

# CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XVIII  
n. 8

---

## XIV COMMISSIONE (POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA)

### **DOCUMENTO FINALE, A NORMA DELL'ARTICOLO 127 DEL REGOLAMENTO SULLA:**

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni: Applicare il diritto dell'UE per un'Europa dei risultati (COM(2022)518 *final*)

---

*Approvato il 1° agosto 2023*

---

**DOCUMENTO FINALE APPROVATO DALLA COMMISSIONE**

La XIV Commissione,

esaminata la Comunicazione della Commissione europea « Applicare il diritto dell'UE per un'Europa dei risultati » (COM(2022)518);

tenuto conto degli elementi di conoscenza e di valutazione emersi nel corso delle audizioni svolte nell'ambito dell'esame della richiesta;

premesso che:

è apprezzabile l'intenzione della Commissione europea, in linea con l'approccio strategico da essa seguito sin dalla scorsa legislatura europea, di promuovere strumenti e iniziative di natura « cooperativa », volti a facilitare la corretta applicazione del diritto dell'Unione da parte degli Stati membri e a prevenirne la violazione, in modo da procedere all'avvio di procedure di infrazione solo in ultima istanza;

in questo contesto la Comunicazione prende giustamente atto che un'applicazione efficace del diritto dell'Unione non può prescindere dal fondamentale concorso di altri soggetti quali, anzitutto, i Governi, gli organi giurisdizionali, le autorità indipendenti nazionali, oltre alla società civile organizzata e i singoli cittadini, che possono segnalare alla Commissione europea violazioni o criticità;

è incomprensibile invece l'attenzione marginale riservata in questo ambito dalla Comunicazione ai parlamenti nazionali, il cui ruolo è richiamato con esclusivo riferimento al recepimento delle direttive e dell'attuazione dei regolamenti dell'Unione cui essi provvedono, in collaborazione con i rispettivi Governi, adottando atti legislativi;

nessun riferimento viene dedicato al riconoscimento della non meno rilevante e cruciale funzione che i Parlamenti nazionali dovrebbero svolgere nella fase di formazione del diritto e delle politiche dell'U-

nione. Ciò anche in relazione al cosiddetto « dialogo politico » con la stessa Commissione europea e al controllo sull'applicazione del principio di sussidiarietà previsto dai Trattati. Si tratta di una lacuna piuttosto grave che sembra riflettere un difetto di impostazione politica e culturale da parte della Commissione europea. Quest'ultima sembra infatti sottovalutare il contributo decisivo che i Parlamenti nazionali, per la posizione costituzionale che hanno nei rispettivi ordinamenti e per il fatto di essere espressione diretta dei cittadini, possono dare affinché la legislazione europea tenga adeguatamente conto, sin dalla fase della sua elaborazione, delle specificità giuridiche, politiche, economiche, sociali e culturali di ogni Paese;

attraverso un effettivo rafforzamento del raccordo con i Parlamenti nazionali, la Commissione potrebbe quindi garantire, in coerenza con i principi democratici enunciati dal Trattato sull'UE, che le proprie iniziative politiche e legislative siano predisposte in modo tale da non presentare o comunque ridurre gli ostacoli o difficoltà nella fase della loro effettiva attuazione ed applicazione degli Stati membri. La necessità di questo raccordo è peraltro sottesa ai principi di sussidiarietà e proporzionalità stessi dovrebbero guidare l'esercizio delle competenze dell'Unione europea, per la cui valutazione la Commissione dovrebbe dialogare con i Parlamenti nazionali non soltanto attraverso il meccanismo di allerta precoce previsto dai trattati ma mediante una più sistematica ed effettiva consultazione;

in generale, la Comunicazione sembra sottovalutare che la qualità della regolamentazione, sul piano formale e sostanziale, e quindi il suo processo di elaborazione è un presupposto fondamentale per la sua corretta applicazione;

la Comunicazione richiama, in relazione alla esigenza di assicurare una attuazione rapida ed uniforme della norma-

tiva europea negli ordinamenti nazionali, il crescente ricorso al regolamento anziché alla direttiva quale strumento di armonizzazione delle legislazioni nazionali. Tale tendenza, oramai consolidata nella produzione legislativa europea, pur rispondendo alla comprensibile esigenza di prevenire il rischio di divergenze nelle normative nazionali di recepimento e garantire la certezza del diritto, finisce in alcuni settori per pregiudicare gravemente la possibilità che legislatori statali e regionali di adottare norme di attuazione che tengano conto delle specificità giuridiche, economiche e sociali di ciascun Paese e del rispettivo territorio. Il ricorso sistematico al regolamento — in assenza di una puntuale e non tautologica motivazione — appare inoltre di dubbia compatibilità con i principi di sussidiarietà e di proporzionalità, come più volte evidenziato nelle pronunce approvate dalla Camera in merito a specifici progetti legislativi dell'Unione europea, relativi in particolare al pacchetto « Pronti per il 55% »;

per converso, in alcuni settori come quello bancario e finanziario, in cui permangono forti differenze nei sistemi giuridici dei singoli Paesi, risulta urgente l'adozione di testi unici europei, vale a dire insiemi di regole uniformi che consenta a tutti gli operatori di confrontarsi, a parità di condizioni, su un campo da gioco livellato. In tali ambiti, la maggiore armonizzazione della normativa nazionale contribuirebbe anche a evitare o quantomeno ridurre i casi di introduzione o mantenimento di livelli di regolazione diversi da quelli minimi richiesti dalle direttive europee (cosiddetto *Gold Plating*);

la Comunicazione non tiene altresì conto dell'impatto sulla certezza del diritto e sui soggetti chiamati alla applicazione della normativa dell'Unione europea del ricorso crescente agli atti delegati per integrare la legislazione anche in relazione a questioni di grande rilevanza economica e sociale. Se è comprensibile l'esigenza di non gravare il procedimento legislativo con la definizione di norme dettaglio, al tempo stesso, occorre prevenire un eccesso di normazione attraverso fonti secondarie, peraltro adottate secondo procedure meno tra-

sparenti e senza che siano fissati in molti casi termini di esercizio della delega. Anche su questo punto la Camera dei deputati si riserva di verificare sistematicamente la coerenza delle clausole di delega con l'articolo 290 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea;

concorrono ad accrescere la complessità del quadro regolamentare applicabile i provvedimenti non aventi carattere formalmente vincolante (cosiddetto *soft law*), utilizzati soprattutto dalle autorità di regolazione, europee e nazionali, soprattutto nel settore bancario e finanziario. L'assenza di coerenza, anche temporale, tra i differenti livelli normativi genera incertezze interpretative e rende pertanto più difficoltosa e onerosa la conformità al quadro normativo da parte degli operatori e delle stesse istituzioni nazionali;

è altresì assente nella comunicazione una riflessione sulla necessità di non imporre, per garantire una applicazione efficace e coerente del diritto dell'UE, il passaggio in tempi troppo ridotti e ravvicinati a nuove discipline particolarmente onerose e restrittive, soprattutto in relazione al rispetto di nuovi parametri ed all'introduzione di nuove tecnologie e standard tecnici legati alle transizioni verde e digitale. L'esame approfondito dei recenti atti o progetti legislativi in materia evidenzia, anche alla luce delle audizioni dei rappresentanti del sistema produttivo italiano, una oggettiva difficoltà ad ottemperare senza adeguati periodi transitori, alle regole introdotte nell'ambito del pacchetto « Pronti per il 55% »;

al riguardo va evidenziata anche la lacunosità delle valutazioni di impatto che accompagnano alcune proposte legislative, rilevata nelle pronunce adottate dalla Commissione politiche Ue della Camera ai fini della verifica di sussidiarietà di cui al Protocollo n. 2 allegato al TUE e al TFUE. In alcuni casi tali valutazioni non appaiono intese ad una adeguata ponderazione dell'impatto delle varie opzioni regolative sugli ordinamenti nazionali e sui destinatari ma soltanto alla conferma di una linea di intervento già definita in via preliminare ed

astratta. Ciò può determinare l'adozione di discipline di difficile applicazione e di conseguenze pregiudizievoli per alcuni Paesi o categorie non motivate da alcun valore aggiunto;

è condivisibile il ricorso alla procedura *EU Pilot* da parte della Commissione europea in relazione a casi di presunta violazione del diritto dell'UE di natura tecnica o in quelli dove è opportuno raccogliere elementi fattuali o giuridici e non invece alle questioni particolarmente delicate e sensibili. Resta fermo che nell'ordinamento italiano compete in ultima istanza al Parlamento, esercitando non soltanto la funzione legislativa ma anche quella di indirizzo e controllo, valutare se ed in quale misura dare soluzione a questioni controverse in una fase precontenziosa o nella fase contenziosa;

rilevata la necessità che il presente documento finale sia trasmesso alla Commissione europea, nell'ambito del cosiddetto dialogo politico, nonché al Parlamento europeo e al Consiglio,

esprime

#### UNA VALUTAZIONE FAVOREVOLE

con le seguenti osservazioni:

a) è importante che sia rafforzato, sul piano qualitativo e quantitativo, il raccordo tra la Commissione europea e i Parlamenti nazionali nella fase di formazione del diritto e delle politiche dell'Unione, sia avvalendosi del « dialogo politico » e del meccanismo di allerta precoce per il controllo del principio di sussidiarietà, sia attraverso incontri più mirati e frequenti dei commissari europei con i Parlamenti nazionali, con particolare riferimento alle proposte legislative di maggior impatto, tenuto conto anche delle peculiarità dei singoli Stati membri ed alle loro possibilità di garantirne una loro effettiva e non eccessivamente onerosa applicazione. È auspicabile a questo scopo, tra le altre cose, che le risposte della Commissione europea alle pronunce dei parlamenti nazionali non si riducano ad un mero rinvio alle argomen-

tazioni contenute nelle relazioni illustrative delle proposte legislative o in altri documenti della Commissione europea, ma offrano una replica circostanziata e puntuale alle singole osservazioni, critiche o richieste formulate dai parlamenti stessi;

b) siano adottate tutte le iniziative utili per migliorare la qualità della regolamentazione dell'Unione europea, soprattutto attraverso una applicazione più rigorosa e sistematica dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. A questo scopo, occorre migliorare sensibilmente la qualità delle valutazioni di impatto affinché esse operino una ponderazione reale ed adeguatamente motivata — anche sulla base di dati quantitativi e qualitativi, che tengano conto delle possibili diverse situazioni degli Stati membri — di tutte le opzioni regolative, attraverso una analisi effettiva dei costi e dei benefici di ciascuna di essa. Le valutazioni di impatto dovrebbero dare conto inoltre in modo più puntuale e trasparente degli esiti delle consultazioni pubbliche svolte dalla Commissione europea;

c) siano tenute in debita considerazione, nella scelta delle forme e dei contenuti dell'intervento regolativo europeo, le specificità giuridiche, politiche, economiche, sociali e culturali di ogni Paese nonché l'impatto che la normativa proposta può produrre su ciascuno di essi;

d) alla luce di tali indicazioni, sia valutata e giustificata in modo circostanziato ed accurato la scelta del regolamento anziché della direttiva quale strumento di armonizzazione delle legislazioni nazionali. La motivazione della preferenza per il regolamento non può infatti ridursi ad un tautologico richiamo all'esigenza di prevenire il rischio di forti divergenze nelle normative nazionali di recepimento. Occorre invece che la Commissione, anche in base ad indicatori qualitativi e quantitativi, dimostri le ragioni del ricorso ad uno strumento che solitamente preclude ai legislatori statali e regionali di adottare norme di attuazione che tengano conto delle specificità giuridiche, economiche e sociali di ciascun Paese e territorio;

e) si consideri invece l'opportunità, nei settori come quello bancario e finanziario in cui permangono forti differenze dei sistemi giuridici dei singoli Paesi, di adottare testi unici europei, recanti regole uniformi tali da consentire a tutti gli operatori di confrontarsi, a parità di condizioni, su un campo da gioco livellato. Ciò anche al fine di evitare o quantomeno ridurre i casi di introduzione o mantenimento di livelli di regolazione diversi da quelli minimi richiesti dalle direttive europee (cosiddetto *Gold Plating*);

f) sia accuratamente ponderato e giustificato, in stretta coerenza con il dettato dell'articolo 290 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, il ricorso ad atti delegati per integrare la legislazione in relazione a questioni di grande rilevanza economica e sociale;

g) sia assicurato il coordinamento tra le differenti normative in vigore o in corso di adozione che insistono su un medesimo settore produttivo, al fine di prevenire oneri regolamentari non necessari e di assicurare la certezza del diritto;

h) si eviti, se non in casi debitamente motivati, l'adozione da parte di Istituzioni ed organi dell'UE di atti non aventi carattere formalmente vincolante (cosiddetto *soft law*), che può generare incertezze interpretative e rende pertanto più difficoltosa e onerosa la conformità al quadro normativo da parte degli operatori e delle stesse istituzioni nazionali;

i) siano fissati negli atti normativi che introducono nuove discipline particolarmente onerose e restrittive, soprattutto in relazione a nuove tecnologie e parametri legati alle transizioni verde e digitale, periodi transitori adeguati ed effettivi, commisurati alle peculiarità di ogni Stato — che tengano anche conto dell'eventuale adozione di atti delegati — in modo da consentire l'adattamento graduale delle amministrazioni pubbliche e del settore produttivo e da evitare squilibri socio-economici marcati tra i Paesi membri;

j) sia assicurata sistematicamente, in coerenza con il principio di proporzionalità, la preferenza per la scelta regolativa che abbia l'impatto minimo necessario sui destinatari, con particolare riferimento alle piccole e media imprese;

k) il ricorso alla procedura *EU Pilot* da parte della Commissione europea sia mantenuto esclusivamente in relazione ai casi di presunta violazione del diritto dell'UE di natura tecnica o in quelli dove è opportuno raccogliere elementi fattuali o giuridici e non invece alle questioni particolarmente delicate e sensibili;

l) il Governo, ottemperando agli obblighi previsti dalla legge n. 234 del 2012, trasmetterà in modo sistematico e tempestivo alle Camere le informazioni e i documenti relativi alle procedure di infrazione e a quelle in materia di aiuti di Stato, nonché, ove appropriato, ai cosiddetti casi *EU Pilot*.

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA



\*190180049100\*