



Senato della Repubblica

Servizio per la Qualità
degli Atti normativi

XVII legislatura

L'analisi d'impatto della regolamentazione nel processo decisionale europeo



ANALISI

IMPATTO

REGOLAMENTAZIONE

VALUTAZIONE

POLITICHE PUBBLICHE

Senato della Repubblica. Servizio per la qualità degli atti normativi, *L'analisi d'impatto della regolamentazione nel processo decisionale europeo*, a cura di Lorella Di Giambattista, aprile 2016.

INDICE

1. L'ANALISI D'IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE E LA QUALITÀ DELLA LEGISLAZIONE NELL'UNIONE EUROPEA	5
2. L'EVOLUZIONE DELL'ANALISI D'IMPATTO DELLA COMMISSIONE EUROPEA	7
2.1. L'analisi d'impatto <i>ex ante</i>	11
2.2. L'analisi d'impatto <i>ex post</i>	14
2.3. L'analisi di impatto nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea	16
3. IL RUOLO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO DELL'UNIONE NELLE ANALISI D'IMPATTO; GLI ACCORDI INTERISTITUZIONALI	17
4. LA PARTECIPAZIONE DEGLI STATI MEMBRI ALL'ELABORAZIONE DELLE VALUTAZIONI D'IMPATTO	24

1. L'ANALISI D'IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE E LA QUALITÀ DELLA LEGISLAZIONE NELL'UNIONE EUROPEA

La **qualità della legislazione** è un tema di grande rilievo nell'architettura istituzionale dell'Unione europea. I Trattati delineano un processo decisionale aperto e trasparente, con responsabilità e obblighi specifici di tutti gli attori istituzionali. Nell'esercizio delle proprie competenze, definite in base ai principi di attribuzione, sussidiarietà e proporzionalità (art. 5 del Trattato sull'Unione europea, di seguito TUE), l'Unione europea deve assicurare la coerenza delle proprie politiche e azioni, tenendo conto dell'insieme degli obiettivi e conformandosi al principio di attribuzione delle competenze (art. 7 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea, di seguito TFUE). Le istituzioni hanno l'obbligo di offrire ai cittadini e alle associazioni rappresentative, attraverso gli opportuni canali, la possibilità di far conoscere e di scambiare pubblicamente le proprie opinioni in tutti i settori di azione dell'Unione e di mantenere un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile. In particolare, la Commissione europea, al fine di assicurare la coerenza e la trasparenza delle azioni dell'Unione, è tenuta a procedere ad ampie consultazioni delle parti interessate (art. 11 TUE). Le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione devono operare nel modo più trasparente possibile, al fine di promuovere il buon governo e garantire la partecipazione della società civile, di assicurare la trasparenza dei propri lavori e di definire nei rispettivi regolamenti interni disposizioni specifiche riguardanti l'accesso ai propri documenti (art. 15 TFUE); nell'assolvere i loro compiti si basano su un'amministrazione europea aperta, efficace ed indipendente (art. 298 TFUE).

Numerosi studi internazionali hanno da tempo individuato nelle **analisi di impatto** uno strumento fondamentale per il miglioramento della qualità della legislazione, sia per quanto riguarda la verifica dell'adequatezza e dell'efficacia dell'intervento normativo rispetto agli obiettivi perseguiti, sia sotto il profilo della legittimazione e del controllo

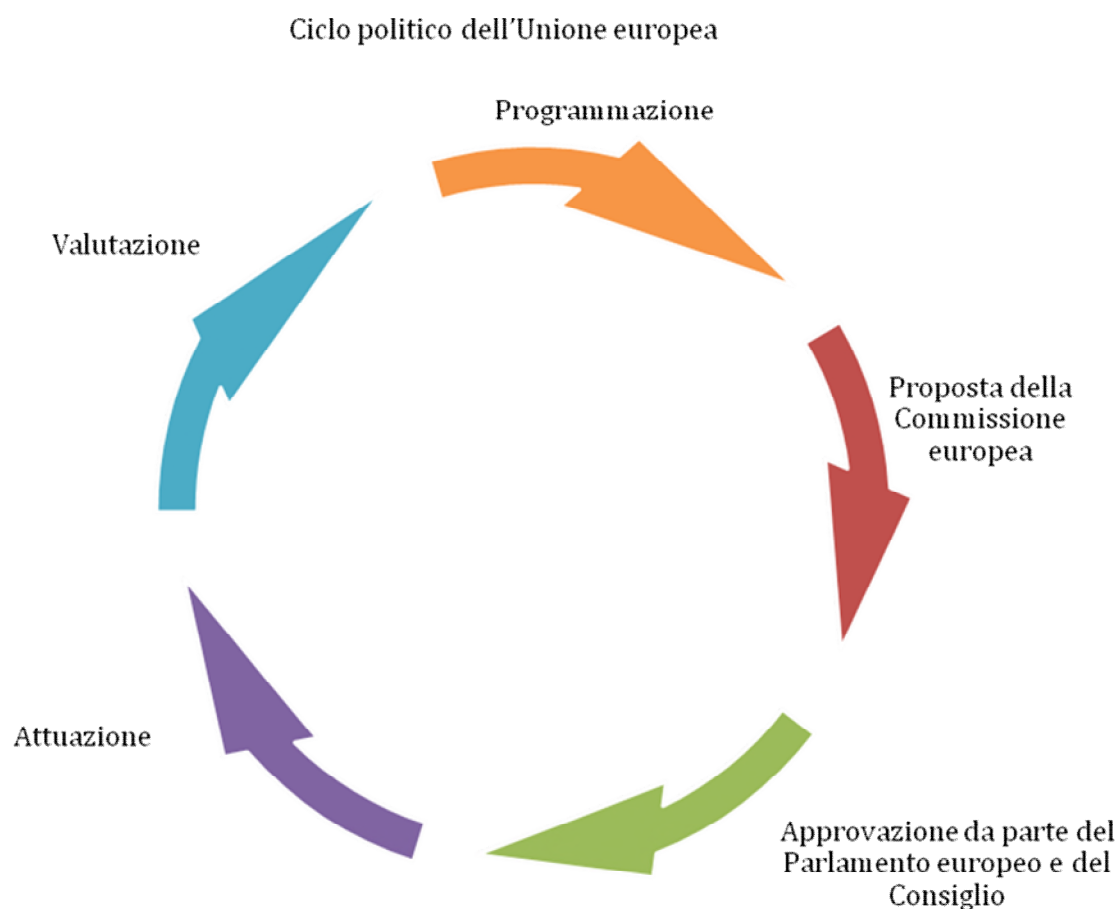
democratico delle decisioni¹. Gli studi di impatto possono utilmente sostenere tutte le fasi del processo decisionale, fornendo le basi conoscitive necessarie per compiere scelte politiche ponderate. A tal fine, possono essere utilizzate diverse metodologie di analisi, ad esempio l'analisi costi/benefici, l'analisi dell'efficacia dei costi e l'analisi d'impatto della regolamentazione alla luce di obiettivi integrati o settoriali².

All'interno del **ciclo politico dell'Unione europea**³, lo strumento dell'analisi d'impatto può svolgere una funzione importante, sia nella fase dell'elaborazione della proposta legislativa da parte della Commissione europea, sia in quella di approvazione dell'atto da parte del Parlamento europeo e del Consiglio. L'analisi d'impatto *ex ante* consente anche una migliore attuazione e un più efficace controllo del recepimento della normativa dell'Unione da parte degli Stati membri. Decorso un certo tempo dall'entrata in vigore dell'atto legislativo, la valutazione *ex post* consente di verificare l'efficacia della legislazione rispetto agli obiettivi prefissati e di individuare le forme più opportune di revisione.

¹ 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](#).

² Ioannis Lianos, Maksim Karliuk, *L'émergence de l'étude d'impact comme norme de gouvernance en Europe: genèse, diffusion et acteurs*, *Revue française d'administration publique*, 2014/1, n° 149, pp. 5-27; Ioannis Lianos, Mihaly Fazekas, [The One and the Many: Elaborating a taxonomy of Impact Assessment practices in Europe](#), CLES Research Paper Series, 1/2014.

³ “Policy cycle”; “regulatory governance cycle” secondo la terminologia OCSE.



Gli studi d'impatto possono, dunque, accompagnare tutto il ciclo politico europeo, che muove in senso circolare dalla programmazione ed elaborazione dei progetti legislativi da parte della Commissione europea verso la loro approvazione da parte del Parlamento europeo e del Consiglio, per poi proseguire con la fase di attuazione a livello nazionale e la valutazione della legislazione, che è funzionale alla sua revisione.

2. L'EVOLUZIONE DELL'ANALISI D'IMPATTO DELLA COMMISSIONE EUROPEA

La Commissione europea è l'istituzione dell'Unione che ha fatto il maggiore utilizzo dell'analisi d'impatto⁴, con un'evoluzione progressiva degli obiettivi e dei metodi che si articola in **quattro fasi** distinte⁵.

⁴ European Parliamentary Research Service, [How does ex-ante Impact assessment work in the EU?](#), Briefing Better Law-Making in Action, febbraio 2015.

⁵ Andrea Renda, *Les études d'impact des réglementations de l'Union européenne: état des lieux et pistes de réforme*, in *Revue française d'administration publique*, 2014/1, n° 149, pp. 79-103; Andrea Renda, *Best practices in legislative and regulatory processes in a constitutional perspective: the case of the European Union*, In-Depth Analysis for the AFCE Committee, European Parliament, 2015.

Durante la **prima fase (2003-2005)**, avviata con l'*Action Plan for better Regulation*⁶, è stato sviluppato un metodo integrato di analisi d'impatto, attraverso il quale esaminare gli effetti non solo economici, ma anche sociali e ambientali delle principali iniziative di politica e legislazione. La procedura di analisi della Commissione era articolata su due livelli: una valutazione preliminare con la funzione di filtro delle iniziative contenute nel programma di lavoro e una valutazione estesa delle proposte selezionate, con possibile consultazione delle parti interessate e degli esperti competenti⁷.

Nel 2005, nel quadro della revisione della strategia di Lisbona, la Commissione europea ha posto al centro della propria azione l'eliminazione degli oneri e degli adempimenti burocratici superflui; ha, inoltre, deciso di rafforzare lo strumento della valutazione d'impatto⁸. All'interno di tale cornice è stata elaborata una nuova strategia in materia di valutazione d'impatto⁹, con il rafforzamento della valutazione dell'impatto economico, compresi i profili relativi alla concorrenza, e l'inserimento nelle valutazioni della misurazione dei costi amministrativi. Il meccanismo delle valutazioni preliminare ed estesa è stato abbandonato in favore di una programmazione più ampia e trasparente delle valutazioni. Secondo il nuovo indirizzo, la profondità e l'ampiezza di una valutazione d'impatto, e quindi le risorse ad essa attribuite, devono essere proporzionali alla natura della proposta e alle sue probabili ricadute.

La Commissione ha, inoltre, deciso di sottoporre il sistema di valutazione d'impatto a un giudizio indipendente, anche sotto il profilo della metodologia da utilizzare. Parallelamente, si è concentrata sull'elaborazione di un modello europeo di calcolo dei costi amministrativi inutili, che è stato applicato in numerosi studi di impatto¹⁰.

⁶ Comunicazione della Commissione del 5 giugno 2002, Piano d'azione « semplificare e migliorare la regolamentazione », [COM\(2002\) 278 definitivo](#); la Comunicazione fa seguito alle decisioni assunte nel 2001 in occasione dei Consigli europei di Göteborg e Laeken.

⁷ Comunicazione della Commissione in materia di valutazione d'impatto del 5 giugno 2002, [COM\(2002\) 276 definitivo](#), nella quale si indica che le procedure di valutazione d'impatto saranno introdotte in modo graduale a partire dal 2003.

⁸ Comunicazione della Commissione europea del 2 febbraio 2005, "Lavorare insieme per la crescita e l'occupazione - Il rilancio della strategia di Lisbona", [COM\(2005\) 24 definitivo](#).

⁹ Comunicazione della Commissione europea del 16 marzo 2005, "Una migliore regolamentazione per la crescita e l'occupazione nell'Unione europea", [COM\(2005\) 97 definitivo](#).

¹⁰ Comunicazione della Commissione europea del 21 ottobre 2005 relativa a un metodo comune in ambito UE per la valutazione dei costi amministrativi imposti dalla legislazione [COM\(2005\)518](#).

Tutti questi principi hanno ispirato le nuove Linee guida per la valutazione d'impatto, basate principalmente sul metodo dell'efficacia dei costi¹¹.

La **seconda fase (2005-2009)** è caratterizzata da alcuni interventi volti a migliorare il sistema degli studi d'impatto. Nel novembre 2006 la Commissione ha istituito un Comitato per la valutazione d'impatto (*Impact Assessment Board*), con il compito di migliorare la qualità delle analisi di impatto, fornendo, ove necessario, un sostegno metodologico agli uffici responsabili¹². Il Comitato, composto da funzionari della Commissione europea del livello di Direttore, agiva indipendentemente dai servizi incaricati dell'elaborazione delle politiche e riferiva direttamente al Presidente. Al tempo stesso, la Commissione ha rafforzato l'utilizzo del modello dei costi *standard* dell'Unione europea nelle valutazioni d'impatto¹³.

Lo studio indipendente pubblicato nel 2007 ha evidenziato i progressi compiuti dalla Commissione europea, ma anche l'esigenza di selezionare le iniziative da sottoporre a valutazione e di rafforzare la qualità delle valutazioni, soprattutto per i profili sociale e ambientale¹⁴. Sulla base di tali presupposti, la Commissione ha adottato nuove Linee guida sulla valutazione d'impatto, insieme a uno strumento più specificamente rivolto all'analisi della dimensione sociale dell'impatto delle proposte¹⁵.

Nella **terza fase (2009-2014)**, la Commissione ha dedicato grande attenzione alla qualità della legislazione nell'arco dell'intero ciclo di elaborazione delle politiche. A tal fine, è stato rafforzato il ruolo delle valutazioni a posteriori della legislazione, garantendo la presa in considerazione dei relativi esiti nelle valutazioni d'impatto che accompagnano le

¹¹ Comunicazione della Commissione europea del 15 giugno 2005, aggiornate a marzo 2006, Impact assessment Guidelines, SEC(2005) 791/3; cfr. pag. 7: "Particular attention will need to be paid to the cost-effectiveness of the various options reviewed".

¹² Comunicazione della Commissione europea del 14 novembre 2006, Esame strategico del programma per legiferare meglio nell'Unione europea, [COM\(2006\) 690 definitivo](#).

¹³ Comunicazione della Commissione europea del 24 gennaio 2007, Programma d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi nell'Unione europea, [COM \(2007\) 23 definitivo](#).

¹⁴ Lo studio è disponibile alla pagina web: http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/key_docs/docs/tep_eias_final_report.pdf.

¹⁵ Comunicazione della Commissione europea del 15 gennaio 2009, Impact assessment Guidelines, [SEC\(2009\) 92](#), e documento del 17 novembre 2009, Guidance for assessing Social Impacts within the Commission Impact Assessment system, [Ref. Ares\(2009\)326974](#).

nuove proposte¹⁶. È stato, così, attribuito un ruolo prioritario all'esigenza di attuare correttamente la legislazione esistente e modificarla alla luce dell'esperienza acquisita.

Nel complesso, il sistema di analisi d'impatto elaborato dalla Commissione europea a partire dal 2003 è stato progressivamente raffinato fino a raggiungere un grado piuttosto elevato di efficacia, soprattutto nel modello *ex ante*. Il sistema ha consentito di valutare i possibili effetti economici, sociali e ambientali delle principali proposte legislative e di esaminare le conseguenze di eventuali opzioni regolatorie alternative.

Benché generalmente ritenuto utile per il processo decisionale europeo, lo strumento degli studi d'impatto è stato anche oggetto di numerosi giudizi negativi e di proposte di modifica¹⁷. Tra le critiche maggiormente condivise, spiccano l'insufficiente obiettività e l'assenza di trasparenza della fase di elaborazione dell'analisi di impatto. Alla Commissione è stata, in particolare, contestata la mancata sottoposizione dell'analisi d'impatto a verifica da parte di un organo indipendente e a consultazione pubblica. Al tempo stesso, si è consolidata presso la Commissione europea una tendenza alla frammentazione delle metodologie utilizzate, che spaziavano dall'analisi quantitativa costi-benefici sostenuta dal Segretariato Generale all'analisi a criteri multipli delle diverse Direzioni generali¹⁸, con l'adozione di criteri anche molto eterogenei.

Per questi motivi, è apparso indispensabile un ripensamento dello strumento delle valutazioni d'impatto, compiuto poi con l'agenda "Legiferare meglio"¹⁹. Nel **2015** ha, così, avuto inizio la **quarta fase** delle analisi d'impatto della Commissione europea.

¹⁶ Comunicazione della Commissione europea del 8 ottobre 2010, Legiferare con intelligenza nell'Unione europea, [COM\(2010\) 543 definitivo](#).

¹⁷ European Court of Auditors, [Impact assessments in the EU Institutions: do they support decision-making?](#), Special Report No 3/2010; House of Lords European Union Committee, [Fourth Report: Impact Assessments in the EU: room for improvement?](#), 2 marzo 2010.

¹⁸ [DG Enterprise and Industry: Operational Guidelines to Assess Impacts on Micro-Enterprises, Operational Guidance for Assessing Impacts on Sectoral Competitiveness within the Commission Impact Assessment System - A "Competitiveness Proofing" Toolkit for use in Impact Assessments; DG Justice and citizens' rights: Operational Guidance on taking account of Fundamental Rights in Commission Impact Assessments; DG Employment, Social Affairs and Inclusion: Assessing Social Impacts; DG Regional Policy: Assessing Territorial Impacts: Operational guidance on how to assess regional and local impacts within the Commission Impact Assessment System.](#)

¹⁹ Comunicazione della Commissione europea del 19 maggio 2015, "Legiferare meglio per ottenere risultati migliori - Agenda dell'UE", [COM\(2015\) 215 definitivo](#). Sul tema, cfr. Alberto Alemanno, *How Much Better Is Better Regulation? Assessing the Impact of the Better Regulation Package on the European Union – A Research Agenda*, European Journal of Risk Regulation, Issue 3, 2015, pp. 344 - 356.

2.1. L'analisi d'impatto *ex ante*

Con il Pacchetto "Legiferare meglio"²⁰, la Commissione europea ha introdotto alcune **importanti innovazioni** volte a superare i rilievi critici formulati nei confronti delle valutazioni d'impatto. Con riguardo al rilievo relativo alla mancata sottoposizione dell'analisi d'impatto a verifica da parte di un organo indipendente, la Commissione ha sostituito il Comitato per la valutazione d'impatto con un nuovo **Comitato per il controllo normativo** ("*Regulatory Scrutiny Board*"), 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. Il Comitato 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 sostenibile²¹.

Rispetto al rilievo relativo alla mancata sottoposizione a consultazione pubblica delle analisi d'impatto, la Commissione ha introdotto la possibilità per le parti interessate di esprimere il loro parere durante tutto il ciclo di vita di una politica. Con gli strumenti delle tabelle di marcia e delle valutazioni d'impatto iniziali si consente di partecipare alla fase preliminare dell'elaborazione di una nuova politica.

Nella **tabella di marcia** la Commissione informa le parti interessate e i cittadini dell'avvio di nuove iniziative legislative. Per le iniziative più importanti, la tabella di marcia descrive il problema da affrontare e gli obiettivi da raggiungere; precisa le ragioni dell'azione dell'Unione e il valore aggiunto europeo; indica le scelte politiche alternative. Nel caso in cui si preveda di svolgere un'analisi d'impatto, la tabella di marcia è sostituita da una **valutazione d'impatto iniziale** ("*inception impact assessment*") che approfondisce con un grado maggiore di dettaglio la descrizione del problema, i profili di sussidiarietà, gli obiettivi della politica e le diverse opzioni con i relativi effetti. La valutazione d'impatto

²⁰ Composto, oltre che dalla già citata Comunicazione, da ulteriori misure adottate nello stesso giorno, tra le quali: Commission staff working document, Better Regulation Guidelines, [SWD\(2015\) 111 final](#), unitamente al [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](#).

²¹ Macroeconomia e microeconomia; politica sociale e politica ambientale.

iniziale, così come la tabella di marcia, rende note le modalità attraverso le quali le parti interessate possono trasmettere le proprie osservazioni. La fase di preparazione della valutazione d'impatto è, così, aperta ai contributi esterni.

L'**ambito di applicazione delle valutazioni d'impatto** è stato ampliato in misura significativa, prevedendone l'utilizzo per tutte le iniziative suscettibili di produrre effetti economici, sociali o ambientali significativi. Le analisi d'impatto si applicano non solo alle nuove proposte legislative, ma anche alle iniziative non legislative²², agli atti legislativi già in vigore e agli atti delegati e di esecuzione. La Commissione si è impegnata a motivare, nella tabella di marcia, la decisione di adottare una misura prescindendo dalla valutazione d'impatto.

La Sezione III delle nuove *Better Regulation Guidelines* e le Sezioni II e III del *Better Regulation "Toolbox"* descrivono analiticamente la **procedura** e i metodi utilizzati dalla Commissione nelle analisi d'impatto.

L'elaborazione dell'analisi d'impatto di un'iniziativa ha inizio con la preparazione, da parte di un gruppo di lavoro interservizi, di una valutazione d'impatto iniziale, che viene pubblicata nel sito *web* della Commissione europea e sottoposta a una consultazione pubblica per un periodo di dodici settimane. Sulla base delle informazioni raccolte e di ogni altro dato informativo utile, viene predisposta una valutazione d'impatto, che viene sottoposta a verifica da parte del Comitato per il controllo normativo. Una volta ottenuto il parere favorevole del Comitato, la valutazione d'impatto è oggetto di una consultazione interservizi insieme all'iniziativa stessa. Dopo l'adozione dell'iniziativa da parte del Collegio dei commissari, il Parlamento europeo e il Consiglio possono valutare ed eventualmente approfondire la valutazione d'impatto trasmessa. Sulla proposta così formalizzata i cittadini o le parti interessate possono formulare le proprie osservazioni entro otto settimane; i contributi saranno raccolti e trasmessi dalla Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio affinché ne tengano conto nel dibattito legislativo.

²² Libri bianchi, piani d'azione, programmi finanziari, ecc.

Fasi dell'analisi d'impatto *ex ante*

Per quanto riguarda il **metodo**, la Commissione europea ha redatto un elenco di quesiti chiave ai quali una valutazione d'impatto deve assicurare una risposta²³. I quesiti confermano la scelta da parte della Commissione del modello integrato di valutazione d'impatto, che prende in considerazione gli effetti sociali e ambientali insieme a quelli economici. Le diverse opzioni devono essere confrontate sotto il profilo dell'efficacia e dell'efficienza in termini di rapporto costi/benefici. Infine, devono essere poste già nella fase di analisi *ex ante* le basi organizzative necessarie per il monitoraggio della politica e per la valutazione *ex post*.

²³ I quesiti sono: "1. What is the problem and why is it a problem? 2. Why should the EU act? 3. What should be achieved? 4. What are the various options to achieve the objectives? 5. What are their economic, social and environmental impacts and who will be affected? 6. How do the different options compare in terms of their effectiveness and efficiency (benefits and costs)? 7. How will monitoring and subsequent retrospective evaluation be organised?".

2.2. L'analisi d'impatto *ex post*

L'impegno nella valutazione *ex post* ha assunto una dimensione più strutturata a partire dal 2010, con la Comunicazione “Legiferare con intelligenza nell'Unione europea”, nella quale la Commissione europea si è impegnata a valutare l'efficacia della legislazione allo scopo di migliorare la qualità dell'elaborazione delle politiche e di individuare nuove opportunità per semplificare la legislazione e ridurre gli oneri amministrativi. Nel complesso, la valutazione *ex post* ha prodotto risultati più deboli e meno sistematici rispetto a quelli conseguiti tramite l'analisi *ex ante* e ha messo in luce ampi margini di miglioramento dello strumento in termini di qualità delle metodologie, coinvolgimento delle parti interessate e trasparenza²⁴.

Con il pacchetto “Legiferare meglio”, e in particolare con le nuove Linee guida e la “cassetta degli attrezzi”, la Commissione europea ha rafforzato in misura significativa i meccanismi per la valutazione *ex post*. La valutazione mira a verificare retrospettivamente l'impatto di un'azione dell'Unione allo scopo di trarre conclusioni sulla sua adeguatezza o sull'eventuale necessità di revisione. La Sezione VI delle nuove *Better Regulation Guidelines* e la Sezione VI del *Better Regulation "Toolbox"* descrivono analiticamente la **procedura** e i metodi utilizzati dalla Commissione nelle analisi d'impatto.

Le iniziative di valutazione sono seguite da un gruppo direttivo interservizi della Commissione europea e sono annunciate nella tabella di marcia. La valutazione, che contiene indicazioni sul progetto, gli obiettivi e l'ambito dell'attività, è sottoposta a consultazione pubblica per un periodo di dodici settimane. Per ogni valutazione deve essere predisposto un documento di lavoro ("*Staff Working Document*"), anche in collaborazione con esperti esterni. Per le valutazioni più importanti, il documento di lavoro deve essere sottoposto all'approvazione del Comitato per il controllo normativo. Dopo la consultazione interservizi, il documento di lavoro è pubblicato ed eventualmente trasmesso al Parlamento europeo e al Consiglio. La Commissione incoraggia il dibattito con le parti interessate sugli esiti della valutazione, identifica gli eventuali seguiti e prende in considerazione i risultati in vista della fase successiva del processo decisionale.

²⁴ Ellen Mastenbroek, Stijn van Voorst & Anne Meuwese, *Closing the regulatory cycle? A meta evaluation of ex-post legislative evaluations by the European Commission*, Journal of European Public Policy, 2015.

Fasi dell'analisi d'impatto *ex post*

Per quanto riguarda il **metodo**, anche per la valutazione *ex post* la Commissione ha predisposto una lista di quesiti chiave ai quali deve essere data risposta²⁵. La valutazione non si limita a verificare la situazione di fatto e i cambiamenti registrati, ma ne ricerca i fattori causali e in particolare il collegamento con l'azione dell'Unione, sulla base degli elementi di prova disponibili. Perché sia affidabile, una valutazione deve essere condotta successivamente all'attuazione della misura europea e decorso un tempo sufficiente per consentire l'identificazione e la quantificazione dei cambiamenti in questione; deve, inoltre, stabilire la forza delle prove ottenute e le implicazioni per la solidità delle conclusioni raggiunte.

Ogni valutazione deve seguire una metodologia solida e ben definita, in modo da produrre risultati oggettivi, e verificare gli effetti economici, sociali e ambientali, con particolare riguardo a quelli individuati nella valutazione d'impatto *ex ante*. Deve, infine,

²⁵ I quesiti sono: "1. What is the current situation? 2. How effective has the EU intervention been? 3. How efficient has the EU intervention been? 4. How relevant is the EU intervention? 5. How coherent is the EU intervention internally and with other (EU) actions? 6. What is the EU added value of the intervention?".

identificare individuare le aree in cui è possibile ridurre le inefficienze, compresi gli oneri normativi, e semplificare l'intervento regolatorio.

2.3. L'analisi di impatto nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea

La funzione dell'analisi d'impatto nel processo decisionale europeo è stata chiarita dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, la quale ha affermato²⁶ che gli studi sulla valutazione di impatto realizzati dalla Commissione non vincolano né il Consiglio né il Parlamento, i quali sono legittimati, nell'ambito della procedura legislativa, ad apportare modifiche alle proposte legislative. L'ampio potere discrezionale del legislatore dell'Unione, che implica un limitato sindacato giurisdizionale sul 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 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 cristallizza 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, precisa 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.

Questi principi sono stati ulteriormente precisati²⁷ in una recente opinione dell'Avvocato generale, secondo cui Parlamento e Consiglio non devono limitarsi ad adottare le sole disposizioni che sono state in concreto oggetto di un'analisi di impatto da parte della Commissione, perché altrimenti il loro potere discrezionale sarebbe notevolmente limitato e la procedura legislativa privata in ampia misura del suo significato.

²⁶ 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.

²⁷ [Conclusioni dell'Avvocato Generale Juliane Kokott](#), presentate il 23 dicembre 2015, causa C-477/14, *Pillbox 38 (UK) Limited*, punto 68 ss.

Le conoscenze su cui si fonda la Commissione nella sua analisi di impatto, benché non vincolanti per il legislatore dell'Unione, costituiscono senz'altro una base di partenza utile; Parlamento e Consiglio possono comunque servirsi, nel corso della procedura legislativa, di ulteriori fonti di informazione.

In sede giurisdizionale l'analisi di impatto elaborata dalla Commissione europea è stata utilizzata come strumento per accertare il rispetto del principio di proporzionalità da parte del legislatore europeo. Poiché gli oneri collegati con un atto dell'Unione non devono essere sproporzionati in relazione agli scopi perseguiti, il legislatore deve sempre verificare se gli obiettivi perseguiti dalla misura prescelta siano idonei a giustificare conseguenze economiche negative, anche considerevoli, per taluni operatori. A tal fine, il Parlamento e il Consiglio possono utilizzare l'analisi d'impatto svolta dalla Commissione, all'interno della quale sono analizzate anche le conseguenze economiche e sociali delle misure introdotte²⁸.

3. IL RUOLO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO DELL'UNIONE NELLE ANALISI D'IMPATTO; GLI ACCORDI INTERISTITUZIONALI

Con un'apposita risoluzione²⁹, il **Parlamento europeo** ha affermato 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 autonome³⁰. Successivamente, oltre a dotarsi di Linee guida per l'analisi d'impatto³¹, ha evidenziato in un'apposita Risoluzione³² possibili miglioramenti del sistema. In particolare, il Parlamento ha sottolineato l'esigenza di garantire che gli aspetti economici, sociali, amministrativi e ambientali siano tutti valutati dalla Commissione europea con la stessa accuratezza e di utilizzare il *test* PMI per valutare l'impatto della futura normativa e delle

²⁸ [Conclusioni dell'Avvocato Generale Juliane Kokott](#), presentate il 23 dicembre 2015, causa C-358/14, *Repubblica di Polonia contro Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, punto 126 ss.

²⁹ Risoluzione del Parlamento europeo dell'8 giugno 2011 su come garantire valutazioni d'impatto indipendenti ([2010/2016\(INI\)](#)).

³⁰ 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.

³¹ European Parliament, [Conference of Committee Chairs, Impact Assessment Handbook: Guidelines for Committees](#), novembre 2013.

³² 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\(RSP\)](#)).

future iniziative amministrative sulle piccole e medie imprese; l'importanza di consultare tutti i soggetti interessati in una fase precoce del processo di valutazione d'impatto, di modo che i loro contributi possano essere presi in considerazione nella fase di elaborazione delle valutazioni d'impatto e prima della loro pubblicazione, e la necessità di aggiornare le valutazioni nel caso in cui le proposte legislative della Commissione vengano modificate dopo essere state sottoposte all'approvazione del Collegio dei commissari. Sotto il profilo della valutazione *ex post*, il Parlamento europeo, da un lato, sollecita la Commissione a effettuare valutazioni sistematiche, regolari e indipendenti, per garantire che tutte le spese conseguano i risultati auspicati in modo efficiente sotto il profilo dei costi³³ e, più in generale, che la normativa europea sia adeguata e necessaria rispetto agli obiettivi; dall'altro, partecipa alla valutazione dell'efficacia della legislazione e delle politiche dell'Unione europea attraverso valutazioni di attuazione ("*European Implementation Assessments*") riguardanti il funzionamento in concreto di un atto legislativo che la Commissione intende modificare.

Il Parlamento europeo svolge, oggi, un ruolo attivo rispetto agli studi d'impatto³⁴, sia nella forma del controllo delle analisi *ex ante* ed *ex post* della Commissione europea, sia con autonomi approfondimenti degli effetti delle misure in discussione. A tal fine utilizza vari strumenti: sintesi e disamine delle analisi d'impatto che accompagnano le proposte della Commissione; analisi d'impatto complementari o sostitutive rispetto a quelle della Commissione, nel caso siano ritenute incomplete o insoddisfacenti; analisi d'impatto di modifiche sostanziali che il Parlamento intende adottare e studi sul funzionamento della legislazione vigente³⁵.

³³ Risoluzione del Parlamento europeo del 16 settembre 2015 sul programma di lavoro della Commissione per il 2016 ([2015/2729\(RSP\)](#)), punto 17.

³⁴ Thomas Delille, *La dimension interinstitutionnelle des études d'impact des réglementations dans l'Union européenne à l'ère de la « réglementation intelligente »*, in *Revue française d'administration publique*, 2014/1, n° 149, pp. 61-77, p. 67.

³⁵ Cfr. European Parliament, Directorate-General for Parliamentary research Services (DG EPRS), Directorate for Impact Assessment and European Added Value, [European Parliament work in the fields of Ex-Ante Impact Assessment and European Added Value – Activity Report for June 2012 - June 2014](#); [Ex-Ante Impact Assessment work in the European Parliament – A compendium of Initial Appraisals of European Commission Impact Assessments, July 2014 - December 2015](#); [Implementation Appraisal, Regulation 2006/2004 on consumer protection cooperation, April 2016](#).

Il **Consiglio dell'Unione europea** ha tradizionalmente prestato scarsa attenzione allo strumento delle analisi d'impatto. Più recentemente, nelle Conclusioni del Consiglio Competitività del 4 dicembre 2014, è stata affermata l'esigenza di prendere in considerazione le analisi d'impatto della Commissione europea nella fase iniziale del dibattito all'interno dei gruppi di lavoro sulla base di una *check list* indicativa, così da consentire alla Commissione di spiegare e alle delegazioni di comprendere meglio gli obiettivi e gli effetti delle proposte legislative. Nelle stesse conclusioni, il Consiglio ha ribadito il proprio sostegno al rafforzamento della valutazione *ex post* della legislazione europea, con 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. È, stata, invece, respinta la proposta, presentata da oltre un terzo dei Governi, di istituire presso il Segretariato del Consiglio un'unità amministrativa per l'analisi d'impatto.

Nel complesso, il Consiglio sta sviluppando nei confronti degli studi d'impatto un approccio a più livelli³⁶. Innanzitutto, nei propri lavori fa un uso più attento delle analisi d'impatto della Commissione. Ha, poi, sviluppato un dialogo più stretto con il Parlamento europeo come colegislatore, ai fini della presa in considerazione dell'impatto delle modifiche alle proposte legislative della Commissione europea. Infine, presta maggiore considerazione alle informazioni fornite dagli Stati membri ai fini della valutazione dell'impatto delle proposte.

Il ruolo strategico degli studi d'impatto nel processo decisionale europeo è stato formalizzato nell'**Accordo interistituzionale** del 2003³⁷, con il quale Parlamento europeo, Consiglio e 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"³⁸. In base all'Accordo, la Commissione è tenuta a svolgere per i principali progetti legislativi un'analisi preliminare degli effetti, integrando in un'unica valutazione le analisi degli effetti relativi in particolare agli aspetti economici, sociali e ambientali. I risultati devono essere messi

³⁶ Thomas Delille, *La dimension interinstitutionnelle des études d'impact des réglementations dans l'Union européenne à l'ère de la « réglementation intelligente »*, p. 73.

³⁷ Accordo interistituzionale "Legiferare meglio" del 16 dicembre 2003 ([\(2003/C 321/01\)](#)).

³⁸ Punti 27-30.

integralmente e liberamente a disposizione del Parlamento europeo, del Consiglio e del pubblico e la Commissione è tenuta a indicare nella relazione che accompagna le proposte gli elementi dell'analisi degli effetti che le hanno influenzate. Sempre in base all'Accordo, il Parlamento europeo e il Consiglio possono, sulla base di criteri e procedure definiti in comune, svolgere analisi preliminari degli effetti in vista dell'adozione di eventuali emendamenti di merito sia in prima lettura, sia nella fase di conciliazione. L'Accordo prevede, infine, che le tre istituzioni provvedano a tracciare un bilancio delle rispettive esperienze e ad esaminare la possibilità di definire una metodologia comune.

In realtà, le previsioni dell'Accordo sono state in gran parte disattese. Infatti, come ricordato dalla stessa Commissione europea nell'Agenda "Legiferare meglio", "le 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"³⁹. Per queste ragioni, 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, anche il Parlamento europeo ha 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 aggiornare l'Accordo, conformemente al programma "Legiferare meglio"⁴⁰.

Il nuovo Accordo interistituzionale⁴¹ definisce la **funzione delle valutazioni d'impatto**, precisandone al tempo stesso i **limiti**. Pur riconoscendo il loro apporto positivo per il miglioramento della qualità della legislazione dell'Unione, le valutazioni d'impatto

³⁹ Comunicazione della Commissione europea, "Legiferare meglio per ottenere risultati migliori - Agenda dell'UE", [COM\(2015\) 215 definitivo](#), paragrafo 3.3.

⁴⁰ 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.

⁴¹ [Accordo interistituzionale "Legiferare meglio"](#), marzo 2016, punti 12-24.

sono considerate come uno strumento inteso a fornire alle tre istituzioni un ausilio per prendere decisioni ben fondate ma non devono sostituire le decisioni politiche nell'ambito del processo decisionale democratico, non devono condurre a indebiti ritardi nell'*iter* legislativo né compromettere la capacità dei co-legislatori di proporre modifiche.

L'Accordo contiene importanti indicazioni in tema di **contenuti e metodologie**. Le valutazioni d'impatto riguardano l'esistenza, la portata e le conseguenze di un problema e specificano la necessità dell'azione dell'Unione. Individuano 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. Considerano, inoltre, ove possibile, il costo della non-Europa e l'impatto sulla competitività, nonché gli oneri amministrativi delle varie opzioni, con particolare attenzione alle PMI ("pensare anzitutto in piccolo"), agli aspetti digitali e all'impatto territoriale; verificano il rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità e dei diritti fondamentali. Le valutazioni devono basarsi su informazioni accurate, oggettive e complete ed essere proporzionate quanto alla loro portata e alle tematiche su cui si concentrano.

L'Accordo chiarisce l'**ambito di applicazione** e le **modalità di svolgimento delle valutazioni d'impatto**, precisando i ruoli e gli obblighi delle tre istituzioni interessate.

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. Tutte le iniziative incluse nel programma di lavoro della Commissione o nella dichiarazione comune sono di norma corredate di una valutazione d'impatto. Nel processo interno relativo alla valutazione d'impatto la Commissione è tenuta a svolgere consultazioni quanto più ampie possibili. Il comitato per il controllo normativo della Commissione svolge un controllo obiettivo sulla qualità delle valutazioni d'impatto della Commissione stessa. I risultati finali delle valutazioni d'impatto sono messi a disposizione del Parlamento europeo, del Consiglio e dei Parlamenti nazionali e sono pubblicati insieme al parere o 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, presentate in modo da facilitare l'esame delle scelte. Il Parlamento europeo e il Consiglio, se lo ritengono opportuno e necessario per l'*iter* legislativo, effettuano valutazioni d'impatto in relazione alle modifiche sostanziali che hanno apportato alla proposta della Commissione. Il Parlamento europeo e il Consiglio di norma prendono come punto di partenza la valutazione d'impatto della Commissione per i loro ulteriori lavori. La definizione di una modifica "sostanziale" spetta alla rispettiva istituzione.

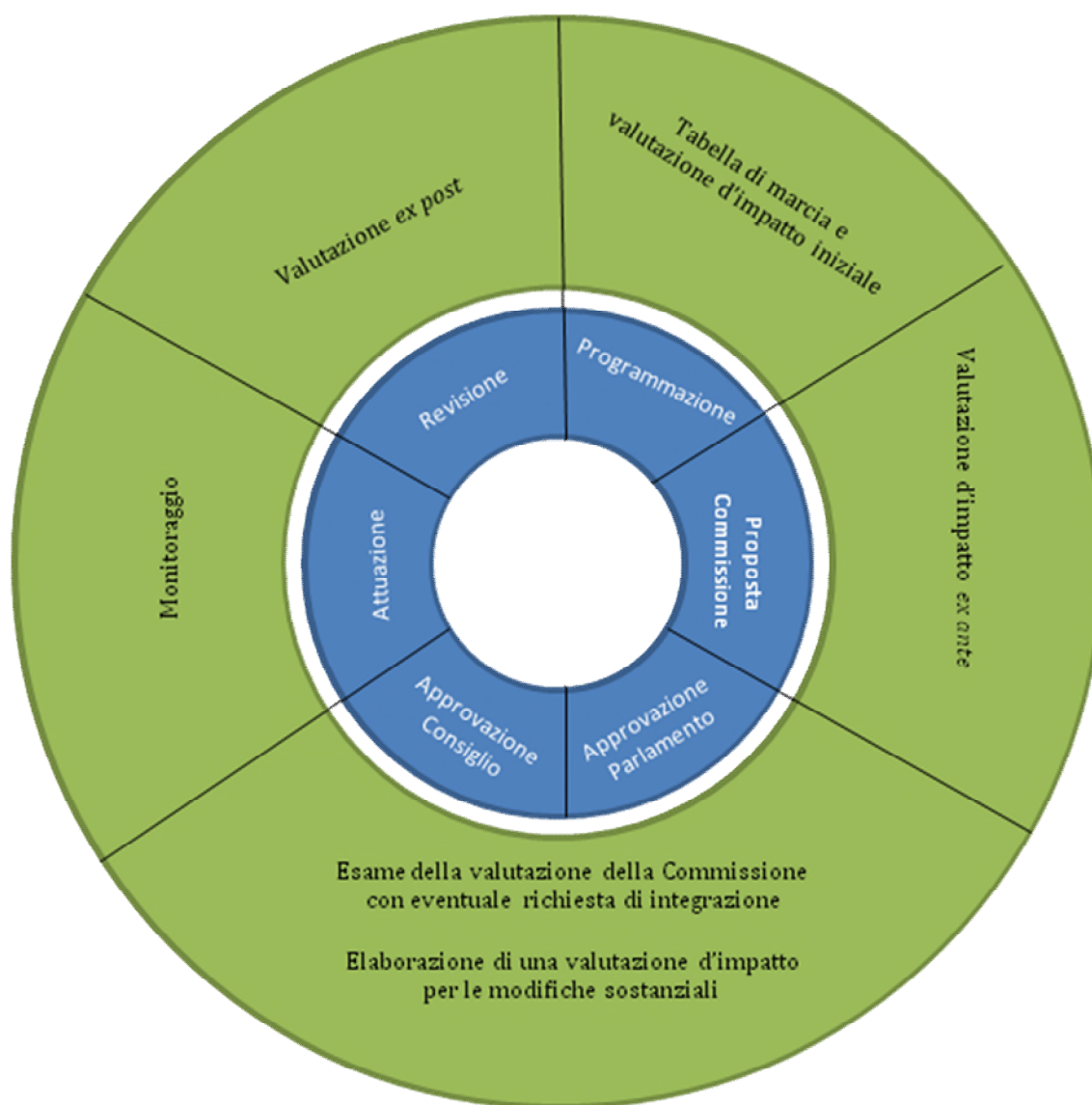
La Commissione può, di sua iniziativa o su invito del Parlamento europeo o del Consiglio, integrare la propria valutazione d'impatto o dare avvio ad altri lavori d'analisi che ritenga necessari. In questo caso la Commissione tiene conto di tutte le informazioni disponibili, della fase raggiunta nel processo legislativo e della necessità di evitare ritardi indebiti in tale processo; gli eventuali elementi aggiuntivi forniti dalla Commissione sono presi in considerazione dal Parlamento europeo e dal Consiglio.

Spetta a ciascuna delle tre istituzioni stabilire come organizzare i propri lavori di valutazione d'impatto, ivi compresi le risorse organizzative interne e il controllo della qualità. Esse cooperano regolarmente, scambiandosi informazioni sulle migliori prassi e metodologie relative alle valutazioni d'impatto, consentendo così a ciascuna istituzione di migliorare ulteriormente le proprie metodologie e procedure nonché la coerenza dell'attività di valutazione d'impatto nel suo insieme. 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, considerati complessivamente, possono essere utilizzati come base di valutazione.

Sul tema della **valutazione ex post**, 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. La pianificazione deve, nella misura del possibile, includere le richieste di valutazione approfondita del Parlamento europeo e del Consiglio relativamente ad 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 concordano sull'importanza di cooperare in modo più strutturato per valutare l'applicazione e l'efficacia del diritto dell'Unione in vista del suo miglioramento mediante la futura legislazione.

Utilizzo delle valutazioni d'impatto nel processo decisionale europeo



4. LA PARTECIPAZIONE DEGLI STATI MEMBRI ALL'ELABORAZIONE DELLE VALUTAZIONI D'IMPATTO

L'assenza di coinvolgimento degli Stati membri nell'elaborazione delle valutazioni d'impatto è stata ritenuta un fattore di debolezza per l'Unione europea⁴². In effetti, senza il contributo degli Stati membri, le valutazioni dell'Unione sull'efficienza e l'effettività delle misure di attuazione e la verifica dei costi e degli oneri amministrativi connessi alla legislazione europea rischiano di non essere sufficientemente affidabili. Anche il rafforzamento del sistema delle valutazioni d'impatto attraverso l'inclusione della dimensione territoriale, più volte sollecitato dal Parlamento europeo⁴³, presuppone il coinvolgimento degli Stati membri. Senza questi ultimi, infatti, non è possibile apprezzare adeguatamente le conseguenze finanziarie e amministrative per le autorità nazionali, regionali e locali.

Il nuovo Accordo interistituzionale prevede l'obbligo della Commissione di mettere i risultati finali delle valutazioni d'impatto a disposizione dei Parlamenti nazionali⁴⁴, mentre gli Stati membri⁴⁵ sono invitati a cooperare con la Commissione nella raccolta delle informazioni e dei dati necessari per monitorare e valutare l'attuazione del diritto dell'Unione. Se, dunque, nella fase di valutazione *ex ante* agli Stati membri è riconosciuto soltanto un diritto di informazione, in quella *ex post* è previsto un loro coinvolgimento attivo ai fini della verifica dell'efficacia della legislazione rispetto agli obiettivi perseguiti.

Benché le modalità di partecipazione degli Stati membri all'elaborazione delle valutazioni d'impatto *ex ante* non siano state ancora formalizzate, varie opzioni sono già percorribili a questo scopo in ciascuna fase del processo decisionale. In particolare, gli Stati membri possono partecipare all'elaborazione della valutazione d'impatto della Commissione europea, presentando osservazioni alla valutazione d'impatto iniziale. Possono, inoltre,

⁴² Andrea Renda, [Too good to be true? A quick assessment of the European Commission's new Better Regulation Package](#), CEPS Special Report, n° 108, maggio 2015, p. 8.

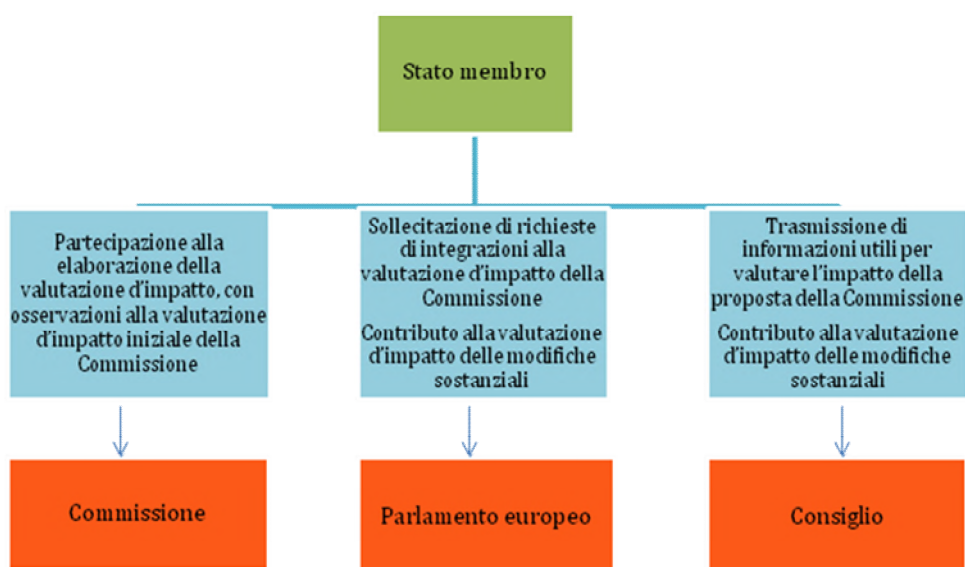
⁴³ Cfr. Risoluzione del Parlamento europeo del 4 febbraio 2014 sull'adeguatezza della regolamentazione dell'Unione europea e sulla sussidiarietà e la proporzionalità ("Legiferare meglio" – 19° relazione riguardante l'anno 2011) ([2013/2077\(INI\)](#)), punto 42.

⁴⁴ Punto 13 dell'Accordo "Legiferare meglio".

⁴⁵ Punto 44 dell'Accordo "Legiferare meglio".

fornire contributi utili per l'esercizio delle prerogative del Parlamento europeo, in particolare per il controllo e per le richieste di integrazioni e approfondimenti delle valutazioni d'impatto della Commissione, ma anche per l'elaborazione delle valutazioni d'impatto delle modifiche sostanziali delle proposte legislative. Infine, gli Stati membri possono svolgere un ruolo particolarmente importante per l'utilizzo e lo sviluppo delle valutazioni d'impatto in sede di Consiglio. Gli Stati membri possono, infatti, trasmettere informazioni preziose per verificare o integrare le valutazioni d'impatto della Commissione, oltre che per predisporre la valutazione delle modifiche sostanziali.

Partecipazione degli Stati membri alle valutazioni d'impatto dell'Unione europea



Elenco dossier precedenti:

- n. 1. Quote di genere e parità di accesso agli organi di amministrazione e controllo delle società. Le società a controllo pubblico: un caso di analisi di impatto della regolamentazione (AIR) - maggio 2013*
- n. 2. L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) nella relazione del Governo al Parlamento (DOC. LXXXIII, N. 2)- marzo 2015*
- n. 3. L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) nella relazione del Governo al Parlamento (DOC. LXXXIII, N. 3) - Parte prima - luglio 2015*
- n. 4. Valutazione di impatto ex ante ed ex post e valutazione delle politiche pubbliche nel Regno Unito - luglio 2015*
- n. 5. Valutazione di impatto ex ante ed ex post e valutazione delle politiche pubbliche in Francia - ottobre 2015*
- n. 6. Valutazione di impatto ex ante ed ex post e valutazione delle politiche pubbliche in Germania - gennaio 2016*
- n. 7. L'analisi di impatto ex ante ed ex post e la valutazione delle politiche pubbliche in Canada - febbraio 2016*
- n. 8. L'analisi di impatto ex ante ed ex post e la valutazione delle politiche pubbliche negli Stati Uniti d'America - febbraio 2016*
- n. 9. La valutazione d'impatto della regolazione ex ante ed ex post in Svezia - marzo 2016*
- n. 10. Valutazione di impatto ex ante ed ex post e valutazione delle politiche pubbliche in Nuova Zelanda - marzo 2016*
- n. 11. L'analisi di impatto ex ante ed ex post e la valutazione delle politiche pubbliche in Australia - marzo 2016*
- n. 12. Il controllo sui costi della legislazione in Germania: il Nationaler Normenkontrollrat (NKR) - aprile 2016*
- n. 13. L'analisi di impatto della regolamentazione nella Repubblica ceca - aprile 2016*