

6. LA LEGISLAZIONE DELL'UNIONE EUROPEA

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

6.1 Tendenze della produzione normativa dell'UE

La produzione normativa

A circa due anni dall'avvio della 9ª legislatura europea, iniziata il 2 luglio 2019 e destinata a terminare ai primi di luglio del 2024, si registra il consolidamento di alcune tendenze riguardanti la produzione normativa già delineatesi nella legislatura precedente 2009-2014. Si consideri peraltro che la Commissione europea - istituzione cui è demandato il diritto di iniziativa legislativa a livello europeo - è in carica solo a partire dal 1º dicembre 2019.

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 nell'8ª legislatura risultava pari a 10.927, al 19 luglio 2021, a circa metà della corrente legislatura, il totale degli atti adottati è pari a 4.166 con una **riduzione consistente**, che - qualora si confermasse l'attuale andamento anche nella seconda parte della legislatura - si attesterebbe a circa il **24% in meno**.

A consolidare tale dato contribuisce - oltre alla riduzione degli atti adottati da Parlamento europeo e Consiglio, secondo la procedura legislativa ordinaria - anche il forte **decremento** dei **provvedimenti** assunti dalla **Commissione europea**, che costituiscono circa il 73% del totale degli atti, e di quelli del Consiglio dell'UE.

Nell'ambito della **procedura legislativa ordinaria**, oltre a confermarsi la **netta prevalenza della preferenza** accordata allo **strumento del regolamento** (119) **rispetto agli altri atti** (14 direttive e 16 decisioni), si osserva una **forte riduzione del ricorso alla direttiva**, che - ove l'attuale andamento dei dati si confermasse anche nella seconda parte della legislatura - subirebbe una **contrazione di circa il 70%** rispetto alla legislatura precedente, consolidando un *trend* che si registra a partire dalla 7ª legislatura europea.

Negli atti posti in essere dal **Consiglio** (secondo procedure legislative speciali, non legislative o esecutive), il cui numero complessivo (970) è anch'esso in riduzione rispetto alla legislatura europea precedente, si registra un numero maggiore di decisioni (796) a fronte dei regolamenti (165) e delle direttive (9).

Per gli atti della **Commissione europea**, si rileva una **flessione del numero totale degli atti adottati**, con un **forte decremento delle direttive** e una diminuzione dei regolamenti e delle decisioni.

Tabella 1 – Atti giuridici adottati dalle Istituzioni dell'UE¹

TIPOLOGIA DI ATTO E PROCEDURA	7A LEGISLATURA DEL PARLAMENTO EUROPEO 14 LUGLIO 2009 30 GIUGNO 2014	8A LEGISLATURA DEL PARLAMENTO EUROPEO 1° LUGLIO 2014 1° LUGLIO 2019	9A LEGISLATURA DEL PARLAMENTO EUROPEO 2 LUGLIO 2019 19 LUGLIO 2021
Procedura legislativa ordinaria			
Regolamenti	303	280	119
Direttive	140	96	14
Decisioni	48	24	16
Totale	491	400	149
Atti del Consiglio UE			
Regolamenti	554	413	165
- di cui di esecuzione*	252	204	92
Direttive	45	29	9
Decisioni	1.669	1.949	796
- di cui di esecuzione*	150	244	104
Totale atti Consiglio UE	2.268	2.391	970
Atti della Commissione			
Regolamenti	5.833	4.986	1.578
- di cui delegati*	134	568	246
- di cui di esecuzione*	2.973	3.568	1.163
Direttive	284	103	36
- delle quali delegate*	26	32	16
- delle quali di esecuzione*	39	24	7
Decisioni	3.047	3.484	1.433
- delle quali delegate*	4	24	4
- delle quali di esecuzione*	693	1.279	589
Totale atti Commissione	9.164	8.136	3.047
Totale atti	11.923	10.927	4.166

Fonte: Banca dati Eurlex.

¹ 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 dall'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.

La **Commissione europea** nella scorsa legislatura era sembrata intenzionata **ad attenersi ad una sorta di *self-restraint*** attraverso l'applicazione rigorosa dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, come esplicitamente previsto dalla strategia sulla c.d. *Better Regulation*, 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 scorsa 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 aveva 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 2009-2014, nei programmi di lavoro annuali della Commissione per gli anni 2015, 2016, 2017, 2018 e 2019, la Commissione aveva previsto la presentazione rispettivamente di 23, 23, 21, 26 e 15 nuove iniziative.

Tale **tendenza si è però arrestata a partire dall'insediamento della nuova Commissione europea**, presieduta da Ursula von der Leyen.

Il **programma di lavoro della Commissione europea per il 2020** ha, infatti, previsto la presentazione di **43 nuove iniziative** (sia legislative, sia sotto forma di singole proposte che di pacchetti di proposte collegate, sia non legislative, come comunicazioni, libri bianchi e libri verdi) e nel **programma di lavoro per il 2021** la Commissione europea ha previsto la presentazione di **44 nuove iniziative**.

Occorrerà valutare, alla luce dei futuri dati a completamento dell'attuale legislatura europea, **se tale tendenza sia temporanea**, a motivo dell'insediamento della nuova Commissione e dell'avvio del nuovo ciclo legislativo, **oppure se si tratti di un mutamento strutturale nell'intensità dell'iniziativa legislativa della Commissione europea**, che in parte potrebbe essere dovuto alla situazione di crisi, economica e sociale provocata dalla pandemia di Covid 19, in parte alla necessità di fronteggiare dinamiche globali (Brexit, sfide ambientali e climatiche, economiche e commerciali globali, transizione energetica e digitale), anche alla luce di una maggiore propensione in favore di politiche sostenibili dell'attuale Commissione europea, come indicato dalla Presidente von der Leyen all'inizio del mandato.

Il regolamento quale principale fonte di produzione normativa

In linea di continuità con la legislatura precedente, a circa metà della 9^a legislatura europea il **regolamento** si è **ulteriormente consolidato** come la **principale fonte legislativa** dell'Unione europea. Se nella 6^a legislatura (2004-2009) il ricorso allo strumento del regolamento era di poco inferiore in termini percentuali a quello della direttiva (41% vs

43%), già nella **7^a legislatura** (2009-2014) il **regolamento** rappresenta il **60% degli atti adottati** secondo la procedura legislativa ordinaria, percentuale che aumenta al **70%** nella **8^a legislatura** (2014-2019).

La **tendenza** sembra essersi ancora più **accentuata** nella prima metà della **corrente legislatura europea**: su **149** atti legislativi approvati dal Parlamento europeo e dal Consiglio, secondo la procedura legislativa ordinaria, i **regolamenti sono 119** (pari a circa l'**80% degli atti adottati**). Per converso, il **ricorso alla direttiva** – che necessita di recepimento da parte degli Stati membri – è **ulteriormente diminuito**, passando da circa 96 direttive, pari a circa il **24%** su un totale di 400 atti adottati nella **8^a legislatura** (2014-2019), a **14 direttive**, che costituiscono circa **il 10% degli atti fin qui 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.

Si ricorda che 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 nella 9ª Legislatura**Distribuzione per settore degli atti adottati²**

	SETTORE	9A LEGISLATURA (2 LUGLIO 2019 19 LUGLIO 2021)
REGOLAMENTI	Spazio di libertà, sicurezza e giustizia	19
	Ambiente, consumatori e salute	16
	Trasporti	16
	Questioni generali, istituzionali e finanziarie	14
	Libertà di stabilimento e libera prestazione dei servizi	13
	Politica industriale e mercato interno	13
	Politica regionale	10
	Libera circolazione dei lavoratori e politica sociale	9
	Politica economica e monetaria e libera circolazione dei capitali	9
	Scienza, informazione, istruzione e cultura	7
	Relazioni esterne (inclusa la politica commerciale)	6
	Unione doganale e libera circolazione delle merci	6
	Pesca	6
	Agricoltura	2
	Europa dei cittadini	2
	Politica estera e di sicurezza comune	2
	Diritto delle imprese	1
	Energia	1
	Fiscalità	1
DIRETTIVE	Libertà di stabilimento e libera prestazione dei servizi	5
	Ambiente, consumatori e salute	3
	Politica dei trasporti	3
	Politica industriale e mercato interno	1
	Spazio di libertà, sicurezza e giustizia	2
	Libera circolazione dei lavoratori e politica sociale	1
	Diritto delle imprese	1
	Questioni generali, istituzionali e finanziarie	1
DECISIONI	Politica dei trasporti	4
	Agricoltura	3
	Relazioni esterne (inclusa la politica commerciale)	3
	Scienza, informazione, istruzione e cultura	2
	Fiscalità	1
	Libera circolazione dei lavoratori e politica sociale	1
	Politica industriale e mercato interno	1
	Questioni generali, istituzionali e finanziarie	1

Fonte: Banca dati Eurllex.

² 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.

Lo svolgimento della procedura legislativa ordinaria

Anche i dati relativi ai tempi e alle modalità di svolgimento della procedura legislativa ordinaria nella prima metà della 9ª 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.

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 1º luglio 2014 31 dicembre 2019	9ª Legislatura 2 luglio 2019 19 luglio 2021
Prima lettura	85%	89%	69%
Inizio seconda lettura	8%	10%	31%
Seconda lettura	5%	1%	0%
Terza lettura	2%	0%	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.

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

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. 70 - 74).

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

6.2 Le iniziative della Commissione in materia di qualità della legislazione (Better regulation)

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»** 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'esecuzione 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** denominato **“Di la tua”** 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 possibile **impatto economico, sociale o ambientale** ed ha istituito il **Comitato per il controllo normativo**, 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 pro-

getto 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.

Nella comunicazione "*Legiferare meglio: unire le forze per produrre leggi migliori*" del 29 aprile 2021 (COM(2021) 219), la **Commissione europea** rileva che sarebbe **opportuno che le valutazioni di impatto** non si limitassero - come avviene attualmente - alle sole proposte iniziali della Commissione, ma si **applicassero anche alla legislazione adottata al termine del processo di negoziazione da parte del Parlamento e dal Consiglio**, come previsto dal paragrafo 15 dell'**accordo interistituzionale "Legiferare meglio"** del 2016.

- ha avviato a partire dal 2012 un **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**, nel cui ambito è stata istituita, a partire dal mese di maggio 2020, la **nuova piattaforma "fit for future"**;
- redige **valutazioni retrospettive** e **controlli dell'adeguatezza** volti a verificare l'ottenimento 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

La nuova Commissione europea, presieduta da Ursula von der Leyen, ha promosso le seguenti innovazioni in materia di qualità della legislazione:

- l'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. Tale **approccio verrà sperimentato nella seconda metà del 2021** e la Commissione intende **attuarlo con il programma di lavoro per il 2022**;

Per ridurre al minimo l'onere relativo al conseguimento di obiettivi politici dell'UE e attuare l'approccio «one in, one out», la **Commissione si impegna a quantificare i costi previsti per conformarsi alla legislazione dell'UE in modo più trasparente e a presentarli in modo sistematico** nelle valutazioni d'impatto.

- l'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**;

La **piattaforma *Fit for Future*** ha il compito di **esprimere pareri**, nonché **rispondere a tutte le richieste di informazioni e dati** formulate dalla Commissione in merito al miglioramento della regolamentazione nell'ambito del programma REFIT. Essa è **composta da due gruppi**. Il gruppo dei rappresentanti dei governi è composto da rappresentanti delle autorità nazionali, regionali e locali di tutti i paesi dell'UE, nonché del Comitato delle regioni. Il gruppo dei rappresentanti dei portatori di interessi è composto da esperti in materia di miglioramento della regolamentazione che rappresentano le imprese e le organizzazioni non governative, e rappresentanti del Comitato economico e sociale europeo.

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

La **relazione di previsione strategica** è volta a individuare i problemi emergenti e le opportunità per orientare meglio le scelte strategiche dell'Unione europea. La relazione è volta anche ad orientare le raccomandazioni e le proposte formulate nei discorsi annuali sullo stato dell'Unione della Presidente della Commissione europea e nei programmi di lavoro della Commissione. La **prima relazione in materia di previsione strategica**, relativa al 2020, è stata presentata dalla Commissione europea il 9 settembre 2020.

La **Commissione europea** ha poi presentato, il **29 aprile 2021**, la **comunicazione** dal titolo "**Legiferare meglio: unire le forze per produrre leggi migliori**" nella quale in particolare ha proposto una serie di ulteriori **miglioramenti**, anche e soprattutto al fine di garantire che le **politiche sostengano la ripresa e la resilienza dell'UE e la sua duplice transizione verde e digitale**.

La Commissione prevede in particolare di:

- invitare gli Stati membri, le regioni e i principali portatori di interessi a contribuire a **rimuovere gli ostacoli e le difficoltà burocratiche che rallentano la costruzione delle infrastrutture** del XXI secolo **accelerando gli investimenti e l'attuazione di NextGenerationEU**;
- ribadire l'importanza dell'**approccio «one in, one out»**, al fine di attirare maggiormente l'attenzione dei responsabili politici sulle implicazioni e sui costi dell'applicazione della legislazione, in particolare per le **piccole e medie imprese** (PMI);
- **integrare gli obiettivi di sviluppo sostenibile** (OSS) **delle Nazioni Unite** per far sì che ogni proposta legislativa contribuisca all'agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile e facendo in modo che il principio «non arrecare danni significativi» sia applicato in tutte le politiche in linea con l'impegno assunto nell'ambito del *Green Deal* europeo;
- in linea con la **comunicazione «Bussola per il digitale del 2030»**, **promuovere il principio del «digitale per definizione»** (*digital by default*) nella futura legislazione dell'UE come importante strumento per sostenere la trasformazione digitale;
- **integrare la previsione strategica nell'elaborazione delle politiche** al fine di garantire che la legislazione dell'UE sia adeguata al futuro.

Nella comunicazione, la Commissione indica, altresì, come **ulteriori priorità** quelle di:

- avviare un **dialogo con il Parlamento europeo e il Consiglio** per quanto riguarda il loro impegno ai fini della valutazione e del monitoraggio dell'impatto della legisla-

zione dell'UE e dei programmi di spesa dell'UE;

- **collaborare più strettamente con le autorità locali, regionali e nazionali** e con le **parti sociali** per l'elaborazione delle politiche dell'UE;
- migliorare la **comprensione delle esigenze e dell'impatto della legislazione dell'UE all'interno e all'esterno dell'UE**, anche per quanto riguarda il dialogo con i partner esterni;
- promuovere un **maggiore coinvolgimento dei cittadini, delle imprese e della società civile**, in particolare attraverso le consultazioni pubbliche per le quali si impegna a rendere più facile la navigazione e la partecipazione.

6.3 Regimi speciali UE legati all'emergenza COVID-19

Per fronteggiare gli effetti della crisi da COVID-19 sul piano economico e sociale, l'Unione europea ha autorizzato la **massima flessibilità nell'applicazione delle regole** per quanto riguarda gli **aiuti di Stato**, a sostegno delle imprese e dei lavoratori, e le **politiche in materia di finanze pubbliche e di bilancio**.

Il quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato

La Commissione europea ha deciso di **applicare la massima flessibilità** in materia di **aiuti di Stato**, al fine di consentire agli Stati membri di fornire un sostegno diretto ai cittadini e alle imprese, in particolare PMI, duramente colpiti dalla crisi.

A tal proposito, il **19 marzo 2020** ha **adottato un Quadro temporaneo in materia di aiuti di Stato** a sostegno dell'economia nell'emergenza del COVID-19 basato sull'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), del TFUE (che consente alla Commissione europea di approvare misure di sostegno nazionali supplementari, non limitate sotto il profilo delle imprese beneficiarie e del massimale, volte a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia).

Inoltre, il 1° aprile 2020 la Commissione europea ha pubblicato degli **orientamenti** su come gli acquirenti pubblici degli Stati membri possono utilizzare la **flessibilità offerta dal quadro dell'UE in materia di appalti pubblici** nella situazione di emergenza causata dalla pandemia di coronavirus per soddisfare rapidamente bisogni urgenti, quali l'acquisto di dispositivi di protezione individuale, farmaci e ventilatori.

La Commissione ha successivamente adottato le seguenti modifiche al Quadro:

- una **prima modifica**, il 3 aprile 2020, per consentire di accelerare la ricerca, la sperimentazione e la produzione di prodotti connessi alla COVID-19, tutelare posti di lavoro e sostenere ulteriormente l'economia durante la crisi attuale;
- una **seconda modifica**, l'8 maggio 2020, volta ad agevolare ulteriormente l'accesso al capitale e alla liquidità per le imprese colpite dalla crisi;
- una **terza modifica**, il 29 giugno 2020, intesa a sostenere ulteriormente le microimprese, le piccole imprese e le start-up e ad incentivare gli investimenti privati;
- una **quarta modifica**, il 13 ottobre 2020, per prorogare il quadro temporaneo e per autorizzare gli aiuti volti a coprire una parte dei costi fissi non coperti sostenuti dalle imprese colpite dalla crisi.

Da ultimo, il 28 gennaio 2021, la Commissione ha adottato una **quinta modifica** con la quale ha **prorogato ulteriormente al 31 dicembre 2021** il Quadro delle misure di aiuto (sia quelle in scadenza al 30 giugno 2021, sia quelle per la ricapitalizzazione la cui sca-

denza era fissata al 30 settembre 2021). Sono stati inoltre **aumentati i massimali degli aiuti di importo limitato e dei costi fissi non coperti**, ed è stata **consentita la conversione degli strumenti rimborsabili** concessi nell'ambito del Quadro (garanzie, prestiti agevolati, anticipi rimborsabili) in altre forme di aiuto, quali le **sovvenzioni dirette**, a condizione che siano rispettate le condizioni del Quadro stesso.

Qui di seguito la [versione consolidata](#) del Quadro alla luce delle modifiche apportate.

Il 21 dicembre 2020 la Commissione europea ha pubblicato dei [modelli di orientamento](#) settoriali per assistere gli Stati membri nell'elaborazione dei Piani nazionali per la ripresa e la resilienza.

Per ulteriori approfondimenti, si veda la [sezione](#) del sito istituzionale della Commissione europea dedicata agli aiuti di Stato.

Attivazione della clausola di salvaguardia generale del Patto di stabilità e crescita

Il 20 marzo 2020 la Commissione europea ([COM\(2020\)123](#)) ha formalmente proposto l'**attivazione della clausola di salvaguardia generale del Patto di stabilità e crescita** (per la prima volta dalla sua istituzione nel 2011), che consente uno **scostamento temporaneo** dal normale funzionamento delle regole di bilancio in una situazione di grave recessione economica nell'UE.

Disposizioni specifiche delle regole di bilancio dell'UE consentono una deviazione temporanea coordinata e ordinata dai normali requisiti per tutti gli Stati membri che si trovano in una situazione di crisi generalizzata. In particolare, per il braccio preventivo, l'articolo 5, paragrafo 1, e l'articolo 9, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1466/97 stabiliscono che «in caso di grave recessione economica della zona euro o dell'intera Unione, gli Stati membri possono essere autorizzati ad allontanarsi temporaneamente dal percorso di aggiustamento verso l'obiettivo di bilancio a medio termine, a condizione che la sostenibilità di bilancio a medio termine non ne risulti compromessa».

La Commissione europea ha precisato che, sebbene la clausola di salvaguardia generale **non sospenda le procedure del Patto**, la sua attivazione consente alla Commissione e al Consiglio di adottare le necessarie misure di coordinamento delle politiche nel quadro del Patto, discostandosi dai requisiti di bilancio normalmente applicabili.

Il Consiglio ECOFIN del 23 marzo 2020 ha [approvato](#) la proposta e il Consiglio europeo del 26 marzo 2020 ha [accolto con favore](#) la decisione di attivare la clausola.

Recentemente, infine, il 2 giugno 2021, tenendo anche conto delle previsioni economiche di primavera, la Commissione ([COM\(2021\)500](#)) ha annunciato che la **clausola continuerà ad essere applicata nel 2022** e verrà, probabilmente, disattivata a partire dal 2023.

«La **decisione di disattivare la clausola** - afferma la Commissione - dovrebbe essere presa nel quadro di una valutazione globale dello stato dell'economia sulla base di criteri quantitativi, il principale dei quali è il **livello di attività economica nell'UE rispetto ai livelli precedenti la crisi**. In base alle previsioni di primavera 2021, i livelli di attività economica precedenti la crisi (fine 2019) saranno raggiunti intorno al quarto trimestre del 2021 nell'UE nel suo complesso e intorno al primo trimestre del 2022 nella zona euro». «Dopo la disattivazione della clausola - conclude la Commissione - si continuerà a tener conto delle situazioni specifiche di ciascun Paese».

6.4 Monitoraggio e controllo dell'attuazione dei Piani nazionali per la ripresa e la resilienza

Il [regolamento \(UE\) 2021/241](#), che istituisce il Dispositivo per la ripresa e la resilienza, prevede un regolare “**dialogo sulla ripresa e la resilienza**” (articolo 26) che consentirà al **Parlamento europeo** di invitare la Commissione europea ogni due mesi a discutere di diversi aspetti relativi al Dispositivo, compresi la valutazione dei Piani e lo stato di conseguimento dei traguardi e degli obiettivi inclusi nei Piani stessi, nonché di approvare risoluzioni in merito.

A tal proposito, il Parlamento europeo ha istituito un [gruppo di lavoro ad hoc](#) sul Dispositivo, che ha il compito anche di sovrintendere al “dialogo per la ripresa e la resilienza”, composto da 27 membri a pieno titolo e 14 membri supplenti delle Commissioni ECON e BUDG, nonché delle seguenti Commissioni: Occupazione e affari sociali (EMPL); Ambiente, sanità pubblica e sicurezza alimentare (ENVI); Industria, ricerca ed energia (ITRE); Trasporti e turismo (TRAN).

Lo scorso 20 maggio il Parlamento europeo ha anche approvato una [risoluzione non legislativa](#) che ribadisce il **diritto del Parlamento europeo** stesso di **ricevere le informazioni** pertinenti sullo stato di attuazione dei Piani, nonché una sintesi delle riforme e degli investimenti in essi contenuti. La risoluzione auspica, inoltre, che le informazioni siano fornite in un formato facilmente comprensibile e comparabile, comprese le traduzioni esistenti dei documenti presentati dagli Stati membri. Infine, chiede che le Commissioni competenti del Parlamento siano tenute informate sui risultati preliminari riguardanti l'adempimento dei traguardi e degli obiettivi concordati, affinché siano in grado di valutare al meglio l'effettiva e corretta spesa dei fondi.

Il regolamento stabilisce, altresì, che la Commissione europea **monitori l'attuazione del Dispositivo e misuri il raggiungimento degli obiettivi** previsti in modo mirato e proporzionato (articolo 29). La Commissione deve garantire una raccolta efficiente, efficace e tempestiva dei dati per il monitoraggio dell'attuazione delle attività e dei risultati.

Inoltre, il regolamento prevede che la Commissione europea istituisca un “**quadro di valutazione della ripresa e della resilienza**” (articolo 30) per illustrare i progressi compiuti nell'attuazione dei Piani degli Stati membri in ciascuno dei sei pilastri (transizione verde; trasformazione digitale; crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, che comprenda coesione economica, occupazione, produttività, competitività, ricerca, sviluppo e innovazione, e un mercato interno ben funzionante con PMI forti; coesione sociale e territoriale; salute e resilienza economica, sociale e istituzionale, al fine, fra l'altro, di rafforzare la capacità di risposta alle crisi e la preparazione alle crisi; politiche per la pros-

sima generazione, l'infanzia e i giovani, come l'istruzione e le competenze) e i progressi compiuti per quanto riguarda l'attuazione dei Piani in relazione agli indicatori comuni del Dispositivo.

Il quadro di valutazione deve essere operativo entro dicembre 2021 ed essere aggiornato dalla Commissione due volte l'anno e messo a disposizione del pubblico su un sito web o su un portale Internet.

Infine, il regolamento stabilisce che la Commissione europea presenti al Parlamento europeo e al Consiglio una **relazione annuale** in merito all'attuazione del Dispositivo (articolo 31). Tale relazione comprende le informazioni relative ai progressi compiuti dagli Stati membri nell'ambito dei Piani approvati, come pure le informazioni concernenti l'attuazione dei traguardi e degli obiettivi, i pagamenti e le sospensioni, nonché il contributo del Dispositivo agli obiettivi climatici e digitali, gli indici comuni e le spese finanziate a titolo dei sei pilastri.

Si ricorda, infine, che gli **Stati membri** dovranno **riferire in merito ai progressi due volte l'anno nel quadro del Semestre europeo** per il coordinamento delle politiche economiche e sociali dell'Unione, che sarà temporaneamente adattato proprio per rispondere alle esigenze del Dispositivo.

Per un quadro generale del funzionamento del Dispositivo si rinvia al box sottostante.

BOX: Il Dispositivo per la ripresa e la resilienza¹

Il [regolamento \(UE\) 2021/241](#), che istituisce il Dispositivo per la ripresa e la resilienza, prevede che **ciascuno Stato membro** presenti alla Commissione europea (di regola, entro il 30 aprile) un **Piano nazionale per la ripresa e la resilienza (PNRR)**, che può essere successivamente modificato, per definire un programma di riforme e investimenti fino al 2026 ed **ottenere** così le **risorse assegnate** sotto forma di prestiti e/o sovvenzioni (cioè contributi a fondo perduto).

Una volta presentato, la **Commissione europea** ha **due mesi di tempo** per valutarlo e formulare una proposta di decisione di esecuzione del Consiglio (lo Stato membro interessato e la Commissione possono concordare di prorogare il termine per la valutazione per un periodo di tempo ragionevole, se necessario).

¹ Estratto dal dossier dell'Ufficio rapporti con l'Unione europea *La valutazione dei piani nazionali di ripresa e resilienza (6 agosto 2021)*.

Sulla base di una lista di **undici criteri**, stabilita dall'articolo 19 del regolamento (UE) 2021/241, la Commissione valuta, in particolare, se il Piano:

1. rappresenta una **risposta completa e adeguatamente equilibrata alla situazione economica e sociale**, contribuendo adeguatamente **a tutti e sei i pilastri** di cui all'articolo 3 del regolamento (UE) 2021/241 (transizione verde; trasformazione digitale; occupazione e crescita intelligente, sostenibile e inclusiva; coesione sociale e territoriale; salute e resilienza; politiche per la prossima generazione, comprese istruzione e competenze), considerate le sfide specifiche e la dotazione finanziaria dello Stato membro interessato;
2. è in grado di contribuire ad **affrontare in modo efficace tutte o una parte significativa delle sfide individuate nelle raccomandazioni specifiche per paese**, inclusi gli aspetti di bilancio, e, ove opportuno, nelle raccomandazioni formulate (ai sensi dell'articolo 6 del regolamento (UE) n. 1176/2011) sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici o in altri documenti pertinenti adottati ufficialmente dalla Commissione nel contesto del Semestre europeo;
3. è in grado di contribuire efficacemente a: **rafforzare il potenziale di crescita, la creazione di posti di lavoro e la resilienza** economica, istituzionale e sociale, contribuendo all'**attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali**, anche attraverso la promozione delle politiche per l'infanzia e la gioventù; **mitigare l'impatto economico e sociale della crisi**, rafforzando la coesione economica, sociale e territoriale e la convergenza all'interno dell'Unione;
4. **non arrechi un danno significativo agli obiettivi ambientali dell'Unione** ai sensi dell'articolo 17 del regolamento (UE) 2020/852 (*do no significant harm principle*);
5. contribuisce efficacemente alla **transizione verde**, inclusa la biodiversità, con almeno il **37%** della dotazione totale;
6. contribuisce efficacemente alla **transizione digitale**, con almeno il **20%** della dotazione totale;
7. è in grado di avere un **impatto duraturo** sullo Stato membro interessato;
8. garantisce un **monitoraggio e un'attuazione efficaci**, compresi calendario, target intermedi e finali e relativi indicatori;
9. riporta una **stima dei costi totali** ragionevole, plausibile e in linea con il principio dell'efficienza in termini di costi, oltre ad essere commisurata all'impatto atteso a livello economico e sociale;

10. prevede sistemi di controllo e audit che possono **prevenire, individuare e correggere la corruzione, la frode e i conflitti di interesse** quando si utilizzano i fondi del Dispositivo, e che evitino il doppio finanziamento di altri programmi dell'Unione;
11. prevede misure per l'attuazione di riforme e di progetti di investimento pubblico che rappresentano **azioni coerenti**.

A seguito del processo di valutazione, la Commissione attribuisce al Piano un **rating** in base a ciascuno dei criteri di valutazione. Il sistema prevede **rating compresi tra A** (punteggio più alto) e **C** (punteggio più basso).

Dalla proposta della Commissione, il **Consiglio dell'UE** ha **quattro settimane di tempo** per **approvare definitivamente**, a maggioranza qualificata, il Piano. L'approvazione consente, tra l'altro, l'erogazione, nel 2021, di un **prefinanziamento del 13%**.

L'approvazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza italiano è avvenuta con la **Decisione del Consiglio UE del 13 luglio 2021**.

In seguito, gli Stati membri potranno presentare, su base semestrale, **richieste di pagamento**, che saranno valutate dalla Commissione europea, tenendo conto del parere del Comitato economico e finanziario. La **valutazione positiva** da parte della Commissione delle richieste di pagamento sarà subordinata al **conseguimento soddisfacente dei traguardi e degli obiettivi** concordati.

Qualora, in via eccezionale, uno o più Stati membri ritengano che vi siano gravi scostamenti dal soddisfacente conseguimento dei pertinenti target intermedi e finali, può essere attivata la procedura che è stata definita «**freno d'emergenza**», chiedendo che il Presidente del Consiglio europeo rinvii la questione al successivo Consiglio europeo.

Il Consiglio può comunque sospendere l'adozione o i pagamenti in caso di significative inadempienze.

Gli Stati membri dovranno riferire in merito ai progressi due volte l'anno nel quadro del Semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche e sociali dell'Unione, che sarà temporaneamente adattato proprio per rispondere alle esigenze del Dispositivo, mentre la Commissione europea dovrà riferire, come si è visto, periodicamente al Parlamento europeo (nell'ambito di un regolare «**diálogo di ripresa e resilienza**») e al Consiglio in merito all'attuazione.

