dossier

21 aprile 2022

Documentazione per le Commissioni
RIUNIONI INTERPARLAMENTARI

Riunione interparlamentare della Commissione Giuridica del Parlamento europeo "Il meccanismo di sussidiarietà dell'UE"

Bruxelles, 25 aprile 2022

XVIII LEGISLATURA

Senato della Repubblica
Camera dei deputati

XVIII LEGISLATURA

Documentazione per le Commissioni

RIUNIONI INTERPARLAMENTARI

Riunione interparlamentare della Commissione Giuridica del Parlamento europeo “Il meccanismo di sussidiarietà dell’UE”

Bruxelles, 25 aprile 2022

SENATO DELLA REPUBBLICA	CAMERA DEI DEPUTATI
SERVIZIO STUDI DOSSIER EUROPEI	UFFICIO RAPPORTI CON L’UNIONE EUROPEA
N. 172	N. 95

Servizio Studi

TEL. 06 6706-2451 - studi1@senato.it - @SR_Studi

Dossier europei n. 172

Ufficio rapporti con l'Unione europea

Tel. 06-6760-2145 - cdrue@camera.it - @CD_europa

Dossier n. 95

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

I N D I C E

ORDINE DEL GIORNO DELLA RIUNIONE

INTRODUZIONE.....1

LA COMMISSIONE GIURIDICA (JURI) DEL PARLAMENTO EUROPEO 3

SESSIONE I: COME RENDERE I PARERI MOTIVATI PIÙ EFFICACI E MIGLIORARE IL DIALOGO POLITICO - PROSPETTIVE DEI PARLAMENTI NAZIONALI E DELL'EUROPA 5

Il principio di sussidiarietà.....5

Il dialogo politico.....10

I lavori della Task force sulla sussidiarietà e proporzionalità e le proposte della Commissione europea nella scorsa legislatura europea.....11

Il Documento finale approvato dalla Commissione Politiche dell'UE della Camera dei deputati il 19 febbraio 2019.....12

Il dibattito sul rafforzamento del ruolo dei Parlamenti nazionali nell'ambito della Conferenza sul futuro dell'Europa e nell'ambito della COSAC 13

Relazione annuale 2020 della Commissione europea sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità e sui rapporti con i Parlamenti nazionali.....17

Le procedure parlamentari per l'esame degli atti europei nell'ambito del controllo di sussidiarietà e del dialogo politico 19

SESSIONE II: IL RUOLO DEL COMITATO DELLE REGIONI NEL CONTROLLO DELLA SUSSIDIARIETA' 21

SESSIONE III: VALUTARE LA PROPORZIONALITÀ DELLA LEGISLAZIONE DELL'UE 25

SESSIONE IV: BUONE PRATICHE PER EVITARE IL "*GOLD PLATING*" NELL'ATTUAZIONE DEL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA.....27

Iniziative della Commissione europea per la qualità della legislazione 28

Interparliamentary Committee Meeting

Committee on Legal Affairs

The EU's Subsidiarity mechanism

European Parliament,
Brussels Antall 2Q2,
and by remote participation

Monday, 25 April 2022
13.45- 15.45

13.45- 13.50 **Welcome words**

Adrián Vázquez Lázara
Chair of the Committee on Legal Affairs, European Parliament

13.50 - 13.55 **Introduction to the topic**

Nacho Sánchez Amor
Standing rapporteur on Subsidiarity

13.55 - 14. 30 **How to make the Reasoned Opinions more efficient and improve political dialogue - National parliaments' and European perspectives**

- ***Mr Brian Leddin***
  Cathaoirleach of the Joint Committee on Environment and Climate Action of the Houses of the Oireachtas, Ireland

- ***Dr. Cristina Ares Castro-Conde***
  Senior lecturer at the Department of Political Science and Sociology of the University of Santiago de Compostela, and author of the study

"The Early Warning System (EWS): a faulty playground on which to trigger the "solidarity card"

- ***Dr. Diane Fromage***
  Professor of European Law at the University of Salzburg, Austria, and author of the Study: *"Controlling subsidiarity in today's EU: the role of the European Parliament and the national parliaments*[1]*"*

The subsidiarity control mechanism applies in areas where the EU does not have exclusive competence.
In cases where national Parliaments consider that draft legislative acts do not comply with subsidiarity, they can send a reasoned opinion to the Commission within eight weeks.
National Parliaments also can issue opinions on Commission documents or policy areas where the Commission has power to act. The Commission aims to reply to such opinions within three months.

14.30 - 14.45 The role of the Committee of the Regions in the subsidiarity check

- ***Mr Karl-Heinz Lambertz***
  President/Chair of the Subsidiarity Steering Group of the COR

Since the entry into force of the Lisbon Treaty the Committee of the Regions (CoR) is vested with more responsibilities regarding subsidiarity. It now has the right to bring an action before the EU Court of Justice on the grounds of infringement of the subsidiarity principle.

14.45- 15.05 Debate in the presence of the EC

15.05- 15.15 Assessing proportionality of EU law

- ***Ms Dorota Denning***
  Member of the Regulatory Scrutiny Board (RSB)

RSB provides central quality control and support for Commission impact assessments and evaluations at early stages of the legislative process, in order to identify opportunities for simplification prior to the Commission proposing the revision of any existing law or adoption of a new one.

15.15 - 15.30 Good practices in avoiding "gold plating" in the implementation of EU law

- ***Mr. Alexander Christiansson***
  Member of the Committee on Industry and Trade
  of the Swedish Riksdag

[1] Study commissioned for the JURI Committee by the Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs.

- ***Mr Philippe Bonnecarrère (TBC)***
  Vice-president of the Commission for Constitutional Laws, legislation, universal suffrage, Regulations and general administration of the French Senate

Member States' parliaments should not be prevented from maintaining or taking more ambitious measures and adopting higher standards in cases where only minimum standards are defined by Union law. In some cases, Member States need to add elements of national importance when implementing EU rules. The practice of 'gold plating' however translates into additional unnecessary regulatory or administrative burden for citizens and stakeholders; some Members States have already adopted guidelines on how to avoid gold-plating.

15.30- 15.40 **Debate in the presence of the EC**

15.40- 15.45 **Closing remarks**

Adrián Vázquez Lázara
Chair of the Committee on Legal Affairs, European Parliament

15.45 **End of meeting**

INTRODUZIONE

Il 25 aprile 2022 la Commissione giuridica del Parlamento europeo svolgerà un incontro interparlamentare (in formato ibrido, in presenza e videoconferenza) sul tema "Il meccanismo di sussidiarietà dell'Unione europea".

L'incontro sarà articolato nelle seguenti sessioni di lavoro: 1) Come rendere i pareri motivati più efficaci e migliorare il dialogo politico - Prospettive dei Parlamenti nazionali e dell'Europa; 2) Il ruolo del Comitato delle Regioni nel controllo della sussidiarietà; 3) Valutare la proporzionalità del diritto dell'Unione europea; 4) Buone pratiche per evitare il "*gold plating*" nell'attuazione del diritto dell'Unione europea.

Per il Parlamento italiano parteciperanno la senatrice Sabrina Ricciardi, membro della 14a Commissione politiche dell'Unione europea del Senato, nonché l'on. Matteo Luigi Bianchi, vicepresidente della XIV Commissione Politiche dell'UE della Camera dei deputati, e l'on. Francesca Galizia, membro della XIV Commissione Politiche dell'UE della Camera dei deputati.

LA COMMISSIONE GIURIDICA (JURI) DEL PARLAMENTO EUROPEO

La Commissione Giuridica del Parlamento europeo (JURI) ha competenza sui seguenti settori:

- **l'interpretazione, l'applicazione e il monitoraggio del diritto dell'Unione**, con particolare riferimento alla scelta della **base giuridica** e al **rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità**;
- l'interpretazione e l'applicazione del **diritto internazionale** per quanto di rilevanza per l'Unione europea;
- **migliore legiferazione** e **semplificazione del diritto** dell'UE;
- tutela giuridica dei **diritti e delle prerogative del Parlamento**, compreso il suo coinvolgimento in procedimenti dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea;
- **atti dell'Unione** che hanno **effetti sull'ordinamento giudiziario degli Stati membri**, in particolare nei settori del: diritto civile e commerciale; diritto aziendale; diritto di proprietà intellettuale; diritto processuale;
- provvedimenti in materia di **cooperazione giudiziaria e amministrativa in materia civile**;
- **responsabilità ambientale** e sanzioni contro crimini ambientali;
- **questioni etiche** relative alle nuove tecnologie;
- lo **statuto dei deputati** e del personale dell'Unione europea;
- **privilegi, immunità e verifica dei poteri**;
- l'organizzazione e lo **statuto della Corte di giustizia** dell'Unione europea;
- **l'Ufficio dell'Unione europea per la proprietà intellettuale**.

Tra le priorità della Commissione JURI per il semestre in corso, si ricordano la regolamentazione dell'intelligenza artificiale e la regolamentazione del mercato digitale.

SESSIONE I: COME RENDERE I PARERI MOTIVATI PIÙ EFFICACI E MIGLIORARE IL DIALOGO POLITICO - PROSPETTIVE DEI PARLAMENTI NAZIONALI E DELL'EUROPA

Le principali forme di interlocuzione diretta tra Parlamenti nazionali e istituzioni europee sono **il controllo di sussidiarietà** e il **dialogo politico**.

Il principio di sussidiarietà

Il principio di sussidiarietà si applica ai settori in cui l'UE condivide la competenza con i paesi membri (per la ripartizione delle competenze si veda qui).

È disciplinato dall'articolo 5, paragrafo 3, del Trattato sull'Unione europea (TUE) e dal Protocollo n. 2 Sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità allegato al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, TFUE.

L'articolo 5 paragrafo 3 del TUE specifica che in virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva, l'Unione interviene soltanto se gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in maniera sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale, né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello dell'Unione.

La verifica della conformità di un progetto di atto legislativo al principio di sussidiarietà è un compito affidato **ai Parlamenti nazionali** a seguito dell'approvazione del Trattato di Lisbona, entrato in vigore nel 2009. Quest'ultimo ha iscritto il principio di sussidiarietà all'articolo 5, paragrafo 3, del TUE abrogando la disposizione corrispondente del Trattato CE della quale ha ripreso i termini aggiungendo tuttavia un **riferimento esplicito alla dimensione regionale e locale**. Inoltre, il Trattato di Lisbona ha sostituito il precedente Protocollo sui principi di sussidiarietà e proporzionalità annesso al Trattato di Amsterdam del 1997 con il vigente Protocollo n. 2 (vd *infra*) la cui principale innovazione riguarda **il ruolo dei Parlamenti nazionali** nel controllo del rispetto del principio di sussidiarietà. (Per maggiori dettagli sul principio di sussidiarietà si veda anche la Nota a cura del Parlamento europeo).

Le istituzioni dell'Ue applicano il principio di sussidiarietà (e di proporzionalità) conformemente al **Protocollo n. 2 sull'applicazione dei**

principi di sussidiarietà e proporzionalità e i Parlamenti nazionali vigilano sul rispetto di tale principio secondo la procedura ivi disciplinata.

Si ricorda al riguardo il Protocollo n.1 sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea annesso ai Trattati, che all'articolo 3 recita "*I Parlamenti nazionali possono inviare ai presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione un parere motivato in merito alla conformità di un progetto di atto legislativo al principio di sussidiarietà, secondo la procedura prevista dal protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità*".

Tale procedura ***ex ante***, c.d. "**meccanismo di allerta precoce**" (***early warning mechanism*)**, prevede che ciascun Parlamento nazionale (o Camera) può sollevare obiezioni sulla corretta applicazione del principio di sussidiarietà in relazione alle proposte legislative dell'Ue, entro un termine di **otto settimane** dalla data di trasmissione in tutte le lingue ufficiali dell'Unione.

La valutazione sulla sua corretta applicazione ha luogo principalmente sulla base di un duplice criterio:

1) la **necessità dell'intervento delle istituzioni europee**, non essendo i singoli Stati membri in grado di raggiungere adeguatamente l'obiettivo prefissato;

2) la realizzazione, in virtù dell'azione dell'Unione, di un **valore aggiunto rispetto all'azione** degli Stati membri.

L'obiezione assume la forma di un **parere motivato**, inviato ai Presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione.

Inoltre, l'articolo 6 del Protocollo n. 2 prevede il **coinvolgimento dei Parlamenti regionali con poteri legislativi** da parte dei Parlamenti nazionali nell'ambito della procedura di verifica del rispetto del principio di sussidiarietà.

Qualora i pareri motivati rappresentino almeno **un terzo** dell'insieme dei voti attribuiti ai Parlamenti nazionali (un voto per camera nei Parlamenti bicamerali e due voti in quelli monocamerali), il progetto deve essere riesaminato ("**cartellino giallo**"). L'istituzione che ha presentato il progetto di atto legislativo può decidere di mantenere il progetto, di modificarlo o di ritirarlo, motivando la propria decisione. Per quanto riguarda i progetti di atti relativi alla cooperazione di polizia o alla cooperazione giudiziaria in materia penale, tale soglia si abbassa (**un quarto dei voti**). (Per i pareri dei Parlamenti nazionali e le risposte della Commissione europea si veda qui)

La procedura del **cartellino giallo** è stata finora attivata per i seguenti progetti di atti legislativi:

1) la proposta di regolamento sull'esercizio del diritto di promuovere azioni collettive nel quadro della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi (COM(2012) 130, ritirata);
2) la proposta di regolamento che istituisce la Procura europea (COM(2013) 534, mantenuta al termine del riesame della Commissione europea e approvata in via definitiva;
3) la proposta di direttiva sul distacco dei lavoratori (COM(2016) 128, mantenuta).

Qualora i pareri motivati sul mancato rispetto del principio di sussidiarietà rappresentino almeno la **maggioranza semplice** dei voti attribuiti ai Parlamenti nazionali, e il progetto di atto rientra nell'ambito della procedura legislativa ordinaria, e la Commissione decida di mantenere la proposta, la questione è rinviata al legislatore (Parlamento e Consiglio), che si pronuncia in prima lettura. Se il legislatore ritiene che la proposta legislativa non sia compatibile con il principio di sussidiarietà, può respingerla deliberando a maggioranza del 55 % dei membri del Consiglio o a maggioranza dei voti espressi in seno al Parlamento europeo. Si tratta della cosiddetta **procedura** del "**cartellino arancione**", finora **mai attivata.**

Un recente Studio del Parlamento europeo dedicato al ruolo del Parlamenti nazionali sottolinea come nonostante ci si aspettasse molto dalla **procedura di allerta precoce** in termini di maggior coinvolgimento dei Parlamenti nazionali e di un processo decisionale più democratico e legittimo, essa **non ha avuto finora un grande successo**. Ha sicuramente incoraggiato i Parlamenti nazionali ad essere più coinvolti nelle questioni dell'UE e a cooperare tra loro; ha aumentato la loro conoscenza dell'UE e li ha spinti ad essere più attivi nel controllo della legislazione europea. Tuttavia, i risultati non sono soddisfacenti. Esistono notevoli disparità nazionali, con alcuni Parlamenti e alcune camere molto più attive di altre. Tali disparità riguardano anche il modo cui le camere si sono organizzate internamente attivando procedure più o meno efficaci. Per maggior dettagli si rinvia allo Studio.

Il **rispetto del principio di sussidiarietà** è suscettibile poi di un **controllo *ex post*** (dopo l'adozione dell'atto legislativo) attraverso un ricorso

giurisdizionale alla Corte di giustizia dell'Unione europea, come precisato anche dal Protocollo all'articolo 8.

Gli Stati membri possono proporre ricorsi di annullamento dinanzi alla Corte contro un atto legislativo per violazione del principio di sussidiarietà, a nome del loro Parlamenti nazionali o di una camera degli stessi, in conformità con il loro ordinamento giuridico interno. Lo stesso ricorso può essere proposto dal **Comitato europeo delle regioni** contro atti legislativi per l'adozione dei quali il TFUE richiede la sua consultazione (per il ruolo del Comitato delle regioni si veda *infra*).

L'applicazione del principio di sussidiarietà da parte della Commissione europea

L'articolo 2 del **Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità** prevede che la Commissione svolga **ampie consultazioni** prima di proporre un atto legislativo. Tali consultazioni devono tener conto, se del caso, della **dimensione regionale e locale** delle azioni previste. Solo nei casi di straordinaria urgenza si può non procedere alle consultazioni, ma la Commissione deve motivare la relativa decisione nella proposta.

In base all'articolo 5 del suddetto Protocollo i progetti di atti legislativi devono essere **motivati riguardo ai principi di sussidiarietà e proporzionalità**, e dovrebbero essere **corredati da una scheda** contenente elementi circostanziati al riguardo. La scheda dovrebbe tenere conto anche **dell'impatto finanziario e delle conseguenze sulla regolamentazione degli Stati membri, anche a livello regionale**. I progetti di atti legislativi devono inoltre tenere conto che gli **oneri, finanziari o amministrativi**, che ricadono sull'Ue, sui governi nazionali, sugli enti regionali o locali, sugli operatori economici e sui cittadini, siano il meno gravosi possibile e commisurati all'obiettivo da seguire.

In base all'**accordo interistituzionale del 13 aprile** 2016 tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea "Legiferare meglio", la **Commissione deve giustificare le misure proposte**, nella relazione che le accompagna, con riferimento al principio di sussidiarietà e tenere conto di tale principio nelle sue valutazioni d'impatto (per dettagli sull'accordo si veda la Nota breve a cura del Servizio per la qualità degli atti normativi del Senato).

In particolare l'accordo prevede, al fine di migliorare la qualità della legislazione, che la Commissione svolga:

1. una **valutazione d'impatto *ex ante*** prima della presentazione delle proposte legislative;

2. una **consultazione pubblica** e dei portatori di interesse, con il relativo *feed-back*;

3. **una valutazione *ex post*** della legislazione esistente.

Proposte dello studio "Controlling Subsidiarity in Today's EU: the Role of the European Parliament and the National Parliaments", commissionato dalla Commissione Giuridica del PE

La Commissione Giuridica del Parlamento europeo ha commissionato una **studio** intitolato "***Controlling Subsidiarity in Today's EU: the Role of the European Parliament and the National Parliaments***".

Lo studio, redatto dalla professoressa Diana Fromage e pubblicato il 20 aprile 2022, propone le seguenti **raccomandazioni** per migliorare il controllo di sussidiarietà:

- le **soglie ed i termini** previsti dal protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità dovrebbero essere **applicati in modo flessibile**;
- la **Commissione Europea dovrebbe fornire risposte dettagliate** e **individuali** a tutti i pareri motivati che riceve e dovrebbe, insieme al legislatore dell'UE, delinearne l'impatto dei pareri motivati (e contributi) sulla relativa proposta legislativa;
- ai **Parlamenti nazionali** dovrebbe essere attribuito un **ruolo più positivo e proattivo**, attraverso la procedura di "***green card***" e la Commissione dovrebbe impegnarsi a considerare tutte le proposte a prescindere da quante camere le sostengano;
- i Parlamenti nazionali dovrebbero sempre fornire una **traduzione in inglese dei contributi** che presentano nel quadro del **dialogo politico**;
- i **Parlamenti nazionali** dovrebbero essere **invitati a partecipare nelle fasi precedenti** della **presentazione di una proposta**, più specificamente, quando avvengono le **consultazioni**;

- **la piattaforma IPEX** dovrebbe essere utilizzata come unica piattaforma di scambio interparlamentare e dovrebbe essere migliorata prevedendo notifiche automatiche per segnalare l'avvio dell'esame di una proposta da parte di un minimo di Parlamenti/camere (ad esempio 4). Dovrebbe essere creato un unico "**polo di sussidiarietà**" basato su **IPEX** per la raccolta dei pareri motivati dei contributi dei PN, dei pareri del Comitato delle regioni, delle risposte della Commissione, e delle risoluzioni del Parlamento europeo. I collegamenti tra le piattaforme IPEX dei Parlamenti nazionali e REGPEX del Comitati delle regioni dovrebbero essere migliorati.

  L'IPEX (*Interparliamentary EU information exchange*) è una piattaforma per lo scambio elettronico di informazioni riguardanti l'attività dell'UE tra i Parlamenti nazionali degli Stati membri dell'UE e tra questi e il Parlamento europeo. È stata recentemente lanciata una nuova versione della piattaforma. REGPEX è la rete dedicata ai Parlamenti e ai governi delle regioni europee con poteri legislativi, attraverso cui il Comitato delle regioni dell'UE monitora l'applicazione, e verifica il rispetto, del principio di sussidiarietà.

Il dialogo politico

Il dialogo politico è una procedura avviata dalla Commissione europea nel 2006 con la comunicazione "Un'agenda dei cittadini per un'Europa dei risultati", (COM(2006) 211)14, allo scopo di rafforzare il rapporto diretto con i Parlamenti nazionali. In tale ottica, la Commissione ha deciso di promuovere lo scambio di informazioni e pareri in merito alle iniziative legislative e non legislative, assumendo l'impegno, tra l'altro, a replicare per iscritto ai rilievi formulati e trasmessi dai Parlamenti nazionali all'esito dell'esame degli atti dell'Unione.

A differenza di quanto accade nell'ambito della procedura di allerta precoce, nel dialogo politico **non si applicano limitazioni né in termini di tempo** (cioè i Parlamenti nazionali possono inviare i loro contributi in qualsiasi momento) **né in termini di portata** (il **parere** può non limitarsi al controllo della corretta applicazione del principio di sussidiarietà, **affrontare qualsiasi profilo della proposta**).

Rientrano nell'ambito del dialogo politico anche la presenza dei Commissari europei nei Parlamenti nazionali per discutere le iniziative e le

proposte legislative maggiormente rilevanti e la partecipazione della Commissione europea alle riunioni e alle conferenze interparlamentari.

Entrambe le procedure (controllo di sussidiarietà e dialogo politico) sono disciplinate anche nell'ordinamento nazionale, in particolare dagli articoli 8 e 9 della legge 24 dicembre 2012, n. 234 del 2012 e dalle rilevanti disposizioni del Regolamento del Senato, così come modificato nel dicembre 2017, e del Regolamento della Camera.

I lavori della Task force sulla sussidiarietà e proporzionalità e le proposte della Commissione europea nella scorsa legislatura europea

Nella scorsa legislatura europea, la **Commissione europea ha presentato ad ottobre 2018 proposte** relative ad una **migliore applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità**, sulla base delle raccomandazioni della *Task force* sulla sussidiarietà e proporzionalità istituita dalla Commissione europea.

In particolare, la **Commissione europea**, ha proposto:

- **di promuovere un'interpretazione comune della sussidiarietà e proporzionalità**, attraverso l'utilizzo della **griglia di valutazione della sussidiarietà e della proporzionalità**, proposta dalla *Task force*, e, proponendo che **anche i Parlamenti nazionali utilizzino la griglia di valutazione**, adattandola, se necessario, alle loro esigenze;
- **rafforzare il controllo di sussidiarietà da parte dei Parlamenti nazionali:**
  - dando **maggiore visibilità alle osservazioni contenute nei pareri motivati dei Parlamenti nazionali**, fornendo, se del caso, risposte aggregate nei casi in cui un numero significativo di Parlamenti nazionali abbia sollevato interrogativi dello stesso tenore, anche nei casi in cui non sia stata raggiunta la soglia del "cartellino giallo";
  - **continuando a escludere il mese di agosto** dal computo del periodo di 8 settimane di cui dispongono i Parlamenti nazionali per inviare i pareri motivati e valutando con il Parlamento europeo e il Consiglio la possibilità **di escludere da tale computo anche il periodo di Natale/Capodanno**, come ripetutamente chiesto dai Parlamenti nazionali (la **Commissione europea nell'ottobre 2019** ha poi effettivamente **comunicato ai Parlamenti nazionali**

l'intenzione di escludere il periodo compreso tra il 20 dicembre e il 10 gennaio dal termine di 8 settimane per esaminare la conformità dei progetti di atti legislativi dell'UE al principio di sussidiarietà).

La LX Conferenza degli organi parlamentari specializzati negli affari dell'UE (COSAC) che si è svolta a Vienna il 18 e 19 novembre 2018 ha adottato un contributo nel quale si invita a sviluppare una discussione in particolare sulla possibilità di: a) introdurre un nuovo termine di 12 settimane; b) valutare la possibilità che i Parlamenti, oltre che in riferimento alla corretta applicazione del principio di sussidiarietà, possano esprimere pareri motivati sulla proporzionalità e sulla base giuridica di una proposta legislativa.

- promuovere una **maggiore partecipazione degli enti locali e regionali**, in particolare modificando gli orientamenti per legiferare meglio allo scopo di sottolineare l'importanza di cogliere i punti di vista e l'esperienza degli enti locali e regionali e rivedendo i questionari per le consultazioni pubbliche per includervi aspetti di interesse per gli enti locali e regionali e per le assemblee regionali.

Il Documento finale approvato dalla Commissione Politiche dell'UE della Camera dei deputati il 19 febbraio 2019

La **XIV Commissione Politiche dell'UE della Camera dei deputati** in esito all'esame di un pacchetto di atti composto dalla comunicazione "I principi di sussidiarietà e di proporzionalità: rafforzarne il ruolo nel processo di definizione delle politiche dell'UE" (COM(2018)703) e le relazioni annuali per il 2018 relative all'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità (COM(2018)490) e sui rapporti tra la Commissione europea e i Parlamenti nazionali (COM(2018)491) ha approvato il **20 febbraio 2019** un **documento finale** nel quale, tra l'altro, ha rilevato l'opportunità di:

a) procedere, anche attraverso una **revisione dei Trattati**, ad **allungare il termine** per la trasmissione alle Istituzioni dell'Unione europea di **pareri motivati da parte dei Parlamenti nazionali da 8 a 12 settimane**;

b) avviare, a partire dalla prossima legislatura del Parlamento europeo, una riflessione sulle procedure attraverso le quali **rafforzare il dialogo politico tra Parlamento europeo, Parlamenti nazionali e Autorità regionali e locali**, nel corso di tutto l'iter del processo legislativo europeo e nell'individuazione delle priorità dell'agenda politica

europea, anche al fine di combattere il *deficit* democratico che indebolisce la legittimità democratica delle Istituzioni dell'Unione europea.

Il dibattito sul rafforzamento del ruolo dei Parlamenti nazionali nell'ambito della Conferenza sul futuro dell'Europa e nell'ambito della COSAC

Il dibattito nell'ambito della Conferenza sul futuro dell'Europa

Il mandato della **Conferenza sul futuro dell'Europa**, oltre ad una discussione su una serie di argomenti tematici, prevede che essa possa anche discutere **temi trasversali** relativi alla capacità dell'UE di realizzare le priorità politiche, tra le quali legiferare meglio, l'applicazione dei **principi di sussidiarietà e proporzionalità**, l'attuazione e l'applicazione della legislazione europea e la trasparenza.

Gli **argomenti tematici** sui quali si sono articolati i lavori della Conferenza hanno riguardato: la costruzione di un continente sano; la lotta contro il cambiamento climatico e le sfide ambientali; una economia al servizio delle persone; l'equità sociale, l'uguaglianza e la solidarietà intergenerazionale; la trasformazione digitale dell'Europa; i diritti e i valori europei, tra cui lo Stato di diritto; le sfide migratorie; la sicurezza; il ruolo dell'UE nel mondo; le fondamenta democratiche e come rafforzare i processi democratici dell'UE.

I **temi trasversali** di cui sopra, a differenza degli argomenti tematici **non hanno avuto nei lavori della Conferenza una trattazione *ad hoc***, né a livello di panel europei dei cittadini né a livello dei gruppi di lavoro in cui sono articolati i lavori della plenaria.

Riferimenti alla questione del ruolo dei Parlamenti nazionali e della sussidiarietà sono emersi nel **gruppo di lavoro della plenaria dedicato al tema della "Democrazia europea"**, mentre non sono emersi nell'ambito delle raccomandazioni del panel europeo dei cittadini n. 2, relativo a "democrazia / valori europei, diritti, Stato di diritto, sicurezza".

In particolare il gruppo di lavoro "Democrazia europea", presieduto dal parlamentare europeo Manfred Weber (PPE-DE), in tema di **sussidiarietà** sta considerando le seguenti **proposte**:

- **rivedere il meccanismo di controllo** del rispetto del principio di **sussidiarietà** da parte dei **Parlamenti nazionali**, in particolare

introducendo la procedura cosiddetta di "***green card*",** sulla cui base i Parlamenti nazionali dovrebbero avere la possibilità di proporre un'iniziativa legislativa a livello europeo, e **coinvolgendo nella procedura di controllo di sussidiarietà** tutti i **Parlamenti regionali** dell'UE che hanno **potere legislativo**;

- **rafforzare il ruolo del Comitato delle regioni e del Comitato economico e sociale**, ad esempio promuovendo più efficienti ed adeguati canali di dialogo con le regioni, le città e i comuni dell'UE;
- prevedere una **maggiore inclusione nel processo decisionale** e nella vita democratica dell'UE delle **parti sociali e della società civile organizzata** europea;
- creare un **sistema di consiglieri locali dell'UE**, per ridurre la distanza tra le istituzioni dell'UE e i cittadini europei;
- fornire un **maggiore sostegno strutturale, finanziario** e non, alla **società civile**, in particolare per la società civile giovanile, e sostenere le autorità locali nella **creazione di consigli locali per i giovani**.

Il Presidente del Comitato delle regioni dell'UE, Apostolos Tzitzikostas, in un **contributo su "Procedure e sussidiarietà"** presentato **al gruppo di lavoro Democrazia europea** ha, in particolare, indicato le seguenti proposte di riforma del Comitato delle regioni sul tema della sussidiarietà:

- **migliorare la partecipazione dei Parlamenti nazionali e regionali e delle autorità locali e regionali** nella definizione e applicazione delle politiche europee, in particolare: 1) prevedendo **un diritto di iniziativa** (attraverso la cosiddetta procedura del cartellino verde o ***green card***) per la proposta o l'abrogazione di legislazione europea e 2) **includendo anche il Comitato delle regioni nel controllo *ex ante* di sussidiarietà**;
- **estendere il controllo del rispetto del principio di sussidiarietà anche al principio di proporzionalità,** applicando anche a tale principio le procedure previste per il controllo di sussidiarietà (cartellino giallo e cartellino arancione e pareri motivati);
- introdurre sistematicamente una **valutazione di impatto territoriale** al fine di valutare il possibile impatto della legislazione europea su regioni e città, in particolare in ambiti di alto impatto sui territori, **come clima, resilienza, sanita pubblica e trasporti**;

- **applicare il controllo del rispetto del principio di sussidiarietà** anche a **processi più ampi di *governance* europea**, come ad esempio le procedure per il **Semestre europeo**, che fino ad ora rimangono in un ambito essenzialmente intergovernativo e sfuggono ad un pieno controllo democratico.

Si ricorda, infine, che su iniziativa del Parlamento europeo e della Presidenza francese, si sono svolte (il 9 febbraio e il 22 marzo 2022) delle **riunioni di coordinamento** dei **rappresentanti** del **Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali** alla Conferenza del futuro dell'Europa (COFE).

La **Copresidenza** (Parlamento europeo e Presidenza francese) ha **trasmesso** un **progetto di dichiarazione** contenente **raccomandazioni comuni**, sul quale le **delegazioni** dei Parlamenti nazionali hanno pero espresso **posizioni** significativamente **divergenti**, ribadite nella riunione della componente dei Parlamenti nazionali dello scorso 22 marzo, che **non hanno consentito di raggiungere** un **consenso** sul progetto di dichiarazione.

Il progetto di dichiarazione prevedeva, in particolare per quanto riguarda i profili più connessi al procedimento legislativo europeo e al controllo di sussidiarietà, le seguenti proposte:

- **aumentare i poteri legislativi dei Parlamenti**: facilitando il controllo di sussidiarietà da parte dei Parlamenti nazionali; promuovendo il diritto di iniziativa legislativa del Parlamento europeo; potenziando il ruolo dei Parlamenti nazionali nell'architettura europea, attraverso l'attribuzione di un **cartellino verde** per proporre iniziative a livello europeo e attraverso interrogazioni scritte alle istituzioni europee;
- promuovere un **processo decisionale europeo efficace:** aumentando la **trasparenza** del **processo decisionale nel Consiglio** e dei negoziati nel **trilogo**; **abolire l'unanimità** in alcuni settori e riducendola in altri; promuovendo una più forte **sinergia tra il Parlamento europeo e i Parlamenti nazionali** nel controllo dell'**attuazione della legislazione europea**; coinvolgendo maggiormente il Parlamento europeo e i Parlamenti nazionali nel **semestre europeo**.

Dibattito nell'ambito della COSAC

Si ricorda che la **riunione dei Presidenti** della **COSAC,** svoltasi in formato ibrido (in presenza e in video conferenza) il **13 e 14 gennaio 2022**, ha approvato la proposta della Presidenza francese di costituire (*ai sensi*

dell'art. 2. 6 del Regolamento COSAC) **un gruppo di lavoro** sul **ruolo dei Parlamenti nazionali nell'UE.**

Il gruppo di lavoro, presieduto da **Jean Francois Rapin**, Presidente della Commissione affari europei del Senato francese, ha il mandato di fornire una panoramica completa del modo in cui i Parlamenti nazionali svolgono la funzione di **controllo dell'attività dei rispettivi Governi** nelle sedi europee e delle **Istituzioni europee**. Il gruppo potrebbe, altresì, valutare come i Parlamenti nazionali esercitano un **ruolo collettivo** a livello europeo e come questo potrebbe essere migliorato.

Per la Camera dei deputati partecipa al gruppo di lavoro **l'on. Francesca Galizia** e per il Senato della Repubblica la **senatrice Gabriella Giammanco**.

Il gruppo di lavoro dovrebbe presentare la propria **relazione finale** e trasmetterla ai membri della COSAC **entro la fine della Presidenza francese** nella prima metà del 2022.

L'8 febbraio 2022 si è svolta la **prima riunione del gruppo di lavoro sul ruolo dei Parlamenti nazionali**, organizzata dalla Presidenza francese nell'ambito della COSAC.

In apertura della riunione, il **Presidente del Gruppo di lavoro, Jean-Francois Rapin**, ha ricordato gli obiettivi del gruppo di lavoro, indicando in particolare l'intenzione di **approfondire tre temi** di discussione:

1) i diversi **metodi di controllo da parte di ciascun Parlamento sull'attività dei rispettivi Governi nelle sedi europee** e in particolare nell'ambito dell'attività del Consiglio dell'UE;
2) come **rafforzare il ruolo dei Parlamenti nazionali (PN) nel processo legislativo dell'U**E, che non può essere confinato entro un "diritto di veto", come previsto dall'attuale meccanismo di controllo di sussidiarietà, ma deve esplorare modalità con le quali rendere più attiva la partecipazione dei PN, attraverso, ad esempio, il meccanismo della cosiddetta "***green card***" (diritto di un insieme di PN di chiedere alla Commissione di presentare una proposta di iniziativa legislativa su un determinato argomento) o l'associazione dei Parlamenti nazionali ai **lavori dei triloghi** sui procedimenti legislativi europei condotti tra Commissione, Parlamento europeo e Consiglio;
3) come far evolvere la **cooperazione interparlamentare** al livello europeo.

Il gruppo di lavoro nelle successive riunioni ha proceduto all'audizione di una serie di esperti e da, ultimo, in occasione della riunione del **9 marzo**

2022, il **Senato francese** ha trasmesso un **documento di riflessione** contenente le proposte di **rafforzare il ruolo dei Parlamenti nazionali nel controllo del processo decisionale europeo**, attribuendo ad essi:

- un **diritto collettivo di iniziativa legislativa indiretta** (cosiddetta *green card*). Tale diritto dovrebbe essere configurato come una richiesta da parte dei PN - con il sostegno di almeno un quarto dei voti attribuiti ai PN nell'ambito della procedura di controllo di sussidiarietà o in alternativa dei Parlamenti di almeno 4 Stati membri che rappresentino almeno un quarto della popolazione dell'UE - alla Commissione europea di presentare una proposta legislativa (o di modifica o abrogazione di una legislazione esistente). Nel caso in cui la Commissione europea non ritenga di poter o dover ottemperare alla richiesta dei PN, dovrebbe comunque motivare tale decisione entro 3 mesi;
- il diritto di sottomettere **interrogazioni scritte alle Istituzioni europee**. Le interrogazioni scritte potrebbero essere formulate **solo nei confronti della Commissione europea**, mentre **per le attività in sede di Consiglio, i Parlamenti nazionali si dovrebbero rivolgere ai rispettivi Governi**. Solo la **COSAC** potrebbe **collettivamente** sottomettere **questioni scritte al Consiglio dell'UE o al Presidente del Consiglio europeo**.

  Dovrebbe essere previsto un limite massimo di 20 questioni scritte per Parlamento (10 per ogni camera nei sistemi bicamerali) ogni tre mesi, nonché il termine di sei settimane per le risposte della Commissione (tre settimane per una questione scritta urgente al mese).

Relazione annuale 2020 della Commissione europea sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità e sui rapporti con i Parlamenti nazionali

Nella relazione, pubblicata il 23 luglio 2021, la Commissione europea premette che nonostante le perturbazioni dovute alla pandemia, nel 2020 si è instaurata una cooperazione più stretta con i Parlamenti nazionali rispetto all'anno di transizione istituzionale 2019. La Commissione ha ricevuto **255 pareri dai Parlamenti nazionali**, un quarto dei quali riguardanti la risposta alla pandemia. Ha continuato a partecipare alle riunioni interparlamentari in misura persino maggiore rispetto al passato grazie alle possibilità offerte

dalla modalità in videoconferenza e per la prima volta dal 2013 un presidente della Commissione ha preso parte alla COSAC.

Nel 2020 la Commissione ha aiutato i Parlamenti nazionali a esercitare il controllo della sussidiarietà in due modi. Innanzitutto ha escluso il periodo di Natale/Capodanno nel computo del periodo di otto settimane per la presentazione dei pareri motivati. In secondo luogo, ha dato prova di flessibilità nei casi in cui i pareri motivati sono stati ricevuti dopo la scadenza delle otto settimane, per tener conto delle possibili difficoltà pratiche che i Parlamenti nazionali avrebbero potuto riscontrare a causa della crisi COVID-19.

Per quanto riguarda l'applicazione del meccanismo di controllo della sussidiarietà da parte dei Parlamenti nazionali, la relazione indica che nel 2020 la Commissione ha ricevuto 9 pareri motivati dai Parlamenti nazionali.

Dei 9 pareri **3** (trasmessi dal *Bundesrat* austriaco, dal *Sénat* francese e dalla *Eerste Kamer* olandese) riguardavano la proposta legislativa relativa alla **Legge sul clima** (COM(2020)80).

Altri **2 pareri motivati** (trasmessi dal *Folketing* danese e dal *Riksdag* svedese) riguardavano la proposta di direttiva relativa ai **salari minimi** (COM(2020)682).

Gli altri **4 pareri motivati** riguardavano: la proposta modificata di decisione relativa al sistema delle **risorse proprie** dell'Unione europea (COM(2020) 445), parere motivato trasmesso dal *Riksdag* svedese; la proposta relativa al **Fondo per una transizione giusta** (COM(2020)22), parere motivato trasmesso dalla Polonia; la proposta sul **cielo unico europeo** (COM(2020)579), parere motivato trasmesso dalla ***Kamra tad-Deputati* maltese; le proposte sul patto sulla migrazione e asilo (**COM(2020) 610, 611, 612, 613 e 614) parere motivato trasmesso dall'assemblea nazionale ungherese. Si ricorda che nel 2021 su tali proposte anche il **Senato italiano** ha inviato un parere motivato come pure la *Národná rada* slovacca.

Per quanto riguarda il **dialogo politico**, la relazione indica che nel 2020 i Parlamenti nazionali hanno trasmesso **255 pareri alla Commissione**. Tale dato è superiore rispetto al 2019 (159), ma inferiore se confrontato a quello degli anni precedenti (576 nel 2017 e 569 nel 2018).

Di questi 255 pareri, 99 (39 %), compresi i 9 pareri motivati (3 %), riguardavano proposte legislative della Commissione soggette al controllo della sussidiarietà. Gli altri 156 pareri (61 %) concernevano iniziative non legislative, quali le comunicazioni, oppure erano pareri d'iniziativa non direttamente attinenti ad alcuna proposta della Commissione. I **10**

Parlamenti o camere nazionali che hanno presentato il maggior numero di pareri nel 2020 sono: l'*Assembleia da República* portoghese (40 pareri), le *Cortes Generales* spagnole (28 pareri), il *Senat* rumeno (28 pareri), il *Senát* ceco (22 pareri), la *Camera Deputaților* rumena (22 pareri), il *Bundesrat* tedesco (21 pareri), il *Sénat* francese (19 pareri), la *Poslanecká sněmovna* ceca (17 pareri), la **Camera dei Deputati italiana (10 pareri)** e il *Riksdag* svedese (10 pareri). Queste camere erano state le più attive anche negli anni precedenti.

I pareri nell'ambito del dialogo politico riguardavano iniziative su: risposta alla crisi Covid-19; intelligenza artificiale; Conferenza sul futuro dell'Europa; Green deal europeo.

Le procedure parlamentari per l'esame degli atti europei nell'ambito del controllo di sussidiarietà e del dialogo politico

Il **Regolamento del Senato** prevede la possibilità di acquisire elementi informativi direttamente dai rappresentanti delle istituzioni dell'Unione europea. In particolare, le Commissioni parlamentari, previo consenso del Presidente del Senato, possono invitare membri del Parlamento europeo a fornire informazioni sugli aspetti attinenti alle attribuzioni e all'attività delle istituzioni dell'Unione europea in rapporto a questioni di loro competenza; possono, inoltre, invitare componenti della Commissione europea a fornire informazioni in ordine alle politiche dell'Unione europea su materie di loro competenza (art. 144-q*uater* del Regolamento). Le audizioni dei Commissari e dei Parlamentari europei possono avere ad oggetto sia le prospettive di una determinata politica europea sia singole proposte di atti legislativi dell'Unione delle quali sia in corso l'esame da parte delle Commissioni parlamentari competenti. Si segnala, al riguardo, la possibilità di procedere, nell'ambito dell'esame di un atto dell'Unione da parte di una Commissione parlamentare, all'audizione di componenti del Parlamento europeo che svolgano il ruolo di relatore su specifici progetti di atti legislativi. Con la modifica del 2017 il nuovo articolo 144 disegna inoltre un **sistema binario per l'esame degli atti preparatori** della legislazione europea, mediante una distinzione generale: sotto il profilo del **merito** ("i progetti di atti legislativi dell'Unione europea sono deferiti alle commissioni, nelle materie di loro competenza": esame nell'ambito del **dialogo politico**); sotto il profilo del **rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità** ("spetta alla 14a Commissione permanente la verifica del rispetto dei principi di sussidiarietà

e proporzionalità, in conformità ai Trattati europei": esame per la **verifica del rispetto del principio di sussidiarietà**).

Alla **Camera dei deputati**, secondo due pareri della Giunta per il regolamento del 6 ottobre 2009 e del 14 luglio 2010, gli atti e i progetti di atti normativi dell'Unione europea e i relativi atti preparatori – trasmessi dal Governo o dalle Istituzioni dell'UE - nell'ambito del **dialogo politico** sono assegnati per l'esame alla **Commissione competente per materia** e, per il parere, alla XIV Commissione politiche dell'UE, mentre il **controllo di sussidiarietà** è attribuito alla **XIV Commissione Politiche della Unione europea**.

Nell'ambito dell'esame di progetti di atti dell'UE, per le quali sono applicabili le disposizioni regolamentari sull'istruttoria legislativa, le Commissioni parlamentari possono procedere ad **audizioni ed indagini conoscitive.** Le Commissioni, in esito all'esame, possono adottare un **documento conclusivo**, che è trasmesso al Governo nonché al Parlamento europeo, al Consiglio dell'UE e alla Commissione europea nell'ambito del c.d. dialogo politico.

SESSIONE II: IL RUOLO DEL COMITATO DELLE REGIONI NEL CONTROLLO DELLA SUSSIDIARIETA'

Il Comitato europeo delle regioni (CdR) è un organo consultivo dell'UE composto da un numero massimo di 350 membri titolari e 350 supplenti (articolo 305 TFUE) provenienti da tutti i **paesi dell'UE**, divisi in gruppi politici e guidati dal Presidente, attualmente Apostolos Tzitzikostas.

I membri del CdR sono eletti a livello locale o regionale (ad esempio in qualità di sindaci o di presidenti di regione). I membri di un paese costituiscono la delegazione nazionale che riflette gli equilibri politici, geografici, regionali e locali del proprio paese.

Il CdR si riunisce a Bruxelles sei volte l'anno (assemblee plenarie) per discutere dei pareri elaborati in merito a proposte legislative (dalle 50 alle 80) e per adottare risoluzioni (sul CdR si veda lo Studio pubblicato dal Parlamento europeo nel marzo 2021, nonché la pagina a cura del sito dell'Unione europea).

Il Comitato delle regioni ha visto un deciso potenziamento del suo ruolo e dei suoi poteri con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, che riconosce esplicitamente, per la prima volta, il principio dell'autonomia regionale e locale negli Stati membri dell'UE e attribuisce maggiore importanza ai livelli substatali nel quadro del principio di sussidiarietà affermando così una "dimensione regionale" dell'Unione europea.

Il TUE ha **rafforzato la presenza del CdR in ogni fase del processo legislativo dell'UE**, poiché tutte le istituzioni responsabili della legislazione dell'UE hanno l'obbligo di consultarlo prima di emanare atti normativi con impatto regionale; inoltre, come già accennato, il Protocollo n. 2, con l'articolo 8, ha attribuito al Comitato delle Regioni il **diritto di proporre ricorso dinanzi alla Corte di giustizia** non solo per tutelare le proprie prerogative ma anche, più in generale, per chiedere **l'annullamento di atti normativi dell'UE che, in violazione del principio di sussidiarietà, vulnerino le competenze regionali e locali**.

Il ricorso esercitato dal Comitato delle Regioni deve rispettare tuttavia le condizioni previste dall'articolo 263 del TFUE: l'atto in questione deve essere un atto legislativo (adottato mediante procedura legislativa, ordinaria o speciale); per l'adozione del suddetto atto il TFUE deve prevedere la consultazione del CdR; il ricorso deve essere presentato entro due mesi dall'adozione dell'atto.

Il CdR esercita pertanto il suo controllo sia prima della pubblicazione di un'iniziativa dell'UE, sia dopo.

L'attività di controllo della sussidiarietà si basa su un vasto sistema di governance basato sulla **rete di controllo della sussidiarietà** che mira a facilitare lo scambio di informazioni tra gli enti locali e regionali e le istituzioni dell'UE. Tra i membri della rete, circa 170, figurano i Parlamenti regionali e i governi con poteri legislativi, gli enti locali e regionali privi di poteri legislativi e le associazioni di enti locali dell'UE. La rete è inoltre aperta alle delegazioni nazionali del Comitato delle regioni nonché alle camere dei Parlamenti nazionali.

La rete dispone di un coordinatore politico, composto dai membri del Comitato delle regioni, che dà impulso all'agenda della piattaforma e riferisce in merito al suo lavoro all'Ufficio di presidenza e alle altre istituzioni. Il coordinatore della rete, attualmente Karl-Heinz Lambertz (BE/PSE), presiede il gruppo direttivo sussidiarietà del Comitato delle regioni, che comprende membri di ciascuno dei gruppi politici: Olgierd Geblewicz (PL/PPE), Jean-Luc Vanraes (BE/Renew Europe), Karl Vanlouwe (BE/EA), Roberto Ciambetti (IT/ECR) e Bernd Voss (DE/Verdi).

Il Comitato si avvale inoltre di un **Gruppo direttivo sulla sussidiarietà,** di un **Gruppo di esperti sulla sussidiarità,** e dalla già menzionata **REGPEX**, la sottorete della rete di controllo della sussidiarietà. Il Comitato utilizza poi l'apposita griglia di valutazione presentata dalla task force per la sussidiarità.

Il Gruppo direttivo per la sussidiarietà assicura il coordinamento adeguato e il follow-up politico delle attività di monitoraggio della sussidiarietà durante tutto l'anno. In particolare, evidenzia le priorità annuali in materia di sussidiarietà e presenta le proposte sull'uso degli strumenti e delle procedure più appropriate della rete di controllo della sussidiarietà al fine di sostenere il lavoro dei relatori del Comitato delle regioni nel processo legislativo. Il gruppo direttivo per la sussidiarietà è l'organo competente per la presentazione di proposte e di testi che l'Ufficio di presidenza del Comitato delle regioni deve adottare in materia di sussidiarietà. Monitora l'attuazione del programma di lavoro annuale per la sussidiarietà e il ruolo politico generale del Comitato nell'applicazione del principio di sussidiarietà nel processo decisionale dell'UE. Avendo un ruolo di sintesi, approva anche la **relazione annuale sulla sussidiarietà** e la presenta all'Ufficio di presidenza (l'ultima relazione annale è stata presentata lo scorso marzo). Inoltre, il gruppo direttivo per la sussidiarietà è informato in merito alla posizione dei pareri sulla conformità delle proposte dell'UE ai principi di sussidiarietà e proporzionalità, ai principali risultati delle consultazioni della rete di monitoraggio della

sussidiarietà e ai pareri motivati/analisi della sussidiarietà emessi dai Parlamenti nazionali/regionali nel quadro del sistema di allerta precoce. Nel suo lavoro il Gruppo direttivo è assistito dal **Gruppo di esperti per la sussidiarietà**, un insieme di esperti locali e regionali in materia di sussidiarietà selezionati dalla rete di monitoraggio della sussidiarietà, in base alle loro competenze in termini di sussidiarietà e a un forte background nel diritto dell'UE.

Nel 2018 il Comitato delle regioni è stato coinvolto nella Task force per la sussidiarietà e la proporzionalità. In seguito a tale partecipazione il Comitato delle regioni ha creato la rete RegHub che, come già accennato, analizza l'attuazione della legislazione UE sul territorio e che è stata poi coinvolta nella piattaforma della Commissione europea "Fit for Future".

In occasione della sessione plenaria della Conferenza sul Futuro dell'Europa del marzo scorso, il Presidente del Comitato delle Regioni Apostolos Tzitzikostas ha annunciato che il 9 settembre 2022 il Comitato delle Regioni organizzerà a Valencia la 10a Conferenza sulla Sussidiarietà. Questa sarà l'occasione per riflettere ulteriormente su come rendere la sussidiarietà "più operativa", attraverso un approccio più circolare alla legislazione e al processo regolatorio. Uno degli argomenti di riflessione sarà quello della coerenza della sussiarietà attiva con l'agenda Legiferare meglio, l'iniziativa "Fit for Future" e il lavoro della rete RegHub, quali strumenti di governance volti a migliorare la legislazione dell'UE, valutare le politiche europee e assicurare un maggiore coinvolgimento dei cittadini.

La precedente Conferenza sulla sussidiarietà si era tenuta a Roma nel novembre 2019.

SESSIONE III: VALUTARE LA PROPORZIONALITÀ DELLA LEGISLAZIONE DELL'UE

Analogamente al principio di sussidiarietà, il **principio di proporzionalità** regola l'esercizio delle competenze esercitate dall'Unione europea. Esso mira a inquadrare le azioni delle istituzioni dell'UE entro certi limiti. In virtù di tale regola, l'azione dell'UE deve limitarsi a quanto è necessario per raggiungere gli obiettivi fissati dai trattati. In altre parole, il contenuto e la forma dell'azione devono essere in rapporto con la finalità perseguita. Anche il principio di proporzionalità è illustrato nell'articolo 5 del TUE, più precisamente al paragrafo 4, dove tra l'altro si specifica, come per la sussidiarietà, che le istituzioni dell'Unione applicano il principio di proporzionalità conformemente al Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

Nel pacchetto di strumenti che accompagnano gli orientamenti per legiferare meglio della Commissione europea pubblicati nel novembre 2021 (Capitolo 1, **strumento n. 5**), si specifica che limitare l'azione dell'Ue a quanto necessario per il raggiungimento dei suoi obiettivi implica in termini di contenuto che le **proposte legislative devono tenere in considerazione la necessità di minimizzare e commisurare agli obiettivi da raggiungere gli oneri, finanziari e amministrativi**, che ricadono sull'Unione, sui governi nazionali, sulle autorità regionali e locali, sugli operatori economici e sui cittadini. Rispettare il principio di proporzionalità vuol dire assicurare che l'approccio politico e la sua intensità combaciano con il problema identificato e con gli obiettivi da raggiungere. Pertanto, la **proporzionalità deve essere considerata nella valutazione di impatto**, nell'ambito della quale rappresenta un criterio chiave per confrontare le varie opzioni politiche. Inoltre, la proporzionalità dovrebbe essere esaminata anche nei documenti di lavoro (SWD) e nei *fitness check* (controlli dell'adeguatezza).

Attraverso la **griglia di valutazione** si dovrebbe poter stabilire se una data misura prevista rispetta il principio di proporzionalità. Lo strumento n. 5 elenca al riguardo una **serie di domande**:

"L'iniziativa va oltre a quanto necessario per risolvere il problema o raggiungere l'obiettivo in modo soddisfacente?"

- l'iniziativa è limitata a quegli aspetti che gli Stati membri non riescono a raggiungere in modo soddisfacente da soli e dove l'UE può fare meglio?

- La forma d'azione dell'Unione (scelta dello strumento) è la più semplice possibile, garantisce di raggiungere gli obiettivi in modo soddisfacente e garantisce un'applicazione efficace?
- L'iniziativa crea costi finanziari o amministrativi per l'Unione, i governi nazionali, le autorità regionali o locali, gli operatori economici o i cittadini? Questi costi sono commensurati agli obiettivi dell'iniziativa?
- L'azione dell'Unione lascia più spazio possibile alla decisione nazionale mentre raggiunge in modo soddisfacente l'obiettivo stabilito?
- C'è una giustificazione solida per la scelta dello strumento – regolamento, direttiva (direttiva quadro) o altro?
- Nel rispetto della legislazione dell'UE, ci sono speciali circostanze nei singoli Stati membri da tenere in considerazione?

Come illustrato nella scheda relativa alla Sessione IV, il **Comitato per il controllo normativo** esamina le valutazioni di impatto e le altre valutazioni della Commissione europea nelle fasi iniziali del processo legislativo, anche in riferimento alla sussidiarietà e alla proporzionalità. Lo strumento n. 3 degli orientamenti specifica nel dettaglio l'attività del Comitato e la tipologia di documenti oggetto del vaglio di questo organo.

SESSIONE IV: BUONE PRATICHE PER EVITARE IL "*GOLD PLATING*" NELL'ATTUAZIONE DEL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA.

Con il termine di *gold plating* la Commissione europea intende la prassi di **introdurre** nell'ambito del potere discrezionale dei singoli Stati di determinare le modalità di attuazione del diritto europeo nell'ordinamento nazionale e - in particolare nell'attuazione di direttive dell'UE - **disposizioni aggiuntive che non sono richieste dal diritto europeo** e che possono introdurre **adempimenti, oneri o procedure aggiuntivi** rispetto a quelli dell'atto europeo (si veda al riguardo la Comunicazione "Legiferare con intelligenza nell'Unione europea del 2010.

La Legge 234 del 2012, all'art. 32**,** prevede, tra i principii e criteri direttivi generali di delega per l'attuazione del diritto dell'Unione europea, che **gli atti di recepimento di direttive dell'Unione europea non possano prevedere l'introduzione o il mantenimento di livelli di regolazione superiori (*gold plating*)** a quelli minimi richiesti dalle direttive stesse.

Negli **Orientamenti per legiferare meglio** del 2021 (vd *infra*) la Commissione europea sottolinea che l'intervento dell'UE produrrà tutti i suoi benefici solo se la politica sarà attuata e applicata adeguatamente. La Commissione specifica che nell'attuare la legislazione UE gli Stati membri dovrebbero astenersi dall'adozione ingiustificata di misure di recepimento che vanno al di là dei requisiti fissati dell'UE e garantire condizioni di parità Inoltre, sottolinea che oneri eccessivi possono essere imposti alle imprese a causa di Stati membri che impongono obblighi che vanno al di là di quanto previsto dalla legislazione («sovraregolamentazione» o "*gold planting*") o di un'attuazione inefficiente della legislazione. Ritiene pertanto essenziale tenere conto delle questioni relative all'attuazione e all'applicazione delle norme nella progettazione di tutti gli aspetti di un intervento dell'UE, compreso il processo di valutazione d'impatto e la consultazione delle parti interessate. La Commissione giudica altresì importante individuare i modi per assistere gli Stati membri nel recepimento delle direttive preparando una **strategia di attuazione**, che dovrebbe essere oggetto di consultazione tra i vari servizi insieme alla valutazione di impatto e all'intervento proposto. I controlli sul recepimento e le valutazioni della conformità sono strumenti chiave per monitorare la corretta applicazione della legislazione dell'UE.

Ai sensi dell'accordo interistituzionale Legiferare meglio del 2016, il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione si sono impegnati a promuovere una maggiore trasparenza sulle pratiche di *gold plating*. Gli Stati membri devono fornire alla Commissione un resoconto preciso del modo in cui le disposizioni nazionali recepiscono i corrispondenti obblighi nelle direttive. Nelle loro notifiche, essi possono indicare inoltre quali misure nazionali vanno oltre i requisiti delle direttive dell'UE.

Iniziative della Commissione europea per la qualità della legislazione

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" del settembre 2016 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.

La Commissione ha istituito il **Comitato per il controllo normativo** (*Regulatory Scrutiny Board*, RSB). Si tratta di un organo indipendente che esamina le valutazioni d'impatto della Commissione, anche con riferimento al rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità.

Il comitato per il controllo normativo è un organo della Commissione che fornisce consulenza al collegio dei commissari. Fornisce un controllo centrale della qualità e un sostegno alle valutazioni d'impatto e alle valutazioni della Commissione nelle prime fasi del processo legislativo. Il lavoro del Comitato sulle valutazioni d'impatto rafforza le valutazioni successive e viceversa. Il Comitato esamina ed emette pareri e raccomandazioni su tutti i progetti di valutazioni d'impatto della Commissione, sui controlli dell'adeguatezza e sulle principali valutazioni della legislazione esistente. Il Comitato fornisce inoltre consulenza trasversale sulla politica per legiferare meglio al Segretariato generale della Commissione. 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 progetto 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 una volta che la Commissione ha adottato la proposta pertinente. Anche le relazioni sulle valutazioni e sui controlli di adeguatezza (*fitness check*) e i relativi pareri del Comitato sono pubblicati online. Il Comitato è composto da 7 membri: 1 direttore generale della Commissione che presiede il consiglio di amministrazione; 3 alti funzionari della Commissione; 3 esperti assunti al di fuori della Commissione.

La **Commissione presieduta da Ursula von der Leyen** ha promosso una serie di novità in materia di qualità della regolamentazione.

Tali novità riguardano:

- 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;

- 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;
- 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 (su "*Fit for Future*" si veda *infra*).

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.

La Commissione indica 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.

Tra le altre 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 legislazione 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.

Alla suddetta comunicazione hanno fatto seguito, nel **novembre 2021**, gli Orientamenti per legiferare meglio, disponibili in lingua inglese, che stabiliscono i principi che la Commissione europea segue nella preparazione di nuove iniziative e proposte e nella gestione e valutazione della legislazione esistente.

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.

Gli orientamenti sono corredati da un pacchetto di strumenti che fornisce consigli più dettagliati per i vari servizi della Commissione.

Su invito della task force per la sussidiarietà e la proporzionalità la Commissione ha infine **istituito la piattaforma** "**Fit for Future**".

La piattaforma 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 e della sua rete di hub regionali per il riesame dell'attuazione delle politiche dell'UE (RegHub). 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.