

PARLAMENTO EUROPEO

1999



2004

Documento di seduta

FINALE
A5-0221/2004

24 marzo 2004

RELAZIONE

sulla valutazione dell'impatto della normativa comunitaria e delle procedure di consultazione
(2003/2079(INI))

Commissione giuridica e per il mercato interno

Relatore: Bert Doorn

INDICE

	Pagina
PAGINA REGOLAMENTARE.....	4
PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO	5
MOTIVAZIONE.....	8

PAGINA REGOLAMENTARE

Nella seduta del 5 giugno 2003 il Presidente del Parlamento ha comunicato che la commissione giuridica e per il mercato interno era stata autorizzata a elaborare una relazione di iniziativa, a norma dell'articolo 163 del regolamento, sulla valutazione dell'impatto della normativa comunitaria e delle procedure di consultazione.

Nella riunione del 17 giugno 2003 la commissione ha nominato relatore Bert Doorn.

Nelle riunioni del 22 gennaio, 18 febbraio e 17 marzo 2004 ha esaminato il progetto di relazione.

Nell'ultima riunione indicata ha approvato la proposta di risoluzione all'unanimità.

Erano presenti al momento della votazione Willi Rothley (vicepresidente), Ioannis Koukiadis (vicepresidente), Bert Doorn (relatore), Paolo Bartolozzi, Maria Berger, Janelly Fourtou, Marie-Françoise Garaud, Malcolm Harbour, Manuel Medina Ortega, Angelika Niebler (in sostituzione di Rainer Wieland), Marianne L.P. Thyssen, Ian Twinn (in sostituzione di Lord Inglewood) e Diana Wallis.

La relazione è stata depositata il 24 marzo 2004.

PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

sulla valutazione dell'impatto della normativa comunitaria e delle procedure di consultazione (2003/2079(INI))

Il Parlamento europeo,

- vista la comunicazione della Commissione del 5 giugno 2002 in materia di valutazione d'impatto (COM(2002) 276),
 - vista la comunicazione della Commissione del 5 giugno 2002 "Piano d'azione - Semplificare e migliorare la regolamentazione" (COM(2002) 278),
 - visto l'accordo interistituzionale "Legiferare meglio", del 16 dicembre 2003¹, concluso tra il Consiglio, la Commissione e il Parlamento europeo,
 - visto l'articolo 163 del suo regolamento,
 - vista la relazione della commissione giuridica e per il mercato interno (A5-0221/2004),
- A. considerando che semplificare e migliorare la normativa a posteriori è molto più oneroso e complesso che non prevedere in anticipo le sue conseguenze e tenerne conto in sede di elaborazione della regolamentazione,
- B. considerando altresì che un efficace controllo democratico è possibile solo ove il Parlamento disponga di sufficienti informazioni sulle conseguenze della regolamentazione in termini sociali, economici e ambientali,
- C. considerando che i testi legislativi e le motivazioni, pur fornendo informazioni circa gli obiettivi politici perseguiti, non permettono di calcolare i costi connessi con l'attuazione e l'applicazione della regolamentazione; che un siffatto calcolo può consentire di risparmiare miliardi di euro che devono essere sborsati da aziende e cittadini per soddisfare agli obblighi d'informazione nei confronti di autorità, organi esecutivi e terzi, i cosiddetti oneri amministrativi; che la riduzione di tali oneri rappresenta un importante contributo all'occupazione in Europa e agli obiettivi di Lisbona,
- D. considerando che l'accordo interistituzionale "Legiferare meglio" concluso tra il Consiglio, la Commissione e il Parlamento attribuisce un ruolo importante alla valutazione d'impatto e che l'accordo necessita a tale riguardo di un'ulteriore integrazione,
- E. considerando che la valutazione dell'impatto non deve limitarsi a elementi quantitativi, come il costo delle misure, bensì dovrà tener conto di fattori qualitativi, come la necessità delle misure in questione, le esigenze sociali, la sicurezza delle persone, la loro salute o il loro sviluppo personale,
1. constata che il metodo finora applicato delle "schede d'impatto" non ha fornito alcuna informazione utile a valutare l'impatto e i costi della regolamentazione europea perseguita;

¹ GU C 321 del 31.12.2003, pag. 1.

accoglie pertanto con favore l'iniziativa della Commissione europea intesa ad introdurre una valutazione d'impatto sistematica della nuova regolamentazione;

2. definisce valutazione d'impatto una rappresentazione chiara e netta delle conseguenze in termini sociali, economici e ambientali nonché delle alternative politiche di cui dispone il legislatore a tale riguardo;
3. sottolinea che la valutazione dell'impatto è uno strumento per realizzare una migliore regolamentazione e non sostituisce in nessun caso il processo decisionale democratico; constata altresì che l'esperienza dei paesi in cui si realizza la valutazione d'impatto insegna che essa si traduce in una legislazione qualitativamente migliore e in una semplificazione dei controlli da parte del Parlamento;
4. propone di far eseguire una valutazione d'impatto sulle iniziative presentate dalla Commissione nel quadro della sua strategia politica o del suo programma di lavoro annuale, nonché sugli emendamenti del Parlamento europeo e del Consiglio europeo suscettibili di produrre un impatto sostanziale in termini sociali, economici e ambientali;
5. propone a tal fine la seguente procedura:
 - a) ogni proposta di regolamentazione della Commissione europea dovrebbe essere corredata di una stima globale dei suoi costi in termini sociali, economici e ambientali; tale stima è eseguita dai funzionari responsabili, di concerto con un organo di revisione che riferisce direttamente al Presidente della Commissione europea;
 - b) tale stima globale dei costi è controllata dall'organo di revisione;
 - c) la Commissione europea, il Consiglio e il Parlamento stabiliscono, nel quadro dell'applicazione dell'accordo interistituzionale, una soglia di costi oltre la quale scatta una valutazione d'impatto estesa;
 - d) ove si constati che una proposta di regolamentazione comporta il superamento della soglia di costi stabilita, i funzionari responsabili della Commissione esaminano la regolamentazione quanto alle sue conseguenze in termini sociali, economici e ambientali, nonché le alternative politiche di cui dispone il legislatore a tale riguardo; questo processo deve essere controllato dall'organo di revisione e i risultati del controllo vanno comunicati unitamente alla proposta legislativa;
 - e) i risultati delle valutazioni dei costi e d'impatto sono allegati alla proposta e pubblicati in un punto centrale e accessibile a tutti;
 - f) la Commissione trasmetterà al Parlamento unicamente proposte che siano corredate di una valutazione dei loro costi e del loro impatto;
 - g) gli emendamenti del Parlamento europeo destinati ad avere un impatto sull'ambiente, la società e l'economia sono sottoposti ad una valutazione dei costi da parte di un organo di revisione istituito con i mezzi di cui può ragionevolmente disporre il Parlamento; qualora emerga che l'emendamento comporta un superamento della soglia dei costi di cui alla lettera c), l'organo di revisione esegue una valutazione d'impatto

sull'emendamento; i risultati della valutazione dei costi e d'impatto sono messi a disposizione della commissione parlamentare competente e pubblicati contemporaneamente nel punto di cui alla lettera e);

- h) il Consiglio segue una procedura analoga a quella descritta alla lettera g) e istituisce un organo di revisione in seno al Segretariato del Consiglio;
6. ricorda che la procedura proposta equivale a quella di paesi in cui vige da molto tempo la valutazione d'impatto;
 7. ricorda altresì che una valutazione d'impatto europea ha senso solo se Commissione, Consiglio e Parlamento operano secondo lo stesso sistema e con gli stessi parametri; invita pertanto la Commissione e il Consiglio a proseguire la concertazione interistituzionale al fine di raggiungere entro quest'anno un accordo sulla procedura proposta al paragrafo 5;
 8. al fine di limitare i costi del sistema di valutazione dell'impatto, chiede alla Commissione e al Consiglio di mettere a punto insieme al Parlamento criteri comuni per quantificare le spese generate dalle proposte normative, tanto nell'Unione nel suo complesso quanto all'interno degli Stati membri;
 9. prende atto della prima relazione della Commissione europea sull'attuazione del quadro d'azione "Aggiornare e semplificare l'acquis comunitario"; constata con soddisfazione che la Commissione europea si adopera a favore della semplificazione della normativa comunitaria e nutre la speranza che i problemi da essa riscontrati possano essere risolti in futuro; sottolinea che la semplificazione a posteriori avrebbe potuto essere evitata mediante la coerente applicazione preliminare di un'adeguata valutazione d'impatto;
 10. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio e alla Commissione.

MOTIVAZIONE

In generale

Gli oneri amministrativi, ossia i costi che le imprese e i cittadini devono sostenere per ottemperare ad una normativa, rappresentano un freno notevole al dinamismo e alla competitività dell'economia europea. Il FMI ha calcolato che il miglioramento della regolamentazione può determinare nel breve termine una crescita economica del 7% ed un miglioramento della produttività del 3%. La riduzione degli oneri amministrativi rappresenta pertanto un elemento fondamentale della strategia di Lisbona dell'Unione europea.

Una drastica riduzione dell'onere amministrativo totale dei cittadini e delle imprese in Europa riveste la massima importanza e a tal fine è necessaria un'analisi dettagliata dello stesso. Il vostro relatore si compiace dell'interesse mostrato dall'attuale e dalla prossima Presidenza del Consiglio ed invita quest'ultimo ad esaminare le possibilità di quantificare gli oneri amministrativi risultanti da normative europee.

Nell'Unione europea il miglioramento della regolamentazione rientra nel novero delle priorità. L'accordo interistituzionale concluso nel giugno 2003 dimostra che la Commissione, il Consiglio e il Parlamento sono consapevoli della loro responsabilità per quanto riguarda una buona e trasparente regolamentazione. La Commissione europea ha lanciato nel frattempo un'operazione di ampio respiro intesa ad affinare e possibilmente semplificare la vigente regolamentazione europea. Il vostro relatore esprime apprezzamento per tale operazione ma ricorda nel contempo che il controllo della qualità in sede di formulazione della nuova regolamentazione è più efficace ed economico della semplificazione a posteriori.

Un importante strumento per la formulazione di una migliore regolamentazione è l'analisi della legislazione per quanto riguarda le conseguenze finanziarie ed amministrative mediante una valutazione d'impatto (impact assessment). L'accordo interistituzionale considera la valutazione d'impatto uno strumento prezioso per determinare gli effetti della regolamentazione sulla società. La Commissione ha dichiarato di procedere ad una sistematica valutazione d'impatto della nuova regolamentazione. Si deplora pertanto che nel 2003 essa è riuscita ad eseguire una siffatta valutazione solo in alcuni casi invece che nei 42 previsti. Il vostro relatore confida che nel 2004 la Commissione europea riuscirà a raggiungere il suo obiettivo di 41 valutazioni d'impatto.

Al processo democratico giova un'informazione corretta e completa. La valutazione d'impatto è uno strumento per la Commissione, il Consiglio e il Parlamento per giungere a decisioni ben ponderate. Essa non sostituisce in nessun caso il processo democratico.

Esecuzione della valutazione d'impatto

In molti Stati membri dell'UE la valutazione d'impatto rappresenta già un istituto riconosciuto e rispettato ai fini della formulazione di una migliore regolamentazione. Il vostro relatore è grato pertanto per la grande quantità di informazioni disponibili nell'Unione europea di cui ha potuto avvalersi grazie ai suoi contatti con le unità di valutazione d'impatto di vari Stati membri.

La valutazione d'impatto della nuova regolamentazione può essere definita una valutazione

chiara e netta delle eventuali conseguenze sociali e per l'ambiente nonché un'analisi dei costi prevedibili e delle alternative politiche di cui dispone il legislatore. Essa obbliga il funzionario a verificare l'utilità di una determinata regolamentazione: è essa necessaria, non vi sono altri metodi per raggiungere il risultato auspicato? Il minimo comune denominatore in sede di valutazione della regolamentazione sono i costi che vanno sostenuti per la sua implementazione. I costi rappresentano un parametro oggettivo.

La valutazione d'impatto non va eseguita per definizione su ogni proposta di normativa. Deve configurarsi un impatto sostanziale della regolamentazione e questo, il più delle volte, si esprime più facilmente in denaro. Ogni proposta di regolamentazione deve essere corredata, da parte dei funzionari responsabili, di una valutazione dei costi per la sua implementazione, il cosiddetto cost assessment, sulla cui base, mediante una soglia da definire ulteriormente, potrà determinarsi se è necessaria una più estesa valutazione d'impatto. Anche gli emendamenti del Parlamento europeo e del Consiglio europeo destinati ad avere un impatto sostanziale sulla società, l'ambiente e l'economia, vanno sottoposti ad una siffatta procedura.

Il controllo sull'esecuzione del cost assessment di una valutazione d'impatto riveste la massima importanza. I funzionari vanno assistiti e controllati da un organo di revisione indipendente. Ciò garantisce la qualità del cost assessment e della valutazione d'impatto. I risultati delle valutazioni vanno pubblicati ex post.

Il vostro relatore è particolarmente soddisfatto dell'interesse mostrato dalla Commissione europea per quanto riguarda la riduzione degli oneri amministrativi. Benché il numero delle valutazioni d'impatto effettuate resti limitato e la loro qualità lasci talvolta a desiderare, è chiaro che la Commissione intende fare sul serio. Il vostro relatore auspica che essa farà propri i desiderata della presente relazione per quanto riguarda l'esecuzione concreta della valutazione d'impatto.

Più in concreto, la regolamentazione che rappresenterà un onere finanziario sostanziale per le imprese europee dovrebbe essere sottoposta ad una valutazione d'impatto. In fondo, sono le imprese che sostengono i costi finali della regolamentazione ambientale, sociale ed economica, cioè della regolamentazione promanante della Commissione europea, dal Parlamento europeo e dal Consiglio europeo. Ogni proposta di regolamentazione dovrebbe essere corredata di una quantificazione elaborata dai funzionari responsabili, in collaborazione con un organismo di revisione indipendente sottoposto al Segretariato generale della Commissione europea. I deputati potrebbero presentare alla Corte dei conti parlamentare gli emendamenti più incisivi, che rappresentano un onere sostanziale per l'economia, ai fini di un calcolo dell'onere amministrativo. Un'istituzione indipendente controlla la quantificazione ed esamina se gli oneri amministrativi previsti non possano essere ridotti mediante modifiche della proposta o alternative. Sulla base della quantificazione si può determinare se una proposta di normativa debba essere soggetta ad una valutazione d'impatto estesa. A tal fine, la Commissione dovrà determinare un livello di oneri amministrativi, cioè di onere sostanziale oltre il quale scatta la valutazione d'impatto della proposta. Allorché si appura che la regolamentazione promanante sia dalla Commissione che dal Parlamento comporterà oneri amministrativi superiori al limite stabilito, occorrerà procedere ad una valutazione d'impatto. Le proposte del Consiglio dovrebbero essere esaminate dalle autorità nazionali preposte alla valutazione d'impatto.

Il grande vantaggio offerto dai predetti criteri di selezione è che tutto ciò si svolge sulla base di dati oggettivi quantificabili e che la quantificazione è resa pubblica in modo tale che gli interessati possono reagire.

Una volta appurato che la regolamentazione rappresenterà un onere sostanziale, occorrerà valutare la proposta sotto il profilo delle conseguenze per l'economia, l'ambiente e la società. Ciò dovrà avvenire, nel limite del possibile, sulla base di un numero quanto più elevato di dati quantificabili, cosa che accresce l'obiettività e riduce il rischio delle interpretazioni personali. Va infine ricordato che la Commissione resta la responsabile finale della regolamentazione.

Sede competente

Nella situazione più ideale la valutazione d'impatto è eseguita dai funzionari responsabili sotto la rigorosa sorveglianza di un'istituzione indipendente che veglia a che la valutazione d'impatto avvenga in modo appropriato e sulla base di dati quanto più possibile oggettivi. La valutazione d'impatto potrebbe infatti degenerare facilmente in uno strumento atto a contrastare in modo antidemocratico la regolamentazione indesiderata. Per prevenire tutto ciò, l'esecuzione di una valutazione d'impatto dovrà essere controllata da un'istituzione quanto più possibile indipendente, che non sia soggetta al potere esecutivo. La proposta della Commissione non menziona purtroppo una siffatta istituzione. Gli emendamenti del Parlamento europeo potrebbero essere valutati da un'istituzione sottoposta al Presidente del Parlamento europeo, che dovrebbe controllare anche la valutazione d'impatto parlamentare.

Oltre a garantire l'affidabilità della valutazione d'impatto, un'istituzione indipendente può essere depositaria di esperienze quanto alla sua esecuzione. Il know-how che verrebbe a costituirsi in seno ad una siffatta organizzazione contribuirà notevolmente ad una esecuzione flessibile della valutazione d'impatto.