

5. TENDENZE DELLA PRODUZIONE NORMATIVA DELL'UE NELL'OTTAVA LEGISLATURA EUROPEA (2014-2019)

*a cura dell'Ufficio Rapporti con l'Unione europea
della Camera dei deputati*

La produzione normativa

Nel corso della 8ª legislatura europea, iniziata il 14 luglio 2014 e conclusasi il 30 giugno 2019, si è registrato il consolidamento di alcune tendenze riguardanti la produzione normativa già delineatesi nella legislatura precedente 2009-2014.

Sul piano quantitativo, in base ai dati riportati nella tabella 1, l'elemento maggiormente significativo sembra essere costituito dalla progressiva riduzione del numero complessivo di provvedimenti adottati dalle istituzioni europee. Se nella 7ª legislatura il numero complessivo di atti adottati ammontava a 11.923 (e nella 6ª legislatura a 14.403), nell'8ª legislatura risulta pari a 10.927, con una riduzione di circa l'8%.

Tale riduzione discende dal decremento dei provvedimenti assunti dalla Commissione europea.

Gli atti adottati secondo la procedura legislativa ordinaria, nel corso dell'8ª legislatura europea, ammontano complessivamente a 400, in forte riduzione rispetto alla legislatura precedente (491).

In tale contesto, si conferma la netta prevalenza di regolamenti (280) rispetto alle direttive (96) e alle decisioni (24).

Negli atti posti in essere dal Consiglio (secondo procedure legislative speciali, non legislative o esecutive), il cui numero complessivo (2.391) è sostanzialmente in linea con quello della legislatura europea precedente, si registra un numero maggiore di decisioni (1.949) a fronte di una significativa riduzione dei regolamenti (413) e delle direttive (29).

Per gli atti della Commissione europea, si rileva una flessione, rispetto alla legislatura europea precedente (da 9.164 a 8.136 atti), con un forte decremento delle direttive, che passano da 284 a 103, e una diminuzione, seppur meno marcata, dei regolamenti da 5.833 a 4.986.

Osservazioni

- Dal confronto tra l'andamento dell'8ª e della 7ª legislatura europea appare evidente una contrazione dell'attività relativa alla procedura legislativa ordinaria, con una riduzione pari a circa il 20% che risulta più marcata per quanto riguarda le direttive (circa il 30%) e le decisioni (- 50%);
- il *trend* di una riduzione della produzione normativa trova conferma, seppure in misura molto minore, anche per quanto riguarda gli atti che non rientrano nella procedura legislativa ordinaria, ma limitatamente agli atti della Commissione europea, mentre il numero degli atti adottati dal Consiglio dell'UE risulta in leggera crescita rispetto alla legislatura precedente, segno di un consolidamento dell'attività legislativa del Consiglio nelle procedure legislative speciali;

Tabella 1 – Atti giuridici adottati dalle Istituzioni dell'UE¹

TIPOLOGIA DI ATTO E PROCEDURA	7 ^a Legislatura 2009 - 2014	8 ^a Legislatura 2014 - 2019
Procedura legislativa ordinaria		
Regolamenti	303	280
Direttive	140	96
Decisioni	48	24
Totale	491	400
Atti del Consiglio UE		
Regolamenti	554	413
- di cui di esecuzione*	252	204
Direttive	45	29
Decisioni	1.669	1.949
- di cui di esecuzione*	150	244
Totale atti Consiglio UE	2.268	2.391
Atti della Commissione		
Regolamenti	5.833	4.986
- di cui delegati*	134	568
- di cui di esecuzione*	2.973	3.568
Direttive	284	103
- delle quali delegate*	26	32
- delle quali di esecuzione*	39	24
Decisioni	3.047	3.484
- delle quali delegate*	4	24
- delle quali di esecuzione*	693	1.279
Totale atti Commissione	9.164	8.136
Totale atti	11.923	10.927

¹ La tabella è stata predisposta mediante la banca dati EurLex. I dati includono gli atti adottati dall'Istituzione competente, indipendentemente dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'UE e dalla data di entrata in vigore o eventuale successiva abrogazione. Gli atti di esecuzione computati nella tabella sono quelli espressamente denominati come tali ai sensi dell'articolo 291 del TFUE.

* Tipologia di atto esistente a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona il 1° dicembre 2009.

- in controtendenza il dato concernente il notevole incremento del ricorso allo strumento dei regolamenti delegati della Commissione europea (che rispetto alla precedente legislatura passano da 134 a 568).

La Commissione europea sembra chiaramente intenzionata ad attenersi ad una sorta di *self-restraint* attraverso l'applicazione rigorosa dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, come esplicitamente previsto dalla c.d. *Better Regulation* (v.infra), una strategia che riguarda tutti i settori di intervento e che intende promuovere una regolamentazione mirata che non vada oltre quanto necessario per raggiungere gli obiettivi stabiliti e apportare benefici riducendo al minimo i costi.

In linea con l'impegno politico della Commissione europea verso un approccio più mirato e incentrato su un numero limitato di priorità, a partire dal programma di lavoro per il 2015 la Commissione ha ridotto la presentazione di nuove iniziative (in cui rientrano sia nuove iniziative legislative, sia comunicazioni e libri bianchi).

Rispetto alla media di oltre 100 iniziative proposte in ogni programma di lavoro annuale nei cinque anni della legislatura precedente, nei programmi di lavoro annuali della Commissione per gli anni 2015, 2016, 2017, 2018 e 2019, la Commissione ha previsto la presentazione rispettivamente di 23, 23, 21, 26 e 15 nuove iniziative.

Il regolamento quale principale fonte di produzione normativa

In linea di continuità con la legislatura precedente, nell'8ª legislatura europea il **regolamento** si è **ulteriormente consolidato** come la **principale fonte legislativa** dell'Unione europea. Se nella 6ª legislatura (2004-2009) il ricorso allo strumento del regolamento era di poco inferiore in termini percentuali a quello della direttiva (41% vs 43%), a **partire dalla 7ª legislatura** (2009-2014) il **regolamento** costituisce il **principale strumento legislativo** della procedura legislativa ordinaria, pari al **60% degli atti adottati** secondo tale procedura.

La **tendenza** sembra essersi ancora più **accentuata nell'8ª legislatura europea: su 400** atti legislativi approvati dal Parlamento europeo e dal Consiglio, secondo la procedura legislativa ordinaria, i **regolamenti sono 280** (pari a circa il **70% degli atti adottati**). Per converso, il **ricorso alla direttiva** – che necessita di recepimento da parte degli Stati membri – è progressivamente **diminuito** (96 direttive approvate in cinque anni, pari a circa il 24% degli atti adottati sulla base della procedura legislativa ordinaria).

Alla base di questa tendenza si può ravvisare, in primo luogo, una generale preferenza, maturata dal legislatore europeo, per uno strumento normativo più stringente ed organico, direttamente applicabile, mediante il quale possono ridursi i rischi di mancata o incoerente trasposizione della normativa europea negli ordinamenti nazionali.

Le modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona hanno inoltre reso possibile l'adozione di regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria in nuovi o più ampi settori, come ad esempio nel campo della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale.

D'altro canto, non si può trascurare il peso esercitato dalla mutata dinamica e dall'equilibrio interistituzionale registratisi negli ultimi anni, per cui è costantemente cresciuto il ruolo non soltanto meramente propulsivo del Consiglio europeo che, di fatto, ha progressivamente rivendicato e svolto una funzione decisiva anche nell'individuazione delle priorità e dei contenuti generali delle iniziative normative.

Tabella 2 - Atti adottati secondo la procedura legislativa ordinaria nell'8ª Legislatura

Distribuzione per settore degli atti adottati¹

	Settore	8a Legislatura 1° luglio 2014 31 dicembre 2019
Regolamenti	Spazio di libertà, sicurezza e giustizia	43
	Politica industriale e mercato interno	43
	Questioni generali, istituzionali e finanziarie	42
	Relazioni esterne (inclusa la politica commerciale)	40
	Ambiente, consumatori e salute	32
	Libertà di stabilimento e libera prestazione dei servizi	26
	Pesca	26
	Trasporti	26
	Unione doganale e libera circolazione delle merci	19
	Libera circolazione dei capitali	15
	Agricoltura	14
	Libera circolazione dei lavoratori e politica sociale	12
	Politica regionale	8
	Energia	8
	Scienza, informazione, istruzione e cultura	5
	Politica estera e di sicurezza comune	4
	Diritto delle imprese	3
	Europa dei cittadini	2
	Politica della concorrenza	1

¹ Occorre tener presente che uno stesso atto può riferirsi ad uno o più settori, per cui l'indicazione numerica non è omogenea a quella del numero degli atti adottati secondo la procedura legislativa ordinaria riportato nella tabella 1, ma deve intendersi come indicazione di una preponderanza dell'intervento normativo in un determinato settore.

	Settore	8a Legislatura 1° luglio 2014 31 dicembre 2019
Direttive	Ambiente, consumatori e salute	23
	Politica dei trasporti	17
	Politica industriale e mercato interno	16
	Spazio di libertà, sicurezza e giustizia	16
	Questioni istituzionali e finanziarie	13
	Libertà di stabilimento e libera prestazione dei servizi	13
	Libera circolazione dei lavoratori e politica sociale	11
	Diritto delle imprese	10
	Relazioni esterne (inclusa la politica commerciale)	9
	Pesca	6
	Energia	5
	Politica economica e monetaria e libera circolazione dei capitali	4
	Scienza, informazione, istruzione e cultura	3
	Politica della concorrenza	3
	Libera circolazione dei capitali	2
	Agricoltura	2
	Unione doganale e libera circolazione delle merci	2
	Questioni generali, istituzionali e finanziarie	1
	Politica regionale	1
	Unione doganale e libera circolazione delle merci	1
	Fiscalità	1
Decisioni	Relazioni esterne (inclusa la politica commerciale)	8
	Scienza, informazione, istruzione e cultura	5
	Ambiente, consumatori e salute	3
	Questioni generali, istituzionali e finanziarie	3
	Energia	2
	Agricoltura	1
	Libera circolazione dei lavoratori e politica sociale	1
	Politica dei trasporti	1
	Politica industriale e mercato interno	1

Fonte: Banca dati Eurlex

Svolgimento della procedura legislativa ordinaria

Anche i dati relativi ai tempi e alle modalità di svolgimento della procedura legislativa ordinaria nella 8ª legislatura mostrano il consolidamento delle principali tendenze già manifestatesi nella legislatura precedente.

La principale tendenza è costituita dalla **conclusione di una grandissima parte delle procedure legislative ordinarie in prima lettura o nella fase iniziale della seconda lettura**, mentre il ricorso alla conciliazione in terza lettura è risultato sempre più marginale (nella 8ª legislatura la procedura della conciliazione non è stata applicata nemmeno una volta).

Tabella 2 - Percentuale degli atti approvati in prima, seconda o terza lettura nell'ambito della procedura legislativa ordinaria

fase di adozione atto	7a Legislatura 14 luglio 2009 30 giugno 2014	8a Legislatura 1° luglio 2014 31 dicembre 2019
Prima lettura	85%	89%
Inizio seconda lettura	8%	10%
Seconda lettura	5%	1%
Terza lettura	2%	0%

Fonte: Parlamento europeo – Legislative Affairs Unit

Questi dati sembrano discendere essenzialmente dall'assenza, nella fase della prima lettura, di termini perentori per la deliberazione di Parlamento europeo e Consiglio, previsti invece nelle fasi successive della procedura in base alla disciplina dei Trattati.

In seconda lettura, ciascuno dei due colegislatori dispone infatti di un termine di tre mesi, prorogabile di un mese, per adottare la propria posizione, mentre, in fase di conciliazione e di terza lettura, i colegislatori dispongono di un termine massimo di 24 settimane, di cui 8 al massimo possono essere dedicate alla conciliazione.

Nel corso della 8ª legislatura europea la **lunghezza media della procedura legislativa ordinaria** è stata pari a circa **18 mesi per gli atti adottati in prima lettura e 40 mesi per gli atti adottati in seconda lettura** (fonte *Activity report 2014-2019*, a cura della *Legislative Affairs Unit del Parlamento europeo*).

Si segnala, inoltre, che anche dossier politicamente e tecnicamente complessi, che nelle legislature precedenti avrebbero probabilmente richiesto il ricorso alla seconda lettura, sono stati chiusi, nella 8ª legislatura, in prima lettura o nella fase iniziale della seconda, in coerenza con la tendenza generale già richiamata in precedenza.

Specifica considerazione merita infine il fatto che nella 8ª legislatura europea, **non risultano procedure legislative ordinarie chiuse in terza lettura**, a conferma della tendenza alla riduzione di atti adottati in tale fase.

Le relazioni interistituzionali nell'ambito della procedura legislativa ordinaria

Alla base delle tendenze registrate in merito alla procedura legislativa ordinaria si pone lo sviluppo e il progressivo affinamento di **strumenti di raccordo formale e informale** tra Parlamento europeo, Consiglio e Commissione.

Come evidenziato nei Rapporti precedenti, un ruolo determinante va attribuito al ricorso pressoché sistematico ai triloghi tra le tre Istituzioni, che è costantemente aumentato nel corso del tempo ed è ormai divenuta una caratteristica distintiva della procedura legislativa ordinaria, al punto da essere progressivamente istituzionalizzato, dapprima con la Dichiarazione comune sulle modalità pratiche della procedura di codecisione del 2007 e successivamente mediante l'introduzione di **apposite previsioni nel regolamento interno del Parlamento europeo** (artt. 69-ter – 69-septies).

Si valuta che attualmente tra il **70 e l'80% degli atti legislativi** dell'Unione è stato **adottato a seguito di procedure di trilogio**.

Nel corso della **8ª legislatura europea** si sono svolti complessivamente **1.185 triloghi** su **346 proposte legislative**. Il numero medio di triloghi svolti per proposta è stato pari a circa 4, una cinquantina di proposte ha richiesto un solo trilogio, mentre una ventina di proposte legislative o pacchetti di proposte ha richiesto circa 10 triloghi (*fonte Activity report 2014-2019, a cura della Legislative Affairs Unit del Parlamento europeo*).

Le iniziative in materia di Better regulation

L'attività della Commissione europea

La **Commissione europea** ha avviato numerose iniziative volte a rendere più **trasparente il processo di elaborazione delle politiche** e della legislazione e garantire una **maggiore partecipazione dei cittadini e delle parti interessate** lungo tutto l'iter procedurale.

Attraverso l'iniziativa **“Legiferare meglio”**² la Commissione europea intende garantire che:

- **il processo decisionale sia aperto e trasparente;**
- **i cittadini e le parti interessate possano contribuire all'elaborazione e all'esecu-**

² Cfr. Comunicazione della Commissione europea “Legiferare meglio: risultati migliori per una unione più forte” COM(2016) 615 del 14 settembre 2016.

zione delle politiche e dei processi decisionali;

- le **azioni dell'UE** si basino su **prove concrete e tengano conto dei relativi impatti**;
- gli **oneri normativi** per le imprese, i cittadini e le pubbliche amministrazioni siano **ridotti al minimo**.

A tal fine la Commissione europea, in particolare:

- **procede sistematicamente ad una pianificazione e un'analisi approfondite** prima di intervenire a livello legislativo e proporre un nuovo atto legislativo;
- ha **migliorato e ampliato il processo di consultazione**, volto a consentire ai cittadini e alle parti interessate di esprimere un parere o contributi su eventuali iniziative legislative;

In particolare, la Commissione europea ha istituito un **sito dedicato alle consultazioni** attraverso il quale è possibile avere tutte le informazioni sulle consultazioni avviate, aperte e concluse e partecipare rispondendo ai relativi questionari.

- procede **sistematicamente all'elaborazione di tabelle di marcia e valutazioni d'impatto iniziali**, in cui delinea nuove politiche e normative o valutazioni delle politiche in vigore;
- correda **ogni nuova proposta di una valutazione d'impatto**, in cui si analizza il suo possibile **impatto economico, sociale o ambientale** ed ha istituito il **Comitato per il controllo normativo**³, un gruppo indipendente di funzionari della Commissione ed esperti esterni, con il compito di controllare la qualità di tutte le valutazioni d'impatto e delle principali valutazioni che contribuiscono al processo decisionale dell'UE. Affinché la Commissione adotti un'iniziativa accompagnata da una valutazione d'impatto, il **Comitato deve emettere un parere positivo**. In caso di parere negativo, il progetto di relazione deve essere riesaminato e ripresentato alla Commissione. Il parere accompagna il progetto di iniziativa, insieme alla valutazione d'impatto, lungo l'intero processo decisionale politico della Commissione. Tutte le **valutazioni d'impatto e i relativi pareri del comitato** sono pubblicati *online* dopo che la Commissione ha adottato la relativa proposta.
- ha avviato dal 2012 il **programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione (REFIT)** volto a semplificare la legislazione dell'UE e ridurre i costi della regolamentazione in particolare per le **PMI** (*la piattaforma REFIT ha concluso il suo mandato il 31 ottobre 2019 e sarà sostituita dalla nuova iniziativa "fit for future", v. infra*);
- redige **valutazioni retrospettive e controlli dell'adeguatezza** volti a verificare l'ot-

³ Il comitato per il controllo normativo è composto da un presidente (a livello di direttore generale) e da sei membri a tempo pieno, tre dei quali sono esterni alla Commissione. Tutti i membri del comitato sono indipendenti e agiscono a titolo personale in base alle rispettive competenze individuali. Il comitato controlla la qualità delle valutazioni d'impatto, dei controlli dell'adeguatezza e delle valutazioni principali. Questo controllo della qualità riguarda anche la sussidiarietà e la proporzionalità.

tenimento dei risultati attesi delle azioni europee in termini di efficacia, efficienza, coerenza, pertinenza e valore aggiunto europeo.

La valutazione esamina una legislazione specifica, una politica o un programma di finanziamento dell'UE per verificarne: l'efficacia; l'efficienza; la pertinenza; la coerenza; il valore aggiunto dell'UE. Il controllo dell'adeguatezza è una valutazione che prende in considerazione diverse azioni connesse con l'obiettivo di valutare in che modo legislazioni, politiche e programmi diversi interagiscono, individuare le incongruenze o le sinergie e il loro impatto collettivo. Le valutazioni sono programmate su base pluriennale e sono comunicate al pubblico mediante tabelle di marcia accessibili. Chiunque può fornire un parere sui progetti di valutazioni e di controlli di idoneità e partecipare alle consultazioni pubbliche sulle valutazioni in corso.

La **Commissione europea nel luglio 2017** ha definito una serie di orientamenti sulla Better regulation volti a dare indicazioni al suo interno sulle migliori prassi da seguire nelle attività connesse a tutto il ciclo di programmazione legislativa.

Gli orientamenti prevedono che la Commissione esegua un'analisi della sussidiarietà al momento di esaminare una nuova iniziativa nei settori che non sono di esclusiva competenza dell'Unione e di valutare la pertinenza e il valore aggiunto europeo di un intervento esistente. La Commissione tiene conto della sussidiarietà per quanto riguarda sia le iniziative legislative sia quelle non legislative. L'obiettivo dell'analisi è duplice: in primo luogo, consiste nel valutare se l'azione a livello nazionale, regionale o locale sia sufficiente per conseguire lo scopo perseguito; in secondo luogo, si traduce nel valutare se un'azione dell'Unione possa apportare un valore aggiunto rispetto all'azione degli Stati membri. In virtù del principio di proporzionalità, il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei Trattati. Il rispetto del principio di proporzionalità consiste nel garantire che l'approccio e il livello dell'intervento normativo di una politica si conformino all'obiettivo.

Le attività promosse dalla nuova Commissione europea all'avvio della 9ª legislatura europea

Tra le innovazioni in materia di qualità della legislazione promosse dalla Presidente della Commissione europea, **Ursula von der Leyen**, e relativi ai **metodi di lavoro della nuova Commissione europea che si è insediata il 1º dicembre 2019**, sono state annunciate le seguenti:

introduzione del **principio "one in, one out"** in base al quale ogni proposta legislativa che crea nuovi oneri dovrebbe sollevare i cittadini e le imprese, in particolare le PMI, dai costi amministrativi equivalenti a livello di UE nello stesso settore di intervento;

istituzione di un nuovo **gruppo di lavoro ad alto livello denominato *fit for future***, che, proseguendo il lavoro condotto dalla piattaforma del gruppo REFIT, il cui mandato è scaduto il 31 ottobre 2019, valuti proposte di semplificazione e riduzione degli oneri della legislazione;

l'introduzione della prassi di presentare **rapporti strategici di previsione (*Strategic foresight reports*)** volti a promuovere la progettazione di politiche dell'Unione europea in settori strategici per lo sviluppo futuro dell'Unione europea.

Inoltre, il **programma di lavoro della Commissione europea per il 2020**, presentato il 29 gennaio 2020 e adattato il 27 maggio 2020 alla luce del nuovo contesto conseguente alla pandemia del Covid 19, contiene una lista di **44 iniziative per la semplificazione e/o la valutazione di adeguatezza di atti legislativi dell'UE in vigore in vari settori** che dovranno essere condotte nel corso del 2020.

Nel programma di lavoro si indica, infine, che nel corso del 2020 la Commissione europea dovrebbe presentare una **comunicazione recante nuovi orientamenti sulla *better regulation***.

Conclusioni del Consiglio dell'UE sulla better regulation

Il **Consiglio dell'UE, il 27 febbraio 2020**, ha adottato delle **conclusioni** sulla ***better regulation*** nelle quali, in particolare:

- ha sottolineato l'importanza di valutazioni d'impatto rigorose e basate su principi, che tengano conto sia dei costi che dei benefici.

Il Consiglio invita, in particolare, la Commissione europea a:

- far sì che le iniziative incluse nel programma di lavoro della Commissione, o nella dichiarazione comune, siano di norma corredate di una valutazione d'impatto;
- essere trasparente sui criteri utilizzati per determinare i casi in cui le proposte legislative e non legislative della Commissione debbano essere accompagnate da una valutazione d'impatto;
- spiegare i motivi per cui non è possibile procedere a una quantificazione dei costi e benefici nelle valutazioni d'impatto della Commissione che accompagnano le sue proposte;
- assicurare una migliore valutazione dell'impatto climatico di tutte le nuove proposte;
- tenere in debita considerazione la possibilità, di sua iniziativa o su invito del Parlamento europeo o del Consiglio, di integrare le proprie valutazioni d'impatto o dare avvio ad altri lavori d'analisi che ritenga necessari, qualora la proposta sia modificata in modo significativo nell'iter legislativo;

- consultare un ampio numero di parti interessate durante la preparazione delle proposte legislative.

- ha espresso pieno appoggio a un **comitato imparziale per il controllo normativo in seno alla Commissione**;
- ha preso atto dell'intenzione della Commissione di applicare lo **strumento “one in, one out”** e sottolinea che tale approccio di compensazione normativa **non dovrebbe abbassare le norme sociali ed ecologiche**, pur ottimizzando i vantaggi dell'attività normativa per le imprese e i cittadini;
- ha ribadito il suo impegno a favore del **principio “pensare anzitutto in piccolo”** e la necessità di **consultare sistematicamente le PMI e le microimprese**;
- ha sottolineato **l'importanza dei riesami ex post** e ricordato la necessità di un insieme di **standard minimi di qualità**;
- ha accolto con favore l'annunciata **sostituzione della piattaforma REFIT con la piattaforma “Fit for future”**.

Tale piattaforma, che è stata infine istituita con una decisione della Commissione europea approvata l'11 maggio 2020, intende riunire le competenze delle pubbliche amministrazioni, delle parti sociali, delle piccole e grandi imprese, delle organizzazioni per la protezione dei consumatori, la salute e l'ambiente e di altre organizzazioni non governative. La piattaforma dovrebbe comprendere un **gruppo governativo** e un **gruppo di portatori di interessi** e dovrebbe **esprimere pareri** basati su elementi concreti in merito agli argomenti individuati nel programma di lavoro annuale, nonché **rispondere a tutte le richieste di informazioni e dati** formulate dalla Commissione in merito a questioni inerenti al suo lavoro di miglioramento della regolamentazione nell'ambito del programma REFIT.

