



Bruxelles, 13.5.2015
COM(2015) 198 final

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

**Relazione, ai sensi dell'articolo 25, al Parlamento europeo e al Consiglio: impatto della
procedura stabilita all'articolo 10 del regolamento (UE) n. 1025/2012 sulla normazione
europea sul termine per la presentazione di richieste di normazione**

1. INTRODUZIONE

L'articolo 25 del regolamento (UE) n. 1025/2012 sulla normazione europea (di seguito "regolamento sulla normazione") recita¹:

Entro [il] 2 gennaio 2015 la Commissione valuta l'impatto della procedura stabilita all'articolo 10 del presente regolamento relativa al termine per la presentazione di richieste di normazione. La Commissione trasmette le sue conclusioni in una relazione al Parlamento europeo e al Consiglio. Ove opportuno, tale relazione è corredata di una proposta legislativa di modifica del presente regolamento.

La presente relazione è redatta a norma del suddetto articolo 25.

2. NORME EUROPEE E PRODOTTI DELLA NORMAZIONE EUROPEA A SOSTEGNO DELLA LEGISLAZIONE E DELLE POLITICHE DELL'UNIONE

2.1. Organizzazioni di normazione europee

Sin dagli anni '80 le organizzazioni di normazione europee svolgono un ruolo importante e ampiamente riconosciuto nell'armonizzazione delle norme nazionali dei paesi UE/EFTA e a sostegno della creazione del mercato unico. Il riconoscimento è stato confermato dapprima dalla direttiva 83/189/CEE² e successivamente dagli orientamenti generali per la cooperazione tra le organizzazioni di normazione europee e la Commissione, firmati nel 1984 e oggetto di revisione nel 2003³.

Il Comitato europeo di normazione (CEN), il Comitato europeo di normazione elettrotecnica (CENELEC) e l'Istituto europeo per le norme di telecomunicazione (ETSI) sono le organizzazioni di normazione europee riconosciute dal regolamento sulla normazione: adottano, su base volontaria, le norme europee e i prodotti della normazione europea per definire specifiche tecniche o qualitative volontarie, alle quali prodotti, processi di produzione o servizi attuali o futuri possono conformarsi.

La caratteristica principale del sistema di normazione europeo risiede nel fatto che la Commissione può chiedere alle organizzazioni di normazione europee di elaborare norme europee o prodotti della normazione europea per i prodotti o per i servizi, a sostegno della legislazione e delle politiche dell'Unione. In passato la base giuridica era costituita dalla direttiva 98/34/CE e dall'accordo di cooperazione con le organizzazioni di normazione europee mentre oggi è rappresentata dal regolamento sulla normazione. Il 20% circa di tutte le norme europee e di tutti i prodotti della normazione europea è il risultato di richieste della

¹ Regolamento (UE) n. 1025/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, sulla normazione europea, che modifica le direttive 89/686/CEE e 93/15/CEE del Consiglio nonché le direttive 94/9/CE, 94/25/CE, 95/16/CE, 97/23/CE, 98/34/CE, 2004/22/CE, 2007/23/CE, 2009/23/CE e 2009/105/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la decisione 87/95/CEE del Consiglio e la decisione n. 1673/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 316 del 14.11.2012, pag. 12).

² Direttiva 83/189/CEE del Consiglio, del 28 marzo 1983, che prevede una procedura d'informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche; la direttiva 98/34/CE costituisce la codificazione della direttiva 83/189/CEE e delle sue successive modifiche (GU L 204 del 21.7.1998).

³ GU C 91 del 16.4.2003.

Commissione, mentre il restante 80% deriva direttamente da proposte dell'industria o di altre parti interessate alla normazione.

2.2. Le richieste di normazione prima del regolamento sulla normazione

L'articolo 6 della direttiva 83/189/CEE (in seguito sostituita dalla direttiva 98/34/CE⁴) consentiva alla Commissione di presentare "*proposte per eliminare gli ostacoli agli scambi, esistenti o prevedibili*" e in questo contesto "*d'invitare gli organismi europei di normalizzazione ad elaborare entro un termine determinato una norma europea*". Prima di presentare le richieste di normazione, la Commissione doveva consultare il comitato permanente istituito dall'articolo 5 (comitato direttiva 98/34/CE), composto da rappresentanti designati dagli Stati membri. Era questa la sola condizione a essere specificamente prevista.

La disciplina relativa alle richieste di normazione stabilita dalla direttiva 83/189/CEE e successivamente dalla direttiva 98/34/CE contemplava unicamente la normazione dei prodotti. Non trattava specificamente né i contenuti delle richieste di normazione né la loro forma giuridica e non spiegava come le organizzazioni di normazione europee o altre parti interessate dovessero essere consultate nella loro preparazione.

I progetti di richiesta di normazione erano sottoposti in tre lingue (DE/EN/FR) al parere del comitato permanente, di solito dopo essere stati discussi dal comitato settoriale competente o dal gruppo di lavoro istituito a norma della pertinente legislazione di settore e previa consultazione delle organizzazioni di normazione europee e delle altre parti interessate.

Il ruolo del comitato permanente era unicamente consultivo e il suo parere non era vincolante per la Commissione. La consultazione avveniva nel corso di una riunione o mediante procedura scritta in un arco di tempo di 4-6 settimane, per consentire ai membri del comitato di presentare osservazioni. In seguito la Commissione adottava autonomamente la richiesta in base alle osservazioni ricevute e trasmetteva la richiesta definitiva alle organizzazioni di normazione europee nei 2-5 mesi successivi alla consultazione. In genere non veniva fissato un termine entro il quale le organizzazioni di normazione europee dovevano dare una risposta alle richieste di elaborazione di norme.

Le richieste di normazione venivano impiegate non soltanto per chiedere l'elaborazione di norme, ma anche per promuovere studi di fattibilità o altre attività prenormative che non si traducevano direttamente nell'adozione di norme europee.

2.3. Le richieste di normazione come atti di esecuzione

Il regolamento sulla normazione stabilisce norme rivedute relative alla richiesta di norme europee e di prodotti della normazione europea per i prodotti e per i servizi, a sostegno della legislazione e delle politiche dell'Unione. La modifica principale consiste nel fatto che, in forza dell'articolo 10, paragrafo 2, il comitato di cui all'articolo 22 (Comitato "Norme") è consultato mediante applicazione della procedura d'esame di cui all'articolo 5 del regolamento (UE) n. 182/2011⁵. Il parere del comitato è quindi vincolante e una richiesta di normazione è successivamente adottata dalla Commissione come atto di esecuzione (decisione di esecuzione della Commissione).

⁴ GU L 204 del 21.7.1998, pag. 37.

⁵ Regolamento (UE) n. 182/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, che stabilisce le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione (GU L 55 del 28.2.2011, pag. 13).

Nella proposta di regolamento sulla normalizzazione europea COM(2011)315 definitivo⁶ la Commissione aveva proposto di mantenere il carattere informale delle richieste di normalizzazione e la consultazione descritta nella direttiva 98/34/CE. Il colegislatore ha però deciso diversamente, per cui nella presentazione delle richieste di normazione gli Stati membri mantengono il controllo sulle competenze di esecuzione della Commissione mediante la procedura d'esame di cui al regolamento (UE) n. 182/2011.

L'articolo 25 stabilisce che entro il 2 gennaio 2015 la Commissione valuti l'impatto della nuova procedura d'esame sui tempi necessari alla presentazione di richieste di normazione.

3. ANALISI

3.1. Impatto del regolamento sulla normazione

Per quanto notevoli, le differenze tra l'iter complessivo di programmazione, preparazione, consultazione e adozione di cui all'articolo 8, all'articolo 10, paragrafi 1 e 2, all'articolo 12, del regolamento sulla normazione e quello stabilito dalla direttiva 98/34/CE sono finora risultate gestibili.

In effetti, ancor prima che il regolamento sulla normazione fosse applicabile, la Commissione aveva già assunto l'impegno di programmare le richieste future (tramite piani d'azione o piani scorrevoli) e di pubblicare queste informazioni e aveva anche definito i principi concernenti la consultazione delle organizzazioni di normazione europee, degli esperti di settore degli Stati membri e di tutte le parti interessate prima della consultazione degli Stati membri in sede di comitato direttiva 98/34/CE.

Il regolamento sulla normazione ha sostanzialmente reso obbligatorie le pratiche in precedenza non regolamentate. L'unica novità di rilievo è il sistema di comunicazione di cui all'articolo 12, che consente l'accesso del pubblico a tutti i progetti di richiesta. Il regolamento sulla normazione stabilisce però criteri più stringenti per quanto concerne il ricorso della Commissione alla normazione europea come strumento strategico a sostegno delle politiche dell'Unione.

In sintesi, le conseguenze dirette e indirette del regolamento sulla normazione sono le seguenti:

- a norma dell'articolo 8 la Commissione deve definire i suoi piani in materia di nuove richieste di normazione nel programma di lavoro annuale dell'Unione per la normazione europea. Ciò implica che i tempi normali di preparazione delle richieste siano in genere superiori a 12 mesi, indipendentemente dalle modalità di consultazione del comitato "Norme" al termine dell'iter;
- a norma dell'articolo 10, paragrafo 2, gli esperti di settore degli Stati membri, le organizzazioni di normazione europee e le organizzazioni europee dei soggetti interessati che ricevono il finanziamento dell'Unione in conformità con il regolamento sulla normazione devono essere consultati durante la fase di preparazione di una richiesta di normazione. Generalmente ciò avveniva già prima, ma non in modo sistematico e senza obblighi giuridici in tal senso;

⁶ COM(2011)315 definitivo dell'1.6.2011.

- a norma dell'articolo 12, durante la fase preparatoria la Commissione deve mettere i progetti di richiesta a disposizione di tutti i soggetti interessati, anche di quelli non richiamati all'articolo 10, paragrafo 2, mediante il sistema di comunicazione on-line;
- in base alle regole e alle procedure del comitato "Norme", prima di formulare il proprio parere il presidente del comitato deve, durante la fase preparatoria, informare il comitato medesimo in merito ai pareri degli esperti di settore degli Stati membri;
- a norma dell'articolo 10, paragrafo 3, entro un mese dalla richiesta l'organizzazione di normazione europea pertinente deve comunicare se accetta la richiesta. Questa prescrizione comporta la necessità di una comunicazione efficace e continua tra la Commissione e le organizzazioni di normazione europee durante la fase di preparazione di una richiesta;
- infine una richiesta di normazione, essendo presentata sotto forma di atto di esecuzione al termine di un intenso processo di consultazione, programmazione e discussione, dovrebbe essere accettata (o respinta) senza condizioni dalle organizzazioni di normazione europee: in altri termini, non è più possibile scegliere e accettare solo alcune parti di una richiesta. In passato è spesso accaduto che le organizzazioni di normazione europee accettassero le richieste della Commissione a determinate condizioni o solo in parte, in funzione delle risorse finanziarie disponibili o di altri interessi, visto che spesso i membri delle organizzazioni di normazione europee erano consultati solo dopo aver ricevuto ufficialmente la richiesta definitiva.

La comunicazione "Una visione strategica per le norme europee: compiere passi avanti per favorire e accelerare la crescita sostenibile dell'economia europea entro il 2020"⁷, adottata dalla Commissione insieme alla proposta di regolamento sulla normazione europea, individua tra gli obiettivi strategici una maggiore rapidità della normazione europea. Per quanto concerne le richieste di normazione della Commissione, il tempo complessivo impiegato dalla Commissione nella preparazione di una richiesta entra nel calcolo della rapidità della procedura. Cresce quindi l'esigenza di una cooperazione efficiente tra le organizzazioni di normazione europee, la Commissione, gli esperti degli Stati membri e le parti interessate nel quadro delle nuove norme in modo da garantire che tutte le tappe della procedura possano svolgersi nei tempi previsti.

Rispetto alla prassi precedente, la consultazione degli Stati membri in sede di comitato "Norme" non causa una strozzatura né ritardi nella procedura⁸: è quanto emerge dall'esperienza finora raccolta, se si considera il tempo complessivo impiegato nell'iter di preparazione di una richiesta di normazione.

Ciò avviene a condizione che la fase di programmazione e la consultazione delle organizzazioni di normazione europee, degli esperti di settore degli Stati membri e di tutte le parti interessate siano condotte correttamente, con il conseguente parere favorevole del comitato "Norme". Un parere favorevole comporta anche che il progetto di richiesta della Commissione, oggetto della procedura d'esame, sia approvato senza modifiche o solo con qualche lieve modifica, il che consente una comunicazione più rapida alle organizzazioni di normazione europee.

⁷ COM(2011)311 definitivo dell'1.6.2011.

⁸ Per la consultazione del comitato è ammesso un termine minimo di due settimane; in pratica ne vengono concesse 4-6.

Rispetto alla prassi precedente, solo un parere negativo del comitato "Norme" potrebbe causare un ulteriore allungamento, di diversi mesi, dei tempi.

Per quanto riguarda le iniziative di normazione ai sensi della direttiva 2001/95/CE relativa alla sicurezza generale dei prodotti⁹ (alle quali si applica la procedura di regolamentazione con controllo), il regolamento (UE) n. 1025/2012 ha tuttavia introdotto un ulteriore livello di decisione formale della Commissione che si fonda sulla procedura di comitato: in effetti dopo l'adozione, tramite decisione della Commissione in forza della direttiva 2001/95/CE, dei requisiti di sicurezza cui le norme europee devono rispondere, la corrispondente richiesta di normazione deve essere nuovamente adottata mediante un'altra decisione della Commissione conformemente al regolamento sulla normazione (con procedura d'esame). La Commissione ha già individuato il problema e l'attuale proposta di regolamento sulla sicurezza dei prodotti di consumo¹⁰ mira a semplificare la procedura e a conformarla al regolamento (UE) n. 1025/2012.

Va aggiunto che l'articolo 10 del regolamento sulla normazione esclude chiaramente le attività preliminari o accessorie in relazione alla normazione europea, come gli studi di fattibilità, in quanto tali attività non si traducono mai direttamente nell'adozione di norme europee o di prodotti della normazione europea ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 1. Con il sistema precedente la Commissione promuoveva queste attività mediante richieste di normazione, ma con il regolamento sulla normazione ciò non è più possibile; la nuova prassi ammette termini più brevi per l'avvio o la preparazione di queste attività.

3.2. Analisi statistica

Secondo le statistiche interne della Commissione relative agli anni 2006-2014, il numero medio di richieste di normazione negli anni 2006-2013 (presentate in base al sistema precedente) è stato di **20 richieste l'anno**. Nel 2014, primo anno in cui le richieste sono state presentate in base al nuovo sistema, il numero stimato è stato di **nove richieste** (cfr. tabella 1).

L'ambito delle richieste di normazione si è ampliato dalla normazione dei prodotti a quella dei servizi e sono diventate possibili le richieste a sostegno delle politiche generali dell'Unione. Per il 2014 si prevede però un calo del numero di richieste di normazione del 50% rispetto al numero registrato in media negli ultimi anni di vigenza del sistema precedente. Il numero delle richieste è in calo dal 2012 e ciò è dovuto, oltre che alla maturità dei settori che rientrano nel "Nuovo approccio", principalmente ad altri due motivi:

- i. la maggiore formalità della procedura, associata alla programmazione annuale obbligatoria e a condizioni più specifiche relative ai contenuti di una richiesta di normazione;
- ii. le richieste di normazione non sono più utilizzate per promuovere attività come studi collegati alla normazione o altre attività preliminari o accessorie, che non si traducono direttamente nell'adozione di norme europee o di prodotti della normazione europea.

⁹ GU L 11 del 15.1.2002, pag. 4.

¹⁰ COM(2013) 78 final.

Tabella 1 – Numero di richieste di normazione, modifiche comprese, nel periodo 2006-2014

Sistema di consultazione	Anno	Numero di richieste presentate
Direttiva 98/34/CE [articolo 6, paragrafo 4, lettera e)]	2006	24
	2007	20
	2008	18
	2009	21
	2010	20
	2011	19
	2012	23
	2013	16 ^{*)}
Regolamento (UE) n. 1025/2012 (articolo 10, paragrafo 2)	2014	9 ^{**)}
<p>^{*)} La consultazione relativa a tutte queste richieste presentate nel 2013 si era già svolta nel 2012 in sede di comitato 98/34/CE.</p> <p>^{**)} Si tratta di una stima basata sulle informazioni disponibili nel mese di ottobre 2014: il campione comprende una richiesta adottata e otto richieste la cui presentazione, per parere, al comitato "Norme" è già avvenuta o è prossima.</p>		

Va notato che la Commissione ha iniziato a registrare in modo più sistematico la "data di inizio" dell'iter di preparazione solo nel 2009. Eppure questa data rappresenta il primo contatto tra la direzione generale della Commissione che prepara una richiesta e il presidente del comitato (comitato 98/34/CE e poi comitato "Norme") nel momento in cui sta per iniziare o è già iniziata l'effettiva preparazione di una richiesta. Questa incertezza nella registrazione fa sì che l'indicazione della data debba essere considerata una stima.

Secondo le statistiche della Commissione relative agli anni 2009-2013, la durata media di preparazione è stata di **363 giorni di calendario** (12 mesi circa) per le richieste presentate in base al sistema precedente (campione composto soltanto da 40 richieste, in quanto la data di inizio è stata registrata solo per il 40% delle richieste nel periodo 2009-2013). Le stime per il 2014 indicano una durata media di preparazione di **420 giorni di calendario** (13,5 mesi circa) per le richieste che si ritiene siano state presentate in base al nuovo sistema (dimensione del campione: 9 richieste – cfr. tabella 2).

La disponibilità limitata di dati e la loro qualità impediscono di trarre conclusioni definitive. Se confermato, il possibile aumento che si è registrato potrebbe essere dovuto al carattere più formale del quadro amministrativo in cui vengono elaborate le richieste di normazione e che richiede una collaborazione molto efficiente tra i soggetti coinvolti.

Tabella 2 – Durata media di preparazione delle richieste in base al sistema precedente e a quello attuale

Sistema di consultazione	Anno di presentazione	Numero di richieste prese in esame	Durata media tra la data di inizio della preparazione e la comunicazione alle organizzazioni di normazione europee
Direttiva 98/34/CE [articolo 6, paragrafo 4, lettera e)]	dal 2009 al 2013	40	363 giorni di calendario (12 mesi) ^{*)} (deviazione standard: 179 giorni di calendario)
Regolamento (UE) n. 1025/2012 (articolo 10, paragrafo 2)	2014	9 ^{**)}	420 giorni di calendario (13,5 mesi) (deviazione standard: 170 giorni di calendario)
<p>^{*)} Nella relazione COM(1998)291 def.¹¹, la Commissione stimava in 8-14 mesi la durata media di elaborazione.</p> <p>^{**)} Il numero di richieste destinato a essere presentato entro la fine del 2014 è una stima. Secondo i dati compresi in questa stima, la comunicazione alle organizzazioni di normazione europee dovrebbe avvenire nelle tre settimane successive alla procedura d'esame in sede di comitato "Norme".</p>			

4. CONCLUSIONI

Considerando quanto segue:

- l'esperienza riguardante le richieste di normazione presentate a norma dell'articolo 10 del regolamento sulla normazione è relativamente breve;
- fondamentale importanza rivestono la corretta e trasparente programmazione delle richieste di normazione e la procedura di consultazione informale delle organizzazioni di normazione europee, degli Stati membri e di tutte le parti interessate prima della presentazione delle richieste di normazione;
- la Commissione sta aggiornando i propri orientamenti interni relativi alle modalità di programmazione, elaborazione e consultazione nel campo delle richieste di normazione;

¹¹ COM(1998)291 def. del 13.5.1998: Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo - "Efficacia e legittimità della normalizzazione europea nell'ambito del nuovo approccio".

- qualora la Commissione non richieda norme europee o prodotti della normazione europea specifici, le attività preliminari o accessorie in relazione alla normazione europea, come gli studi di fattibilità, possono essere promosse con la partecipazione delle organizzazioni di normazione europee senza richieste;

la Commissione conclude che, sebbene le nuove norme di cui all'articolo 10 del regolamento sulla normazione accrescano la necessità di una cooperazione efficiente tra le parti coinvolte, il periodo, finora breve, di acquisizione di esperienza con le nuove procedure non consente di trarre una conclusione definitiva in merito al fatto che la nuova disciplina possa determinare un allungamento permanente e inaccettabile delle procedure legate alle richieste di normazione. Allo stato attuale non si dispone quindi di dati sufficienti che dimostrino la necessità di una proposta legislativa per modificare l'articolo 10 del regolamento sulla normazione. La Commissione esaminerà nuovamente la situazione entro la fine del 2015, in occasione della relazione che trasmetterà al Consiglio e al Parlamento europeo sull'applicazione del regolamento sulla normazione, ai sensi dell'articolo 24, paragrafo 3, del medesimo regolamento.