanno infine sottolineato che l'uso delle valutazioni d'impatto da parte delle istituzioni dell'UE deve essere migliorato, come del resto la presentazione e la qualità delle valutazioni, in modo da consentire un processo decisionale basato su elementi probatori più solidi e una legislazione di qualità elevata. Il Consiglio si è impegnato a tenere pienamente conto delle valutazioni d'impatto della Commissione, inclusi i pareri dello IAB, al momento di esaminare le proposte legislative.

In relazione ai lavori interni del Consiglio e conformemente agli orientamenti «Trattamento delle valutazioni d'impatto nell'ambito del Consiglio», adottati nel 2006, le valutazioni d'impatto della Commissione sulle proposte legislative sono presentate e discusse in seno ai gruppi di lavoro del Consiglio. In caso di modifiche sostanziali, la Presidenza, qualsiasi Stato membro e la Commissione possono fornire, nel corso delle trattative, elementi tratti dalle rispettive analisi d'impatto, i quali saranno valutati attentamente e a fondo dagli organi preparatori del Consiglio.

Mi auguro che i commenti ivi espressi si rivelino utili per la messa a punto definitiva della relazione della Corte dei conti. Attendo con interesse la versione finale della relazione in causa, che ritengo un importante contributo al dibattito in corso sul miglioramento della legislazione.

Voglia gradire, signor Presidente, l'espressione della mia stima.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

SINTESI

I.

Le valutazioni d'impatto (VI) costituiscono uno strumento essenziale per garantire una migliore regolamentazione. L'obiettivo della Commissione negli ultimi anni è stato garantire che le VI siano pienamente adottate nella cultura di lavoro dell'istituzione e che diano i risultati previsti. Le osservazioni della Corte incoraggiano la Commissione a mantenere tale approccio e le sue raccomandazioni consentiranno di rafforzare ulteriormente l'efficacia del sistema di valutazione d'impatto.

INTRODUZIONE

5. Secondo trattino

Esistono pochi sistemi VI nazionali dotati di un livello di ambizione e di una portata analoghi a quelli del sistema della Commissione.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

OSSERVAZIONI

26. Primo trattino

Analisi di un ventaglio sempre più ampio di politiche alternative: la Commissione è soddisfatta della conclusione secondo la quale è cresciuto il numero di opzioni alternative presentate nella VI e ritiene che lo sviluppo decisamente positivo nella qualità delle VI condotte nel 2007 e nel 2008 possa essere attribuito al buon esito del controllo di qualità e della funzione di sostegno del comitato per la valutazione d'impatto (IAB).

40.

La Commissione rammenta che nell'approccio comune alla VI il Parlamento europeo e il Consiglio hanno accettato la responsabilità di effettuare VI sulle modifiche sostanziali da essi apportate. Essi hanno altresì la facoltà di invitare la Commissione a eseguire dette VI.

41.

La Commissione concorda che le VI nazionali possono in effetti integrare efficacemente le proprie VI. Esse possono contribuire a indirizzare il dibattito del Consiglio sulle modifiche proposte alle proposte della Commissione, nonché coadiuvare gli Stati membri nelle questioni di trasposizione e applicazione.

44.

La Commissione non fa uso di indicatori quantificabili per stabilire se sia opportuno procedere a una VI per diversi motivi. Innanzitutto l'approccio integrato alla VI richiede che, anche qualora gli impatti non possano essere agevolmente quantificati o siano limitati nelle dimensioni, debbano essere analizzati se sono suscettibili di esercitare ripercussioni importanti su specifici gruppi, settori o regioni. In secondo luogo, sarebbe difficile sviluppare criteri *ex ante* volti a definire la diversità delle iniziative, siano esse legislative o non legislative, per le quali si esegue una VI. Infine, sarebbe complesso stabilire soglie operative quantitative perché spesso i dati necessari emergono solo durante lo svolgimento del processo di VI.

49.

La Commissione è del parere che la consultazione sui progetti di relazione di VI non sia l'unico modo di garantire un'analisi completa, coerente e accurata. Per conseguire tale obiettivo i servizi della Commissione consultano e informano le parti interessate durante le diverse fasi del lavoro di VI, facendo uso di calendari, documenti/strumenti di consulenza specifici (p. es. risultati di studi esterni) oppure libri verdi o bianchi.

50.

Nel Regno Unito e negli USA (in questi ultimi solo per le misure di attuazione) i progetti di relazione di VI sono pubblicati accompagnati da un progetto di proposta. Tale prassi è analoga alla situazione europea nella quale la Commissione presenta una proposta (non adotta un atto) e la proposta con la relazione di VI sono pubblicate e trasmesse ai legislatori (Consiglio e Parlamento). Il pubblico può partecipare al dibattito in corso giacché sia la proposta, sia la valutazione d'impatto sono pubbliche.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

53.

La Commissione è consapevole del fatto che i propri servizi devono compiere maggiori sforzi per garantire allo IAB una pianificazione accurata e un tempo sufficiente per il processo di controllo.

55.

Il ruolo dello IAB è stato ulteriormente rafforzato nella comunicazione del presidente sui metodi di lavoro della Commissione 2010-2014 (C(2010) 1100 del 10.2.2010), ove si dichiara che «in linea di principio, la valutazione positiva dello IAB è richiesta prima di avviare una consultazione interservizi».

60.

Le valutazioni d'impatto costituiscono un insieme di fasi logiche dalla definizione di un problema all'individuazione della forma di azione strategica più idonea, e gli orientamenti incoraggiano i servizi a presentare detta logica il più chiaramente possibile, facendo ricorso p. es. a diagrammi dei problemi, tabelle, mappe e altre tecniche illustrative.

61.

La Commissione ritiene che non sia sempre possibile o proporzionato quantificare o monetizzare gli impatti.

62.

La Commissione è consapevole di poter ulteriormente agevolare le valutazioni d'impatto garantendone una presentazione chiara e accessibile. I provvedimenti adottati sono illustrati nella risposta della Commissione alla raccomandazione 2, primo trattino.

63.

La Commissione è convinta che un approccio integrato alla valutazione d'impatto, in grado di garantire che in un unico documento siano presentati e analizzati in termini di costi e benefici tutti gli impatti economici, sociali e ambientali pertinenti, costituisca il modo migliore di giungere a una valutazione equilibrata di qualsiasi iniziativa potenziale, sia essa legislativa o no.

64.

La Commissione sottolinea che il grado di approfondimento dell'analisi delle tre opzioni nelle valutazioni d'impatto non può essere sempre lo stesso. A titolo di esempio, se non vi è alcun impatto ambientale, nella relazione VI non si indicherà alcun impatto ambientale. L'«asimmetria», come è definita dalla Corte, è dunque normale.

68.

Il principio dell'analisi proporzionata si applica all'intero processo di VI. Gli orientamenti evidenziano che non tutte le opzioni devono essere valutate con il medesimo grado di dettaglio e che è possibile applicare un processo di selezione. Per esempio, in alcuni casi la portata delle opzioni realistiche/fattibili («alto livello») è limitata dai limiti di competenza UE, dalla legislazione vigente, dalla giurisprudenza o dagli obblighi giuridici. Tali opzioni di alto livello possono essere eliminate nelle prime fasi del lavoro di VI, a condizione che vi sia trasparenza.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

70.

Considerata l'ampia portata delle VI della Commissione e il fatto che le informazioni necessarie sono spesso specifiche e *ad hoc*, si verificherà spesso l'impossibilità di ricorrere a organismi quali EUROSTAT per ottenere le soluzioni relative a tali esigenze in termini di dati.

71.

La Commissione invita gli Stati membri a partecipare più attivamente ai processi di consultazione sulla raccolta dei dati inerenti le VI della Commissione e auspica che gli Stati membri contribuiscano a integrare le relazioni VI della Commissione.

72.

Le valutazioni d'impatto della Commissione interessano le questioni di attuazione e di applicazione a livello generale durante il processo di VI, con un'attenzione particolare rivolta ai successi e agli insuccessi del passato e agli elementi da correggere. Il lavoro concreto e operativo di trasposizione e di applicazione può fondarsi soltanto sulla proposta adottata e non sulla mera valutazione d'impatto. A tal fine la Commissione ha sviluppato strumenti specifici.

73.

La Commissione rammenta che i piani di attuazione costituiscono uno strumento separato per la valutazione dell'impatto e non fanno parte del sistema di VI. Gli orientamenti VI non richiedono che le valutazioni d'impatto comprendano un piano di attuazione.

75.

La Commissione ritiene che le VI nazionali mirate alle iniziative europee possano fornire una preziosa fonte di informazioni sulla migliore attuazione della legislazione in contesti nazionali specifici, nonché di stime affidabili dei costi di un'eventuale applicazione di una proposta giuridica. Si auspica quindi una preparazione più sistematica di tali valutazioni d'impatto da parte degli Stati membri.

77.

Il sistema di valutazione *ex post* della Commissione è tradizionalmente incentrato sui programmi di spesa e differisce dall'approccio alla valutazione d'impatto. Tale situazione trae origine dal fatto che esiste l'obbligo giuridico di effettuare valutazioni *ex post* solo per le misure relative ai programmi di spesa (cfr. articolo 27 del regolamento finanziario). Le misure già adottate dalla Commissione per approfondire ulteriormente il proprio lavoro di valutazione della legislazione vigente sono illustrate nei commenti della Commissione alla raccomandazione 2, terzo trattino.

78.

Il principio dell'analisi proporzionata si applica alla valutazione dei costi di applicazione, che devono essere valutati solo se sono pertinenti, e quantificati solo se risultano significativi. Un'analisi della Commissione relativa alle VI del 2008 dimostra che ciò è stato fatto. Le stime precise dei costi di applicazione dipendono da ciascun sistema nazionale, poiché la legislazione europea è generalmente attuata e applicata dalle autorità degli Stati membri. I costi di applicazione non possono pertanto essere sempre stimati in modo completo da una VI della Commissione.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

83.

Nell'approccio comune alla valutazione d'impatto, il Consiglio e il Parlamento europeo hanno accettato la responsabilità di valutare gli impatti delle modifiche sostanziali da essi apportate. La Commissione ha confermato, nel secondo e nel terzo esame strategico del programma per legiferare meglio, che risponderà in modo costruttivo, caso per caso, alle richieste del Consiglio e del Parlamento europeo onde approfondire determinati aspetti delle sue valutazioni d'impatto iniziali.

La Commissione sottolinea che le proprie valutazioni d'impatto, anche se non aggiornate dal Consiglio e dal Parlamento europeo, interessano elementi essenziali dell'atto giuridico definitivo e restano di conseguenza pertinenti.

84. Primo trattino

La Commissione ha indicato nei calendari allegati al suo programma di lavoro le iniziative corredate da una VI e ha esplicitato il motivo per il quale determinate proposte di programmi di lavoro non prevedono VI.

84. Secondo trattino

La Commissione ritiene che la consultazione sui progetti di relazione di VI non sia l'unico modo per garantire un'analisi completa, coerente e accurata. Per conseguire tale obiettivo, i servizi della Commissione consultano e informano le parti interessate durante le diverse fasi del lavoro di VI, facendo uso di calendari, documenti/strumenti di consulenza specifici (p. es. risultati di studi esterni) oppure libri verdi o bianchi.

Raccomandazione 1 primo trattino

La Commissione ha già individuato due modalità per aumentare la trasparenza della pianificazione del processo di VI nelle altre istituzioni, negli Stati membri e presso le parti interessate. In primo luogo, negli orientamenti VI del 2009 la Commissione si è impegnata a preparare calendari riguardanti tutte le proposte suscettibili di esercitare impatti significativi o di incidere sulle politiche e non solo per le iniziative presentate dal proprio programma di lavoro annuale. Qualora non fosse ritenuta necessaria una VI, il calendario ne spiegherà il motivo. Come è sempre avvenuto, detti calendari saranno pubblicati. In secondo luogo, in seguito alle osservazioni del Parlamento europeo nel suo contributo alla revisione dell'approccio comune e successivamente all'adozione del proprio programma di lavoro (presumibilmente all'inizio di ogni anno) la Commissione pubblicherà un elenco completo di tutte le iniziative imminenti per le quali è prevista una VI nel corso dell'anno. L'elenco sarà aggiornato con cadenza regolare.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Raccomandazione 1 secondo trattino

Dalla consultazione pubblica della Commissione relativamente al progetto di orientamenti VI tenutasi nel 2008 è emerso che molte parti interessate ritengono che tale settore debba essere migliorato. Di conseguenza, negli orientamenti VI del 2009 le linee guida e i requisiti per le consultazioni sono stati rafforzati. Come precedentemente evocato, la Commissione produrrà calendari relativi a tutte le proposte suscettibili di esercitare impatti significativi o di incidere sulle politiche. Gli orientamenti VI del 2009 dispongono che i servizi della Commissione debbano incoraggiare le parti interessate a esaminare i calendari e a reagire tempestivamente ai piani sulle valutazioni d'impatto. I nuovi orientamenti hanno inoltre introdotto un requisito secondo il quale le parti interessate devono potersi esprimere su una chiara definizione di un problema, sull'analisi di sussidiarietà e sulla descrizione di eventuali opzioni e relativi impatti. Lo IAB continuerà a controllare sistematicamente la qualità delle informative riguardanti i risultati della consultazione delle parti interessate. L'uso proattivo dei calendari disponibili per tutte le iniziative di rilievo della Commissione e il rafforzamento dei requisiti per la consultazione offrono congiuntamente maggiori trasparenza e coinvolgimento delle parti. Risulta pertanto superflua una consultazione sul progetto di relazione VI.

Raccomandazione 1 terzo trattino

La Commissione è consapevole che i suoi servizi devono compiere ulteriori sforzi per garantire allo IAB una pianificazione accurata e un tempo sufficiente per il processo di controllo. Gli orientamenti VI del 2009 hanno introdotto nuovi requisiti in merito. Gli orientamenti esplicitano molto chiaramente che è necessario prevedere un lasso di tempo sufficiente qualora lo IAB richieda ulteriori apporti o la ripresentazione di una VI riveduta. Nella Comunicazione sui metodi di lavoro della Commissione per il 2010-2014, si evidenzia che la pianificazione delle adozioni deve tenere debitamente conto della necessità di completare tempestivamente il processo di valutazione d'impatto e che, in linea di principio, è richiesta la valutazione positiva dello IAB prima di poter lanciare una consultazione interservizi¹.

86. Primo trattino

La Commissione ritiene che siano possibili i raffronti fra le diverse alternative e che l'idea di intervento logico sia intrinseca al processo di valutazione d'impatto. Essa è nondimeno consapevole della necessità di migliorare la presentazione di tale logica e gli orientamenti 2009 incoraggiano i servizi a presentare la logica dell'analisi nella maniera più chiara possibile, ricorrendo per esempio a diagrammi dei problemi, tabelle, mappe e altre tecniche illustrative.

¹ C(2010) 1100 — Comunicazione del presidente — The Working Methods of the Commission 2010-2014, pag. 7.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

86. Secondo trattino

La Commissione conviene che le difficoltà nel quantificare e nel monetizzare gli impatti possano essere ricondotte alla disponibilità di dati e che si tratta di una questione che rappresenta una sfida per tutti i sistemi avanzati di VI. Essa rammenta che la natura specifica delle informazioni necessarie e gli eventuali oneri amministrativi pertinenti limitano la possibilità di creare strutture permanenti per la raccolta dei dati.

Raccomandazione 2 primo trattino

Gli orientamenti VI del 2009 hanno rafforzato i criteri di confronto tra le opzioni, in particolare con indicazioni più concrete relative alle analisi costi-benefici e multicriteri. La quantificazione non è tuttavia sempre fattibile o proporzionata.

Raccomandazione 2 secondo trattino

L'esperienza della Commissione dimostra che il tipo di dati richiesti per le VI è spesso molto specifico e non immediatamente disponibile presso gli uffici statistici o le autorità nazionali. Essa si impegna a verificare che esistano modi efficaci per migliorare la disponibilità dei dati e, più generalmente, a incoraggiare gli Stati membri a essere più attivi nel fornire le informazioni necessarie.

La Commissione sta già sviluppando una cooperazione con il Comitato delle regioni per impiegare la rete di autorità consultive locali e regionali nell'ambito delle attività di VI.

Raccomandazione 2 terzo trattino

Gli orientamenti sulla valutazione d'impatto riveduti nel gennaio 2009 accordano maggiore importanza alla necessità di prendere in considerazione le questioni di attuazione nella preparazione di nuova legislazione, riconoscendo nel contempo che le valutazioni d'impatto possono rispondere alle questioni di attuazione e di applicazione solo a un livello generale.

Nella sua comunicazione «Responding to Strategic Needs: Reinforcing the use of evaluation» (SEC (2007) 213 del 21.2.2007), la Commissione ha individuato l'opportunità di effettuare una valutazione *ex post* della legislazione. Dal gennaio del 2009 il sistema per le valutazioni d'impatto e il sistema di valutazione della Commissione sono stati collocati congiuntamente nella direzione Migliore regolamentazione del Segretario generale, onde garantire un proficuo sfruttamento delle sinergie strategiche e operative dei due sistemi. Il presidente Barroso ha annunciato la propria intenzione di intensificare gli sforzi per le valutazioni *ex post* negli orientamenti politici della nuova Commissione del settembre 2009, onde accertare che le proposte della Commissione mantengano quanto promesso nonché consentire alla Commissione le opportune revisioni e correzioni, qualora dette proposte non si rivelino all'altezza delle attese. Saranno rafforzati i collegamenti tra le valutazioni d'impatto e quelle *ex post*. La valutazione deve costituire un riscontro oggettivo della precedente valutazione d'impatto.

Col passare del tempo, una valutazione completa *ex post* diventerà obbligatoria per la revisione degli atti legislativi importanti.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Raccomandazione 2 quarto trattino

Per garantire ulteriori miglioramenti nell'analisi degli oneri amministrativi, la Commissione ha affiancato esperti in oneri amministrativi ai gruppi che si occupano di valutazione d'impatto ed *ex post*. In tal modo si garantirà che le conoscenze sviluppate nell'attuazione del programma sugli oneri amministrativi siano a disposizione immediata del sistema di valutazione d'impatto. La Commissione metterà a disposizione un servizio di assistenza per tutte le domande o questioni collegate alla valutazione degli oneri amministrativi, compreso l'uso adeguato del modello dei costi standard.

87.

La Commissione accoglie favorevolmente la conclusione della Corte che stabilisce che la VI è stata efficace nel sostenere il processo decisionale presso le istituzioni europee, in particolare negli ultimi anni.

Il Parlamento europeo e il Consiglio hanno riconosciuto nell'approccio comune alla valutazione d'impatto che è loro responsabilità valutare le modifiche sostanziali da loro presentate. La Commissione ha iniziato il riesame tecnico dell'approccio comune nell'aprile 2008 al fine di individuare modalità concrete per migliorare l'attuazione.

Corte dei conti europea

Relazione speciale n. 3/2010

Le valutazioni d'impatto nelle istituzioni dell'Unione europea costituiscono un supporto al processo decisionale?

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea

2010 — 71 pagg. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9207-732-7

doi:10.2865/18294

Come ottenere le pubblicazioni dell'Unione europea

Pubblicazioni gratuite:

- tramite EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- presso le rappresentanze o le delegazioni dell'Unione europea.
Per ottenere indicazioni e prendere contatto collegarsi a <http://ec.europa.eu>
o inviare un fax al numero +352 29 29-42758.

Pubblicazioni a pagamento:

- tramite EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Abbonamenti a pagamento (ad esempio serie annuali della *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, raccolte della giurisprudenza della Corte di giustizia):

- tramite gli uffici vendita dell'Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea (http://publications.europa.eu/others/agents/index_it.htm).

LA VALUTAZIONE D'IMPATTO RAPPRESENTA UNO DEGLI ELEMENTI FONDAMENTALI DELL'ATTIVITÀ DELLA COMMISSIONE EUROPEA FINALIZZATA A «LEGIFERARE MEGLIO». IN QUESTA RELAZIONE, LA CORTE ESAMINA SE LA COMMISSIONE ABBA PREDISPOSTO DELLE VALUTAZIONI D'IMPATTO AL MOMENTO DI FORMULARE LE SUE PROPOSTE, SE LE PROCEDURE RELATIVE ALLA VALUTAZIONE DI IMPATTO STABILITE DALLA COMMISSIONE ABBIANO PERMESSO ALLA STESSA DI SOSTENERE ADEGUATAMENTE LO SVILUPPO DELLE PROPRIE INIZIATIVE E SE IL CONTENUTO DELLE RELAZIONI DI VALUTAZIONE D'IMPATTO DELLA COMMISSIONE SIA ADEGUATO.



CORTE DEI CONTI EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni

ISBN 978-92-9207-732-7



9 789292 077327