Parlamento europeo
2024-2029

Commissione giuridica

2025/2015(INI)

20.10.2025

PROGETTO DI RELAZIONE

su adeguatezza, sussidiarietà e proporzionalità normative dell'Unione europea – relazione "Legiferare meglio" relativa agli anni 2023 e 2024
(2025/2015(INI))

Commissione giuridica

Relatore: Jörgen Warborn

INDICE

Pagina

PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO 3

MOTIVAZIONE.....8

ALLEGATO: DICHIARAZIONE DEI CONTRIBUTI.....9

PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

su adeguatezza, sussidiarietà e proporzionalità normative dell'Unione europea – relazione "Legiferare meglio" relativa agli anni 2023 e 2024

(2025/2015(INI))

Il Parlamento europeo,

– visto l'articolo 5 del trattato sull'Unione europea (TUE), in particolare i principi di sussidiarietà e di proporzionalità ivi sanciti,

– visto il protocollo (n. 1) del trattato sul funzionamento dell'Unione europea sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea[1],

– visto il protocollo (n. 2) del trattato sul funzionamento dell'Unione europea sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità[2],

– visto l'accordo interistituzionale "Legiferare meglio" tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea, del 13 aprile 2016[3],

– vista la relazione annuale 2023 della Commissione, del 25 ottobre 2024, sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità e sui rapporti con i parlamenti nazionali (COM(2024)0493),

– vista la relazione annuale 2024 della Commissione, dell'8 settembre 2025, sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità e sui rapporti con i parlamenti nazionali (COM(2025)0473),

– vista la sua risoluzione del 24 giugno 2021 sull'adeguatezza, la sussidiarietà e la proporzionalità normative dell'Unione europea – relazione "Legiferare meglio" relativa agli anni 2017, 2018 e 2019[4],

– vista la sua risoluzione del 23 novembre 2023 sull'adeguatezza, la sussidiarietà e la proporzionalità normative dell'Unione europea – relazione "Legiferare meglio" relativa agli anni 2020, 2021 e 2022[5],

– vista la sua risoluzione del 17 gennaio 2024 sull'applicazione delle disposizioni del trattato relative ai parlamenti nazionali[6],

– viste tutte le precedenti comunicazioni della Commissione in merito alla necessità di una migliore regolamentazione al fine di conseguire migliori risultati a vantaggio dei cittadini dell'Unione europea,

---

[1] GU C 202, 7.6.2016, pag. 203, ELI: http://data.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2016/pro_1/oj.
[2] GU C 202, 7.6.2016, pag. 206, ELI: http://data.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2016/pro_1/oj.
[3] GU L 123, 12.5.2016, pag. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/agree_interinstit/2016/512/oj.
[4] GU C 81 dell'18.2.2022, pag. 74.
[5] GU C, C/2024/4228, 24.7.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/4228/oj.
[6] GU C, C/2024/5714, 17.10.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/5714/oj.

– vista la relazione di Mario Draghi del 9 settembre 2024 dal titolo "The future of European competitiveness: A competitiveness strategy for Europe" (Il futuro della competitività europea – Una strategia di competitività per l'Europa) (relazione Draghi),

– vista la relazione di Enrico Letta dell'aprile 2024 dal titolo "Much more than a market" (Molto più di un mercato) (relazione Letta),

– visto l'articolo 55 del suo regolamento,

– vista la relazione della commissione giuridica (A10-0000/2025),

A. considerando che, a norma dell'articolo 5 TUE, la delimitazione delle competenze dell'UE si fonda sul principio di attribuzione; che l'esercizio delle competenze dell'UE si fonda sui principi di sussidiarietà e proporzionalità.

B. considerando che legiferare meglio è una responsabilità condivisa tra le istituzioni dell'UE e gli Stati membri, il che richiede un impegno a favore della trasparenza, della proporzionalità e della responsabilità;

C. considerando che i parlamenti nazionali sono i custodi naturali del principio di sussidiarietà e svolgono un ruolo cruciale nel garantire il rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità attraverso il dialogo interparlamentare e il sistema di allarme rapido, che consente ai parlamenti e/o alle camere nazionali di presentare un parere motivato qualora ritengano che una proposta legislativa non rispetti il principio di sussidiarietà;

D. considerando che oneri normativi eccessivi ostacolano la competitività, l'innovazione e la crescita delle imprese dell'UE, con effetti particolarmente negativi sulle piccole e medie imprese (PMI);

E. considerando che le pratiche di sovraregolamentazione compromettono non solo l'applicazione uniforme della legislazione dell'UE, ma anche la fiducia dei cittadini nell'UE e creano oneri eccessivi;

F. considerando che il principio "one in, two out" non dovrebbe essere inteso come un obiettivo numerico per gli atti legislativi, ma piuttosto come un meccanismo basato sui costi volto a conseguire una riduzione netta tangibile dei costi normativi; che l'attenzione deve continuare a concentrarsi sui costi amministrativi, di conformità e di attuazione totali imposti alle imprese, garantendo che eventuali nuovi obblighi siano bilanciati dalla doppia eliminazione o semplificazione delle attuali norme in materia di costi equivalenti;

Sussidiarietà e proporzionalità

1. ricorda che, in virtù dei principi di sussidiarietà e proporzionalità sanciti dall'articolo 5 TUE, l'UE ha l'obbligo di legiferare solo laddove e nella misura in cui ciò sia necessario; ricorda che l'obiettivo di tale obbligo è quello di legiferare il più vicino possibile ai cittadini dell'UE, includendo sia i singoli individui sia le imprese;

2. osserva che nel 2023 i parlamenti nazionali hanno presentato 22 pareri motivati, un terzo in meno rispetto al 2022, in linea con la tendenza al ribasso nel lungo periodo del

numero di pareri motivati; osserva che si è registrata anche una crescita della partecipazione dei parlamenti nazionali al più ampio dialogo politico con la Commissione, con un aumento di oltre il 10 % rispetto al 2022;

3. osserva che, oltre al meccanismo di controllo della sussidiarietà istituito dal protocollo n. 2, la Commissione ha avviato un dialogo politico nel 2006, attraverso il quale sono stati presentati 402 pareri nel 2023; osserva inoltre che, in tali comunicazioni, i parlamenti nazionali si sono concentrati sul programma di lavoro della Commissione per il 2023;

4. osserva che il 2024 ha segnato 15 anni dall'entrata in vigore e applicazione del trattato di Lisbona, che ha introdotto livelli più elevati di controllo parlamentare e di responsabilità democratica nell'UE, in particolare attraverso i principi di sussidiarietà e proporzionalità;

5. osserva che il 2024 è stato anche un anno di transizione tra due mandati della Commissione, durante il quale l'intensità del controllo parlamentare nazionale generalmente diminuisce; osserva che ciò è avvenuto anche nel 2024, nel corso del quale i parlamenti nazionali hanno presentato 252 pareri, di cui 14 erano pareri motivati; osserva che, sebbene si tratti di una diminuzione considerevole rispetto al 2023, non è inusuale per un anno di transizione e ha rappresentato una diminuzione più modesta rispetto all'anno di transizione precedente, il 2019;

6. osserva che nel 2024 è stata introdotta per la prima volta dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea un'azione da parte di una camera di un parlamento nazionale, volta all'annullamento di un atto legislativo con l'argomento che esso eccedeva le competenze dell'UE e violava il principio di sussidiarietà; osserva inoltre che nel 2024 la Corte di giustizia dell'Unione europea ha annullato una disposizione di un regolamento aggiunta durante i negoziati legislativi in quanto non vi erano informazioni sufficienti per valutarne e stabilirne inequivocabilmente la proporzionalità; ribadisce, alla luce di quanto precede, che i principi di sussidiarietà e proporzionalità rimangono essenziali per la legittimità dell'UE e chiede una cooperazione più stretta e un dialogo strutturato rafforzato con i parlamenti nazionali;

Legiferare meglio

7. sottolinea che, nonostante i progressi compiuti nell'ambito dell'agenda "Legiferare meglio", la legislazione dell'UE continua a generare oneri normativi eccessivi;

8. ritiene che, al fine di conseguire gli obiettivi dell'agenda "Legiferare meglio", sia necessario migliorare la qualità e l'utilizzo delle valutazioni d'impatto; evidenzia, in particolare, il problema per cui le valutazioni d'impatto si concentrano esclusivamente sulle proposte legislative così come sono presentate e che queste ultime spesso non vengono adeguatamente valutate dopo la loro adozione o attuazione;

9. sottolinea che tutte le principali iniziative legislative e politiche dovrebbero essere accompagnate da un'analisi costi-benefici; ritiene che tali analisi siano indispensabili per elaborare politiche basate su dati concreti e per mantenere la fiducia dei cittadini e delle imprese nella legislazione dell'UE; ritiene che, nelle situazioni in cui non viene elaborata alcuna valutazione d'impatto, occorra preparare in una fase successiva un'analisi costi-benefici che accompagni la proposta;

10. riconosce che i meccanismi attuali, destinati a controllare l'onere legislativo, come l'approccio "one in, one out", faticano a funzionare efficacemente a causa della mancanza di adeguate valutazioni ex post del costo effettivo della normativa; ritiene inoltre che l'assenza di meccanismi efficaci per rimuovere misure obsolete o ridondanti costituisca una grave lacuna;

11. invita la Commissione a intensificare ulteriormente gli sforzi per ridurre gli obblighi normativi per i cittadini e le imprese; ritiene insufficiente, a tale riguardo, l'attuale approccio "one in, one out"; chiede pertanto che venga istituito un approccio "one in, two out" al fine di ridurre realmente l'onere normativo, anziché limitarsi a mantenere lo status quo regolamentare; sostiene che l'istituzione di un approccio "one in, two out" dovrebbe includere una metodologia chiara e un meccanismo di monitoraggio indipendente per conseguire una riduzione netta dei costi normativi; chiede che il ruolo del comitato per il controllo normativo sia rafforzato a tale riguardo;

12. è del parere che, nei casi in cui il comitato per il controllo normativo emette un parere negativo su una valutazione d'impatto, in particolare quando vengono individuate preoccupazioni significative in materia di competitività, il Parlamento dovrebbe essere informato in modo adeguato e tempestivo per valutare se procedere con la proposta o respingerla;

13. osserva che l'indagine annuale sugli oneri a cura della Commissione svolge un ruolo centrale nel monitorare i progressi in materia di riduzione degli oneri; sottolinea, tuttavia, la necessità di una maggiore trasparenza riguardo al calcolo e alla metodologia utilizzati per misurare i costi e gli effetti cumulativi, al fine di garantire l'obbligo di rendere conto e la comparabilità tra i diversi settori politici;

14. osserva che gli obblighi di comunicazione generano spesso costi amministrativi considerevoli per le imprese, in particolare per le PMI; ritiene che tali obblighi debbano essere riconosciuti come un servizio di interesse generale; invita pertanto la Commissione a valutare la fattibilità di istituire meccanismi attraverso i quali le imprese possano ricevere un compenso finanziario per gli adempimenti di comunicazione obbligatori; invita la Commissione a presentare una relazione che individui le tipologie di obblighi di comunicazione per i quali tali schemi di compensazione potrebbero essere appropriati;

Adeguatezza della regolamentazione e legiferare meglio per la competitività

15. ricorda che la relazione Draghi ha sottolineato che la semplificazione delle norme è uno dei tre obiettivi generali di un partenariato europeo rinnovato[7]; ricorda inoltre che, analogamente, la relazione Letta sottolinea che la regolamentazione dovrebbe agevolare, anziché ostacolare, l'attività economica e l'innovazione all'interno del mercato unico[8];

16. accoglie con favore l'introduzione, nel 2023, del nuovo controllo relativo alle PMI e alla competitività, che è diventato un allegato obbligatorio alle valutazioni d'impatto;

[7] Mario Draghi, "The future of European Competitiveness – A Competitiveness Strategy for Europe" (Il futuro della competitività europea – Una strategia di competitività per l'Europa), Commissione europea, 9 settembre 2024, parte A, pagg. 67-68.
[8] Enrico Letta, "Much more than a Market" (Molto più di un mercato), Consiglio europeo, aprile 2024, pag. 130.

accoglie con favore l'impegno della presidente della Commissione Ursula von der Leyen secondo cui questo nuovo controllo delle PMI e della competitività contribuirà a evitare oneri normativi mantenendo nel contempo standard elevati; osserva che alle parole devono ora seguire le azioni;

17. ribadisce l'importanza del principio "pensare anzitutto in piccolo" quale pietra angolare di una migliore regolamentazione, garantendo che le esigenze e le capacità delle PMI siano sistematicamente prese in considerazione in ogni fase del ciclo politico, dalla progettazione all'attuazione e alla valutazione;

18. accoglie con favore l'impegno della Commissione di ridurre gli obblighi di comunicazione del 25 %, ma sottolinea che tale obiettivo deve essere più ambizioso; accoglie pertanto con favore l'inclusione di una riduzione del 35 % dei costi amministrativi e di comunicazione per le PMI; ricorda inoltre che gli obblighi di comunicazione costituiscono solo una piccola parte dell'onere normativo totale, che comprende anche i costi amministrativi, di attuazione e di conformità; osserva che l'obiettivo del 25 % della Commissione dovrebbe pertanto essere considerato nell'ambito dell'obiettivo più ampio di ridurre i costi totali e le complessità; chiede, di conseguenza, un approccio più ambizioso, che miri a una riduzione del 30 % di tutti i costi normativi e del 35 % dei costi normativi per le PMI e le scale-up;

19. sottolinea che gli strumenti digitali e le soluzioni basate sull'IA presentano un grande potenziale per contribuire a semplificare la conformità e ridurre i costi normativi; ritiene necessario esaminare ulteriormente il potenziale degli strumenti digitali di fornire soluzioni migliori e più rapide a tale riguardo;

20. mette in guardia contro il persistente problema della sovraregolamentazione da parte degli Stati membri nel recepimento delle direttive; esorta gli Stati membri ad astenersi da tali pratiche di sovraregolamentazione e invita la Commissione a individuare e pubblicare esempi di tali pratiche nelle sue relazioni annuali di attuazione;

°

° °

21. incarica la sua Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio e alla Commissione.

MOTIVAZIONE

La presente relazione esamina la nozione "legiferare meglio" nell'UE nel 2023 e nel 2024, sottolineando la responsabilità condivisa tra le istituzioni e gli Stati membri. Il Parlamento chiede una riduzione del 30 % dei costi normativi e del 35 % per le PMI, nonché il rafforzamento delle valutazioni e delle analisi dell'impatto e una diminuzione della sovraregolamentazione. Sollecita il passaggio da "one in, one-out" a "one in, two out", rafforzando la sussidiarietà e il ruolo del comitato per il controllo normativo per quanto riguarda l'indipendenza e la trasparenza.

ALLEGATO: DICHIARAZIONE DEI CONTRIBUTI

Conformemente all'allegato I, articolo 8, del regolamento, il relatore dichiara di aver incluso nella sua relazione contributi su questioni attinenti all'oggetto del fascicolo che ha ricevuto, ai fini dell'elaborazione del progetto di relazione, dai rappresentanti di interessi che rientrano nell'ambito di applicazione dell'accordo interistituzionale su un registro per la trasparenza obbligatorio[1], o dai rappresentanti delle pubbliche autorità di paesi terzi, incluse le loro missioni diplomatiche e ambasciate, qui di seguito elencati:

Entità e/o persona
NNR
Business Europe
Confederation of Swedish Enterprises

L'elenco che precede è compilato sotto l'esclusiva responsabilità del relatore.

Quando delle persone fisiche sono identificate nell'elenco con il loro nome, la loro funzione o entrambi, il relatore dichiara di aver sottoposto alle persone fisiche interessate l'informativa del Parlamento europeo sulla protezione dei dati n. 484 (https://www.europarl.europa.eu/data-protect/index.do), che definisce le condizioni applicabili al trattamento dei loro dati personali e i diritti connessi a tale trattamento.

[1] Accordo interistituzionale del 20 maggio 2021 tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea su un registro per la trasparenza obbligatorio (GU L 207 dell'11.6.2021, pag. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/agree_interinstit/2021/611/oj).