



Senato della Repubblica

Ufficio Valutazione Impatto  
Impact Assessment Office

NOTA BREVE

## **Analisi e valutazione di impatto nel Parlamento europeo**

ESPERIENZE N. 6

Marzo 2015

Con il Trattato di Lisbona<sup>1</sup> il Parlamento europeo è diventato colegislatore<sup>2</sup> insieme al Consiglio dell'Unione europea<sup>3</sup>, passando da una originaria partecipazione esclusivamente consultiva al processo legislativo a una codecisione su un piano di parità con il Consiglio<sup>4</sup>. Ciò ha

<sup>1</sup> Legge 2 agosto 2008, n. 130, Ratifica ed esecuzione del Trattato di Lisbona che modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea e alcuni atti connessi, con atto finale, protocolli e dichiarazioni, fatto a Lisbona il 13 dicembre 2007.

<sup>2</sup> Trattato sull'Unione europea [testo consolidato], articolo 14: "Il Parlamento europeo esercita, congiuntamente al Consiglio, la funzione legislativa e la funzione di bilancio. Esercita funzioni di controllo politico e consultive alle condizioni stabilite dai trattati. Elegge il presidente della Commissione".

Si ricorda che, ai sensi dell'articolo 13 del Trattato, l'Unione dispone di un quadro istituzionale che mira a promuoverne i valori, perseguirne gli obiettivi, servire i suoi interessi, quelli dei suoi cittadini e quelli degli Stati membri, garantire la coerenza, l'efficacia e la continuità delle sue politiche e delle sue azioni. Le istituzioni dell'Unione sono: il Parlamento europeo, il Consiglio europeo, il Consiglio (dell'Unione europea), la Commissione europea, la Corte di giustizia dell'Unione europea, la Banca centrale europea, la Corte dei conti. Il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sono assistiti da un Comitato economico e sociale e da un Comitato delle regioni, che esercitano funzioni consultive. Le istituzioni attuano tra loro una leale cooperazione.

<sup>3</sup> Il Consiglio dell'Unione europea, detto anche Consiglio UE, è l'istituzione in seno alla quale i Ministri di tutti i Paesi dell'UE si riuniscono per adottare le normative e coordinare le politiche.

<sup>4</sup> Il Parlamento europeo partecipa all'adozione degli atti legislativi dell'Unione europea con modalità differenti, a seconda della singola base giuridica. Il suo ruolo è passato progressivamente da una partecipazione esclusivamente consultiva a una codecisione su un piano di parità con il Consiglio. Dopo l'entrata in vigore del trattato di Nizza, la procedura di codecisione era applicata a 46 basi giuridiche del trattato CE. In caso di accordo tra le due istituzioni l'atto era adottato in prima o in seconda lettura; in caso di dissenso, l'atto poteva essere adottato soltanto se l'esito della conciliazione era positivo. Con il trattato di Lisbona, la procedura di codecisione è divenuta la procedura legislativa ordinaria (articolo 294 del TFUE). Rientrano in questa procedura oltre quaranta nuovi ambiti, come ad esempio la libertà, la sicurezza e la giustizia, il commercio estero, la politica ambientale e la politica agricola comune (PAC). Il trattato di Maastricht ha concesso al Parlamento un diritto d'iniziativa legislativa, limitato però alla facoltà di chiedere alla Commissione di presentare una proposta; tale diritto è mantenuto nel trattato di Lisbona (articolo 225 del TFUE). Il Parlamento europeo dispone inoltre di vari poteri di controllo: ad esempio, esamina la relazione gene-

comportato un accresciuto interesse e impegno del Parlamento sia nel processo legislativo, sia nella verifica dell'attuazione della legislazione europea. Nel giugno 2011, il Parlamento ha adottato una risoluzione su come garantire valutazioni d'impatto indipendenti, accogliendo con favore lo sviluppo e l'interesse per il processo della valutazione d'impatto nelle istituzioni europee visto come un rilevante aiuto per migliorare la qualità della legislazione<sup>5</sup>. Nella stessa risoluzione si è suggerita la creazione di una struttura autonoma per le valutazioni d'impatto all'interno del Parlamento europeo<sup>6</sup>; inoltre, sempre nel Parlamento, è emersa l'esigenza di dotarsi di un organo che garantisse ai membri e alle commissioni un supporto alla ricerca fornendo un'informazione indipendente, obiettiva e autorevole.

Nell'ambito del Segretariato<sup>7</sup> del Parlamento è stata quindi istituita, nel 2013, una direzione generale per i servizi di ricerca parlamentare (*Directorate-General for Parliamentary Research Services - EPRS*)<sup>8</sup>, con uno staff di circa duecento persone, che offre ai deputati analisi indipendenti, imparziali e autorevoli delle tematiche politiche inerenti l'Unione europea, nonché studi in materia, allo scopo di aiutarli nello svolgi-

rale annuale (articolo 233 del TFUE) e controlla, insieme al Consiglio, gli atti delegati e gli atti di esecuzione della Commissione (articoli 290 e 291 del TFUE). Per un approfondimento sulle competenze del Parlamento europeo si veda [http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/it/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_1.3.2.html](http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/it/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.3.2.html).

<sup>5</sup> In merito alla creazione di una struttura autonoma per le valutazioni d'impatto nel Parlamento europeo, si veda la Risoluzione del Parlamento europeo dell'8 giugno 2011.

<sup>6</sup> Il Parlamento si è inoltre dotato di una "Guida per la valutazione d'impatto", aggiornata nel novembre 2013.

<sup>7</sup> Il Segretariato ha il compito di coordinare l'attività legislativa e di organizzare le sessioni plenarie e le riunioni del Parlamento. Fornisce inoltre assistenza tecnica, giuridica e da parte di esperti agli organi parlamentari e ai membri del Parlamento e li assiste nell'esercizio del loro mandato; si occupa anche dei servizi di interpretariato e traduzione per tutte le riunioni e i documenti ufficiali. Al suo interno, il Segretariato comprende l'ufficio del segretario generale, 12 direzioni generali e il servizio giuridico.

<sup>8</sup> Si veda *Creating the European Parliament Research Service - DG EPRS*.

mento della loro attività parlamentare<sup>9</sup>.

Al suo interno, essa comprende tre direzioni:

la direzione del servizio di ricerca per i membri (*Directorate for Members' Research Service*), con il compito principale di garantire a tutti i deputati europei l'analisi e la ricerca sulle questioni politiche riguardanti l'Unione europea, al fine di aiutarli nel loro lavoro parlamentare;

la direzione della biblioteca (*Directorate for the Library*), che offre -tramite servizi in loco e *on line* - l'accesso alle pubblicazioni sulle questioni europee e nazionali, alle banche dati, nonché alle notizie e ai servizi di informazione;

la direzione della valutazione d'impatto e del valore aggiunto europeo (*Directorate for Impact Assessment and European Added Value*), che contribuisce a valutare la necessità di un'azione legislativa a livello europeo, nonché a controllare e supervisionare l'attuazione della normativa<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> L'EPRS ha raggruppato alcuni servizi di analisi e supporto per i membri del Parlamento e delle commissioni preesistenti, in particolare la direzione per la valutazione d'impatto e il valore aggiunto europeo (ex DG IPOL) e la biblioteca (ex DG PRES), alle quali si è aggiunta la nuova direzione del servizio di ricerca per i membri, suddivisa per aree tematiche.

<sup>10</sup> In particolare, le tre direzioni prestano i seguenti servizi ai deputati, alle commissioni parlamentari e al Parlamento nel suo insieme:

risposte a richieste specifiche di informazioni, analisi e studi nei settori di competenza dell'Unione europea, formulate da singoli deputati;

elaborazione per l'insieme dei deputati di note informative e di altri tipi di analisi e studi relativi a politiche e tematiche in tali ambiti;

elaborazione di contenuti *on line* nei settori in oggetto da utilizzare, a seconda dei casi, sui siti web esterni/interni del Parlamento;

gestione delle raccolte *on line* e cartacee delle principali pubblicazioni in tali ambiti, cui possano accedere i deputati e il personale del Parlamento;

vasta gamma di servizi di biblioteca in loco e *on line*, tra cui la gestione delle sale di lettura e delle diverse raccolte, l'accesso alle banche dati di informazioni e la formazione al loro utilizzo, nonché la fornitura di servizi *Intranet* e *Internet* per i deputati e per il pubblico in generale;

risposta alle richieste di informazioni da parte dei cittadini e garanzia della trasparenza dei documenti ufficiali del Parlamento;

vasta gamma di servizi specifici di valutazione di impatto *ex ante* ed *ex post* per le commissioni parlamentari, unitamente alla valutazione del valore aggiunto di at-

La direzione della valutazione d'impatto e del valore aggiunto europeo è uno dei servizi più innovativi all'interno dell'EPRS: essa ha lo scopo di garantire al Parlamento la possibilità di dare un contributo ancora più efficace alla definizione delle politiche europee durante tutto il ciclo legislativo, dal momento iniziale - ossia ancor prima che la Commissione europea presenti formalmente una proposta legislativa - fino alla valutazione del concreto impatto della legislazione, fornendo ai membri e alle commissioni del Parlamento ricerche e analisi indipendenti, oggettive e autorevoli sulle politiche europee.

La direzione è composta da sei unità:

unità per la valutazione di impatto *ex-ante* (*Ex-Ante Impact Assessment Unit*);

unità per il valore aggiunto europeo (*European Added Value Unit*);

unità prospettiva scientifica (*Scientific Foresight Unit*), a sua volta suddivisa in *Scientific Foresight Service* e *STOA Secretariat*;

unità per la valutazione di impatto *ex-post* (*Ex-Post Impact Assessment Unit*);

unità per la valutazione dei risultati delle politiche (*Policy Performance Appraisal Unit*);

unità per la sorveglianza del Consiglio europeo (*European Council Oversight Unit*).

L'unità per la valutazione di impatto *ex-ante* supporta i deputati e le commissioni del Parlamento nel vagliare la qualità, la completezza e l'imparzialità delle analisi di impatto della Commissione europea, attraverso una serie di servizi:

valutazioni iniziali sulle analisi di impatto della Commissione (*Initial appraisals of European Commission Impact Assessments*): queste brevi note di 4-8 pagine esaminano tutte le analisi di impatto realizzate dalla Commissione identificandone i punti di forza e di debolezza<sup>11</sup>; in ba-

tuali e future politiche dell'Unione europea, come pure l'esame delle opzioni politiche nei settori della scienza e della tecnologia.

<sup>11</sup> I criteri utilizzati per valutare la qualità delle analisi di impatto della Commissione europea sono i seguenti: consultazioni pubbliche effettuate con il coinvolgimento delle autorità regionali e locali; appropriata giustificazione delle opzioni selezionate, tenendo conto dei prin-

se alle risultanze di queste prime valutazioni, le commissioni possono accettare le conclusioni a cui è giunta la Commissione europea oppure richiedere gli ulteriori approfondimenti di cui ai punti seguenti;

valutazioni dettagliate di alcune analisi di impatto della Commissione (*Detailed appraisal of European Commission IAs*);

analisi di impatto sostitutive o complementari (*Substitute or complementary IAs*);

analisi di impatto su emendamenti proposti dal Parlamento europeo (*IAs on substantive amendments*).

Ad eccezione delle valutazioni iniziali, che sono realizzate sistematicamente su tutte le analisi di impatto prodotte dalla Commissione europea, per la realizzazione di tutte le altre valutazioni ed analisi (lettere b, c, d) è necessaria una richiesta formale della commissione di merito del Parlamento all'unità per la valutazione di impatto *ex-ante*. Le analisi di impatto sugli emendamenti sono commissionate a esperti esterni<sup>12</sup>.

L'unità per il valore aggiunto europeo supporta le commissioni del Parlamento nell'identificare i settori nei quali intraprendere un'azione legislativa a livello europeo potrebbe risultare vantaggioso e apportare maggiori benefici rispetto all'opzione del non-intervento o alle azioni dei singoli Stati. L'unità produce quindi valutazioni sul valore aggiunto europeo che accompagnano le proposte di iniziativa legislativa del Parlamento alla Commissione europea, rapporti sul costo della non-Europa (*CoNE*), analisi del valore aggiunto relativo alle politiche europee già messe in atto<sup>13</sup>.

cipi di sussidiarietà e proporzionalità; analisi ponderata dell'impatto in campo economico, sociale e ambientale.

<sup>12</sup> Tra giugno 2012 e dicembre 2014, l'unità ha preparato più di 90 valutazioni iniziali, 6 valutazioni dettagliate, 4 valutazioni complementari o sostitutive e 4 valutazioni d'impatto su modificazioni sostanziali, comprendenti un totale di 21 emendamenti. Si veda *How does ex-ante Impact Assessment work in EU?*, febbraio 2015.

<sup>13</sup> Il concetto centrale di "costo della non-Europa" è che l'assenza di un'azione comune a livello europeo può significare che, in un settore specifico, si verifichi una perdita di efficienza per l'economia nel suo insieme e/o che un bene pubblico collettivo che potrebbe altrimenti esistere non sia disponibile. Il concetto è strettamente le-

L'unità prospettiva scientifica effettua ricerche interdisciplinari e fornisce consulenze strategiche nel campo della valutazione delle opzioni scientifiche e tecnologiche e della prospettiva scientifica. Essa realizza studi approfonditi e organizza seminari sugli sviluppi che interessano tali settori, sotto la guida del comitato STOA (*Science and Technology Options Assessment - Valutazione delle opzioni scientifiche e tecnologiche*), composto da 15 deputati europei, che contribuisce al dibattito e all'esame legislativo di questioni scientifiche e tecnologiche con prospettive a lungo termine di particolare importanza politica. A tal fine lo STOA:

- fornisce alle commissioni parlamentari e agli altri organi parlamentari interessati studi e informazioni indipendenti, di elevata qualità e scientificamente imparziali per la valutazione dell'impatto dell'eventuale introduzione o promozione di nuove tecnologie e individua, sotto il profilo tecnico, le migliori opzioni operative;

- organizza *forum* in cui esponenti politici e rappresentanti delle comunità o organizzazioni scientifiche, nonché della società nel suo insieme, esaminano e raffrontano gli sviluppi scientifici e tecnologici di rilevanza politica per la società civile;

- sostiene e coordina iniziative finalizzate al rafforzamento delle attività di valutazione parlamentare delle opzioni tecnologiche negli Stati membri dell'Unione europea.

L'unità per la valutazione *ex-post* ha il compito di monitorare il lavoro della Commissione relativamente a recepimento, attuazione, impatto, applicazione ed efficacia della legislazione europea, di analizzare studi e *reports* prodotti dalla Commissione o da altre istituzioni, di realizzare ricerche e analisi sul recepimento della legislazione. Cura inoltre l'aggiornamento e la tenuta di banche dati relative ai vari passaggi ed adempimenti richiesti dalle normative europee per verificarne lo stato di attuazione e di tutte le procedure di revisione della legislazione comunitaria messe in opera dalle istituzioni europee.

gato a quello di "valore aggiunto europeo", in quanto il secondo cerca di identificare i vantaggi economici dell'intraprendere - e il primo il costo economico del non intraprendere - un'azione politica a livello europeo in un ambito specifico.

Nell'ambito delle sue funzioni di controllo dell'esecutivo, il Parlamento segue da vicino, mediante l'unità sorveglianza del Consiglio europeo, tutti gli impegni assunti nelle riunioni al vertice del citato Consiglio<sup>14</sup>. Le conclusioni di ogni Consiglio europeo sono sistematicamente esaminate al fine di identificare gli impegni assunti dagli Stati membri e poter verificare i progressi compiuti al riguardo. Tale unità fornisce inoltre al Presidente del Parlamento europeo materiale preparatorio in vista della sua partecipazione alle riunioni del Consiglio europeo, nelle quali egli rappresenta la posizione del Parlamento sulle questioni fondamentali all'ordine del giorno.

L'unità valutazione dei risultati delle politiche fornisce valutazioni iniziali del funzionamento nella pratica della legislazione in vigore ogniqualvolta il programma di lavoro annuale della Commissione preveda un aggiornamento. Tali valutazioni si basano sui contributi provenienti dalle altre istituzioni dell'UE, dai Governi e dai Parlamenti nazionali, nonché sulle consulenze e sui contatti esterni.

Nel febbraio 2014, il Parlamento europeo ha approvato una risoluzione sulla adeguatezza della regolamentazione dell'Unione europea e sulla sussidiarietà e la proporzionalità, nella quale è valorizzato il ruolo cruciale delle valutazioni di impatto *ex ante* e dei controlli *ex post* nel percorso verso una buona *governance*. In merito alle valutazioni di impatto, il Parlamento "plaude allo sviluppo positivo rappresentato dalla Direzione della valutazione d'impatto e del valore aggiunto europeo creata in seno al Parlamento; ritiene che il Parlamento debba adottare sempre un approccio sistematico nell'esame delle valutazioni d'impatto; accoglie con favore l'elaborazione da parte della Direzione della valutazione d'impatto di brevi sintesi delle valutazioni d'impatto che accompagnano le pro-

poste della Commissione e ritiene che esse debbano costituire un elemento essenziale dell'analisi, da parte delle commissioni parlamentari, delle proposte legislative in discussione; propone che le valutazioni d'impatto del Parlamento includano, ove opportuno, una dimensione territoriale". Recentemente, nel novembre 2014, il Parlamento ha approvato una risoluzione<sup>15</sup> sulla revisione degli orientamenti della Commissione in materia di valutazione d'impatto. Il Parlamento esprime la propria convinzione che le valutazioni d'impatto siano un importante strumento di supporto del processo decisionale in tutte le istituzioni dell'Unione, oltre che un elemento importante delle procedure a garanzia della qualità della legislazione, pur riconoscendo che esse non possono sostituirsi alla valutazione e alle decisioni politiche; chiede di poter esaminare in maniera sistematica e tempestiva le valutazioni d'impatto della Commissione, in particolare a livello delle commissioni, rammentando che già nella sua risoluzione dell'8 giugno 2011 si chiedeva che si facesse un uso più sistematico della valutazione d'impatto parlamentare e che per la realizzazione delle valutazioni d'impatto esistono già una linea di bilancio specifica e servizi specializzati.

UFFICIO PER LA VERIFICA  
DELLA FATTIBILITÀ AMMINISTRATIVA E  
PER L'ANALISI DI IMPATTO DEGLI ATTI *IN ITINERE*  
ufficioair@senato.it



Quest'opera è distribuita con Licenza Creative Commons Attribuzione - Non commerciale - Non opere derivate 4.0 Internazionale.

<sup>14</sup> Il Consiglio europeo è composto dai capi di Stato o di Governo dei Paesi membri, dal presidente della Commissione e dal Presidente del Consiglio europeo stesso, che presiede le sessioni; anche l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza partecipa ai lavori. Il Consiglio europeo ha una duplice funzione: definire gli **orientamenti e le priorità politiche generali dell'UE** e gestire questioni complesse o delicate che non possono essere risolte a livello di cooperazione intergovernativa.

<sup>15</sup> *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».*