

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XVIII
n. 32

XIV COMMISSIONE (POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA)

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

Relazione 2024 della Commissione europea sui principi di sussidiarietà e di proporzionalità
e sui rapporti con i Parlamenti nazionali (COM(2025) 473 *final*)

Approvato il 22 giugno 2026

DOCUMENTO FINALE APPROVATO DALLA COMMISSIONE

La XIV Commissione,

esaminata la Relazione 2024 della Commissione europea sui principi di sussidiarietà e di proporzionalità e sui rapporti con i Parlamenti nazionali (COM(2025) 473 final);

premesso che:

i principi dei Trattati relativi alle competenze dell'Unione e al rispetto dell'identità costituzionale degli Stati membri sono uno dei cardini della costruzione europea e richiedono pertanto meccanismi effettivi, verificabili e rigorosi di applicazione e di controllo;

in base all'articolo 10, paragrafo 2, del TUE la funzione primaria dei Parlamenti nazionali nel sistema costituzionale dell'Unione europea è quella di assicurare – attraverso i meccanismi d'indirizzo e controllo previsti in ciascun ordinamento – la responsabilità dei rispettivi Governi per l'azione condotta nel Consiglio e nel Consiglio europeo; rispetto a questa funzione primaria, rivestono comunque un forte rilievo le prerogative d'intervento diretto dei Parlamenti nazionali nel processo decisionale europeo elencate dall'articolo 12 del TUE e/o disciplinate da norme specifiche dei Protocolli e dei Trattati, quali il controllo di sussidiarietà; esse costituiscono, al fine di rafforzare la legittimazione democratica dell'UE, un canale di azione aggiuntivo e complementare che può contribuire in particolare a migliorare la base di valutazione per formulare le iniziative politiche e legislative dell'UE;

l'esame della relazione annuale in parola costituisce pertanto l'occasione per operare una valutazione sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, come pure sullo stato dei rapporti tra i Parlamenti nazionali e la Commissione europea;

tuttavia la Relazione in esame, come le precedenti, offre esclusivamente un quadro riepilogativo delle attività svolte dai Parlamenti nazionali nei rapporti con la Commissione europea ma non reca una valutazione sulla effettività di queste relazioni né tiene conto in alcun modo delle proposte avanzate da alcune assemblee, come la Camera, per migliorare l'interlocazione reciproca;

considerato che:

la Relazione, riferendosi all'anno 2024, rappresenta una situazione, a partire dai dati statistici, ampiamente superata; inoltre, come la stessa Commissione europea riconosce, il 2024 è stato un anno di transizione in cui l'attività dei Parlamenti nazionali è rallentata in corrispondenza con la conclusione della legislatura europea e con il riavvio del ciclo istituzionale 2024-2029; in particolare, la Commissione europea, in attesa del suo rinnovo, ha ridotto al minimo la presentazione di nuovi progetti legislativi e conseguentemente anche i Parla-

menti nazionali hanno diminuito il numero di pronunce trasmesse alla Commissione stessa;

i dati relativi all'attività della Camera in materia di Unione europea evidenziano una fortissima crescita del numero di atti esaminati e delle pronunce espresse, in particolare nell'ambito del controllo di sussidiarietà; in particolare, al 31 maggio 2026, la Camera ha esaminato, a fronte degli 82 complessivi del periodo corrispondente della passata legislatura, 198 progetti di atti e altri documenti dell'UE, di cui 142 nell'ambito della verifica di sussidiarietà; le Commissioni permanenti hanno approvato 31 documenti finali sul merito, mentre la Commissione politiche UE ha adottato 103 documenti in esito al controllo di sussidiarietà, di cui 15 pareri motivati; tutti i documenti in questione sono stati trasmessi, nell'ambito del dialogo politico, alla Commissione europea che, sempre alla data del 31 maggio 2026, ha fatto pervenire alla Camera 110 risposte; anche le pronunce adottate dall'Assemblea della Camera in materia di UE segnano un significativo incremento rispetto al periodo corrispondente della passata legislatura, passando da 19 a 76; il numero di audizioni di commissari europei presso le commissioni di Camera e Senato rimane in sostanza invariato;

questi dati confermano come la Camera abbia operato una valutazione sistematica dell'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità sia in merito a singoli progetti di atti sia in occasione dell'esame del programma di lavoro della Commissione europea o di altri documenti di strategia e azione; più in generale, la Camera interviene efficacemente in tutte le fasi del processo decisionale europeo, contribuendo a definire la posizione negoziale del Paese in tutte le fasi del processo decisionale europeo;

le statistiche ricavabili dal sito IPEX evidenziano inoltre come la Camera dei deputati sia costantemente tra le assemblee più attive a livello di Unione europea per numero di progetti di atti esaminati e per pronunce trasmesse alle Istituzioni dell'UE;

a fronte di questa crescita quantitativa e qualitativa non sembra essersi tuttavia registrato alcun miglioramento nei rapporti tra la Commissione europea e la Camera nonché, più in generale, nei rapporti con i Parlamenti nazionali;

la qualità delle risposte della Commissione europea ai contributi trasmessi dalla Camera nell'ambito del dialogo politico rimane insoddisfacente, risolvendosi in una mera riproposizione delle argomentazioni contenute nella relazione illustrativa delle proposte iniziali o, ove presente, nelle valutazioni di impatto;

sembra mancare nella cultura politica e amministrativa della Commissione europea un'adeguata considerazione del ruolo che le assemblee legislative svolgono nei rispettivi ordinamenti e del contributo che esse possono offrire alla migliore elaborazione delle politiche e della normativa dell'Unione: ne è indice l'assenza di qualsivoglia proposta o iniziativa specifica per valorizzare il ruolo dei Parlamenti nazionali nell'ambito degli Orientamenti politici della Commissione europea 2024-2029, che sanciscono invece l'impegno a rinsaldare il rapporto con il Parlamento europeo e a promuovere forme di democrazia partecipativa;

lo stesso approccio si ritrova nella comunicazione « Un corpus di norme UE più semplice, più chiaro e di applicazione più efficace », presentata dalla Commissione europea il 28 aprile 2026, che non contiene, analogamente a precedenti iniziative in materia di produzione e attuazione della normativa europea, alcun riferimento al ruolo dei Parlamenti nazionali e alle numerose proposte da essi avanzate, sia individualmente sia nelle sedi di cooperazione interparlamentare;

anche l'esperienza maturata dalla Camera in occasione di incontri svolti o contatti avuti con i servizi della Commissione europea in vista della preparazione della relazione annuale sullo Stato di diritto è profondamente negativa, denunciando una scarsa conoscenza e una forte sottovalutazione da parte dei medesimi servizi del ruolo costituzionale centrale del Parlamento italiano – e in generale dei Parlamenti nazionali – nella formazione nel proprio ordinamento delle decisioni politiche e legislative rilevanti ai fini della valutazione del rispetto dello Stato di diritto: conseguentemente molte considerazioni contenute nelle sezioni del Rapporto annuale concernenti l'Italia appaiono indice di una analisi gravemente superficiale e parziale dei meccanismi istituzionali italiani, ad iniziare dal procedimento legislativo e, in questo ambito, delle procedure parlamentari;

nell'approccio della Commissione europea i Parlamenti nazionali sembrano spesso considerati al più come istituzioni che devono recepire e attuare, senza margini di discrezionalità, con norme di rango legislativo il diritto dell'Unione mentre, in relazione alla elaborazione delle politiche comuni sono nella sostanza equiparati agli *stakeholders*: questo approccio è in palese contrasto con il ruolo attribuito dai Trattati ai Parlamenti nazionali e pregiudica gravemente il funzionamento della democrazia in Europa;

al di là delle procedure e degli strumenti esistenti, nessun salto di qualità nell'interlocuzione tra i Parlamenti nazionali e la Commissione europea sarà pertanto possibile se non si attuerà un significativo cambiamento della cultura politica e amministrativa della Commissione stessa;

tenuto altresì conto che il ruolo dei Parlamenti nazionali è fortemente pregiudicato da alcune tendenze della produzione legislativa europea, come rilevato dalla Camera nella risoluzione 6-00250 approvata il 28 maggio 2026 dall'Assemblea in esito all'esame della Relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'UE e del Programma di lavoro annuale della Commissione europea per il 2026; in particolare:

l'avvio del ciclo istituzionale 2024-2029 ha confermato, accentuando una tendenza già consolidatasi nelle ultime due legislature europee, il ricorso quasi sistematico da parte della Commissione europea, anche per disciplinare settori di grandissima delicatezza e caratterizzati da forti specificità nazionali, a proposte di regolamento piuttosto che di direttiva; con sempre maggiore frequenza la preferenza per il regolamento non viene giustificata in modo circostanziato e articolato dalla Commissione europea, come richiesto dall'articolo 5 del Protocollo n. 2 allegato al trattato di Lisbona, ma è fondata piuttosto su un generico richiamo ad esigenze di maggiore uniformità e tempe-

stività nell'attuazione della normativa europea: questo approccio non è pertanto coerente con i principi di sussidiarietà e di proporzionalità, come più volte denunciato dalla Commissione politiche dell'UE nelle sue pronunce su specifici progetti legislativi, nonché in occasione di incontri interparlamentari, in particolare in seno alla COSAC;

si registra altresì un ampio e ormai quasi sistematico conferimento alla Commissione europea del potere di adottare regolamenti delegati ed esecutivi per la definizione di aspetti molto importanti e politicamente sensibili della normativa europea, senza una delimitazione dell'ambito oggettivo di intervento e di criteri e principi direttivi;

queste tendenze pregiudicano fortemente sia il margine di intervento dei Parlamenti nazionali nella formazione della normativa europea, sia l'attività legislativa, a livello statale e regionale, nella fase di attuazione della medesima normativa adottata nell'ordinamento interno;

configura altresì una evidente violazione dell'articolo 5 del Protocollo n. 2, la mancata presentazione da parte della Commissione europea, in relazione a gran parte delle proposte legislative presentate nell'attuale ciclo istituzionale, di valutazioni di impatto; tale omissione infatti ha l'effetto di non rendere verificabile la scelta delle varie opzioni regolative disponibili e di limitare fortemente anche la capacità dei Parlamenti nazionali e degli altri attori interessati di valutare gli effetti ordinamentali, come pure quelli economici e sociali, delle iniziative legislative dell'UE;

è pertanto necessario, per garantire il pieno rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, che le nuove iniziative legislative dell'UE siano presentate solo quando realmente necessario e che esse siano sempre fondate su valutazioni di impatto; occorre altresì proseguire il processo di semplificazione normativa e di riduzione degli oneri intrapreso nell'attuale ciclo istituzionale europeo;

ritenuto altresì deprecabile che la Commissione europea non abbia assicurato regolarmente la sua partecipazione, a livello di Commissari, alle conferenze interparlamentari, in particolare a quelle aventi una cornice istituzionale come la COSAC, il Gruppo di controllo su Europol, la Conferenza sulla *governance* economica, la Conferenza sulla politica estera e di sicurezza comune;

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 NEGATIVA

con le seguenti osservazioni ai fini del miglioramento delle relazioni tra Commissione europea e Parlamenti nazionali:

a) sia rafforzato in modo effettivo, 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'U-

nione: ciò 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;

b) siano in particolare presi in considerazione, in modo sistematico e dando conto in modo effettivo e puntuale dei relativi seguiti, i rilievi formulati dai Parlamenti nazionali, nell'ambito della procedura di allerta precoce e del dialogo politico, nonché dalle regioni e dalle autonomie locali; è necessario in particolare che le risposte della Commissione europea alle pronunce dei Parlamenti nazionali offrano una replica circostanziata e puntuale alle singole osservazioni, critiche o richieste formulate dai Parlamenti stessi;

c) sia riservata, anche al di fuori delle procedure sopra richiamate, un'attenzione specifica e prioritaria da parte dei servizi della Commissione europea all'interlocuzione con i Parlamenti nazionali in tutte le procedure pertinenti, tenendo conto del ruolo costituzionale che non consente in alcuna misura di equipararli agli *stakeholders*; ciò con particolare riguardo alle consultazioni pubbliche, alle iniziative che attengono al miglioramento della qualità della regolamentazione europea e nazionale, alla sua attuazione, nonché alla preparazione delle relazioni annuali sullo Stato di diritto;

d) si valuti a questo scopo la regolare organizzazione, da parte della Commissione europea, di visite e incontri dei propri servizi con gli organi parlamentari e con le amministrazioni dei Parlamenti nazionali, volti a promuovere la migliore conoscenza reciproca e lo scambio di migliori prassi;

e) sia assicurata, in coerenza con i Trattati, con il Protocollo n. 2 e con l'Accordo interistituzionale « Legiferare meglio » del 2016, l'adeguata motivazione delle proposte legislative della Commissione europea, come pure degli emendamenti più significativi approvati dal Parlamento europeo e del Consiglio, sotto il profilo del rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità: a questo scopo andrebbero forniti appositi indicatori qualitativi e quantitativi per motivare la scelta dello strumento normativo e per evidenziare la necessità ed il valore aggiunto dell'intervento legislativo a livello unionale;

f) nella scelta delle forme e dei contenuti dell'intervento regolativo europeo si tengano, sempre in applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, in debita considerazione le specificità giuridiche, politiche, economiche, sociali, territoriali e culturali di ogni Paese, nonché l'impatto che la normativa proposta può produrre su ciascuno di essi;

g) 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; desta in questo senso forte preoccupazione l'approccio preannunciato dalla

Commissione europea nella richiamata Comunicazione « Un *corpus* di norme UE più semplice, più chiaro e di applicazione più efficace », che auspica un ricorso ancor più sistematico al regolamento e all'armonizzazione massima;

h) le proposte legislative della Commissione europea siano sempre accompagnate, in coerenza con l'articolo 5 del Protocollo n. 2, da valutazioni di impatto accurate che ponderino adeguatamente tutte le opzioni regolative, sulla base di maggiori dati ed elementi fattuali; le valutazioni di impatto siano aggiornate o riviste nel corso del processo legislativo, a seguito di modifiche da parte dei colegislatori o alla sopravvenienza di novità significative nel contesto politico, economico e sociale;

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 medie imprese;

k) prosegua il processo di semplificazione della normativa europea attraverso la revisione dell'intero *acquis* regolamentare dell'UE e sia assicurata una particolare attenzione agli effetti delle nuove iniziative sulle micro, piccole e medie imprese, secondo il principio « *Think Small First* »;

l) si tenga, allo stesso tempo, conto dei rischi di un eccesso di semplificazione derivanti dalla abrogazione di disposizioni vigenti necessarie per assicurare il funzionamento di meccanismi essenziali per l'applicazione delle politiche di settore;

m) sia garantita una maggiore trasparenza delle attività del Consiglio dell'UE, propedeutica ad un ruolo più incisivo dei Parlamenti nazionali; a questo riguardo è necessario garantire l'accesso regolare e sistematico dei Parlamenti nazionali agli atti e ai lavori preparatori del Consiglio, in particolare attraverso il mantenimento della possibilità di consultare la banca dati Delegates;

n) la Commissione europea consideri prioritaria anche la collaborazione con gli enti regionali e locali, specie quelli con poteri legislativi, associandoli meglio durante tutto il ciclo politico e legislativo, con particolare attenzione alla fase pre-legislativa;

o) sia assicurata la regolare partecipazione dei commissari europei competenti alle riunioni interparlamentari in ambito UE, con particolare riguardo alle conferenze parlamentari che hanno una cornice istituzionale.



190180202080