

La valutazione d'impatto nell'Accordo interistituzionale "Legiferare meglio"

LORELLA DI GIAMBATTISTA

1. Lo scorso 13 aprile i Presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio dell'Unione europea e della Commissione europea hanno firmato un nuovo Accordo interistituzionale¹, la cui adozione era stata proposta dalla Commissione europea con l'Agenda "Legiferare meglio"². Il nuovo Accordo attribuisce un ruolo strategico alle valutazioni d'impatto nel processo decisionale europeo ai fini del miglioramento della qualità della legislazione dell'Unione³, in quanto strumento che mira a fornire le basi conoscitive necessarie per compiere scelte politiche ponderate e che consente di verificare

¹ [Accordo interistituzionale "Legiferare meglio"](#), approvato dal Parlamento europeo il 9 marzo 2016.

² Comunicazione della Commissione europea del 19 maggio 2015, "Legiferare meglio per ottenere risultati migliori - Agenda dell'UE", [COM\(2015\) 215 definitivo](#), che costituisce, insieme a ulteriori misure adottate nello stesso giorno (Commission staff working document, Better Regulation Guidelines, [SWD\(2015\) 111 final](#), e [Better Regulation "Toolbox"](#); Decision of the President of the European Commission on the establishment of an independent Regulatory Scrutiny Board, [C\(2015\) 3263 final](#); Communication to the Commission, Regulatory Scrutiny Board - Mission, tasks and staff, [C\(2015\) 3262 final](#)), il Pacchetto "Legiferare meglio".

³ Cfr. punti 12-24 dell'Accordo.

l'adeguatezza e l'efficacia di un intervento normativo rispetto agli obiettivi perseguiti⁴. Più precisamente, l'analisi d'impatto *ex ante* può contribuire al processo decisionale europeo nella fase di preparazione e approvazione delle proposte legislative e consentire una migliore attuazione e un più efficace controllo del recepimento della normativa dell'Unione. Decorso un certo tempo dall'entrata in vigore di un atto legislativo, la valutazione *ex post* permette di verificarne l'efficacia rispetto agli obiettivi prefissati e di individuare le forme più opportune di revisione.

2. Già nell'Accordo interistituzionale del 2003⁵ Parlamento europeo, Consiglio e Commissione avevano riconosciuto "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"⁶.

Secondo quell'Accordo, la Commissione doveva svolgere un esame preliminare degli effetti dei principali progetti legislativi, integrando in un'unica valutazione le analisi degli effetti relativi in particolare agli aspetti economici, sociali e ambientali. I risultati dovevano essere messi integralmente e liberamente a disposizione del Parlamento europeo, del Consiglio e del pubblico e la Commissione era tenuta a indicare, nella relazione che accompagna le proposte, gli elementi dell'analisi degli effetti che le avevano influenzate. Sempre in base all'Accordo del 2003, il Parlamento europeo e il Consiglio

⁴ Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico: [Regulatory impact analysis: best practices in OECD countries](#), 1997; [Regulatory Impact Analysis: A Tool for Policy Coherence](#), 2009; [OECD Regulatory Policy Outlook 2015](#).

⁵ Accordo interistituzionale "Legiferare meglio" del 16 dicembre 2003 ([\(2003/C 321/01\)](#)).

⁶ Punti 27-30.

potevano, sulla base di criteri e procedure definiti in comune, svolgere valutazioni preliminari degli effetti in vista dell'adozione di eventuali emendamenti di merito sia in prima lettura, sia nella fase di conciliazione. L'Accordo prevedeva, infine, che le tre istituzioni dovessero provvedere a tracciare un bilancio delle rispettive esperienze e a esaminare la possibilità di definire una metodologia comune.

Le previsioni dell'Accordo interistituzionale del 2003 sono state nei fatti in gran parte disattese. Come ricordato dalla stessa Commissione europea nell'Agenda "Legiferare meglio", "queste buone intenzioni non sono state ... rispettate in modo coerente. Ad esempio, tra il 2007 e il 2014 la Commissione ha redatto oltre 700 valutazioni d'impatto; nello stesso periodo il Parlamento europeo ha valutato l'impatto di circa 20 dei suoi emendamenti, mentre il Consiglio non ne ha valutato nessuno. Solo di rado i colegislatori esaminano una proposta partendo da un corretto esame della valutazione d'impatto della Commissione. Soprattutto nelle fasi finali dei negoziati, gli accordi sono raggiunti senza tenere pienamente conto delle potenziali ripercussioni dirette e indirette degli emendamenti di compromesso"⁷.

E' anche per queste ragioni, quindi, che la Commissione europea ha proposto un nuovo accordo interistituzionale in grado di definire con chiarezza i principi per la migliore qualità della legislazione e di assicurarne il rispetto. Del resto, lo stesso Parlamento europeo aveva sollecitato ripetutamente la rinegoziazione dell'Accordo del 2003, allo scopo di tener conto del nuovo contesto legislativo creato dal Trattato di Lisbona, di consolidare le migliori prassi attuali e di

⁷ Comunicazione della Commissione europea, "Legiferare meglio per ottenere risultati migliori - Agenda dell'UE", [COM\(2015\) 215 definitivo](#), paragrafo 3.3.

aggiornare l'Accordo conformemente al programma "Legiferare meglio" ⁸.

3. L'Accordo interistituzionale del 13 aprile viene così, ora, a chiarire prima di tutto la funzione delle valutazioni d'impatto, precisandone al tempo stesso i limiti. Nel riconoscere il loro contributo al miglioramento della qualità della legislazione dell'Unione, le valutazioni d'impatto vi vengono infatti definite come uno strumento inteso a fornire alle tre istituzioni un ausilio per compiere scelte fondate, che non sostituisce le decisioni politiche e non deve ritardare indebitamente l'iter legislativo, né compromettere la capacità dei co-legislatori di proporre modifiche.

Sotto il profilo dei contenuti e delle metodologie, l'Accordo precisa che le valutazioni d'impatto analizzano l'esistenza, la portata e le conseguenze di un problema e specificano la necessità dell'azione dell'Unione. Esse devono inoltre individuare soluzioni alternative, nonché, laddove possibile, costi e benefici potenziali a breve e a lungo termine, valutando gli impatti sotto il profilo economico, ambientale e sociale in modo integrato e equilibrato e fondandosi su analisi qualitative e quantitative. In questo quadro le valutazioni d'impatto considerano altresì, ove possibile, il costo della non-Europa e l'impatto sulla competitività, nonché gli oneri amministrativi delle varie opzioni, con particolare attenzione alle piccole e medie imprese, le c.d. PMI ("pensare anzitutto in piccolo"), agli aspetti digitali e all'impatto territoriale. E verificano, infine, il rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità e dei diritti

⁸ Cfr. Risoluzione del Parlamento europeo del 4 febbraio 2014 sull'adeguatezza della regolamentazione dell'Unione europea e sulla sussidiarietà e la proporzionalità ("Legiferare meglio" – 19° relazione riguardante l'anno 2011) ([2013/2077\(INI\)](#)), punto 6.

fondamentali. Nell'assolvere a queste diverse funzioni, è ugualmente precisato, le valutazioni devono basarsi su informazioni accurate, oggettive e complete ed essere proporzionate quanto alla loro portata e alle tematiche su cui si concentrano.

Il nuovo Accordo chiarisce poi l'ambito di applicazione e le modalità di svolgimento delle valutazioni d'impatto, specificando i ruoli e gli obblighi di ciascuna delle tre istituzioni interessate. Fino ad oggi, infatti, l'utilizzo delle valutazioni d'impatto non si è sviluppato in modo uniforme né sistematico. La Commissione europea è senz'altro l'istituzione che ha fatto maggiormente ricorso all'analisi d'impatto⁹, con un'evoluzione progressiva degli obiettivi e dei metodi che ha consentito l'elaborazione di un metodo di lavoro piuttosto efficace, soprattutto nel modello *ex ante*. Dal canto suo, il Parlamento europeo ha enunciato in un'apposita risoluzione¹⁰ l'importanza del controllo parlamentare sulle valutazioni d'impatto della Commissione e la necessità della creazione di una struttura amministrativa per poter svolgere valutazioni d'impatto autonome¹¹; e successivamente, oltre a dotarsi di specifiche Linee guida per l'analisi d'impatto¹², esso ha evidenziato in un'apposita Risoluzione¹³ possibili miglioramenti del sistema. Il Consiglio, invece, ha tradizionalmente prestato scarsa

⁹ European Parliamentary Research Service, [How does ex-ante Impact assessment work in the EU?](#), Briefing Better Law-Making in Action, febbraio 2015.

¹⁰ Risoluzione del Parlamento europeo dell'8 giugno 2011 su come garantire valutazioni d'impatto indipendenti ([2010/2016\(INI\)](#)).

¹¹ Nell'ambito del Segretariato del Parlamento è stata quindi istituita, nel 2013, una direzione generale per i servizi di ricerca parlamentare (Directorate-General for Parliamentary Research Services), all'interno della quale si colloca una direzione per l'analisi d'impatto e il valore aggiunto europeo.

¹² European Parliament, [Conference of Committee Chairs, Impact Assessment Handbook: Guidelines for Committees](#), novembre 2013.

¹³ Risoluzione del Parlamento europeo del 27 novembre 2014 sulla revisione degli orientamenti della Commissione in materia di valutazione d'impatto e sul ruolo del "test PMI" ([2014/2967\(RSP\)](#)).

attenzione allo strumento delle analisi d'impatto. Recentemente ¹⁴, per la verità, è stata da esso affermata l'esigenza di prendere in considerazione le analisi d'impatto della Commissione europea sulla base di una *check list* indicativa, affinché all'interno dei gruppi di lavoro del Consiglio la Commissione possa spiegare e le delegazioni comprendere meglio gli obiettivi e gli effetti delle proposte legislative. Nelle stesse conclusioni, inoltre, il Consiglio ha ribadito il proprio sostegno al rafforzamento della valutazione *ex post* della legislazione europea, con particolare riguardo agli esiti attesi in base all'analisi di impatto della proposta legislativa iniziale, ricorrendo a dati e contributi forniti dagli Stati membri e dalle parti interessate.

Il nuovo Accordo interistituzionale mira a rendere più coerente questo quadro complessivo, promuovendo lo svolgimento e la presa in considerazione delle valutazioni d'impatto da parte di ciascuna Istituzione e in ogni fase del procedimento legislativo. In base all'Accordo, la Commissione europea effettua valutazioni delle proprie iniziative legislative e non legislative, degli atti delegati e delle misure d'esecuzione suscettibili di avere un impatto economico, ambientale o sociale significativo; in particolare, devono essere di norma corredate di una valutazione d'impatto tutte le iniziative incluse nel programma di lavoro della Commissione o nella dichiarazione comune¹⁵. L'ambito di applicazione delle valutazioni d'impatto è stato, così, ampliato in misura considerevole, mentre la Commissione si è impegnata a motivare nella tabella di marcia la

¹⁴ Nelle Conclusioni del Consiglio Competitività del 4 dicembre 2014.

¹⁵ Con lo strumento della dichiarazione comune Commissione, Consiglio e Parlamento assumono, a margine dell'esame del Programma di lavoro della Commissione, un impegno condiviso; cfr., ad esempio, la [dichiarazione comune della Commissione, del Consiglio e del Parlamento relativa a un piano di pagamento per il periodo 2015-2016](#) volto a ridurre l'arretrato a un livello sostenibile entro la fine del 2016

decisione di adottare una misura prescindendo dalla valutazione d'impatto.

Nel processo interno di elaborazione delle valutazioni d'impatto la Commissione è tenuta a svolgere consultazioni quanto più ampie possibili, mentre la qualità delle valutazioni della Commissione è sottoposta a verifica da parte del Comitato per il controllo normativo¹⁶. I risultati finali delle valutazioni d'impatto devono essere poi messi a disposizione del Parlamento europeo, del Consiglio e dei Parlamenti nazionali e sono comunque pubblicati insieme ai pareri del Comitato per il controllo normativo contestualmente all'adozione dell'iniziativa della Commissione.

Nell'esame delle proposte legislative, il Parlamento europeo e il Consiglio tengono pienamente conto delle valutazioni d'impatto della Commissione, che devono essere presentate in modo da facilitare l'esame delle scelte. Se lo ritengono opportuno e necessario per l'iter legislativo, essi possono effettuare valutazioni d'impatto in relazione alle modifiche sostanziali che intendono apportare alla proposta della Commissione. A questo fine è previsto che i due "legislatori" dell'Unione debbano prendere di norma come punto di partenza la valutazione d'impatto della Commissione per i loro ulteriori lavori. L'Accordo chiarisce che la definizione di una "modifica sostanziale" spetta all'istituzione stessa; Parlamento e Consiglio, hanno, così, respinto l'estensione automatica, sostenuta inizialmente dalla

¹⁶ "Regulatory Scrutiny Board", organo indipendente che sostituisce il Comitato per la valutazione d'impatto al quale è affidato il compito di verificare la qualità degli studi d'impatto e dei controlli di adeguatezza relativi alla normativa esistente. Il Comitato è composto da un presidente più sei membri selezionati tramite una procedura pubblica, tre dei quali esterni alla Commissione; lavora a tempo pieno e in modo indipendente rispetto all'attività della Commissione, formulando pareri imparziali sulla base delle conoscenze dei pertinenti metodi analitici nei tre pilastri dello sviluppo sostenibile, ovvero Macroeconomia e microeconomia; politica sociale e politica ambientale.

Commissione europea, della valutazione di impatto a ogni proposta emendativa rilevante prima della sua adozione¹⁷.

L'Accordo prevede che di sua iniziativa o su invito del Parlamento europeo o del Consiglio, la Commissione possa integrare la propria valutazione d'impatto o dare avvio ad altri lavori d'analisi che ritenga necessari. In questo caso essa deve tenere conto di tutte le informazioni disponibili, della fase raggiunta nel processo legislativo e della necessità di evitare ritardi indebiti in tale processo. Ovviamente, questi eventuali elementi aggiuntivi forniti dalla Commissione dovranno essere presi debitamente in considerazione dal Parlamento europeo e dal Consiglio.

Spetta infine a ciascuna delle tre istituzioni stabilire come organizzare i propri lavori di valutazione d'impatto, anche per quanto riguarda le risorse organizzative interne e il controllo della qualità, fermo restando che Parlamento europeo, Consiglio e Commissione sono chiamati a cooperare, su base regolare, scambiandosi informazioni sulle migliori prassi e metodologie relative alle valutazioni d'impatto, così da migliorare ulteriormente le proprie metodologie e procedure nonché la coerenza complessiva dell'attività di valutazione d'impatto.

La valutazione d'impatto iniziale della Commissione e gli eventuali lavori supplementari condotti dalle istituzioni nel corso dell'iter legislativo sono resi pubblici entro la fine dell'iter stesso e,

¹⁷ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio del 19 maggio 2015, Proposta di accordo interistituzionale "Legiferare meglio", COM(2015) 216 final, punto 10: "Prima di adottare un emendamento sostanziale della proposta della Commissione, in qualsiasi fase dell'iter legislativo, il Parlamento europeo e il Consiglio effettuano una valutazione d'impatto dell'emendamento".

considerati complessivamente, possono essere utilizzati come base di valutazione.

4. Nel complesso, l'Accordo interistituzionale appena firmato mira a rafforzare lo strumento delle valutazioni d'impatto e a promuoverne l'utilizzo da parte delle tre istituzioni che lo hanno sottoscritto, senza alterare l'equilibrio istituzionale e la configurazione dell'iter legislativo. Attraverso alcune modifiche all'Accordo proposto dalla Commissione, Parlamento europeo e Consiglio hanno anche ribadito il carattere strettamente politico del processo decisionale europeo, i cui tempi e contenuti non devono essere condizionati da valutazioni tecniche e scientifiche.

Da questo punto di vista, l'Accordo appare pienamente coerente con l'orientamento della Corte di giustizia dell'Unione europea, la quale, nel chiarire la funzione dell'analisi d'impatto nel processo decisionale europeo, ha affermato che gli studi di impatto realizzati dalla Commissione non vincolano né il Consiglio né il Parlamento, pienamente legittimati, nell'ambito della procedura legislativa, ad apportare modifiche alle proposte¹⁸. L'ampio potere discrezionale del legislatore dell'Unione, che implica un sindacato giurisdizionale limitato del suo esercizio, non riguarda esclusivamente la natura e la portata delle disposizioni da adottare, ma anche, in una certa misura, l'accertamento dei dati di fatto. Le istituzioni dell'Unione sono, tuttavia, tenute a dimostrare dinanzi alla Corte che l'atto è stato

¹⁸ Corte di Giustizia dell'Unione europea, [sentenza 8 luglio 2010](#), causa C-343/09, *Afton Chemical Limited*, punto 29 ss.; cfr. anche [Conclusioni dell'Avvocato Generale Niilo Jääskinen](#) presentate il 20 novembre 2014, causa C 507/13, *Regno Unito contro Parlamento e Consiglio dell'Unione europea*, punto 94 ss. e [Conclusioni dell'Avvocato Generale Juliane Kokott](#), presentate il 23 dicembre 2015, causa C-477/14, *Pillbox 38 (UK) Limited*, punto 68 ss.

adottato attraverso un effettivo esercizio del loro potere discrezionale, che presuppone la valutazione di tutti gli elementi e di tutte le circostanze rilevanti della situazione che l'atto mira a disciplinare. Da un lato, dunque, la Corte ha cristallizzato il principio secondo il quale l'analisi d'impatto è un aiuto per l'assunzione di una decisione politica e non un sostituto di quest'ultima; dall'altro, ha precisato che, pur non essendo vincolati dagli studi d'impatto della Commissione, il Parlamento e il Consiglio devono comunque prenderli in considerazione nella formazione della loro decisione politica.

Sul tema della valutazione *ex post*, invece, l'Accordo interistituzionale ribadisce l'importanza di organizzare lavori di valutazione dell'efficacia della legislazione dell'Unione, comprese le consultazioni del pubblico e dei portatori di interesse, nel modo più coerente possibile. La Commissione è tenuta a informare il Parlamento europeo e il Consiglio della pianificazione pluriennale delle valutazioni della legislazione vigente, che deve tener conto delle richieste del Parlamento europeo e del Consiglio di valutazione approfondita di aree di intervento o atti giuridici specifici e rispettare il calendario delle relazioni e dei riesami fissato nella legislazione dell'Unione. Nel contesto del ciclo legislativo, le valutazioni in termini di efficienza, efficacia, pertinenza, coerenza e valore aggiunto della legislazione e delle politiche vigenti devono essere utilizzate come base per la valutazione d'impatto delle opzioni per l'azione ulteriore. Le tre istituzioni hanno ribadito, infine, l'importanza di una cooperazione più strutturata nel valutare l'applicazione e l'efficacia del diritto dell'Unione ai fini del suo miglioramento attraverso la legislazione di futura adozione.