



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 5.6.2002
COM(2002) 276 definitivo

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

IN MATERIA DI

VALUTAZIONE D'IMPATTO

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

VALUTAZIONE D'IMPATTO

Maggio 2002

1. INTRODUZIONE

La Commissione intende avviare la valutazione d'impatto quale strumento volto a migliorare la qualità e la coerenza del processo di sviluppo delle strategie. Essa contribuirà alla realizzazione di un ambiente normativo efficace ed efficiente e ad una più coerente attuazione della strategia europea per lo sviluppo sostenibile. Grazie alla valutazione d'impatto si identificano i probabili effetti favorevoli e sfavorevoli delle azioni strategiche proposte, offrendo così la possibilità di giudizi politici informati circa la proposta e l'individuazione dei compromessi necessari per il conseguimento di obiettivi fra loro incompatibili. Tale strumento consente inoltre di completare l'applicazione del protocollo in materia di sussidiarietà e proporzionalità allegato al trattato di Amsterdam.

Nella presente comunicazione è illustrata la modalità di attuazione della procedura di valutazione d'impatto nella Commissione, in modo graduale a partire dal 2003, per **tutte le principali iniziative**, vale a dire, quelle presentate nella strategia politica annuale oppure in seguito nel programma di lavoro della Commissione. Nell'allegato sono riportati i componenti principali del metodo di valutazione d'impatto. Le linee guida di carattere tecnico per l'attuazione saranno pubblicate nel settembre 2002.

1.1. Contesto politico

Con la presente comunicazione la Commissione definisce un nuovo metodo integrato per la valutazione d'impatto, come stabilito ai Consigli europei di Göteborg e Laeken. La valutazione d'impatto è una misura del piano d'azione sul miglioramento della regolamentazione (cfr. il documento COM(2002)278).

Più di recente, nel corso del Consiglio di Laeken la Commissione si è impegnata ad attuare migliori principi normativi, compreso un meccanismo di valutazione d'impatto delle normative. Ciò ha fatto seguito al libro bianco della Commissione sulla *governance*.

La Commissione sta inoltre rispettando gli impegni presi a Göteborg in materia di attuazione dello sviluppo durevole e di definizione di uno strumento per una valutazione d'impatto durevole. Per quanto riguarda quest'ultimo, nella comunicazione del febbraio 2001 "Verso un partenariato mondiale per lo sviluppo durevole" la Commissione ha aggiunto la dimensione esterna dello sviluppo durevole.

Il nuovo metodo di valutazione d'impatto integra tutte le valutazioni settoriali relative agli effetti diretti e indiretti di una misura proposta in un unico strumento globale, allontanandosi così dall'attuale impostazione che prevede un certo numero di valutazioni parziali e settoriali. Il metodo garantisce un insieme comune di questioni basilari, standard minimi di analisi ed un formato comune per le relazioni. Il nuovo metodo sarà comunque sufficientemente flessibile

da conciliare le differenze tra le strategie della Commissione e prendere in considerazione le caratteristiche specifiche di singoli settori strategici.

1.2. Il valore aggiunto rappresentato dall'introduzione della valutazione d'impatto

La valutazione d'impatto è il processo che consiste nell'analisi sistematica dei probabili effetti dell'intervento da parte delle autorità pubbliche. Essa rappresenta, in quanto tale, una parte integrante del processo di formazione delle proposte strategiche e di sensibilizzazione dei responsabili delle decisioni e dell'opinione pubblica circa i probabili effetti.

La valutazione d'impatto contribuisce al processo decisionale, ma non sostituisce il giudizio politico. In realtà, il giudizio politico comporta considerazioni complesse che vanno ben oltre gli effetti previsti di una proposta. Una valutazione d'impatto non produce necessariamente conclusioni o raccomandazioni univoche, ma fornisce un input importante in quanto offre ai responsabili delle decisioni dati circa le conseguenze delle scelte strategiche.

La valutazione d'impatto rappresenta inoltre uno strumento di comunicazione prezioso ed efficace. Le consultazioni con le parti interessate conducono a discussioni utili e apportano informazioni ed analisi di valore. Durante lo svolgimento di una valutazione d'impatto la Commissione richiederà un'ampia gamma di pareri e condurrà la procedura in modo aperto e trasparente, come stabilito nella comunicazione della Commissione in materia di principi generali e standard minimi per le consultazioni.

1.3. Creazione di una procedura integrata per la valutazione d'impatto

Tale strategia per la valutazione d'impatto è volta ad integrare, rafforzare, snellire e sostituire tutti i singoli meccanismi di valutazione d'impatto esistenti per le proposte della Commissione.

- La Commissione dispone di una notevole esperienza nelle valutazioni d'impatto su un singolo settore. Gli strumenti esistenti coprono, ad esempio, l'impatto sulle imprese, sul commercio, sull'ambiente, sulla salute, sull'integrazione della parità uomo-donna e sull'occupazione. Spesso, tuttavia, tali valutazioni d'impatto rappresentano uno sguardo parziale ad un certo gruppo di effetti. Tale impostazione parziale ha comportato difficoltà per i responsabili delle decisioni nella valutazione dei compromessi e nel raffronto di scenari differenti al momento di decidere per un'azione specifica.

La valutazione d'impatto sostituirà le prescrizioni esistenti per la valutazione d'impatto sulle aziende, la valutazione in materia di genere, quella in materia ambientale, la valutazione circa le piccole e medie imprese, la valutazione dell'impatto sul commercio, quella sull'impatto normativo, ecc. Il nuovo strumento di valutazione d'impatto integrato si basa, in effetti, sulle pratiche esistenti e le incorpora in un nuovo strumento.

- È evidente che la sfera di applicazione e la metodologia della valutazione d'impatto varieranno in base all'iniziativa in questione. In particolare, la valutazione d'impatto per taluni programmi di spesa, gli orientamenti di negoziazione per gli accordi internazionali e i libri bianchi richiederanno una correzione dell'impostazione utilizzata per la valutazione d'impatto delle iniziative a carattere normativo.
- La procedura di valutazione d'impatto rappresenta un passaggio importante nell'ambito degli sforzi della Commissione volti al rafforzamento della sua cultura di valutazione. È opportuno notare, tuttavia, che la valutazione (di bilancio) ex-ante e la valutazione

d'impatto hanno funzioni e finalità differenti. **La valutazione ex-ante si concentra in via prioritaria sul valore di una spesa, vale a dire sul rapporto costo-efficacia per il bilancio comunitario di tutti i programmi e di tutte le azioni di spesa proposte. Per contro, la valutazione d'impatto è incentrata sulle politiche, vale a dire si concentra sulla valutazione della sostenibilità delle principali proposte strategiche e sul rispetto dei principi della miglior regolamentazione.**

In forza del regolamento finanziario, esiste e permane l'obbligo di condurre valutazioni ex-ante per tutte le proposte che comportano spese di bilancio. D'altro lato, la valutazione d'impatto può essere applicata a talune proposte che comportano spese di bilancio. In questi casi, vista la parziale sovrapposizione nella metodologia dei due esercizi, gli aspetti specifici della valutazione ex-ante saranno incorporati nella valutazione d'impatto globale che copre la migliore regolamentazione e la sostenibilità. In pratica, la valutazione d'impatto incorporerà quegli elementi specifici della valutazione ex-ante che in talune circostanze potrebbero non essere coperti (in particolare per quanto riguarda le questioni relative al rapporto costo-efficacia). In tal modo si **eviterà un doppio lavoro** e si rispetteranno le prescrizioni del regolamento finanziario.

1.4. Attuazione - Un'introduzione graduale delle procedure di valutazione d'impatto integrate.

Le procedure di valutazione d'impatto saranno introdotte in modo graduale.

Al fine di garantire un'introduzione graduale della procedura, a partire dall'adozione del programma di lavoro per il 2003 la Commissione individuerà talune proposte che saranno soggette a una valutazione d'impatto estesa secondo la definizione di cui alla sezione 3.2.

Per tutte le proposte presentate nel contesto della Strategia politica annuale per il 2004 che la Commissione adotterà nel **febbraio 2003** sarà richiesta la valutazione preliminare definita alla sezione 3.1. Con tale decisione, e sulla base delle valutazioni preliminari, la Commissione selezionerà inoltre le proposte che dovranno essere sottoposte a valutazione d'impatto estesa per la strategia politica annuale e per il programma di lavoro 2004. Il sistema sarà pienamente operativo nel 2004/2005.

Vista la modalità graduale di introduzione della procedura, è sottinteso che nel corso del primo anno di operazione le relazioni delle valutazioni d'impatto risulteranno incomplete. Per la completezza delle informazioni si dovrà attendere il 2004.

Le linee guida tecniche per la valutazione d'impatto saranno disponibili a partire dal **settembre 2002**. Tali linee guida saranno basate sulle linee guida esistenti per i servizi della Commissione, in particolare per quanto riguarda la valutazione ex-ante.

1.5. Partecipazione delle altre istituzioni e degli Stati membri

Come la Commissione ha suggerito al Consiglio di Laeken e al Parlamento europeo, si dovrebbero incoraggiare le altre istituzioni ad adottare metodi di lavoro simili, in particolare nel caso di modifiche significative alle proposte della Commissione (cfr. la sezione 2.3 del piano d'azione sul miglioramento della regolamentazione, COM(2002)278).

Gli Stati membri dovrebbero svolgere valutazioni d'impatto quando utilizzano il diritto d'iniziativa in materia di nuova legislazione (giustizia e affari interni). Gli Stati membri dovrebbero inoltre presentare un'analisi dell'impatto dei progetti di misure nazionali che essi

notificano alla Commissione. In applicazione delle raccomandazioni del gruppo di Mandelkern, la Commissione si attende che queste valutazioni d'impatto accompagnino in modo sistematico i progetti di misure notificati, ogniqualvolta sia stata condotta una valutazione d'impatto sulla normativa nazionale. Gli Stati membri dovrebbero inoltre essere incoraggiati a definire criteri per la consultazione e la valutazione d'impatto per la trasposizione di quelle direttive che lasciano loro margini più ampi di attuazione.

Il risultato dell'analisi dovrà essere comunicato alla Commissione al fine di facilitare il ritorno delle informazioni a livello comunitario.

Come previsto dalla comunicazione sul piano d'azione volto a "semplificare e migliorare l'ambiente regolamentare" (Introduzione, pagina 4), la Commissione intende avviare discussioni con le altre istituzioni, al fine di concludere un accordo sugli aspetti interistituzionali.

L'introduzione di una procedura di valutazione d'impatto integrata contribuirà a migliorare la qualità e la coerenza della concezione delle strategie. Essa aumenterà inoltre la trasparenza, la comunicazione e l'informazione circa le proposte della Commissione e non sostituisce, pertanto, la decisione a livello politico.

Il nuovo metodo semplificato sarà introdotto in modo graduale con la necessaria flessibilità al fine di conciliare le differenze tra i vari tipi di iniziative strategiche e sostituirà gli strumenti di valutazione esistenti al fine di evitare un inutile doppio lavoro.

2. SFERA D'APPLICAZIONE

La valutazione d'impatto si applica alle iniziative principali, vale a dire quelle presentate dalla Commissione nella sua strategia politica annuale o nel suo programma di lavoro.

Nell'ambito dell'obiettivo generale di una "migliore regolamentazione", la procedura di valutazione d'impatto è volta a far sì che la Commissione basi le proprie decisioni su un'analisi pertinente dell'impatto potenziale sulla società e su una stima equilibrata dei vari strumenti d'azione a sua disposizione.

Un primo principio comporta che tutte le proposte legislative della Commissione, nonché tutte le altre proposte strategiche presentate per essere inserite nella strategia politica annuale o nel programma di lavoro della Commissione, nel quadro della pianificazione strategica e del ciclo di programmazione¹, siano soggette alla procedura di valutazione d'impatto, purché tali proposte presentino un impatto potenziale di carattere economico, sociale e/o ambientale e/o richiedano misure regolamentari per la loro attuazione. Il criterio di base è pertanto la presentazione di una proposta in vista della sua inclusione nella strategia politica annuale e/o nel programma di lavoro della Commissione.

Un secondo principio vuole che, tra le proposte presentate in vista della loro inclusione nella strategia politica annuale e/o nel programma di lavoro, la valutazione d'impatto sia richiesta solo per:

- proposte di regolamentazione, quali direttive e regolamenti, e

¹ Stabilito nella comunicazione del 25 luglio 2001 - SEC (2001) 1197

- in forma appropriata, altre proposte, quali libri bianchi, programmi di spesa e orientamenti di negoziazione per accordi internazionali che hanno un impatto economico, sociale o ambientale.

Di norma, tuttavia, taluni tipi di proposte saranno esenti dalla procedura di valutazione d'impatto. Essi comprendono proposte quali libri verdi quando la formulazione della strategia è ancora in corso, decisioni e relazioni regolari della Commissione, proposte che fanno seguito ad obblighi internazionali e le decisioni di gestione, quali le decisioni di applicazione, le decisioni regolamentari e gli aggiornamenti tecnici, compresi gli adattamenti al progresso tecnico. Sono altresì esenti le misure che derivano dal potere della Commissione di controllare la corretta attuazione del diritto comunitario. In taluni casi la Commissione può, tuttavia, decidere di svolgere una valutazione d'impatto.

Si osservi, inoltre, che in circostanze impreviste o in situazioni di "forza maggiore", la Commissione applicherà le prescrizioni della presente Comunicazione con la necessaria flessibilità. Riguardo a ciò, si terranno in dovuta considerazione gli obblighi che potranno derivare da situazioni di emergenza, dagli obblighi internazionali e dalle questioni legate ai diritti umani e alla sicurezza.

La valutazione d'impatto sarà applicata alle principali iniziative presentate dalla Commissione nella sua strategia politica annuale o nel programma di lavoro, siano esse proposte a carattere normativo o altre aventi un impatto economico, sociale e ambientale.

3. LE DUE FASI DELLA PROCEDURA DI VALUTAZIONE D'IMPATTO

La procedura di valutazione d'impatto sarà integrata nel ciclo di pianificazione strategica e di programmazione/gestione per attività².

La procedura di valutazione d'impatto della Commissione comporterà due fasi.

3.1 Valutazione preliminare:

(a) Sfera d'applicazione

La valutazione preliminare offre una prima panoramica del problema individuato, possibili opzioni e settori interessati. Essa servirà da filtro per consentire al Collegio di individuare le proposte che saranno soggette ad una valutazione d'impatto estesa (cfr. 3.2 in seguito). La valutazione preliminare rappresenta una condizione per l'inclusione della proposta nella strategia politica annuale oppure, qualora non sia possibile definire in dettaglio la natura di un'iniziativa in una fase iniziale, per l'inclusione nel programma di lavoro. La decisione della Commissione confermerà la selezione delle principali proposte da sottoporre a valutazioni d'impatto estese nella strategia politica annuale.

La prima fase di valutazione si concluderà con una breve scheda (se ne veda la traccia all'allegato 1) che si concentra sui seguenti fattori chiave:

- individuazione del problema, degli obiettivi e del risultato auspicato;

² Definita nella comunicazione ABM - SEC (2001) 1197

- individuazione delle principali possibilità d'intervento disponibili per conseguire l'obiettivo, tenuto conto delle considerazioni legate alla proporzionalità e alla sussidiarietà e indicazioni preliminari circa l'impatto atteso;
- descrizione dei passaggi preparatori già intrapresi e di quelli previsti; (consultazione delle parti interessate, studi) e indicazione dell'eventuale necessità di un valutazione d'impatto estesa³.

La valutazione preliminare dovrà seguire il metodo delineato nelle linee guida generali e la relazione dovrà rispondere alle domande tipo esposte in precedenza per la valutazione preliminare.

(b) Calendario:

La valutazione preliminare deve essere eseguita nelle prime fasi della procedura di formulazione della strategia quale condizione per l'inclusione di una proposta legislativa o politica nella strategia politica annuale preparata in febbraio per l'anno successivo e deve essere finalizzata, al più tardi, in novembre, prima dell'inclusione nel programma di lavoro. Le schede di valutazione preliminare per tutte le proposte dovranno essere messe a disposizione della Commissione in vista del loro esame al momento dell'adozione del programma di lavoro.

3.2 Valutazione d'impatto estesa

a) Decisione della Commissione

Sulla base della valutazione preliminare la Commissione decide quali proposte richiederanno una valutazione d'impatto estesa nella strategia politica annuale o, al più tardi, nel suo programma di lavoro per l'anno successivo. Per decidere la Commissione prenderà in considerazione, tra gli altri, i seguenti criteri:

- la proposta comporterà un impatto economico, ambientale e/o sociale significativo su un settore specifico o su più settori e avrà un impatto significativo sulle principali parti interessate?
- la proposta rappresenta una riforma importante della politica in uno o più settori?

b) Finalità

La valutazione d'impatto estesa ha, in genere, una duplice finalità:

- svolgere un'analisi più approfondita dei potenziali effetti sull'economia, la società e l'ambiente;
- consultare le parti interessate e gli esperti competenti in ottemperanza alle norme minime per la consultazione e seguendo gli orientamenti esposti nella comunicazione relativa alla consultazione; si dovranno tenere in dovuta considerazione le eccezioni nel caso di prescrizioni specifiche per la

³ Ove appropriato, indicazione dell'eventuale necessità di un'ulteriore valutazione d'impatto in fase successiva, vale a dire all'atto della proposta di misure di attuazione.

consultazione previste dai trattati o dagli accordi internazionali. Ciò risulta importante ai fini della raccolta dei dati e delle informazioni, nonché per la convalida. Il processo di consultazione dovrà inoltre consentire un dibattito su questioni più ampie, quali gli aspetti etici e politici. I risultati principali di tali consultazioni dovranno essere sintetizzati nella relazione della valutazione d'impatto.

Nella preparazione di una valutazione d'impatto estesa è importante valutare la modalità di raccolta delle ulteriori informazioni necessarie per rispondere in modo esauriente alle questioni chiave⁴. Ove non sia possibile raccogliere tutti i dati pertinenti entro un periodo di tempo ragionevole si ricorrerà a dati qualitativi o parziali. In tali casi dovrà essere prevista esplicitamente una valutazione intermedia e/o ex-post in tempo utile per indirizzare la successiva revisione della legislazione (la valutazione intermedia o ex-post seguirà le norme della comunicazione sulla valutazione, come specificato nell'allegato 2, sezione 5).

Il servizio della Commissione responsabile dovrà presentare i risultati dell'analisi in una relazione di valutazione d'impatto che rientra nella consultazione interservizi circa la proposta interessata. La relazione di valutazione d'impatto dovrà inoltre essere inviata alle altre istituzioni quale documento di lavoro all'atto dell'adozione della proposta da parte della Commissione. La relazione della proposta dovrà contenere una sintesi dei principali risultati della valutazione.

(c) Calendario

Nella maggior parte dei casi la valutazione d'impatto estesa sarà svolta a seguito della decisione relativa alla strategia politica annuale in primavera. Le Direzioni generali dovranno quindi riferire circa i progressi compiuti nella valutazione d'impatto estesa, quale condizione per l'inclusione di una proposta nel programma di lavoro in autunno.

La valutazione d'impatto estesa dovrà essere completata, al più tardi, quando la proposta entra nella fase di consultazione interservizi e tutte le relazioni di valutazione d'impatto dovranno essere allegate al pacchetto di consultazione interservizi.

(d) Organizzazione della valutazione d'impatto estesa

Per le proposte che la Commissione ha deciso di sottoporre a una valutazione d'impatto estesa la procedura varierà in due modi: in primo luogo rispetto al grado di dettaglio delle informazioni richieste e, in secondo luogo, rispetto alle disposizioni di carattere organizzativo.

- La valutazione d'impatto sarà condotta secondo il principio dell'analisi proporzionata in base al quale il grado di dettaglio varia a seconda dei probabili effetti della proposta. Ciò significa che **la profondità** dell'analisi sarà proporzionata all'importanza delle ripercussioni probabili. Pertanto, le misure proposte che possono avere gravi effetti secondari oppure che possono colpire in modo particolare talune categorie sociali dovranno essere analizzate in modo più approfondito rispetto alle modifiche tecniche secondarie ai regolamenti. In modo analogo, l'analisi sarà adattata alle circostanze

⁴ La valutazione d'impatto estesa seguirà gli orientamenti tecnici per la valutazione d'impatto che saranno pubblicati sotto l'autorità del Segretario generale nell'autunno 2002, nonché il metodo generale descritto nell'allegato 2 della presente Comunicazione. I servizi potranno decidere di ricorrere a consulenti esterni ogniqualvolta ciò sia necessario.

specifiche del settore strategico interessato, al fine di prendere in considerazione le differenze tra i tipi di attività condotte da parte dei servizi e gli specifici obblighi giuridici.

- In genere la direzione generale competente condurrà la valutazione estesa informando il Segretariato generale e coinvolgendo le altre direzioni generali qualora queste ultime possano essere interessate dalla proposta (ricorrendo a consulenti esterni, ove appropriato).

In taluni casi, per le proposte dall'impatto trasversale più significativo e aventi l'importanza politica più elevata, la Commissione potrà decidere che la DG responsabile per la valutazione d'impatto sia assistita da un gruppo interdipartimentale che riunisce le DG e i SG più interessati. In genere la DG responsabile presiederà tale gruppo. La Commissione farà sì che nell'ideazione di tali proposte si tengano in considerazione gli aspetti settoriali orizzontali, in particolare gli effetti economici, sociali e ambientali nelle fasi iniziali della procedura. Il compito del gruppo interdipartimentale è quello di definire la sfera di applicazione, sorvegliare il progresso della valutazione estesa e controllare il completamento delle relazioni di valutazione d'impatto per le proposte trasversali.

Sebbene la responsabilità dello svolgimento della valutazione d'impatto spetti ai servizi competenti, il Segretariato generale coordinerà la struttura di sostegno per le nuove procedure di valutazione d'impatto attraverso il ciclo SPP/ABM e la sua rete, in particolare per quanto riguarda la selezione e il controllo delle proposte soggette a una valutazione d'impatto estesa. Il Segretariato generale coordinerà la pubblicazione dei documenti di orientamento, l'organizzazione della formazione, lo scambio di buone pratiche e sorveglierà la qualità finale delle valutazioni d'impatto svolte.

- I risultati saranno presentati in una relazione di valutazione d'impatto che dovrà essere allegata alla consultazione interservizi. Tale valutazione sostituirà le attuali valutazioni condotte dalle DG (impatto regolamentare, sulle aziende, sull'ambiente, ecc., cfr. 1.3) che saranno ora coperte dalle prescrizioni per tale categoria.

La procedura sarà informata al principio dell'analisi proporzionata.

Tale procedura sarà divisa in due fasi: in primo luogo tutte le proposte per il programma di lavoro saranno filtrate in base ad una breve valutazione preliminare e quindi si procederà ad una valutazione estesa delle proposte selezionate.

4. UNO STRUMENTO DI SOSTEGNO ALLA SCELTA STRATEGICA FINALE

La valutazione d'impatto contribuisce al processo decisionale, ma non sostituisce il giudizio politico.

I principali componenti della valutazione d'impatto estesa sono descritti nell'allegato 2.

Per quanto riguarda la scelta politica, le opzioni definitive (vale a dire un progetto di proposta della Commissione sottoposto alla decisione del Collegio) scaturiranno dalla procedura di valutazione d'impatto. Talvolta la valutazione d'impatto può evidenziare un'impostazione di base preferibile e lo strumento politico ottimale fin dalle prime fasi della procedura. L'analisi successiva si concentrerà pertanto sul miglioramento dell'efficacia della proposta in termini di modifiche apportate ai parametri chiave di progettazione o ai livelli di rigosità. L'analisi

potrà inoltre individuare le misure d'accompagnamento destinate ad amplificare gli effetti positivi e a ridurre al minimo quelli negativi.

Le motivazioni alla base dell'opzione politica privilegiata saranno chiaramente delineate nella relazione di valutazione d'impatto. Nella fase iniziale della preparazione delle proposte politiche dovrà sempre essere preso in considerazione lo stesso gruppo di obiettivi strategici.

Per quanto riguarda la scelta degli strumenti, i tipi generici di strumenti politici che possono essere presi in considerazione comprendono:

- azioni regolamentari normative (ad esempio, definizione delle norme per la qualità dell'aria);
- strategie di coregolamentazione (ad esempio, dialogo sociale);
- strumenti basati sul mercato (ad esempio, scambio dei diritti di emissione, tassazione);
- interventi finanziari (ad esempio, tassazione, sovvenzioni, cofinanziamento, finanziamento all'avviamento o del rischio);
- azioni volte agli accordi volontari o all'autoregolamentazione;
- attività di informazione, messa in rete o coordinamento;
- direttive quadro, come previste dal piano d'azione sul miglioramento della regolamentazione;
- il metodo aperto di coordinamento.

È evidente che la scelta di uno strumento deve essere compatibile con le pertinenti disposizioni del trattato. Si dovrà inoltre valutare una combinazione degli strumenti elencati in precedenza, prendendo in considerazione le rispettive competenze della Comunità e degli Stati membri definite nel trattato.

La valutazione d'impatto contribuisce al processo decisionale, ma non sostituisce il giudizio politico.

Nella relazione di valutazione si giustificherà l'opzione strategica scelta dopo aver esaminato le alternative.

5. PRESENTAZIONE E PUBBLICAZIONE:

Le schede di valutazione preliminare saranno allegate al programma di lavoro della Commissione quali documenti di lavoro dei servizi.

La relazione finale di valutazione d'impatto dovrà essere allegata alla consultazione interservizi (cfr. la traccia nell'allegato 3). I risultati intermedi delle valutazioni d'impatto estese dovranno inoltre essere comunicati nel più breve tempo possibile alle altre direzioni generali maggiormente interessate.

I risultati principali delle valutazioni preliminari e/o estese dovranno essere sintetizzati nella relazione della proposta. Le relazioni finali dovranno inoltre essere allegate alla decisione proposta all'atto della presentazione alla Commissione per l'adozione definitiva. Ciò non influisce sulla prescrizione relativa alla presentazione di una scheda finanziaria legislativa. Tali relazioni di valutazione d'impatto saranno adottate dalla Commissione quali documenti di lavoro d'appoggio dei servizi e saranno trasmesse alle altre istituzioni insieme alla proposta.

La Commissione garantirà la piena trasparenza dei risultati della valutazione d'impatto, sia per la valutazione preliminare che per quella estesa.

ALLEGATI:

- (1) FORMATO DELLA SCHEDA DI VALUTAZIONE D'IMPATTO PRELIMINARE**
- (2) COMPONENTI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO**
- (3) FORMATO INDICATIVO DELLA RELAZIONE DI VALUTAZIONE D'IMPATTO
ESTESA**

ALLEGATO 1
Scheda di valutazione preliminare:

1. INDIVIDUAZIONE DEL PROBLEMA

Descrivere il problema che la politica/proposta deve affrontare:

Indicare tendenze potenzialmente insostenibili associate al problema sul piano

- economico

- sociale

- ambientale

Indicare le potenziali incompatibilità tra le tre dimensioni o con altre politiche

2. OBIETTIVO DELLA PROPOSTA

Qual è l'obiettivo strategico complessivo in termini di effetti previsti?

3. OPZIONI STRATEGICHE

Qual è l'impostazione di base suggerita per raggiungere l'obiettivo?

Quali strumenti strategici sono stati presi in considerazione?

In quale modo le opzioni individuate rispettano i principi di sussidiarietà e di proporzionalità?

Quali opzioni possono già essere escluse in fase preliminare?

4. EFFETTI - POSITIVI E NEGATIVI

Si prega di indicare, in via preliminare, gli effetti positivi e negativi previsti delle opzioni prescelte, in particolare in termini di conseguenze a livello economico, sociale e ambientale.

Si prega di indicare possibili gravi ripercussioni su un particolare gruppo sociale, settore economico o su una particolare regione (all'interno o al di fuori dell'UE), nel breve, nel medio e nel lungo periodo.

5. SEGUITO

Quali passi preparatori sono già stati intrapresi (consultazioni, studi)?

Si raccomanda una valutazione estesa? Sì/no

È prevista una consultazione? Sì/no

ALLEGATO 2

I principali componenti della valutazione d'impatto (VI) estesa

All'atto di una valutazione d'impatto estesa è necessario porsi le seguenti domande:

- (1) qual è il problema oggetto della politica/proposta; quale sarà il valore aggiunto comunitario;
- (2) qual è l'obiettivo principale che la politica/proposta è volta a conseguire;
- (3) quali sono le principali opzioni strategiche per conseguire l'obiettivo;
- (4) quali sono gli effetti previsti, positivi e negativi, delle varie opzioni individuate;
- (5) come è possibile sorvegliare e valutare i risultati e le ripercussioni della politica/proposta;

L'analisi può essere iterativa; non è, pertanto, necessario affrontare le domande precedenti nell'ordine esposto.

1. ANALISI DEL PROBLEMA

La prima questione della procedura di VI riguarda l'individuazione e l'analisi del/dei problema/i in uno o più settori strategici. I problemi dovranno essere descritti in termini economici, sociali e ambientali. La descrizione dovrà essere quanto più concreta possibile in termini qualitativi, quantitativi e, se del caso, monetari. Si dovranno inoltre individuare il grado di urgenza dell'azione e gli eventuali rischi⁵ presenti nella situazione iniziale.

È di fondamentale importanza fornire una descrizione precisa e obiettiva dei legami di causalità, in quanto spesso l'analisi risulta già compromessa in questa prima fase quando si presume, anziché dimostrarla, l'esistenza di collegamenti tra cause ed effetti. Nella descrizione si dovrà inoltre fare riferimento all'esito di precedenti consultazioni, ad esempio le lezioni tratte dai libri verdi.

2. INDIVIDUAZIONE DELL'OBIETTIVO STRATEGICO

Sulla base dell'analisi del problema gli obiettivi strategici saranno espressi in termini di risultati previsti in un dato quadro temporale (vale a dire, in termini di "fini" e non di "mezzi"). Ove pertinente, si indicheranno anche gli obiettivi fissati in precedenza, nonché la base giuridica sulla quale potrà essere fondata la proposta.

Gli obiettivi iniziali possono essere rivisti/perfezionati in seguito all'analisi svolta in base ai punti 3.3 – 3.6.

⁵ Un rischio è definito in genere come un evento che può produrre un esito indesiderabile o negativo. Esso è caratterizzato dalla probabilità che l'evento si verifichi e dal conseguente risultato se l'evento si produce. Insieme questi due fattori producono un **livello di esposizione al rischio**. L'analisi dovrà esaminare la gravità dell'esposizione al rischio e valutare la modalità di gestione del rischio.

3. INDIVIDUAZIONE DELLE OPZIONI STRATEGICHE E DEGLI STRUMENTI ALTERNATIVI

Nella fase iniziale della preparazione delle proposte strategiche si dovranno sempre prendere in considerazione opzioni o strumenti alternativi in vista del conseguimento degli obiettivi strategici.

Nel corso della procedura di valutazione d'impatto si dovranno tenere in considerazione e studiare ulteriormente i principi di sussidiarietà e di proporzionalità; si dovrà chiarire il motivo per cui il problema debba essere affrontato a livello europeo e quale sia il valore aggiunto dell'intervento comunitario rispetto all'assenza di un'azione regolamentare o all'azione da parte degli Stati membri.

Si dovrà sempre includere nell'analisi lo scenario "strategia invariata" quale punto di riferimento ("situazione controfattuale") rispetto al quale confrontare le altre opzioni.

Il termine "opzione strategica" (per l'azione a livello dell'UE) comprende combinazioni di tre elementi strettamente correlati che saranno esaminati in modo simultaneo:

(a) Studio di varie modalità ("strategie di base") per il conseguimento dell'obiettivo.

Spesso l'obiettivo potrà essere conseguito in numerosi modi che dovranno essere presi in considerazione durante l'individuazione delle opzioni possibili.

(b) Studio dei vari strumenti strategici.

La scelta degli strumenti deve rispettare le disposizioni pertinenti del trattato. Si potrà inoltre prendere in considerazione una combinazione dei vari strumenti, tenendo conto delle rispettive competenze della Comunità e degli Stati membri come definite dal trattato.

Si dovrà inoltre valutare il modo in cui la proposta si accorda con le norme e le politiche esistenti e, ove conosciute, con quelle in corso di elaborazione.

(c) Scelta delle opzioni realistiche

L'analisi dettagliata si concentrerà su un numero limitato di opzioni giudicate più pertinenti e realistiche in base ai seguenti criteri:

- pertinenza rispetto al problema;
- efficacia nel conseguimento degli obiettivi (l'efficacia dovrà essere quantificata, ove possibile, e concretizzata);
- coerenza con i più ampi obiettivi a livello economico, sociale e ambientale;
- interazione con altri interventi comunitari pianificati o esistenti;
- costo (risorse richieste) e facilità di realizzazione.

Si dovrà procedere a un'ulteriore analisi delle opzioni che meglio soddisfano tali criteri, mentre le altre andranno scartate.

4. ANALISI DELL'IMPATTO

Per l'opzione strategica prescelta e, ove possibile, per le migliori opzioni alternative, si dovranno esaminare tutte le ripercussioni positive e negative pertinenti e se ne dovrà riferire nell'analisi d'impatto, con particolare attenzione alle dimensioni ambientale, economica e sociale. Tale procedura è suddivisa in due fasi: inizialmente si individuano gli effetti pertinenti, quindi si valutano tali effetti in termini qualitativi, quantitativi e/o monetari.

4.1. Individuazione degli effetti ('screening')

La valutazione d'impatto deve individuare gli effetti diretti e indiretti delle opzioni selezionate e deve evidenziare le possibili difficoltà di individuazione.

Per quanto possibile, gli effetti dovranno essere espressi in termini economici, sociali e ambientali, sebbene possa risultare difficile raggruppare taluni effetti in una determinata categoria. Il compito principale consisterà nell'individuare tutti gli effetti pertinenti, positivi e negativi, in particolare quelli pertinenti in forza della strategia dell'UE per lo sviluppo sostenibile, nelle sue dimensioni interna ed esterna (compresa la strategia dell'UE per lo sviluppo internazionale).

Esempi di effetti a livello economico, sociale e ambientale comprendono:

- effetti economici: effetti macro e micro-economici, in particolare in termini di crescita economica e di competitività (vale a dire, variazioni nei costi per la messa in conformità, compresi gli oneri per le imprese e le PMI ed i costi di attuazione per le autorità pubbliche, ripercussioni sul potenziale d'innovazione e di sviluppo tecnologico, modifiche negli investimenti, nelle quote di mercato, nei modelli commerciali, nonché aumenti o riduzioni dei prezzi al consumo, ecc.
- effetti sociali: effetti sul capitale umano, sui diritti fondamentali/umani, compatibilità con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, cambiamenti nei livelli occupazionali o nella qualità del lavoro, variazioni a livello della parità fra i sessi o dell'emarginazione sociale e della povertà, effetti sulla salute, la sicurezza, i diritti dei consumatori, il capitale sociale, nonché gli effetti sulla redistribuzione, in particolare sui redditi di determinati settori, gruppi di consumatori o lavoratori, ecc.
- effetti ambientali: effetti positivi e ripercussioni negative associate all'evoluzione dell'ambiente, quali cambiamenti climatici, inquinamento dell'aria, dell'acqua, del terreno, variazioni nella destinazione d'uso delle terre e perdita della biodiversità, cambiamenti nella salute pubblica, ecc.

A seconda del problema trattato si preciserà quale gruppo sociale, settore economico o regione è colpito da un dato impatto; ove pertinente si analizzeranno gli effetti distributivi, mentre le ripercussioni interne (all'interno dell'Unione) ed esterne (al di fuori dell'Unione) saranno presentate separatamente.

4.2. Valutazione degli effetti ("scoping")

Per la valutazione degli effetti possono essere utilizzati vari metodi analitici che differiscono tra loro per concezione e copertura (ad esempio, analisi costo-benefici, analisi costo-efficacia, analisi del costo per la messa in conformità, analisi a criteri multipli e valutazione del rischio). La scelta del metodo e del livello di dettaglio dipenderà dalla natura del problema e da giudizi circa la fattibilità. Gli orientamenti tecnici per l'analisi dell'impatto saranno pubblicati nel settembre 2002 e terranno conto delle pratiche migliori e degli strumenti di valutazione esistenti.

Di seguito si espongono i principi a cui Commissione si atterrà nella valutazione dell'impatto:

- gli effetti di carattere economico, sociale e ambientale individuati dell'opzione proposta dovranno essere analizzati e presentati in un formato che consenta una migliore comprensione dei compromessi tra obiettivi economici, sociali e ambientali tra loro incompatibili. Al fine di mostrare i vari effetti, agevolarne il raffronto, individuare i compromessi e le situazioni più promettenti in modo trasparente è auspicabile procedere a una quantificazione degli effetti in termini fisici e, ove possibile, in termini monetari (in aggiunta a una valutazione qualitativa). Non si dovranno, tuttavia, sottovalutare gli effetti che non possono essere espressi in termini quantitativi o monetari in quanto possono contenere aspetti significativi per la decisione strategica, né si potrà sempre esprimere i risultati finali in un'unica cifra che riflette il beneficio netto o il costo dell'opzione presa in considerazione.
- La valutazione degli effetti si concentrerà su quelli che, prevedibilmente, risulteranno più significativi e/o comporteranno effetti distributivi importanti. In una valutazione integrata è importante evitare il doppio conteggio (vale a dire, i costi passati ai consumatori sotto forma di prezzi più elevati non dovranno essere contati anche come costi alle imprese).
- In tale contesto si analizzerà anche la dimensione temporale (effetti a breve, medio e lungo termine), ad esempio soppesando gli impatti negativi a breve termine rispetto agli impatti positivi a lungo termine, utilizzando un tasso di sconto ogniqualvolta sia possibile esprimere gli impatti positivi e negativi in termini monetari. Si chiarirà inoltre se gli effetti saranno puntuali o se si svilupperanno nel tempo.
- All'atto della valutazione dell'impatto è possibile che una semplice analisi costi-benefici non fornisca sempre le informazioni più pertinenti; si dovrà, ad esempio, prendere in considerazione anche il grado di irreversibilità e applicare, ove appropriato, il principio di precauzione⁶. Si dovrà inoltre valutare l'impatto sugli obiettivi strategici già definiti, ove disponibili.
- La valutazione degli effetti risulta problematica a causa della difficoltà di compiere previsioni affidabili. Ove appropriato il confronto tra opzioni differenti sarà, pertanto, accompagnato da un'analisi della sensibilità dei risultati ai cambiamenti apportati alle principali variabili interne ed esterne. Si dovranno quanto meno evidenziare i principali fattori che possono modificare la direzione degli effetti.

⁶ In ottemperanza agli orientamenti della Commissione sull'applicazione del principio di precauzione - COM(2000)1.

- All'atto della valutazione degli effetti si dovrà inoltre prendere in considerazione il fatto che esperti differenti adottano metodi differenti.

5. ATTUAZIONE, MONITORAGGIO E VALUTAZIONE EX-POST

Nella valutazione d'impatto si dovranno individuare tutte le possibili difficoltà nell'attuazione delle opzioni valutate e si dovrà descrivere il modo in cui se ne terrà conto, ad esempio nella scelta dei periodi di attuazione o nella graduale applicazione di una misura.

Si dovrà chiedere agli Stati membri di fornire informazioni circa i problemi previsti nell'attuazione della proposta (ad esempio, conseguenze per le amministrazioni pubbliche e per le autorità incaricate dell'esecuzione).

Si descriveranno le modalità per il monitoraggio dell'opzione prescelta. Le successive valutazioni continue o ex-post seguiranno le modalità definite nella comunicazione in materia di valutazione⁷, vale a dire una valutazione complessiva intermedia o ex-post ad intervalli di tempo non superiori ai sei anni, a seconda della natura di ciascuna attività.

Si dovranno inoltre definire le procedure per la raccolta dei dati di monitoraggio.

⁷ SEC (2000) 1051

ALLEGATO 3

Formato indicativo della relazione di valutazione d'impatto estesa

1. A QUALE PROBLEMA DEVE FAR FRONTE LA POLITICA/PROPOSTA?

- Qual è il problema in un dato settore strategico espresso in termini economici, sociali e ambientali, comprese le tendenze insostenibili?
- Quali sono i rischi legati alla situazione iniziale?
- Quali sono i principi motori fondamentali?
- Cosa accadrebbe in uno scenario di "strategia invariata"?
- Chi è colpito?

2. QUAL È L'OBIETTIVO PRINCIPALE DELLA POLITICA/PROPOSTA?

- Qual è l'obiettivo strategico complessivo in termini di effetti previsti?
- Si sono tenuti in considerazione eventuali obiettivi fissati in precedenza?

3. QUALI SONO LE PRINCIPALI OPZIONI STRATEGICHE DISPONIBILI PER IL CONSEGUIMENTO DELL'OBIETTIVO?

- Qual è l'impostazione basilare per il conseguimento dell'obiettivo?
- Quali strumenti strategici sono stati presi in considerazione?
- Quali sono i compromessi legati all'opzione proposta?
- Quali "concetti" e "livelli di rigorosità" sono stati presi in considerazione?
- Quali opzioni sono state scartate in una fase preliminare?
- In che modo si è tenuto conto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità?

4. QUALI SONO GLI EFFETTI PREVISTI, POSITIVI E NEGATIVI, DELLE VARIE OPZIONI INDIVIDUATE?

- Quali sono gli effetti positivi e negativi previsti per l'opzione selezionata, in particolare in termini di conseguenze a livello economico, sociale e ambientale, compresi gli effetti sulla gestione dei rischi? Esistono conflitti e incompatibilità potenziali tra gli effetti a livello economico, sociale e ambientale che possano comportare compromessi e decisioni strategiche correlate?

- Qual è l'ampiezza degli effetti aggiuntivi ("marginali") che possono essere attribuiti alla proposta strategica, in altre parole gli effetti ulteriori rispetto alla scenario di "strategia invariata"? Descrizione in termini qualitativi e, ove possibile, anche in termini quantitativi e monetari.
- Vi sono ripercussioni particolarmente pesanti su un particolare gruppo sociale, settore economico (incluse imprese di determinate dimensioni) o su una regione specifica?
- Vi sono effetti al di fuori dell'Unione sui paesi candidati e/o su altri paesi ("effetti esterni")?
- Quali sono gli effetti nel corso del tempo?
- Quali sono i risultati dell'eventuale analisi dello scenario, dei rischi o della sensibilità condotta?

5. MODALITÀ DI MONITORAGGIO E DI VALUTAZIONE DEI RISULTATI E DEGLI EFFETTI DELLA PROPOSTA SUCCESSIVAMENTE ALL'ATTUAZIONE.

- In quale modo sarà attuata la strategia?
- In quale modo sarà sorvegliata la strategia?
- Quali sono le disposizioni per un'eventuale valutazione ex-post della strategia?

6. CONSULTAZIONE DELLE PARTI INTERESSATE

- Quali parti interessate sono state consultate, in che fase della procedura e a quale fine?
- Quali sono stati i risultati della consultazione?

7. PROGETTO DI PROPOSTA DELLA COMMISSIONE E GIUSTIFICAZIONE

- Qual è la scelta strategica definitiva e perché?
- Perché non è stata scelta un'opzione più/meno ambiziosa?
- Quali sono i compromessi correlati all'opzione scelta?
- Nel caso di conoscenze o dati scarsi al momento, perché la decisione è stata presa ora, anziché attendere che fossero disponibili informazioni più esaurienti?
- Sono state prese misure di accompagnamento volte ad amplificare le ripercussioni positive e a ridurre al minimo quelle negative?