



PARLAMENTO EUROPEO

2009 - 2014

Commissione giuridica

2010/2016(INI)

15.12.2010

PROGETTO DI RELAZIONE

su come garantire valutazioni d'impatto indipendenti
(2010/2016(INI))

Commissione giuridica

Relatore: Angelika Niebler

PR_INI

INDICE

	Pagina
PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO	3
MOTIVAZIONE	10

PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

su come garantire valutazioni d'impatto indipendenti (2010/2016(INI))

Il Parlamento europeo,

- vista la comunicazione della Commissione dell'8 ottobre 2010 intitolata "Legiferare con intelligenza nell'Unione europea" (COM(2010)0543),
- vista la sua risoluzione del 21 ottobre 2008 su "Legiferare meglio 2006" ai sensi dell'articolo 9 del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità¹,
- vista la sua risoluzione del 4. settembre 2007 su Legiferare meglio 2005 – applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità²,
- vista la sua risoluzione del 10 luglio 2007 sulla riduzione dei costi amministrativi imposti dalla legislazione³,
- vista la sua risoluzione del 16 maggio 2006 su Legiferare meglio 2004 – applicazione del principio di sussidiarietà (dodicesima relazione annuale)⁴,
- vista la sua risoluzione del 20 aprile 2004 sulla valutazione dell'impatto della normativa comunitaria e delle procedure di consultazione⁵,
- visto l'accordo interistituzionale "Legiferare meglio" del 16 dicembre 2003 fra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione,
- vista la relazione speciale della Corte dei conti europea n. 3/2010,
- visti i primi risultati dello studio commissionato dal Parlamento europeo sulle valutazioni d'impatto negli Stati membri dell'Unione europea,
- visti gli orientamenti della Commissione per le valutazioni d'impatto del 15 gennaio 2009 e i relativi allegati (SEC(2009)0092),
- vista la comunicazione della Commissione del 5 giugno 2002 in materia di valutazione d'impatto (COM(2002)0276),
- visto l'accordo quadro fra il Parlamento e la Commissione del 20 ottobre 2010,
- vista la comunicazione della Commissione del 28 ottobre 2010 su una politica industriale integrata per l'era della globalizzazione – riconoscere il ruolo centrale di concorrenzialità e sostenibilità (COM(2010)0614),

¹ GU C 15 E del 21.1.2010, pag. 16.

² GU C 187 E del 24.7.2008, pag. 67.

³ GU C 175 E del 10.7.2008, pag. 124.

⁴ GU C 297 E del 7.12.2006, pag. 128.

⁵ GU C 104 E del 30.4.2004, pag. 146.

- visto l'articolo 48 del suo regolamento,
 - visti la relazione della commissione giuridica e i pareri della commissione per i problemi economici e monetari, della commissione per l'ambiente, la sanità pubblica e la sicurezza alimentare, della commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori e della commissione per l'industria, la ricerca e l'energia (A7-0000/2010),
- A. considerando che le valutazioni d'impatto costituiscono un'analisi sistematica delle probabili conseguenze dell'azione legislativa,
 - B. considerando che l'instaurazione di un contesto normativo trasparente, chiaro, efficace e di elevata qualità dovrebbe essere un obiettivo prioritario della politica dell'Unione europea,
 - C. considerando che le valutazioni d'impatto contribuiscono in maniera positiva al miglioramento generale della qualità della legislazione comunitaria, nel senso di legiferare meglio,
 - D. considerando che i problemi che si pongono all'atto della trasposizione e dell'applicazione del diritto dell'Unione in vigore sono imputabili, fra l'altro, a testi legislativi mal redatti, e considerando che a tutti gli organi legislativi europei incombe una responsabilità comune,
 - E. considerando che le valutazioni d'impatto realizzate al momento dell'adozione di nuove leggi nonché della semplificazione e della rifusione di leggi esistenti consentono una migliore valutazione delle conseguenze sociali, economiche, ecologiche e sanitarie e possono pertanto contribuire a ridurre la burocrazia,
 - F. considerando di essersi pronunciato a varie riprese a favore del ricorso a valutazioni d'impatto indipendenti nell'Unione europea,
 - G. considerando che le valutazioni d'impatto compiute dalla Commissione non presentano un livello di qualità costante e servono spesso più a giustificare una proposta legislativa che a soppesare obiettivamente i fatti,
 - H. considerando che il Parlamento, il Consiglio e la Commissione si sono impegnati, nell'accordo interistituzionale del 16 dicembre 2003 e nell'accordo quadro fra il Parlamento e la Commissione del 20 ottobre 2010, a formulare un programma per legiferare meglio, e considerando che la presente risoluzione contiene proposte concrete per il miglioramento delle valutazioni d'impatto,
 - I. considerando che la Commissione persegue un nuovo approccio in materia di politica industriale, in base al quale tutte le proposte politiche aventi un considerevole effetto sull'industria devono essere sottoposte a un'analisi dettagliata delle loro ripercussioni sulla competitività,

Requisiti generali per le valutazioni d'impatto a livello europeo

1. sottolinea che le valutazioni d'impatto sono uno strumento importante per pervenire ad una legislazione migliore, di cui il legislatore europeo dovrebbe servirsi maggiormente in futuro, per poter meglio valutare le conseguenze delle sue possibilità d'azione;

2. sottolinea che una valutazione d'impatto non può in alcun caso sostituirsi a un discorso politico e al processo decisionale democratico del legislatore, ma contribuisce semplicemente alla preparazione tecnica di una decisione politica;
3. insiste sul fatto che le valutazioni d'impatto debbano aver luogo in piena indipendenza e dovrebbero sempre basarsi su un'analisi fondata ed obiettiva delle conseguenze potenziali;
4. ritiene che sia giudizioso e necessario associare esperti esterni alla procedura della valutazione d'impatto, in modo da garantire l'indipendenza e l'obiettività di quest'ultima; sottolinea al riguardo la fondamentale differenza esistente fra una consultazione pubblica e una valutazione d'impatto indipendente;
5. si esprime a favore del massimo grado di trasparenza nell'elaborazione della valutazione d'impatto;
6. sottolinea che gli elementi fondamentali di una buona valutazione d'impatto consistono nell'identificazione dei problemi, nella consultazione delle parti interessate, nella definizione degli obiettivi da raggiungere e nell'elaborazione di opzioni di intervento strategiche;
7. reputa necessario che le nuove proposte legislative siano sempre corredate di una valutazione d'impatto; ritiene che ciò si applichi anche per le semplificazioni e le rifusioni del diritto comunitario nonché per gli atti delegati e gli atti di esecuzione a norma degli articoli 290 e 291 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea;
8. chiede che le valutazioni d'impatto tengano conto di un'ampia gamma di criteri per fornire un quadro il più completo possibile al legislatore; si richiama, al riguardo, sugli aspetti economici, sociali ed ecologici, citati nell'accordo interistituzionale del 16 dicembre 2003, che devono essere integrati in una valutazione comune;
9. chiede di procedere sempre, nel quadro delle valutazioni d'impatto, ad un'analisi del rapporto costi-benefici, ovvero ad un esame della redditività dei programmi e delle misure di spesa, nonché di studiare le eventuali ripercussioni sulle piccole e medie imprese (PMI); in tale contesto chiede che venga sistematicamente applicato il test PMI richiesto dallo "Small Business Act" del 2008; ricorda inoltre che per ogni nuova legge gravosa per le PMI andrebbe abrogata una legge gravosa già esistente ("one-in/one-out");
10. chiede che, nel quadro delle valutazioni d'impatto, tutte le nuove proposte politiche aventi conseguenze considerevoli per la competitività industriale siano sottoposte ad analisi approfondita; chiede inoltre che si proceda ad una valutazione ex post delle conseguenze della legislazione dell'Unione sulla competitività dell'industria europea; ricorda che la Commissione ha lasciato intravedere siffatta maniera di procedere nella sua comunicazione su una politica industriale integrata nell'era della globalizzazione;
11. suggerisce che le valutazioni d'impatto condotte a livello europeo esaminino anche la questione di sapere quali risparmi possano scaturire da una soluzione europea, ovvero quali costi supplementari debbano sostenere gli Stati membri in assenza di una soluzione europea;

12. sottolinea che le valutazioni d'impatto devono enunciare le alternative a disposizione del legislatore ed anche procedere sempre ad una seria analisi dell'opzione che consiste nel non intervenire;
13. ribadisce che le valutazioni d'impatto non possono tradursi in una maggiore burocrazia e in inutili ritardi nel processo legislativo; rileva in proposito che le valutazioni d'impatto non possono essere strumentalizzate per bloccare disposizioni legislative indesiderate; suggerisce quindi che si creino le condizioni tecniche ed amministrative necessarie affinché le valutazioni d'impatto possano avvenire rapidamente e a breve scadenza avvalendosi, ad esempio, di strumenti come le convenzioni quadro, le gare d'appalto accelerate, ed un uso ottimale delle risorse proprie;
14. chiede, richiamandosi all'approccio fondato sulle migliori pratiche, di sfruttare l'esperienza di altri paesi in cui si compiono valutazioni d'impatto già da anni, per migliorare ulteriormente le valutazioni d'impatto compiute a livello di Unione europea;
15. chiede che le valutazioni d'impatto siano aggiornate nel corso dell'intera procedura legislativa, così da tener conto dei cambiamenti emersi durante la procedura;
16. sottolinea che le valutazioni d'impatto non dovrebbero avvenire solamente prima dell'adozione di un testo legislativo (a priori) ma anche e soprattutto a seguito della sua adozione (a posteriori); ricorda che ciò è necessario per poter meglio determinare se gli obiettivi di una norma siano stati effettivamente raggiunti e fino a che punto si debba adeguare o mantenere un atto legislativo;

Possibili miglioramenti a livello della Commissione

17. riconosce che la Commissione ha perfezionato le sue valutazioni d'impatto nel corso di questi ultimi anni; sottolinea però che altri miglioramenti permangono necessari;
18. fa riferimento, in tale contesto, al comitato per la valutazione d'impatto (Impact Assessment Board, IAB) della Commissione, creato nel 2006, al quale incombe in larga misura la responsabilità di portare avanti le valutazioni d'impatto della Commissione;
19. rileva che i membri del comitato per la valutazione d'impatto sono indipendenti solo da un punto di vista formale, in quanto vengono attualmente nominati dal presidente della Commissione e ricevono le sue istruzioni, per cui non si può parlare di un'indipendenza totale; chiede pertanto che i membri del comitato per la valutazione d'impatto siano designati dal Parlamento e dal Consiglio sulla base di una proposta della Commissione; chiede che sia abolito il rapporto di subordinazione nei confronti del presidente della Commissione;
20. suggerisce inoltre di associare esperti esterni alla Commissione, non subordinati a quest'ultima, ai lavori del comitato di valutazione d'impatto; chiede altresì la partecipazione del "Gruppo di alto livello delle parti interessate indipendenti sugli oneri amministrativi" ai lavori del comitato;
21. suggerisce che il Parlamento europeo, e soprattutto le commissioni parlamentari competenti, siano coinvolti presto e in modo esaustivo, ad esempio attraverso documenti

informativi e relazioni intermedie, nell'intero processo di valutazione d'impatto nonché nei lavori del comitato di valutazione d'impatto;

22. rileva che prima dell'adozione definitiva di una valutazione d'impatto, bisognerebbe sempre sottoporre i risultati preliminari a una verifica esterna; chiede pertanto una perizia di controllo accessibile al pubblico;
23. chiede che la Commissione esponga sempre per iscritto al Parlamento europeo e al Consiglio il motivo per cui non ha voluto procedere ad una valutazione d'impatto per determinati progetti legislativi;
24. fa riferimento alla critica espressa dalla Corte dei conti europea, secondo cui la Commissione talvolta prende iniziative legislative quantunque il processo di valutazione d'impatto non sia stato concluso;
25. chiede una maggiore trasparenza attraverso la pubblicazione completa dell'elenco di tutti gli esperti ed altri partecipanti coinvolti nel processo di valutazione d'impatto;
26. suggerisce, con riferimento alle consultazioni pubbliche, che i gruppi di interesse siano rapidamente informati in merito a una consultazione prevista; suggerisce inoltre che i gruppi di interesse abbiano anche la possibilità di commentare le valutazioni d'impatto, nell'ambito di consultazioni pubbliche, in tempo utile prima della pubblicazione della proposta della Commissione in questione;
27. chiede che i dati utilizzati dalla Commissione siano affidabili e comparabili;
28. fa presente che è controproducente presentare risultati di una valutazione d'impatto allo stesso tempo di una proposta legislativa, perché dà l'impressione che la valutazione d'impatto serva soprattutto a giustificare una proposta della Commissione; raccomanda pertanto la tempestiva pubblicazione di relazioni intermedie;
29. raccomanda una sistematica valutazione a posteriori degli atti legislativi approvati dalla Commissione;
30. invita la Commissione a pronunciarsi in maniera circostanziata sulle valutazioni d'impatto compiute dal Parlamento;

Possibili miglioramenti a livello del Parlamento europeo

31. chiede alle sue commissioni di utilizzare più sistematicamente gli strumenti già disponibili per una valutazione d'impatto parlamentare; rammenta l'esistenza di una linea di bilancio specifica per lo svolgimento di valutazioni d'impatto;
32. ricorda inoltre che le valutazioni d'impatto non devono necessariamente avvenire nell'ambito di uno studio lungo e complesso bensì anche sotto forma di seminari e di audizioni di esperti;
33. sottolinea che questo Parlamento e le sue commissioni dispongono sin d'ora di meccanismi per controllare le valutazioni d'impatto della Commissione; rileva che ciò può avvenire fra l'altro tramite valutazioni d'impatto complementari, analisi più approfondite,

l'esame delle valutazioni d'impatto della Commissione da parte di esperti esterni e l'organizzazione di riunioni straordinarie con la partecipazione di esperti indipendenti; sottolinea che pertanto i suoi dipartimenti tematici dovrebbero portare avanti le rispettive attività in maniera coerente;

34. sottolinea che le valutazioni d'impatto del Parlamento potrebbero essere considerate come elemento di correzione delle valutazioni d'impatto della Commissione;
35. chiede che il Parlamento e in particolare le sue commissioni si occupino in maniera sistematica e tempestiva della valutazioni d'impatto della Commissione;
36. rileva che spetta alla sua commissione competente, tenendo conto del parere del relatore, decidere in merito all'opportunità di procedere ad una valutazione d'impatto parlamentare; suggerisce di modificare il proprio regolamento per far sì che una valutazione d'impatto possa essere commissionata non appena un quarto dei membri della commissione lo richiedano;
37. sottolinea che le valutazioni d'impatto sono importanti anche durante la procedura legislativa parlamentare; incoraggia il Parlamento, in caso di emendamenti sostanziali, a valutare in qualsiasi stadio della procedura legislativa la possibilità di procedere a una valutazione d'impatto; fa presente che non ne possono conseguire grandi ritardi;

Creazione di un meccanismo unico di valutazione d'impatto per il Parlamento e sue prospettive

38. sottolinea l'importanza che avrebbe un meccanismo unico di valutazione d'impatto per la qualità e la coerenza delle proprie politiche;
39. chiede pertanto che sia avviato un processo integrato di valutazione d'impatto in seno al Parlamento europeo; propone al riguardo la messa a punto di una procedura comune di valutazione d'impatto, basata su un approccio e una metodologia comuni, utilizzata da tutte le commissioni;
40. suggerisce che questo processo si svolga sotto l'egida di un organismo autonomo e indipendente, ad esempio una fondazione, responsabile dinanzi al Parlamento europeo;
41. propone che questo organismo sia diretto da un consiglio di amministrazione composto da deputati al Parlamento europeo e disponga della consulenza di esperti esterni;
42. chiede che per la creazione di questo ambito di lavoro siano messe a disposizione le risorse corrispondenti rispettando il principio della neutralità di bilancio; chiede inoltre che venga creata la necessaria infrastruttura amministrativa corrispondente;
43. ribadisce che a lungo termine bisognerebbe riflettere sulla prospettiva di un approccio comune delle istituzioni europee in materia di valutazione d'impatto; rammenta che l'accordo interistituzionale del 13 dicembre 2003 aveva già sollecitato un approccio metodologico comune per le valutazioni d'impatto delle istituzioni europee;
44. si rammarica che al momento attuale la Commissione respinga l'idea di un approccio

comune delle istituzioni europee in materia di valutazione d'impatto;

45. fa presente che fino ad ora il Consiglio non ha quasi mai fatto ricorso allo strumento della valutazione d'impatto; invita pertanto il Consiglio ad avvalersi maggiormente, a sua volta, delle valutazioni d'impatto così da migliorare la qualità del suo contributo alla legislazione europea;

o

o o

46. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio e alla Commissione.

MOTIVAZIONE

Le valutazioni d'impatto rappresentano uno strumento fondamentale del processo legislativo di cui il legislatore europeo dovrebbe servirsi maggiormente in futuro. I vantaggi offerti dalle valutazioni d'impatto sono evidenti. Esse mostrano infatti al legislatore quali potrebbero essere le conseguenze delle varie possibilità di intervento aiutandolo a decidere. Le valutazioni possono quindi offrire un contributo determinante in vista del miglioramento della legislazione. Tuttavia una valutazione d'impatto non può in alcun caso sostituirsi al discorso politico e al processo decisionale democraticamente legittimato del legislatore; essa contribuisce semplicemente alla preparazione tecnica del contenuto di una decisione politica.

Il progetto di relazione è suddiviso in quattro sezioni. Nella prima vengono presentati i requisiti generali per le valutazioni d'impatto a livello europeo. La seconda sezione è dedicata alle valutazioni d'impatto della Commissione e ne indica i possibili miglioramenti. La terza si occupa delle valutazioni d'impatto realizzate dal Parlamento europeo. Nella quarta e ultima sezione si chiede l'istituzione di un meccanismo unico di valutazione d'impatto all'interno del Parlamento europeo, che possa essere utilizzato da tutte le commissioni al fine di migliorare ulteriormente il processo legislativo e creare sinergie.

Requisiti generali per le valutazioni d'impatto a livello europeo

La relatrice è del parere che le valutazioni d'impatto utilizzate dalle istituzioni dell'UE debbano rispettare determinati principi. In particolare esse devono essere realizzate in maniera totalmente indipendente e trasparente. Le valutazioni dovrebbero essere applicate a tutte le categorie di proposte legislative e seguire una metodologia chiara. Le possibilità di intervento esaminate dovrebbero includere anche l'astensione da qualsiasi provvedimento. Occorre tenere nella dovuta considerazione le conseguenze specifiche sulle piccole e medie imprese. Infine le valutazioni d'impatto devono essere costantemente aggiornate sulla base degli sviluppi nell'ambito delle procedure legislative in corso.

Possibili miglioramenti a livello della Commissione

La relatrice riconosce che la Commissione, soprattutto grazie all'istituzione del comitato interno per la valutazione d'impatto (Impact Assessment Board - IAB), ha migliorato la qualità delle proprie valutazioni d'impatto. Le esperienze dirette, il feedback dei colleghi e, non ultimo, la relazione della Corte dei conti europea dimostrano tuttavia che esiste un ulteriore margine di miglioramento per le valutazioni d'impatto attualmente realizzate dalla Commissione. Ad esempio la Commissione dovrebbe coinvolgere maggiormente le commissioni del Parlamento europeo e fornire le ragioni dettagliate che la inducono, per talune proposte legislative, a rinunciare in parte alla valutazione d'impatto. Inoltre la Commissione dovrebbe impegnarsi a prendere posizione sulle valutazioni d'impatto commissionate dal Parlamento.

Possibili miglioramenti a livello del Parlamento europeo

Il Parlamento europeo, oltre a esaminare approfonditamente la valutazione d'impatto della Commissione, già oggi può contare su valutazioni d'impatto proprie. Nella prassi

parlamentare, tuttavia, questo si verifica solo di rado. La relatrice esorta pertanto le commissioni competenti del Parlamento ad avvalersi maggiormente delle valutazioni d'impatto al fine di migliorare la qualità della legislazione prodotta. A tale proposito vale la pena di riflettere sulla possibilità di autorizzare la realizzazione di una valutazione d'impatto già su richiesta di un quarto dei membri di una commissione.

Creazione di un meccanismo unico di valutazione d'impatto all'interno del Parlamento europeo e relative prospettive

La principale richiesta della relatrice è quella di istituire un meccanismo unico di valutazione d'impatto all'interno del Parlamento europeo al fine di migliorare ulteriormente la qualità della legislazione e sfruttare le sinergie. Dal punto di vista organizzativo, tale meccanismo potrebbe tradursi nell'istituzione di un organismo separato e indipendente. Nel lungo termine bisognerebbe riflettere sulla prospettiva di un meccanismo comune a tutte le istituzioni dell'UE.