



Bruxelles, 1.8.2022  
COM(2022) 366 final

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE**

**RELAZIONE ANNUALE 2021**

**SULL'APPLICAZIONE DEI PRINCIPI DI SUSSIDIARIETÀ E DI  
PROPORZIONALITÀ E SUI RAPPORTI CON I PARLAMENTI NAZIONALI**

## RELAZIONE ANNUALE 2021

### SULL'APPLICAZIONE DEI PRINCIPI DI SUSSIDIARIETÀ E DI PROPORZIONALITÀ E SUI RAPPORTI CON I PARLAMENTI NAZIONALI

#### 1. INTRODUZIONE

La presente è la 29a relazione sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, presentata a norma dell'articolo 9 del protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità ("protocollo n. 2") del trattato sull'Unione europea e del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Come le tre precedenti, la presente relazione tratta i rapporti della Commissione con i parlamenti nazionali, che rivestono un ruolo significativo nell'applicazione di tali principi.

Nel 2021 il Parlamento europeo, il Consiglio, la Commissione e il Comitato delle regioni hanno continuato ad applicare e a sviluppare ulteriormente gli strumenti e le procedure collaudati per garantire il rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità nel lavoro di preparazione della normativa dell'Unione. Nell'intento di consolidare la politica del legiferare meglio, la Commissione ha adottato nuovi orientamenti e strumenti, attuando così completamente l'impegno di elaborare, per tutte le proposte legislative politicamente sensibili e importanti accompagnate da una valutazione d'impatto, la griglia di valutazione della sussidiarietà proposta dalla task force per la sussidiarietà e la proporzionalità e per "fare meno in modo più efficiente"<sup>1</sup>. Così facendo ha posto in ulteriore rilievo uno strumento potente che, se utilizzato da tutti gli attori coinvolti, è in grado di rendere assai più agevole una valutazione obiettiva del modo in cui i principi di sussidiarietà e proporzionalità siano rispettati nella normativa dell'UE. Anche il Comitato delle regioni ha sviluppato ulteriormente il proprio contributo al programma per legiferare meglio, in particolare tramite la rete di hub regionali, e ha promosso il concetto di "sussidiarietà attiva"<sup>2</sup>.

Le istituzioni avevano adattato completamente i metodi di lavoro per adeguarsi alle condizioni imposte dalla pandemia di COVID-19 e dai suoi sviluppi. In questo secondo anno di restrizioni la collaborazione con i parlamenti nazionali si è intensificata. I parlamenti nazionali hanno trasmesso 360 pareri, ossia un numero notevolmente superiore rispetto ai due anni precedenti (225 nel 2020 e 159 nel 2019)<sup>3</sup> che rispecchia in parte il maggior numero di proposte presentate dalla Commissione. Tra questi pareri, 16 erano pareri motivati che esprimevano il timore che il principio di sussidiarietà fosse stato violato. La maggioranza di tali pareri riguardava le proposte legislative contenute nel pacchetto "Pronti per il 55 %". Nessuna singola proposta ha dato luogo a più di tre pareri motivati. Il pacchetto che ha guadagnato maggiore attenzione è "Pronti per il 55 %", mentre le singole proposte su cui è stato formulato il maggior numero di osservazioni sono la legge sui servizi digitali (10 pareri), la direttiva relativa a salari minimi adeguati (9 pareri) e le due proposte sul certificato COVID digitale dell'UE (8 pareri ciascuna).

---

<sup>1</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently\\_it.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_it.pdf)

<sup>2</sup> Cfr. parte 2.4.

<sup>3</sup> Tutti i pareri e le risposte della Commissione sono disponibili all'indirizzo [https://ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/relations/relations\\_other/npo/index\\_it.htm](https://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/index_it.htm).

Nel 2021 lo scambio scritto con i parlamenti nazionali ha continuato a intensificarsi, così come il dialogo politico orale nelle sue molteplici forme. Le riunioni si sono svolte in presenza oppure in forma virtuale o ibrida; il numero di riunioni è aumentato e si è intensificata la partecipazione della Commissione agli eventi interparlamentari, in parte grazie alle possibilità offerte dallo strumento delle videoconferenze.

Tra gli altri elementi salienti nei rapporti tra i parlamenti nazionali e le istituzioni dell'UE nel 2021 si annoverano: i) il ruolo fondamentale svolto dalla maggior parte dei parlamenti nazionali, in funzione delle rispettive norme costituzionali nazionali, nell'approvazione della decisione del Consiglio del 2020 relativa alle risorse proprie; ii) l'intenso coinvolgimento dei parlamenti nazionali nella preparazione e nell'attuazione della Conferenza sul futuro dell'Europa.

## **2. APPLICAZIONE DEI PRINCIPI DI SUSSIDIARIETÀ E DI PROPORZIONALITÀ DA PARTE DELLE ISTITUZIONI**

### **2.1. COMMISSIONE**

Nel 2021 la Commissione ha proseguito l'applicazione del programma "Legiferare meglio", che assicura all'attività normativa dell'UE trasparenza e ancoraggio in elementi concreti, così come ha continuato ad integrare i principi di sussidiarietà e di proporzionalità in tutte le fasi del processo di definizione delle politiche. Ha sostenuto con valutazioni d'impatto complete le iniziative capaci di esercitare un impatto significativo e ha portato avanti l'impegno di valutare le politiche vigenti prima di proporre la revisione. Queste valutazioni, incluse quelle d'impatto, comprendono un'analisi della misura in cui le iniziative rispettano i principi di sussidiarietà e proporzionalità.

#### **Legiferare meglio: nuova comunicazione, nuovi orientamenti e nuovi strumenti**

A novembre 2021 la Commissione ha adottato nuovi orientamenti per legiferare meglio<sup>4</sup> e nuovi strumenti per legiferare meglio<sup>5</sup>. Gli orientamenti si basano sugli aspetti di fondo delineati nella comunicazione "Legiferare meglio"<sup>6</sup> del 29 aprile 2021, che ha annunciato un approccio di nuova generazione in materia.

La comunicazione ha proposto una serie di miglioramenti al processo legislativo dell'UE, in linea con gli ambiziosi obiettivi della Commissione von der Leyen e fondandosi sul bilancio del "Legiferare meglio" del 2019<sup>7</sup>, che aveva individuato vari margini di miglioramento nel sistema. La comunicazione ha ribadito che legiferare meglio è un impegno collettivo che accomuna tutti i portatori di interessi nell'intento di garantire norme che siano della qualità più elevata e ha sottolineato che l'Unione europea deve intervenire solo se necessario (sussidiarietà) e nella misura richiesta (proporzionalità). Per contribuire a tradurre in pratica tali principi ha annunciato la pubblicazione di una griglia di valutazione della sussidiarietà per ogni proposta legislativa politicamente sensibile o importante accompagnata da una valutazione d'impatto. La Commissione dà così seguito così alle raccomandazioni della task force per la sussidiarietà e la proporzionalità e per "fare meno in modo più efficiente"<sup>8</sup>.

---

<sup>4</sup> SWD(2021) 305 final, che sostituisce SWD(2017) 350.

<sup>5</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/br\\_toolbox-nov\\_2021\\_en\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/br_toolbox-nov_2021_en_0.pdf)

<sup>6</sup> COM(2021) 219 final.

<sup>7</sup> COM(2019) 178 final.

<sup>8</sup> Cfr. nota 1.

I nuovi elementi introdotti comprendono l'adozione dell'approccio "one in, one out", per ridurre al minimo l'onere imposto dalla nuova normativa dell'UE a persone e imprese e migliorare il modo in cui il principio "legiferare meglio" affronta e sostiene i temi della sostenibilità e della trasformazione digitale. Interessa direttamente i parlamenti nazionali la semplificazione delle consultazioni pubbliche tramite l'introduzione, sul portale migliorato "Di' la tua", di un unico "invito a presentare contributi" che sostituisce le varie consultazioni previste in precedenza in fasi diverse della preparazione delle politiche<sup>9</sup>. Il contributo che i parlamenti nazionali e regionali, o gli enti nazionali, regionali e locali, possono decidere di offrire è identificato chiaramente e distinto dai contributi di altri portatori di interessi. Nel 2021, tuttavia, solo pochi parlamenti nazionali hanno utilizzato il portale.

### **Piattaforma "Fit for Future"**

Istituita nel maggio 2020 per succedere alla piattaforma REFIT, la piattaforma "Fit for Future" ("la piattaforma") è un gruppo di esperti di alto livello che coadiuva la Commissione nella semplificazione delle leggi, nella riduzione dei relativi oneri normativi superflui e nello sfruttamento delle competenze e delle esperienze dei livelli di governo inferiori e dei portatori di interessi, così che la legislazione consegua nel modo più efficiente gli obiettivi fissati, tenendo conto delle esperienze maturate dagli enti nazionali, locali e regionali.

Il gruppo è composto di rappresentanti degli enti nazionali, regionali e locali degli Stati membri, del Comitato delle regioni – coadiuvato dalla rete RegHub<sup>10</sup> – del Comitato economico e sociale europeo e dei portatori di interessi in rappresentanza di imprese e organizzazioni non governative. La piattaforma assolve un importante ruolo nell'informare sulle modalità di attuazione delle leggi. Nel 2021 ha presentato un ambizioso primo programma di lavoro annuale<sup>11</sup>, che tratta 15 diversi temi compresi in un ampio ventaglio di settori, privilegiando digitalizzazione, procedure efficienti in materia di etichettatura, autorizzazioni, obblighi di comunicazione e semplificazione della normativa dell'UE.

### **Valutazioni d'impatto**

La Commissione analizza i principi di sussidiarietà e di proporzionalità nell'ambito di tutte le valutazioni d'impatto preparate in relazione alle proposte politiche. Tali valutazioni sono oggetto di un controllo di qualità indipendente da parte del comitato per il controllo normativo<sup>12</sup>. Nel 2021 il comitato per il controllo normativo ha esaminato 83 valutazioni d'impatto, con un sensibile incremento rispetto all'anno precedente (41).

### **Valutazioni e controlli dell'adequatezza**

La sussidiarietà e la proporzionalità sono aspetti essenziali delle valutazioni e dei controlli dell'adequatezza, che verificano se l'azione a livello dell'UE abbia portato ai risultati attesi in termini di efficacia, efficienza, coerenza, pertinenza e valore aggiunto dell'UE.

Nel 2021 il comitato per il controllo normativo ha esaminato 15 valutazioni di vasta portata, tra cui due controlli dell'adequatezza, rispetto alle 13 del 2020. Alcuni aspetti trattati dalle valutazioni sono particolarmente rilevanti in termini di sussidiarietà e proporzionalità. Ad esempio, la valutazione del regolamento (UE) n. 1315/2013 sugli orientamenti dell'Unione

---

<sup>9</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say\\_it](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_it)

<sup>10</sup> RegHub è una rete di enti locali e regionali che si propone di raccogliere esperienze sull'attuazione delle politiche dell'UE tramite consultazioni di attori a livello locale.

Per ulteriori informazioni, cfr.: <https://portal.cor.europa.eu/reghub/Pages/default.aspx>.

<sup>11</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2021\\_annual\\_work\\_programme\\_fit\\_for\\_future\\_platform\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2021_annual_work_programme_fit_for_future_platform_en.pdf)

<sup>12</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board\\_it](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_it)

per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti<sup>13</sup> (TEN-T) ha esaminato tra l'altro i cambiamenti che si può ragionevolmente sostenere derivino dall'intervento dell'UE e che superano i risultati che si sarebbero potuti attendere da interventi nazionali degli Stati membri. La valutazione ha concluso che l'effettivo allineamento e l'attuazione delle azioni a livello nazionale, regionale e locale risultano da una politica europea unica e vigorosa. Ha rilevato che il notevole valore aggiunto generato tramite la cooperazione TEN-T con i paesi terzi non si sarebbe potuto realizzare se gli Stati membri avessero agito individualmente.

## 2.2. PARLAMENTO EUROPEO<sup>14</sup>

Nel 2021 il Parlamento europeo ha ricevuto formalmente, in virtù del protocollo n. 2, 227 comunicazioni dai parlamenti nazionali. Di queste, 24 erano pareri motivati<sup>15</sup> e 203 erano contributi (comunicazioni che non muovono rilievi quanto alla sussidiarietà). A titolo di paragone, nel 2020 il Parlamento europeo aveva ricevuto 134 comunicazioni, 13 delle quali erano pareri motivati<sup>16</sup>.

Gli onorevoli Nacho Sánchez Amor (S&D/ES) e Gilles Lebreton (ID/FR) erano nel 2021 i relatori permanenti per la sussidiarietà della commissione giuridica (JURI), rispettivamente nella prima e nella seconda metà dell'anno. Nel corso del loro mandato la commissione JURI – che a norma dell'allegato VI del regolamento del Parlamento europeo ha competenza esclusiva per quanto riguarda la conformità della legislazione dell'UE al principio di sussidiarietà – ha elaborato una relazione sulle relazioni annuali della Commissione europea in materia di sussidiarietà e proporzionalità per gli anni 2017-2019<sup>17</sup>. Il relatore era l'onorevole Mislav Kolakušić (NI/HR). La commissione JURI ha contribuito anche alla 35a<sup>18</sup> e alla 36a<sup>19</sup> relazione semestrale sulle prassi parlamentari, preparate dalla Conferenza degli organi parlamentari specializzati negli affari dell'Unione dei parlamenti dell'Unione europea (COSAC).

Il Servizio Ricerca del Parlamento europeo (EPRS) ha continuato ad assistere il Parlamento europeo nell'integrare le considerazioni relative alla sussidiarietà e alla proporzionalità nel proprio lavoro:

- controllando sistematicamente gli aspetti relativi alla sussidiarietà e alla proporzionalità delle valutazioni d'impatto della Commissione e richiamando l'attenzione sugli eventuali rilievi espressi al riguardo, in particolare dai parlamenti nazionali e dal Comitato delle regioni;

---

<sup>13</sup> SWD(2021) 117 final.

<sup>14</sup> Le parti da 2.2. a 2.4. della presente relazione si basano sul contributo della rispettiva istituzione o organo dell'UE.

<sup>15</sup> Il Parlamento europeo e la Commissione (che ha registrato 16 pareri motivati nello stesso periodo) interpretano in maniera diversa il numero dei pareri motivati. A fini statistici, un parere motivato riguardante più di una proposta della Commissione è da questa considerato un solo e unico parere motivato, mentre per determinare se per una proposta della Commissione sia stata raggiunta o meno la soglia per un cartellino giallo/arancione, tale parere motivato viene conteggiato per ognuna delle proposte trattate. Per contro il Parlamento europeo conta tanti pareri motivati quante sono le proposte trattate.

<sup>16</sup> Tutte le comunicazioni dei parlamenti nazionali al Parlamento europeo sono disponibili anche su Connect, la banca dati del Parlamento europeo dei documenti presentati dai parlamenti nazionali: <http://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/connect/welcome.html>.

<sup>17</sup> Relazione sull'adeguatezza, la sussidiarietà e la proporzionalità normative dell'Unione europea – relazione "Legiferare meglio" relativa agli anni 2017, 2018 e 2019 (2020/2262(INI)). [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0191\\_IT.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0191_IT.html).

<sup>18</sup> <https://parleu2021.parlamento.pt/ficheiros/12/35th%20Bi-annual%20Report%20of%20COSAC%20EN.pdf>

<sup>19</sup> <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/download/file/082d29087d34505f017d5731c86503b7>

- garantendo che detti principi siano pienamente rispettati nell'attività stessa del Parlamento europeo, ad esempio nella realizzazione delle valutazioni d'impatto dei propri emendamenti sostanziali o nell'analisi del valore aggiunto delle proposte di nuova normativa avanzate dal Parlamento europeo in virtù dell'articolo 225 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, e del costo dell'inerzia dell'UE;
- controllando gli aspetti relativi alla sussidiarietà e alla proporzionalità nella redazione delle valutazioni d'impatto, concentrandosi sul valore aggiunto dell'UE.

Nel 2021 l'EPRS ha prodotto 33 prime analisi di valutazioni d'impatto della Commissione e due valutazioni d'impatto sostitutive<sup>20</sup>, sette valutazioni ex post dell'attuazione a livello europeo, 27 valutazioni sull'attuazione, tre documenti "Attuazione in azione", due altre valutazioni ex post (compresa una pubblicazione sui nuovi orientamenti per legiferare meglio) e una pubblicazione sul tema "legiferare meglio in azione", che esamina il programma di lavoro annuale della Commissione. Per quanto riguarda il valore aggiunto dell'UE, sono stati portati a termine due relazioni sul costo della non Europa, 12 valutazioni del valore aggiunto dell'UE e un documento sul valore aggiunto delle politiche UE vigenti.

### 2.3. CONSIGLIO

Nel 2021 il Consiglio dell'Unione europea ("Consiglio") - compresi i suoi pertinenti gruppi - ha continuato a monitorare l'effettiva attuazione delle conclusioni adottate negli anni precedenti dal Consiglio e dal Consiglio europeo in merito ai principi di sussidiarietà e proporzionalità. Si tratta delle conclusioni del Consiglio europeo sull'ulteriore completamento dell'agenda per il mercato unico<sup>21</sup>, delle conclusioni del Consiglio su "Legiferare meglio per garantire la competitività e una crescita sostenibile e inclusiva"<sup>22</sup> e delle conclusioni del Consiglio sugli spazi di sperimentazione normativa e le clausole di sperimentazione come strumenti per un quadro normativo favorevole all'innovazione, adeguato alle esigenze future e resiliente che sia in grado di affrontare le sfide epocali nell'era digitale<sup>23</sup>.

In aggiunta agli obblighi previsti dal trattato, il Consiglio tiene informati gli Stati membri sui pareri formulati dai parlamenti nazionali in merito a proposte legislative della Commissione. Nel 2021 il segretariato generale del Consiglio ha distribuito 16 pareri motivati ricevuti nel contesto del protocollo n. 2 e 165 pareri formulati nel contesto del dialogo politico<sup>24</sup>.

---

<sup>20</sup> Le definizioni dei termini contenuti nel presente paragrafo sono reperibili in IATE, la banca dati terminologica dell'UE: <https://iate.europa.eu/home>. Una valutazione d'impatto sostitutiva è una propria valutazione d'impatto elaborata dal Parlamento europeo sugli aspetti non trattati nell'originaria valutazione d'impatto della Commissione, preparata o commissionata dall'Unità valutazione d'impatto ex ante del Servizio Ricerca del Parlamento europeo su richiesta della commissione parlamentare o delle commissioni parlamentari responsabili. Nel 2021 l'Unità ha prodotto una valutazione d'impatto sostitutiva sulla proposta di deroga temporanea alla direttiva e-privacy ai fini della lotta contro gli abusi sessuali online sui minori ([https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/662598/EPRS\\_STU\(2021\)662598\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/662598/EPRS_STU(2021)662598_EN.pdf)) e sul nuovo patto sulla migrazione e l'asilo ([https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/694210/EPRS\\_STU\(2021\)694210\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/694210/EPRS_STU(2021)694210_EN.pdf)).

<sup>21</sup> Doc. EUCO 17/18, punti II/2 e IV/15; doc. EUCO 13/20, punto II/4; per quanto riguarda l'attuazione, doc. del Consiglio ST 11654/21.

<sup>22</sup> Doc. del Consiglio ST 6232/20, punti 2 e 12.

<sup>23</sup> Doc. del Consiglio ST 13026/1/20 REV 1, punti 3 e 12.

<sup>24</sup> Il segretariato generale del Consiglio non riceve sistematicamente tutti i pareri dei parlamenti nazionali, e di conseguenza il numero dei pareri ricevuti può variare da un'istituzione all'altra; cfr. anche nota 15.

## 2.4. COMITATO DELLE REGIONI

Nel 2021 le attività del Comitato delle regioni nel campo della sussidiarietà sono state guidate dalle priorità per il mandato 2020-2025, che il Comitato stesso aveva definito l'anno precedente<sup>25</sup>. Si conferma così la volontà del Comitato delle regioni di continuare a migliorare la qualità della normativa dell'UE, anticiparne in maniera più efficace l'impatto territoriale e promuovere il principio della sussidiarietà attiva<sup>26</sup>. Tale volontà è stata corroborata dai risultati del Barometro regionale e locale dell'UE 2021 del Comitato delle regioni<sup>27</sup>, da cui emerge che quasi due terzi dei rappresentanti politici locali ritengono che regioni, città e piccoli centri non esercitino un'influenza sufficiente sull'elaborazione delle politiche dell'Unione. A questo proposito il Comitato delle regioni ha concluso<sup>28</sup> che "l'Europa potrà emergere dalla crisi della COVID-19 più resiliente sul piano della democrazia, e anche della protezione dell'ambiente, se riconoscerà formalmente e applicherà la sussidiarietà attiva per garantire che le azioni siano realizzate al livello in grado di produrre il massimo valore aggiunto per i cittadini e che siano in atto processi decisionali coordinati ed efficaci".

Nel 2021 il Comitato delle regioni ha formulato 59 pareri e nove risoluzioni. Fra questi, 10 pareri legislativi, 17 pareri non legislativi e cinque risoluzioni contenevano riferimenti specifici al rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, oppure raccomandazioni concrete per rafforzarlo. Molti si basavano sui 30 contributi sulla sussidiarietà e sulla proporzionalità presentati nel 2021 tramite REGPEX, la sottorete della rete di controllo della sussidiarietà<sup>29</sup> aperta ai parlamenti e ai governi regionali dotati di poteri legislativi per sostenerne la partecipazione alla fase iniziale del processo legislativo (controllo della sussidiarietà).

Il gruppo direttivo per la sussidiarietà, coadiuvato dal gruppo di esperti sulla sussidiarietà del Comitato delle regioni, ha indicato cinque iniziative prioritarie nel programma di lavoro sulla sussidiarietà per il 2021<sup>30</sup>.

Nel 2021 il Comitato delle regioni ha adottato pareri concernenti quelle che, a suo parere, sono due tra le proposte legislative più sensibili dal punto di vista della sussidiarietà: il nuovo patto sulla migrazione e l'asilo<sup>31</sup> e la proposta di direttiva relativa a salari minimi adeguati nell'Unione

---

<sup>25</sup> Risoluzione del Comitato europeo delle regioni — Le priorità del Comitato europeo delle regioni per il 2020-2025 — Un'Europa più vicina ai cittadini attraverso i suoi piccoli centri, le sue città e le sue regioni (GU C 324 dell'1.10.2020, pag. 8),

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52020XR1392>.

<sup>26</sup> A giudizio della Commissione la "solidarietà attiva", in cui i parlamenti nazionali e gli enti locali e regionali offrono contributi nella fase prelegislativa, le risulterebbe utile per calibrare le proposte nel contesto specifico della governance multilivello. Per un approfondimento su questo metodo di lavoro cfr. relazione sulla "sussidiarietà attiva" della task force per la sussidiarietà e la proporzionalità e per "Fare meno in modo più efficiente" all'indirizzo [https://ec.europa.eu/info/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently\\_it](https://ec.europa.eu/info/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_it).

<sup>27</sup> <https://cor.europa.eu/en/our-work/Documents/barometer-fullreport%20web.pdf>

<sup>28</sup> Risoluzione in merito al Barometro regionale e locale annuale dell'UE 2021,

<https://webapi2016.cor.europa.eu/v1/documents/COR-2021-03857-00-00-RES-TRA-IT.docx/content>.

<sup>29</sup> Istituita nell'aprile 2007, la rete di controllo della sussidiarietà è stata creata per agevolare lo scambio di informazioni tra enti locali e regionali e l'UE in merito a un'ampia gamma di documenti e proposte legislative e politiche della Commissione. Alla fine del 2021 la rete era costituita da 150 membri, mentre REGPEX da 76. Cfr. <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/thesmn/Pages/default.aspx>.

<sup>30</sup> La revisione della direttiva sulla prestazione energetica nell'edilizia, le modifiche della direttiva sulle energie rinnovabili e della direttiva sull'efficienza energetica al fine di conseguire gli obiettivi climatici per il 2030, la proposta legislativa sulla riduzione al minimo del rischio di deforestazione e degrado forestale associato a prodotti immessi sul mercato dell'UE e la revisione del regolamento sulla rete transeuropea dei trasporti (TEN-T). Cfr. <https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Publications/Documents/Subsidiarity-Work-Programme/2021/COR-2021-00835-00-01-TCD-REF-EN.pdf>.

<sup>31</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52020AR4843>

europea<sup>32</sup>. Dopo aver consultato la rete di controllo della sussidiarietà, il Comitato delle regioni ha concluso che queste proposte rispettano il principio di sussidiarietà.

Nel quadro della Settimana europea delle regioni e delle città<sup>33</sup>, a ottobre 2021 il Comitato delle regioni ha organizzato, insieme alla Conferenza delle assemblee legislative regionali europee (CALRE)<sup>34</sup>, un seminario sul tema "Governance multilivello e sussidiarietà attiva per la ripresa sostenibile e la resilienza". Le conclusioni del seminario, riprese nella risoluzione del Comitato delle regioni sul Barometro annuale 2021, ribadiscono la necessità di coinvolgere gli enti locali e regionali nella valutazione e nell'attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza e, più specificamente, dei piani nazionali per la ripresa e la resilienza, ed esprimono rammarico per il fatto che finora tale coinvolgimento si sia rivelato limitato.

Nella sessione plenaria del dicembre 2021<sup>35</sup> il Comitato ha rinnovato la richiesta di rivedere l'accordo interistituzionale per legiferare meglio concluso tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione per integrare la dimensione multilivello del processo normativo europeo, come proposto dalla task force per la sussidiarietà e la proporzionalità e per "Fare meno in modo più efficiente".

Il Comitato delle regioni si è impegnato a istituire un proprio pacchetto di strumenti per legiferare meglio che integri in un unico quadro di governance tutti gli strumenti di cui dispone in materia (rete di controllo della sussidiarietà, RegHub<sup>36</sup> e valutazioni d'impatto territoriale<sup>37</sup>), al fine di migliorare la cooperazione, i nessi e le sinergie tra i singoli strumenti e attori e di allacciare collegamenti più robusti con gli strumenti per legiferare meglio della Commissione (tra cui uno strumento per gli impatti territoriali<sup>38</sup>) e gli strumenti sviluppati dal Servizio Ricerca del Parlamento europeo.

Per quanto riguarda la più ampia agenda della sussidiarietà, il Comitato delle regioni si è espresso nella Conferenza sul futuro dell'Europa, offrendo un contributo sul modo di utilizzare la "sussidiarietà attiva" per coinvolgere più efficacemente parlamenti, regioni e città nella formazione delle politiche europee<sup>39</sup>.

## 2.5. CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA

Nel 2021 la Corte di giustizia non ha emesso sentenze significative sui principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

---

<sup>32</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A52020AR5859>

<sup>33</sup> <https://cor.europa.eu/en/events/Pages/multi-level-governance-and-active-subsidiarity-for-sustainable-recovery-and-resilience.aspx>

<sup>34</sup> <https://www.calrenet.eu/>.

<sup>35</sup> Nel parere emesso in risposta alla comunicazione della Commissione "Legiferare meglio: unire le forze per produrre leggi migliori" (<https://webapi2016.cor.europa.eu/v1/documents/COR-2021-04071-00-00-AC-TRA-IT.docx/content>) e nella risoluzione sul programma di lavoro della Commissione 2022 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021XR5507>).

<sup>36</sup> RegHub (<https://cor.europa.eu/it/our-work/Pages/network-of-regional-hubs.aspx>) raccoglie anche contributi per la piattaforma "Fit for Future" (cfr. parte 2.1 della presente relazione). Il Comitato delle regioni conta tre membri nel gruppo dei rappresentanti governativi della piattaforma. Nel 2021 hanno contribuito al lavoro della piattaforma proponendo temi per il programma di lavoro annuale, contribuendo ai pareri della piattaforma e fungendo da relatori per tre dei 15 pareri che hanno valutato l'attuazione della normativa UE sugli appalti elettronici, la comunicazione in materia di ambiente (direttiva INSPIRE) e i diritti dei pazienti nell'assistenza sanitaria transfrontaliera.

<sup>37</sup> <https://cor.europa.eu/it/our-work/Pages/Territorial-Impact-Assessment.aspx>.

<sup>38</sup> Cfr. lo strumento #34 all'indirizzo [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/br\\_toolbox-nov\\_2021\\_en\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/br_toolbox-nov_2021_en_0.pdf).

<sup>39</sup> <https://futureu.europa.eu/processes/Democracy/f/6/proposals/114517>

### 3. APPLICAZIONE DEL MECCANISMO DI CONTROLLO DELLA SUSSIDIARIETÀ DA PARTE DEI PARLAMENTI NAZIONALI

Nel 2021 la Commissione ha ricevuto **16 pareri motivati** dai parlamenti nazionali<sup>40</sup>. È un numero superiore a quelli degli ultimi due anni (nove pareri motivati nel 2020 e nessuno nel 2019), ma inferiore a quelli degli anni precedenti (2016-2018), sia in numeri assoluti<sup>41</sup> che in proporzione al numero complessivo di pareri trasmessi dai parlamenti nazionali<sup>42</sup> (cfr. anche grafico "Tipi di pareri" nella parte 4).

Dei 16 pareri motivati ricevuti nel 2021, **nove** riguardavano il **pacchetto "Pronti per il 55 %"**, **tre** il **pacchetto Unione europea della salute**, **due** il **Patto sulla migrazione e l'asilo**, **uno** la proposta di direttiva relativa a **salari minimi adeguati** nell'UE, e **uno** la proposta di modifica della **direttiva IVA** per quanto riguarda il conferimento alla Commissione di competenze di esecuzione al fine di determinare il significato dei termini utilizzati in talune disposizioni di tale direttiva.

I nove pareri motivati concernenti le proposte del **pacchetto "Pronti per il 55 %"**, adottato dalla Commissione il 14 luglio 2021, provenivano da quattro parlamenti nazionali<sup>43</sup> e riguardavano 13 proposte differenti. Quasi tutte si riferivano alla parte del pacchetto relativa alla solidarietà fra gli Stati membri; le preoccupazioni manifestate più spesso erano la valutazione insufficiente degli impatti e la mancanza di elementi di prova del valore aggiunto dell'azione europea. Nessuna singola proposta ha dato tuttavia luogo a più di tre pareri motivati, e quindi nessuna ha raggiunto la soglia per una risposta aggregata della Commissione<sup>44</sup>, e tantomeno per il "cartellino giallo"<sup>45</sup> che imporrebbe alla Commissione di motivare il mantenimento, la modifica o il ritiro della proposta.

Su questo pacchetto le *Houses of the Oireachtas* irlandesi hanno trasmesso due pareri motivati, ognuno dei quali riguarda sei proposte. Nel primo parere<sup>46</sup> hanno affermato che le proposte non rispettano i principi di sussidiarietà, poiché la Commissione non ha soddisfatto adeguatamente i requisiti procedurali che prevedono una dichiarazione dettagliata provvista di sufficienti indicatori quantitativi e qualitativi, atta a consentire ai parlamenti nazionali di valutare appieno tutte le implicazioni di proposte panunionali di questa natura. Nel secondo parere<sup>47</sup>, relativo ad altri elementi del pacchetto, le *Houses of the Oireachtas* hanno manifestato soprattutto il timore che non fossero dimostrati adeguatamente la "necessità" e i "maggiori benefici" delle proposte rispetto a misure adottate a livello di Stato membro e che di conseguenza le proposte non fossero né proporzionate né conformi al principio di sussidiarietà. Le *Houses of the Oireachtas* hanno mosso rilievi specifici in merito alla proposta di istituire un nuovo sistema distinto di scambio

---

<sup>40</sup> Questo dato si riferisce al numero complessivo di pareri pervenuti dalle camere parlamentari in virtù del protocollo n. 2. Cfr. anche nota 15 e allegato 1 per l'elenco dei documenti della Commissione per i quali la Commissione ha ricevuto un parere motivato.

<sup>41</sup> 2018: 37 pareri motivati; 2017: 52 pareri motivati; 2016: 65 pareri motivati.

<sup>42</sup> 2021: 4,4 % (16/360); 2020: 3,5 % (9/255); 2019: nessuno; 2018: 6,5 % (37/569); 2017: 9 % (52/576); 2016: 10,5 % (65/620).

<sup>43</sup> *Senát ceco, Houses of the Oireachtas* irlandesi, *Riksdag* svedese e *Sénat* francese.

<sup>44</sup> La Commissione si è impegnata a replicare con una risposta aggregata qualora una data proposta dia luogo a un numero significativo di pareri motivati (ossia almeno quattro pareri motivati in rappresentanza di almeno sette voti) ma non raggiunga il numero di voti necessario per dar luogo a un "cartellino giallo".

<sup>45</sup> La soglia del "cartellino giallo" è raggiunta allorché i pareri motivati rappresentano almeno un terzo di tutti i voti assegnati ai parlamenti nazionali (18 su 54). Ciascun parlamento nazionale dispone di due voti; nel caso di un sistema bicamerale, ciascuna camera dispone di un voto.

<sup>46</sup> Riguardante COM(2021) 552 final, COM(2021) 556 final, COM(2021) 559 final, COM(2021) 561 final, COM(2021) 562 final e COM(2021) 567 final.

<sup>47</sup> Riguardante COM(2021) 551 final, COM(2021) 554 final, COM(2021) 555 final, COM(2021) 557 final, COM(2021) 558 final e COM(2021) 568 final.

di quote di emissione per i settori del trasporto stradale e dell'edilizia e di assegnare le risorse tramite il Fondo sociale per il clima; la questione è approfondita nei capoversi seguenti.

Nelle risposte la Commissione ha illustrato la necessità e i maggiori benefici delle proposte e ha ricordato che queste si basano tutte sulla comunicazione della Commissione sul Piano per l'obiettivo climatico 2030<sup>48</sup>, accompagnata da un'ampia valutazione d'impatto a sostegno di un piano globale volto a innalzare in maniera responsabile l'obiettivo vincolante dell'UE per il 2030, portandolo a una riduzione netta delle emissioni pari almeno al 55 %. Ciascuna delle proposte esaminate nel parere motivato è corroborata da una valutazione d'impatto specifica. La Commissione ha rilevato altresì l'intento di combinare gli effetti delle diverse proposte politiche in una valutazione dello scenario a livello di Stato membro che cerca di coglierne l'impatto combinato (lo scenario "MIX"). Tutte queste informazioni sono disponibili al pubblico online<sup>49</sup>.

Per quanto riguarda il **Fondo sociale per il clima**<sup>50</sup>, il *Riksdag* svedese ha messo in dubbio i benefici della misura dal punto di vista climatico, giacché un sostegno diretto al reddito non comporterà necessariamente una riduzione delle emissioni né contribuirà agli obiettivi comuni. Ha criticato altresì il collegamento diretto tra il sostegno al reddito delle famiglie a livello nazionale e il bilancio dell'UE. Nella risposta la Commissione ha osservato che il Fondo sociale per il clima proposto intende rispondere al problema della potenziale disomogeneità dell'impatto sociale che un nuovo sistema di scambio di quote di emissioni potrebbe produrre sia all'interno di uno Stato membro che tra uno Stato membro e l'altro. Per conseguire gli obiettivi del Fondo si dovrà ricorrere al sostegno agli investimenti e a un sostegno temporaneo al reddito, ma senza pagamenti ai cittadini erogati direttamente dal bilancio dell'UE. Gli Stati membri riceveranno un sostegno dal bilancio dell'UE ed erogheranno successivamente il sostegno diretto temporaneo al reddito traendolo dai propri bilanci nazionali: ogni regime di questo tipo sarà istituito e gestito dalle autorità nazionali ai sensi della normativa e della regolamentazione nazionali.

Data la penuria di dati nazionali d'interesse, le *Houses of the Oireachtas* irlandesi hanno messo in dubbio la metodologia applicata dalla Commissione per calcolare le dotazioni finanziarie agli Stati membri nell'ambito del Fondo sociale per il clima. Nella risposta la Commissione ha spiegato che la metodologia di assegnazione tiene conto delle esigenze specifiche dei diversi Stati membri e che il funzionamento del Fondo consentirà agli Stati membri di adottare misure per integrare l'azione per il clima a livello di Unione europea. Gli Stati membri infatti si trovano nella posizione più adatta per progettare e selezionare le misure e gli investimenti che rispecchiano le specificità nazionali.

A parere del *Senát* ceco la proposta di rifusione della direttiva **sulla tassazione dell'energia**<sup>51</sup> interferisce nelle competenze fiscali degli Stati membri da diversi punti di vista: i) non consente agli Stati membri di stabilire aliquote d'imposta diverse per prodotti energetici della stessa categoria; ii) il meccanismo di indicizzazione automatica dei livelli di tassazione viola le competenze fiscali degli Stati membri impedendo una politica fiscale razionale, soprattutto in caso di inflazione elevata; iii) i livelli minimi di tassazione costituiscono un elemento essenziale e dovranno pertanto essere adeguati solo mediante atto legislativo e non con atto delegato della Commissione; iv) la definizione di famiglie vulnerabili ammesse a beneficiare di riduzioni fiscali non è sufficientemente flessibile e limita sensibilmente le opzioni con cui gli Stati membri potranno trattare gli impatti sociali della direttiva.

La Commissione ha risposto che la proposta lascia agli Stati membri la flessibilità necessaria per adattare la normativa nazionale al contesto e alle esigenze specifiche. La struttura fiscale

---

<sup>48</sup> COM(2020) 562 final.

<sup>49</sup> [https://energy.ec.europa.eu/data-and-analysis/energy-modelling\\_en](https://energy.ec.europa.eu/data-and-analysis/energy-modelling_en)

<sup>50</sup> COM(2021) 568 final.

<sup>51</sup> COM(2021) 563 final.

proposta raggrupperà l'energia elettrica e i prodotti energetici in categorie, classificandoli in base alle rispettive prestazioni ambientali; ai gruppi di prodotti con caratteristiche simili (come i combustibili fossili) si applicherà lo stesso trattamento fiscale. Gli Stati membri saranno però liberi di fissare come ritengono opportuno il livello d'imposizione al di sopra del minimo, a condizione di rispettare questa classificazione. Il meccanismo di indicizzazione proposto, basato su un indice armonizzato di Eurostat, manterrebbe la pertinenza delle aliquote fiscali minime e il loro valore reale nel tempo. La possibile esenzione fiscale per le famiglie vulnerabili sarà legata a un criterio armonizzato, la cui applicazione dipenderà tuttavia dalla situazione nazionale.

Nel parere motivato sulla revisione della direttiva sul **sistema per lo scambio di quote di emissioni** nell'Unione<sup>52</sup>, il *Senát* ceco ha ritenuto che la valutazione d'impatto e l'analisi che accompagnano le proposte legislative della Commissione non includessero analisi degli impatti specifiche per paese. Ha affermato che la Commissione non ha tenuto debitamente conto degli effetti sociali ed economici negativi dovuti all'introduzione dello scambio di quote di emissioni nei settori del trasporto stradale e dell'edilizia negli Stati membri con potere d'acquisto più modesto, soprattutto data l'assenza di meccanismi per impedire speculazioni.

Nella risposta la Commissione ha fatto osservare che lo scenario strategico, che associa le diverse proposte politiche, si basa sui dati specifici per paese in disponibilità pubblica. La Commissione ha proposto d'introdurre un prezzo del carbonio, in aggiunta alle politiche a livello nazionale, poiché negli anni precedenti era emerso che le vigenti politiche europee e nazionali di riduzione delle emissioni nei settori del trasporto stradale e dell'edilizia non hanno prodotto risultati sufficienti per realizzare l'obiettivo di una riduzione delle emissioni pari al 55 % entro il 2030. Se la fissazione del prezzo del carbonio per le emissioni di gas a effetto serra prodotte dall'edilizia e dal trasporto stradale dovesse esercitare un impatto sociale disomogeneo all'interno degli Stati membri e tra uno Stato membro e l'altro, il Fondo sociale per il clima interverrebbe per ovviare agli impatti subiti dalle persone e dalle famiglie più vulnerabili.

A parere delle *Houses of the Oireachtas* irlandesi è improbabile che il sistema di scambio di quote di emissioni proposto produca un livello di entrate paragonabile alla tassa nazionale sul carbonio; inciderebbe pertanto sulla capacità dell'Irlanda di attuare misure per il clima volte a ridurre le emissioni di gas a effetto serra e a soddisfare l'obiettivo nazionale di neutralità climatica. L'azione degli Stati membri sarebbe più efficace di quella dell'UE. La Commissione ha risposto che il nuovo sistema di scambio di quote di emissioni non impedirà agli Stati membri che lo desiderano di attuare sul piano nazionale politiche di fissazione del prezzo del carbonio più ambiziose ricorrendo alla tassazione.

Per quanto riguarda la proposta di regolamento sulla **realizzazione di un'infrastruttura per i combustibili alternativi**<sup>53</sup>, a parere del *Senát* ceco la Commissione non ha dimostrato che gli obiettivi vincolanti proposti per l'infrastruttura per i veicoli pesanti siano realisticamente realizzabili a costi ragionevoli per gli Stati membri, e pertanto non è riuscita a dimostrare l'effettivo valore aggiunto dell'approccio scelto a livello UE. Nella risposta la Commissione ha spiegato che gli obiettivi vincolanti si applicheranno soltanto alla rete centrale europea delle grandi strade di comunicazione ("rete TEN-T") e che, dati il carattere transnazionale e l'importanza su scala europea che questa riveste, dotarla di infrastrutture adeguate implicherà necessariamente un'azione a livello UE. La proposta di regolamento lascia alla discrezione degli Stati membri la scelta del mezzo per conseguire gli obiettivi, ma gli Stati membri che prevedono un cofinanziamento potranno utilizzare i fondi messi a disposizione dal dispositivo per la ripresa e la resilienza.

---

<sup>52</sup> COM(2021) 551 final.

<sup>53</sup> COM(2021) 559 final.

Sulla parte del pacchetto "Pronti per il 55 %" dedicata all'energia - ossia le proposte concernenti la **direttiva sulle energie rinnovabili**<sup>54</sup> e la **direttiva sull'efficienza energetica**<sup>55</sup> - la Commissione ha ricevuto due pareri motivati: uno dal *Riksdag* svedese sulla prima proposta e l'altro dal *Senát* ceco su entrambe le proposte. I pareri criticano il livello di dettaglio della regolamentazione (*Riksdag*) e affermano che non si è tenuto conto delle situazioni specifiche degli Stati membri (*Senát*). Con tali proposte rimarranno escluse soluzioni più efficienti ed efficaci in termini di costi (*Riksdag*, *Senát*). È stato inoltre messo in discussione il merito stesso degli obiettivi, soprattutto nel settore del riscaldamento, ad esempio per quanto riguarda il teleriscaldamento<sup>56</sup> (*Senát*). Quanto alle rinnovabili il *Senát* ha sottolineato che, data la posizione geografica della Cechia e considerato il limitato potenziale di energie rinnovabili nel paese, sarebbe opportuno riconoscere l'energia nucleare come energia sostenibile nella tassonomia UE, così come il gas per un periodo di transizione.

A parere della Commissione, l'azione dell'UE è giustificata in virtù dell'articolo 191 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in quanto il coordinamento a livello di Unione europea accresce la sicurezza energetica e i benefici ambientali e climatici. Per centrare l'obiettivo principale dell'UE in materia di efficienza energetica sono a suo parere necessari sia un quadro legislativo efficace e coordinato, sia un approccio armonizzato a livello di Unione. Gli Stati membri manterranno flessibilità per quanto riguarda la scelta della propria combinazione di politiche, dei settori e delle singole misure per conseguire i risparmi energetici richiesti, tenendo conto del contesto e delle specificità nazionali. L'obiettivo vincolante di una riduzione del 9 % a livello UE, relativo al consumo di energia primaria e finale, è necessario nel quadro del pacchetto legislativo che porterà a una riduzione del 55 % delle emissioni di gas a effetto serra.

Per quanto riguarda la proposta di modifica del regolamento sulle **emissioni e gli assorbimenti di gas a effetto serra risultanti dall'uso del suolo, dal cambiamento di uso del suolo e dalla silvicoltura (LULUCF)**<sup>57</sup>, il *Sénat* francese ha manifestato preoccupazione, pur riconoscendo che la definizione di un obiettivo di neutralità climatica per l'Unione entro il 2050 comporta un valore aggiunto dell'UE. A giudizio del *Sénat*, conferire alla Commissione, per il periodo 2026-2029, il potere di adottare atti di esecuzione dalla portata potenzialmente illimitata per imporre livelli vincolanti di CO<sub>2</sub> alle attività agricole di ogni Stato membro viola i principi di sussidiarietà e proporzionalità. Il *Sénat* ha aggiunto che le disposizioni in materia di governance, associate alla definizione degli obiettivi per gli Stati membri nel periodo 2026-2030, non precisano in misura sufficiente le procedure di monitoraggio a disposizione dei parlamenti nazionali.

Nella risposta la Commissione ha spiegato di aver proposto un obiettivo per il 2030 in linea con una traiettoria verso la neutralità climatica del settore del suolo nel 2035; la distribuzione proposta tra gli Stati membri si basa su due elementi: i) ciascuno Stato membro conserva il proprio livello recente di assorbimenti ed emissioni comunicate (cioè la media del periodo 2016-2018), che rappresenta lo stesso livello di partenza applicato ai sensi del regolamento sulla condivisione degli sforzi; ii) il divario da colmare per centrare l'obiettivo UE nel 2030 sarà distribuito in proporzione della superficie di suolo gestito in ciascuno Stato membro. La Commissione ha precisato che la proposta si limita a quanto è necessario per conseguire gli obiettivi. Per quanto riguarda la governance la Commissione ha osservato che, con il passaggio

---

<sup>54</sup> COM(2021) 557 final.

<sup>55</sup> COM(2021) 558 final.

<sup>56</sup> Per teleriscaldamento o teleraffrescamento s'intende la distribuzione di energia termica in forma di vapore, acqua calda o liquidi refrigerati, da fonti centrali o decentrate di produzione verso una pluralità di edifici o siti tramite una rete in una determinata zona. Cfr. definizione di cui all'articolo 2, punto 19), della direttiva (UE) 2018/2001.

<sup>57</sup> COM(2021) 554 final.

agli obiettivi annuali nazionali per l'uso del suolo, il cambiamento di uso del suolo e la silvicoltura nel periodo dal 2026 al 2030, saranno introdotti principi analoghi a quelli del quadro di conformità ai sensi del regolamento (UE) 2018/842 sulla condivisione degli sforzi. Gli Stati membri saranno invitati a presentare piani nazionali in cui esporre dettagliatamente il proprio contributo al conseguimento dell'obiettivo per il 2035. La Commissione ha segnalato infine di essere assistita, nell'esercizio delle competenze di esecuzione, dal comitato sui cambiamenti climatici in cui sono rappresentati tutti gli Stati membri.

Il *Sénat* francese ha formulato pareri motivati su ciascuna delle tre proposte del **pacchetto Unione europea della salute**. Ha criticato quella che giudica un'intrusione nelle competenze nazionali nella proposta di regolamento relativo a un **ruolo rafforzato dell'Agenzia europea per i medicinali**<sup>58</sup>: a suo giudizio, il prospettato diritto della Commissione di adottare tutte le misure necessarie per mitigare gli effetti delle carenze effettive o potenziali di medicinali e dispositivi medici considerati critici in un contesto di emergenza sanitaria contrasta con la competenza degli Stati membri per la fornitura di servizi sanitari e di assistenza medica, a norma dell'articolo 168, paragrafo 7, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Nella proposta di regolamento sul **Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie**<sup>59</sup>, il *Sénat* ha criticato l'armonizzazione di leggi o regolamenti a livello di UE, di cui si presume la necessità per l'interoperabilità dei piani nazionali di preparazione e di risposta in caso di gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero, considerandola contraria ai trattati; per quanto riguarda la valutazione d'impatto, ha messo in dubbio la capacità del centro di effettuare valutazioni e audit. In merito alla proposta di regolamento sulle **gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero**<sup>60</sup>, il *Sénat* ha criticato il ricorso ad atti di esecuzione e ha segnalato un conflitto di competenze e l'esistenza di incertezze relative al coordinamento con il meccanismo dei dispositivi integrati dell'UE per la risposta politica alle crisi.

Nella risposta la Commissione ha contestato che la proposta di regolamento sull'Agenzia europea per i medicinali violi le competenze degli Stati membri di cui all'articolo 168, paragrafo 7, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, giacché emergenze di sanità pubblica dell'entità della crisi della COVID-19 hanno ripercussioni su tutti gli Stati membri, che non sarebbero singolarmente in grado di rispondere in maniera adeguata. Il monitoraggio delle possibili carenze coordinato a livello dell'Unione potrà aiutare gli Stati membri a essere meglio preparati a un improvviso aumento della domanda, evitare restrizioni all'esportazione all'interno del mercato unico, scongiurare la costituzione di scorte eccessive e sproporzionate e assegnare le risorse in maniera più efficiente a livello nazionale e europeo. Nessuna di queste proposte richiede l'armonizzazione di piani di preparazione, leggi o regolamenti nazionali: le misure di esecuzione riguardano esclusivamente le procedure e non conferiscono poteri supplementari al comitato per la sicurezza sanitaria né rendono vincolanti i suoi pareri.

Come già nel 2020, anche nel 2021 il nuovo **Patto sulla migrazione e l'asilo**<sup>61</sup> ha dato luogo a pareri motivati, trasmessi dalla *Národná rada* slovacca per la proposta sulla gestione dell'asilo e della migrazione<sup>62</sup> e dal Senato della Repubblica italiana per le cinque proposte legislative che compongono il pacchetto<sup>63</sup>. A parere della *Národná Rada* si è verificata una violazione del principio di sussidiarietà poiché la proposta non indica la base giuridica del criterio di

---

<sup>58</sup> COM(2020) 725 final.

<sup>59</sup> COM(2020) 726 final.

<sup>60</sup> COM(2020) 727 final.

<sup>61</sup> COM(2020) 609 final, COM(2020) 610 final, COM(2020) 611 final, COM(2020) 612 final, COM(2020) 613 final, COM(2020) 614 final, C(2020) 6467 final, C(2020) 6468 final, C(2020) 6469 final, C(2020) 6470 final e COM(2020) 758 final.

<sup>62</sup> COM(2020) 610 final.

<sup>63</sup> COM(2020) 610 final, COM(2020) 611 final, COM(2020) 612 final, COM(2020) 613 final, COM(2020) 614 final.

distribuzione né delle competenze dell'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo e dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera. La *Národná Rada* ha messo in discussione anche il ricorso ad atti delegati, sostenendo che ogni Stato membro è competente a decidere in merito all'ammissione di persone sul proprio territorio in base alle leggi nazionali in materia di asilo. Il Senato della Repubblica ha scorto una violazione della sussidiarietà nella misura in cui le proposte mostrano una palese asimmetria tra obblighi e solidarietà, e non risolvono gli attuali problemi: di conseguenza l'azione a livello UE non reca alcun valore aggiunto. Per quanto riguarda la proporzionalità, il Senato ha sostenuto che il sistema degli accertamenti preliminari all'ingresso rischia di incidere eccessivamente sul sistema giuridico nazionale e sulla tutela giurisdizionale nel paese di ingresso; che la soglia al di sotto della quale deve attivarsi la procedura di frontiera comporta per quasi tutti i migranti che arrivano via mare la procedura di frontiera anziché le procedure di ricollocazione; che la regolamentazione del meccanismo per la sponsorizzazione dei rimpatri aumenta i costi e gli oneri burocratici per lo Stato membro di ingresso.

Nelle risposte la Commissione ha spiegato che il criterio di distribuzione non è un elemento nuovo e che l'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo e l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex) si limiteranno ad agevolare gli aspetti operativi di un atto di esecuzione. Per quanto riguarda gli atti delegati, la Commissione ha sottolineato che le disposizioni si basano sul regolamento Dublino III e non modificano le norme attualmente in vigore. Ha osservato che l'articolo 78, paragrafo 3, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea aggiunge un'opzione specifica d'intervento del Consiglio in una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di paesi terzi. Soltanto se il rimpatrio dal territorio degli Stati membri beneficiari non avrà esito positivo, spetterà allo Stato membro sponsor trasferire nel proprio territorio il migrante irregolare per portare avanti le iniziative volte al rimpatrio.

A giudizio della Commissione il patto segna il giusto equilibrio tra responsabilità e solidarietà, giacché una serie di eccezioni assicura la flessibilità della procedura di frontiera e dei casi in cui dev'essere applicata. Il criterio della responsabilità collegato al primo paese d'ingresso dev'essere considerato in combinazione con gli altri criteri di responsabilità. Il meccanismo di solidarietà del patto si prefigge anche l'obiettivo di ridurre il numero di persone presenti negli Stati membri che registrano un elevato numero di arrivi e di assistere nello sviluppo di capacità, nelle operazioni e nelle misure nel campo delle relazioni esterne qualora ciò possa incidere sui flussi migratori verso determinati Stati membri. La sponsorizzazione dei rimpatri non aumenterà i costi per lo Stato membro beneficiario.

Sulla proposta di direttiva relativa a **salari minimi adeguati nell'Unione europea**<sup>64</sup>, adottata il 28 ottobre 2020, la Commissione ha ricevuto dalla *Kamra tad-Deputati* maltese un terzo parere motivato, dopo i due già ricevuti nel 2020<sup>65</sup>.

La *Kamra tad-Deputati* ha contestato la scelta della base giuridica. In termini di sussidiarietà ritiene che, date le differenze nella determinazione dei salari, sia possibile conseguire efficacemente gli obiettivi della proposta con l'azione degli Stati membri. La proposta potrà anzi avere effetti negativi, rendendo ad esempio più arduo il processo di contrattazione collettiva e aggravando il rischio di conflitti industriali in alcuni settori.

La Commissione ha spiegato che la maggioranza degli Stati membri lamenta un'insufficiente adeguatezza e/o copertura del salario minimo e che l'azione a livello nazionale non è riuscita a risolvere il problema. Ha sottolineato le profonde differenze nelle norme per l'accesso alla tutela garantita da un salario minimo adeguato e ribadito che tali discrepanze si possono sanare al

---

<sup>64</sup> COM(2020) 682 final.

<sup>65</sup> Per ulteriori informazioni cfr. parte 3 della relazione 2020.

meglio a livello dell'Unione. Gli Stati membri in cui la copertura della contrattazione collettiva è inferiore al 70 % dovranno prevedere un complesso di condizioni favorevoli e redigere un piano d'azione per promuovere la contrattazione collettiva; a parte questo, la progettazione del complesso di condizioni e del piano d'azione sarà di totale competenza dei singoli paesi.

In merito alla proposta di **modifica della direttiva IVA** per quanto riguarda il conferimento alla Commissione di competenze di esecuzione al fine di determinare il significato dei termini utilizzati in talune disposizioni di tale direttiva, il *Riksdag* svedese ha ribadito in un parere motivato l'importanza del requisito dell'unanimità in materia fiscale e ha affermato che la procedura decisionale proposta dalla Commissione comporta un trasferimento di competenze dal livello nazionale al livello dell'Unione europea in un settore nevralgico per la sovranità nazionale, andando al di là di quanto necessario per conseguire gli obiettivi della proposta.

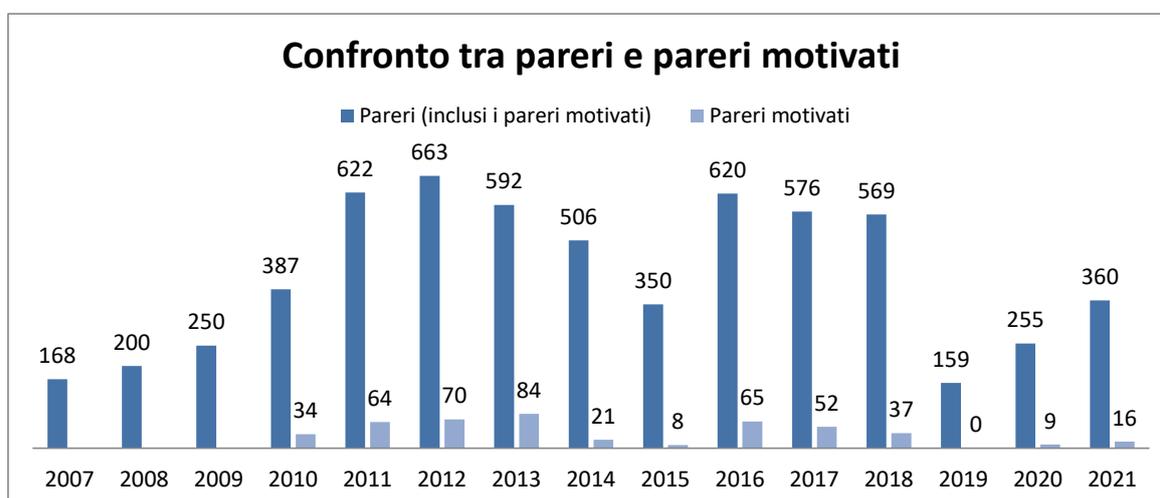
La Commissione ha risposto che l'applicazione non armonizzata, da parte degli Stati membri, dei concetti contenuti nella direttiva IVA ostacola il fluido funzionamento del mercato interno, dando probabilmente luogo a una doppia imposizione o all'assenza d'imposizione; non è possibile per gli Stati membri affrontare da soli questi problemi. La proposta prevede l'adozione di atti di esecuzione da parte della Commissione solo per un numero limitato di norme di attuazione delle disposizioni della direttiva IVA, per le quali è necessaria un'applicazione uniforme dei concetti contemplati nella normativa dell'UE in materia di IVA. La votazione a maggioranza qualificata e le procedure di comitato sono già utilizzate nel settore dell'imposizione indiretta e la comitatologia è l'approccio consueto seguito da tempo nel diritto dell'UE per facilitare l'emergere di un punto di vista e di prassi comuni.

#### 4. DIALOGO POLITICO SCRITTO CON I PARLAMENTI NAZIONALI

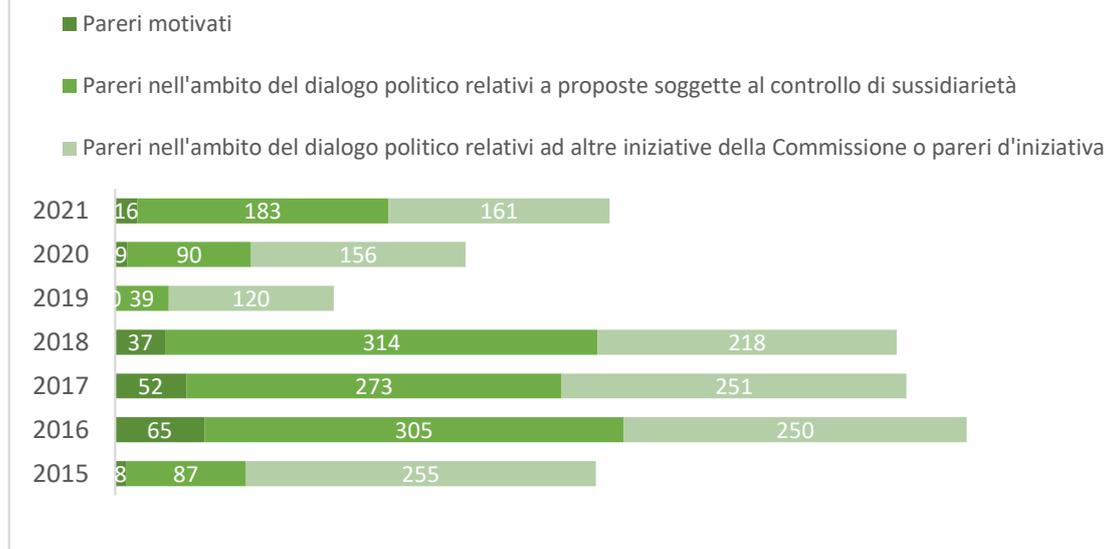
Oltre al meccanismo di controllo della sussidiarietà fondato sul protocollo n. 2 dei trattati, i rapporti tra la Commissione e i parlamenti nazionali comprendono un ventaglio di altre attività, tra cui in particolare il dialogo politico introdotto nel 2006. Tale dialogo prevede scambi scritti su ogni iniziativa della Commissione in merito alla quale i parlamenti nazionali desiderino fornire contributi od osservazioni, nonché un dialogo politico orale, descritto in maniera più approfondita nella parte 5.

##### Osservazioni generali

Nel 2021 i parlamenti nazionali hanno trasmesso 360 pareri alla Commissione. Si tratta di un sensibile incremento rispetto ai due anni precedenti (255 nel 2020 e 159 nel 2019), ma di un numero comunque inferiore a quello degli anni centrali del mandato della Commissione precedente (569 nel 2018, 576 nel 2017 e 620 nel 2016).



## Tipi di pareri dei parlamenti nazionali



Di questi 360 pareri, 199 (55,3 %), compresi i 16 pareri motivati (4,4 %), riguardavano le proposte legislative della Commissione soggette al meccanismo di controllo della sussidiarietà<sup>66</sup>. Si tratta di un dato assai più elevato, in numero e in percentuale, rispetto ai due anni precedenti, ed è probabilmente una conseguenza del maggior numero di proposte legislative presentate dalla Commissione.

I 161 pareri rimanenti (44,7 %) riguardavano principalmente iniziative non legislative come comunicazioni, oppure erano pareri d'iniziativa non collegati direttamente a un'iniziativa della Commissione; si tratta di un dato stabile (nel 2020 erano 156) che dimostra come alcuni parlamenti nazionali continuino a fornire alla Commissione un prezioso e lungimirante contributo politico.

La Commissione segnala sempre le questioni sollevate dai parlamenti o dalle camere nazionali ai propri servizi e ai commissari competenti, oltre che, per le proposte legislative, ai suoi rappresentanti che partecipano ai negoziati dei colegislatori.

### Partecipazione e portata

Al pari degli anni precedenti si sono registrate variazioni sensibili tra i diversi parlamenti nazionali per quanto riguarda il numero di pareri trasmessi alla Commissione. Le 10 camere più attive hanno emesso 285 pareri: si tratta del 79 % del totale, ossia di un dato in linea con la media degli ultimi anni<sup>67</sup>. Il numero dei parlamenti o delle camere nazionali che non hanno presentato alcun parere è diminuito<sup>68</sup>, scendendo a otto camere<sup>69</sup> (su un totale di 39): ciò significa che nel 2021 cinque Stati membri<sup>70</sup> – che rappresentano meno di un quinto del totale –

<sup>66</sup> Per maggiori informazioni sul meccanismo di controllo della sussidiarietà e sul dialogo politico, cfr. [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/adopting-eu-law/relations-national-parliaments\\_it](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/adopting-eu-law/relations-national-parliaments_it).

Le proposte legislative concernenti le politiche per cui l'UE ha competenza esclusiva non sono soggette al controllo della sussidiarietà da parte dei parlamenti nazionali.

<sup>67</sup> 2020: 85 %; 2019: 73 %; 2018: 83 %; 2017: 74 %; 2016: 73 %.

<sup>68</sup> 12 nel 2020, 17 nel 2019 e 10 nel 2018.

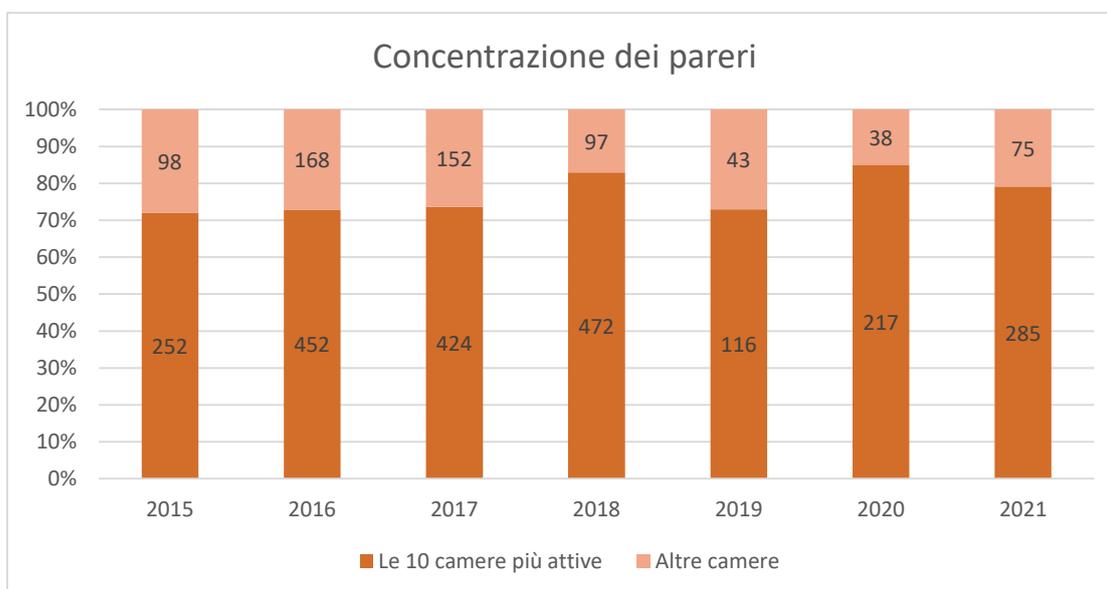
<sup>69</sup> *Chambre des Représentants de Belgique/Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers* belga, *Bundestag* tedesco, *Vouli ton Antiprosopon* cipriota, *Riigikogu* estone, *Saeima* lettone, *Chambre des Députés* lussemburghese, *Državni svet* e *Državni zbor* sloveni.

<sup>70</sup> Parlamenti nazionali di Cipro, Estonia, Lettonia, Lussemburgo e Slovenia.

non hanno partecipato al dialogo politico scritto. Questi dati dimostrano che i parlamenti nazionali sono sempre più interessati a partecipare al controllo della sussidiarietà e al dialogo politico.

I 12 parlamenti o camere nazionali<sup>71</sup> che hanno trasmesso il numero più elevato di pareri nel 2021 sono i seguenti: le *Cortes Generales* spagnole (57 pareri), la *Assembleia da República* portoghese (54 pareri), il *Senát* ceco (47 pareri), la *Camera Deputaţilor* rumena (27 pareri), il *Bundesrat* tedesco (24 pareri), il *Senat* rumeno (18 pareri), il *Sénat* francese (17 pareri), l'*Eerste Kamer* neerlandese (17 pareri), la *Poslanecká sněmovna* ceca (12 pareri), la Camera dei Deputati italiana (12 pareri), il *Senat* polacco (12 pareri) e il *Riksdag* svedese (12 pareri). Si tratta delle stesse camere più attive negli anni precedenti. L'allegato 2 illustra in dettaglio il numero di pareri trasmessi da ogni camera.

La natura dei pareri varia da un parlamento (o camera) nazionale all'altro: alcuni si concentravano sulla verifica del rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità nella proposta della Commissione, mentre altri hanno formulato osservazioni più dettagliate sul contenuto della proposta o hanno trasmesso pareri d'iniziativa. In questo secondo gruppo sono stati particolarmente attivi il *Senát* ceco, la *Camera Deputaţilor* e il *Senat* rumeni, il *Bundesrat* tedesco e il *Sénat* francese.



### Argomenti principali dei pareri nel dialogo politico

I **pacchetti** che nel 2021 hanno richiamato maggiore attenzione sono "Pronti per il 55 %" (49 pareri), il nuovo patto sulla migrazione e l'asilo (17 pareri), i servizi digitali (17 pareri) e l'Unione europea della salute (11 pareri). Per quanto riguarda le singole **iniziative**, il maggior numero di pareri trasmessi dai parlamenti nazionali verteva sulla legge sui servizi digitali (10 pareri), la proposta relativa a salari minimi adeguati (nove pareri), le due proposte sul certificato COVID digitale dell'UE (otto pareri ciascuna), la proposta sul Fondo Asilo e migrazione (sette pareri), la legge sui mercati digitali (sette pareri), la proposta sul Fondo sociale per il clima (sei pareri), la proposta modificata che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione (sei pareri) e la proposta sulla parità di retribuzione per uno stesso lavoro (sei pareri). Nei sei pareri dedicati al programma di lavoro della Commissione

<sup>71</sup> Quattro camere si collocano al nono posto con lo stesso punteggio.

2021 i parlamenti nazionali hanno indicato alla Commissione anche le rispettive priorità annuali per il 2021.

Dei 49 pareri sul **pacchetto "Pronti per il 55 %"**, nove sono pareri motivati (già illustrati in dettaglio nella parte precedente), mentre 14 hanno semplicemente confermato la conformità delle proposte al principio di sussidiarietà. Tra le iniziative comprese nel pacchetto, le più commentate sono la proposta di modifica del regolamento sulle emissioni e gli assorbimenti di gas a effetto serra risultanti dall'uso del suolo, dal cambiamento di uso del suolo e dalla silvicoltura (LULUCF)<sup>72</sup>, la proposta di revisione della direttiva sull'efficienza energetica<sup>73</sup>, la proposta di direttiva sulle energie rinnovabili<sup>74</sup>, la proposta di revisione della direttiva sulla tassazione dell'energia<sup>75</sup>, la proposta di regolamento che istituisce un meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere<sup>76</sup>, la proposta di regolamento che istituisce un Fondo sociale per il clima<sup>77</sup> e la comunicazione sulla nuova strategia dell'UE per le foreste<sup>78</sup>.

Sulla proposta di modifica del regolamento sulle **emissioni e gli assorbimenti di gas a effetto serra risultanti dall'uso del suolo, dal cambiamento di uso del suolo e dalla silvicoltura (LULUCF)**, la Commissione ha ricevuto tre pareri<sup>79</sup> nel quadro del dialogo politico. Uno di essi manifestava preoccupazione per la capacità di conseguire la neutralità climatica entro il 2035, notava la mancanza di incentivi a incrementare gli assorbimenti (necessari per conseguire la neutralità climatica), constatava che una comunicazione esatta e armonizzata e un sistema di sanzioni costituiscono elementi importanti per conseguire gli obiettivi della proposta di regolamento e sosteneva l'opportunità di inserire misure volte a realizzare la neutralità climatica già nei piani strategici della politica agricola comune per il 2023-2027. Un altro parere ha chiesto alla Commissione di preparare uno studio d'impatto che descriva la fattibilità specifica delle misure proposte e quantifichi gli effetti delle modifiche previste, in particolare i costi e i benefici per la Cechia.

Nelle risposte la Commissione ha illustrato in che modo intende conseguire la neutralità climatica e quali valutazioni d'impatto ha effettuato prima di presentare le proposte del pacchetto "Pronti per il 55 %". Quanto agli obiettivi per il 2030 e il 2035, ha sottolineato quanto sia importante ricevere dagli Stati membri piani strategici ambiziosi per la politica agricola comune relativamente al periodo 2023-2027 e ha apprezzato il sostegno a un'opera di monitoraggio e comunicazione accurata e armonizzata, oltre che a un sistema di sanzioni, in quanto elementi essenziali per conseguire gli obiettivi della proposta di regolamento.

La Commissione ha ricevuto sei pareri sulla parte relativa alla tassazione del pacchetto "Pronti per il 55 %": tre<sup>80</sup> riguardavano la proposta di istituire un **meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere**<sup>81</sup>; gli altri tre<sup>82</sup>, fra cui un parere motivato<sup>83</sup>, erano dedicati alla proposta di **rifusione della direttiva sulla tassazione dell'energia**<sup>84</sup>. Per quanto riguarda il meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere, i parlamenti nazionali hanno posto domande in merito alla sua compatibilità con le norme dell'Organizzazione mondiale del commercio, al suo

---

<sup>72</sup> COM(2021) 554 final.

<sup>73</sup> COM(2021) 558 final.

<sup>74</sup> COM(2021) 557 final.

<sup>75</sup> COM(2021) 563 final.

<sup>76</sup> COM(2021) 564 final.

<sup>77</sup> COM(2021) 568 final.

<sup>78</sup> COM(2021) 572 final.

<sup>79</sup> *Senat polacco, Senát ceco e Cortes Generales spagnole.*

<sup>80</sup> *Senát ceco, Cortes Generales spagnole e Senat polacco.*

<sup>81</sup> COM(2021) 564 final.

<sup>82</sup> *Senát ceco, Bundesrat tedesco e Cortes Generales spagnole.*

<sup>83</sup> *Senát ceco, già commentato nella parte precedente.*

<sup>84</sup> COM(2021) 563 final.

effetto sulla competitività dell'UE e alla possibilità di mantenere temporaneamente le quote gratuite. La Commissione ha risposto che la proposta è stata concepita nel rispetto delle norme dell'Organizzazione mondiale del commercio, che la sua valutazione d'impatto dimostra che l'effetto sulla competitività sarà modesto e che il mantenimento delle quote gratuite rischia di attenuare l'incentivo a investire in una produzione più verde. Per quanto riguarda la rifusione della direttiva sulla tassazione dell'energia, benché il parere motivato manifesti preoccupazione per l'ingerenza nelle competenze fiscali degli Stati membri, gli altri due pareri sono positivi, nonostante rilevino il rischio di una doppia imposizione. Su quest'ultimo punto la Commissione ha risposto che la direttiva sulla tassazione dell'energia non si sovrappone al sistema di scambio di quote di emissioni, giacché la prima fissa accise sul consumo di energia, mentre il secondo si occupa di emissioni.

Per quanto riguarda le proposte relative alla **direttiva sulle energie rinnovabili**<sup>85</sup> e alla **direttiva sull'efficienza energetica**<sup>86</sup>, oltre ai pareri motivati già commentati nella parte precedente, la Commissione ha ricevuto pareri generalmente positivi da tre camere<sup>87</sup>. Così come nei pareri motivati, sono state espresse alcune critiche riguardanti gli obiettivi, alla luce delle scadenze previste nelle proposte, soprattutto in relazione al settore del riscaldamento. Quanto alle energie rinnovabili, una camera ha sottolineato l'opportunità di riconoscere l'energia nucleare come energia sostenibile nella tassonomia dell'UE, al pari del gas per un periodo transitorio. In merito agli obiettivi e alle relative implicazioni, la Commissione ha sottolineato di aver tenuto conto dei differenti punti di partenza degli Stati membri nella preparazione della proposta e, in particolare, al momento di proporre obiettivi e parametri di riferimento per le energie rinnovabili, nel complesso e per singoli settori. La Commissione ha sottolineato che nell'ultimo decennio, grazie ai progressi tecnologici, il costo della produzione di energia rinnovabile è diminuito in maniera assai sensibile; dal punto di vista economico, pertanto, l'obiettivo del 40 %, proposto per la quota di energie rinnovabili nell'UE entro il 2030 è realizzabile. Per quanto riguarda il ruolo dell'energia nucleare e del gas naturale, la Commissione ha osservato che l'atto delegato complementare "Clima" della tassonomia dell'UE inserisce determinate attività nucleari e gassiere nella categoria delle attività di transizione contemplate all'articolo 10, paragrafo 2, del regolamento Tassonomia, a condizione che siano rispettati criteri rigorosi.

I parlamenti nazionali hanno sostenuto l'istituzione del **Fondo sociale per il clima**<sup>88</sup> e hanno accolto con favore la decisione di assegnare il 25 % delle entrate derivanti dal sistema di scambio di quote di emissioni nel settore del trasporto su strada e dell'edilizia al sostegno della trasformazione energetica a favore delle persone che si trovano in condizioni di povertà energetica. Una camera ha però manifestato preoccupazione per la definizione di "povertà energetica" a livello UE ai fini dell'individuazione delle persone e dei soggetti che hanno bisogno del sostegno del fondo, ritenendo che debba tenere maggior conto delle specificità dei singoli Stati membri. Un'altra camera ha espresso preoccupazione circa gli strumenti esistenti del bilancio dell'UE concepiti per conseguire i medesimi obiettivi.

In merito alla definizione di "povertà energetica" a livello di Unione europea, la Commissione ha sottolineato la flessibilità offerta agli Stati membri ai fini dell'individuazione delle famiglie vulnerabili, delle microimprese vulnerabili e degli utenti vulnerabili dei trasporti a seconda delle specifiche situazioni nazionali. Analogamente il regolamento sul Fondo sociale per il clima sottolinea che gli Stati membri, di concerto con le autorità regionali, sono nella posizione migliore per elaborare e attuare piani sociali per il clima adatti e imperniati sulla situazione locale, regionale e nazionale. Per quanto riguarda le preoccupazioni relative agli strumenti

---

<sup>85</sup> COM(2021) 557 final.

<sup>86</sup> COM(2021) 558 final.

<sup>87</sup> *Senat polacco, Bundesrat tedesco e Cortes Generales spagnole.*

<sup>88</sup> COM(2021) 568 final.

esistenti, la Commissione ha precisato che gli altri fondi dell'UE che sostengono l'opera degli Stati membri per una transizione climatica giusta si propongono obiettivi differenti rispetto al Fondo sociale per il clima. Tali fondi non hanno lo stesso arco temporale e non sono destinati a specifici gruppi di destinatari come accade per il Fondo sociale per il clima. Rispetto a molti altri fondi si nota una differenza sostanziale: il proposto Fondo sociale per il clima insiste con particolare forza sulla necessità che gli Stati membri intraprendano riforme per giustificare il modo in cui utilizzano il fondo.

La proposta di **nuova strategia dell'UE per le foreste per il 2030**<sup>89</sup>, compresa anch'essa nel pacchetto "Pronti per il 55 %", ha dato luogo a tre pareri<sup>90</sup>. I parlamenti nazionali hanno riconosciuto l'importanza delle foreste nella lotta contro i cambiamenti climatici, ma hanno manifestato preoccupazione per l'accresciuta centralizzazione e per gli elementi più spiccatamente sovranazionali della strategia, laddove il trattato non prevede una politica comune per le foreste. È stata inoltre criticata la valutazione degli impatti sugli Stati membri delle misure previste, che è sembrata carente; sono state poste domande sul modo in cui la strategia si collega alla politica agricola comune e si è chiesto se le misure proposte, soprattutto la proposta definizione del prodotto, fossero sufficienti a combattere la deforestazione globale e l'abbattimento illegale.

La Commissione ha risposto che le foreste e la silvicoltura rientrano tra le competenze concorrenti dell'UE e che l'Unione ha esercitato tali competenze in vari casi - ad esempio la direttiva Habitat o il regolamento Legno - rispettando però sempre il principio di sussidiarietà. La Commissione ha richiamato l'attenzione sulla valutazione d'impatto generale circa il rafforzamento dell'obiettivo di riduzione netta delle emissioni dell'UE entro il 2030 e circa le specifiche proposte legislative del pacchetto "Pronti per il 55 %", in relazione alle quali sono stati individuati impatti specifici per paese, sulla base di uno scenario di riferimento a livello di Unione europea in merito al quale sono stati consultati gli Stati membri. Ha aggiunto che l'incremento della sostenibilità e l'attenzione per i bisogni e le condizioni locali sono elementi comuni sia della nuova strategia per le foreste, sia della nuova politica agricola comune. Per quanto riguarda la competenza degli Stati membri ad applicare misure di controllo contro l'abbattimento illegale, la Commissione sosterrà le autorità nazionali e promuoverà un uso più ampio dell'intelligence geospaziale. Nella normativa futura la gamma dei prodotti seguirà un andamento progressivo, così da permettere di concentrare l'attenzione sui prodotti e i beni che risentono maggiormente della deforestazione e del degrado forestale.

Nel 2021 la Commissione ha continuato a ricevere pareri<sup>91</sup> sul **nuovo patto sulla migrazione e l'asilo**, adottato il 23 settembre 2020, dai quali sono emerse posizioni divergenti, soprattutto in relazione al meccanismo di solidarietà. Alcune camere hanno formulato pareri favorevoli, uno dei quali chiedeva informazioni supplementari sulla tutela giurisdizionale dei rifugiati e sulle scadenze indicate nella proposta. Un altro parere ha espresso dubbi sull'efficacia del meccanismo e ha chiesto di rendere obbligatoria la ricollocazione anziché consentire la sponsorizzazione dei rimpatri. Altre camere temono che, se non si tiene conto della situazione oggettiva dei singoli Stati membri, le ricollocazioni obbligatorie basate sulle quote possano causare squilibri nazionali. Alcune temono che la procedura di frontiera imponga oneri supplementari agli Stati membri, altre segnalano che, per diventare operativa, la proposta necessita di ulteriori investimenti in infrastrutture e personale. Più in generale le camere hanno chiesto un approccio che tenga conto dei diritti dei rifugiati in tutte le fasi procedurali, comprese la protezione dei dati e la possibilità di appello.

---

<sup>89</sup> COM(2021) 572 final.

<sup>90</sup> *Riksdag* svedese, *Senát* ceco ed *Eerste Kamer* neerlandese.

<sup>91</sup> *Bundesrat* tedesco, *Vouli ton Ellinon* greco, *Kamra tad-Deputati* maltese e *Assembleia da República* portoghese.

Nelle risposte la Commissione ha sottolineato l'importanza di un'organizzazione efficace della sponsorizzazione dei rimpatri allo scopo di garantire, grazie agli sforzi adeguatamente coordinati di tutti gli attori pertinenti - tra cui ad esempio Frontex - lo svolgimento più rapido possibile dei rimpatri, offrendo un sostegno concreto allo Stato membro beneficiario. Gli Stati membri potranno sempre scegliere almeno tra due tipi di misure di solidarietà; in tal modo la ricollocazione non sarà né automatica né obbligatoria. Gli Stati membri saranno in grado di utilizzare a sostegno degli investimenti necessari ai fini della procedura di frontiera i fondi assegnati ai rispettivi programmi nazionali nel quadro sia del vigente Fondo Asilo, migrazione e integrazione, sia del nuovo Fondo Asilo e migrazione. Per quanto riguarda la tutela giuridica e i diritti fondamentali, la Commissione ha sottolineato che tutte le salvaguardie saranno garantite in ogni momento nel corso degli accertamenti, dato l'obbligo imposto agli Stati membri di istituire un meccanismo di monitoraggio indipendente.

La Commissione ha ricevuto 17 pareri<sup>92</sup> da 10 camere<sup>93</sup> in merito al **pacchetto sui servizi digitali** (legge sui servizi digitali<sup>94</sup> e legge sui mercati digitali)<sup>95</sup>. Le osservazioni dei parlamenti nazionali si sono concentrate soprattutto sulla protezione dei consumatori e sulla designazione dei gatekeeper (controllori dell'accesso) nelle grandi piattaforme. Varie camere hanno chiesto precisazioni in relazione al coordinamento tra gli atti proposti, le norme settoriali e altra normativa vigenti. Una camera ha sottolineato l'esigenza di salvaguardare il diritto degli Stati membri di preservare il pluralismo dei media. Varie camere hanno manifestato preoccupazione in merito alla definizione di contenuto illegale e alla relativa rimozione, e hanno chiesto o di introdurre ulteriori proposte legislative concernenti i contenuti legali ma dannosi, oppure di lasciare ad organi giurisdizionali indipendenti le decisioni in merito. A parere di varie camere il pacchetto proposto dovrebbe affrontare il problema della diffusione della disinformazione.

Nelle risposte la Commissione ha spiegato che il nuovo pacchetto è stato elaborato con attenzione, in modo da inserirsi nel quadro giuridico vigente; ha evidenziato che le autorità degli Stati membri saranno coinvolte nella sua applicazione e potranno chiedere alla Commissione di avviare indagini sulla designazione dei gatekeeper. Il meccanismo di designazione si basa su criteri quantitativi e qualitativi ed è possibile rispondere a rapidi mutamenti del settore digitale adeguando le soglie. Quanto alla libertà dei media, la Commissione ha sottolineato che le proposte non ostacolano in alcun modo il pluralismo dei media, ma anzi ne rafforzeranno il ruolo nelle società europee. La legge sui servizi digitali offre un quadro normativo per contrastare i contenuti illegali che segna il giusto equilibrio tra l'imposizione di chiari obblighi ai servizi di intermediazione digitale, da un lato, e la salvaguardia della libertà di espressione e di informazione, dall'altro. Spetterà in ultimi analisi agli organi giurisdizionali pronunciarsi sull'illegalità dei contenuti, così da salvaguardare i diritti e gli interessi legittimi di tutte le parti in causa. Per quanto riguarda i contenuti dannosi, disinformazione compresa, le piattaforme online molto grandi saranno obbligate a valutare, e di conseguenza ad attenuare, i rischi sistemici potenzialmente indotti dai loro sistemi.

---

<sup>92</sup> Un ulteriore parere sulla COM(2020) 842 final, dell'*Assemblée nationale* francese, è stato ricevuto il 5 gennaio 2022.

<sup>93</sup> *Sénat* francese, Camera dei Deputati italiana, *Eerste Kamer* neerlandese, *Folketing* danese, *Senat* polacco, *Assembleia da República* portoghese, *Bundesrat* tedesco, *Senát* ceco, *Poslanecká sněmovna* ceca e *Cortes Generales* spagnole.

<sup>94</sup> COM(2020) 825 final.

<sup>95</sup> COM(2020) 842 final.

Le **proposte sul certificato COVID digitale dell'UE**<sup>96</sup> hanno dato luogo a pareri di sette camere<sup>97</sup>, tutti favorevoli. Un parere tuttavia ha espresso preoccupazione circa il trattamento dei dati personali e la durata di validità del certificato COVID. Il Senato italiano ha sottolineato che gli Stati membri dell'UE hanno il diritto di consentire l'ingresso nel proprio territorio conformemente alla propria normativa, anche a coloro che non possono esibire il certificato COVID digitale dell'UE. Nelle risposte la Commissione ha sottolineato che il regolamento segue il principio della minimizzazione dei dati sancito dal regolamento generale sulla protezione dei dati. Non sarà creata alcuna banca dati europea relativa alla vaccinazione, ai test e alla guarigione dalla COVID-19; sarà invece possibile la verifica decentrata di certificati interoperabili con firma digitale. Il regolamento principale è inoltre sufficientemente flessibile per rispondere ai nuovi dati e orientamenti scientifici. Non inciderà sulla competenza degli Stati membri di decidere le misure più adatte per salvaguardare la salute pubblica. Eventuali restrizioni alla libertà di circolazione non dovranno però andare al di là di quanto strettamente necessario né dovranno fare distinzioni tra i viaggiatori in base alla cittadinanza.

Oltre ai pareri motivati illustrati dettagliatamente in precedenza, la **proposta di direttiva relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea**<sup>98</sup> ha dato luogo ad altri sette pareri. Alcune camere formulano critiche, mentre altre sono in genere favorevoli all'obiettivo della proposta di migliorare l'adeguatezza dei salari minimi e aumentare l'accesso dei lavoratori alla tutela garantita dal salario minimo, e presentano ulteriori suggerimenti<sup>99</sup>. A parere di un parlamento la base giuridica scelta attribuisce all'UE una competenza complementare e di sostegno che non può applicarsi ai salari. Secondo tale parere, una raccomandazione del Consiglio avrebbe costituito uno strumento giuridico più adatto di una direttiva. Due parlamenti si sono opposti alle diverse condizioni proposte per gli Stati membri in cui sono previsti salari minimi legali rispetto agli Stati membri che si valgono di sistemi di contrattazione collettiva, affermando che ciò costituisce una violazione del principio di proporzionalità. Alcune camere hanno sottolineato l'esigenza di introdurre misure specifiche, adattate a ciascuno Stato membro, per affrontare il problema del dumping sociale e salariale. Una camera ha chiesto che l'effettiva applicazione dei salari minimi legali sia garantita mediante il rafforzamento della sorveglianza, dei controlli e delle ispezioni sul campo. Un altro parlamento ha fatto notare l'esigenza di considerare con maggiore attenzione la tutela della gente di mare che lavora su navi battenti bandiera di uno Stato membro dell'UE, ma che risiede stabilmente in un paese terzo.

Nelle risposte la Commissione ha rassicurato i parlamenti sul fatto che la proposta di direttiva non mette in discussione le specificità dei sistemi e delle tradizioni nazionali, ma anzi rispetta totalmente le competenze nazionali e l'autonomia delle parti sociali, conformemente ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità ed entro i limiti della competenza dell'UE in materia salariale. La Commissione ha sottolineato che tutti gli Stati membri, sia quelli in cui sono previsti salari minimi legali sia quelli che si valgono di sistemi di contrattazione collettiva, dovranno verificare la necessità di introdurre modifiche politiche e normative, mantenendo tuttavia la libertà di decidere come conformarsi agli obblighi minimi indicati nella proposta. Quanto all'introduzione di controlli più rigorosi, la Commissione ha rilevato la competenza degli Stati membri in materia di salari minimi legali. Lo stesso vale per la progettazione di misure concrete relative alla contrattazione collettiva.

L'allegato 3 elenca le singole iniziative della Commissione che hanno dato luogo ad almeno cinque pareri.

---

<sup>96</sup> COM(2021) 130 final e COM(2021) 140 final.

<sup>97</sup> *Senát ceco, Poslanecká sněmovna ceca, Assembleia da República portoghese, Sénat francese, Senato della Repubblica italiano (due pareri), Senat rumeno e Cortes Generales spagnole.*

<sup>98</sup> COM(2020) 682 final.

<sup>99</sup> *Narodno Sabranie bulgaro, Assembleia da República portoghese, Senato della Repubblica italiano, Országgyűlés ungherese, Camera dei Deputati italiana, Nationalrat austriaco e Vouli ton Ellinon greco.*

## **5. CONTATTI, VISITE, RIUNIONI, CONFERENZE E ALTRE ATTIVITÀ**

### **Visite e riunioni della Commissione presso/con i parlamenti nazionali**

Il dialogo politico orale tra la Commissione e i parlamenti nazionali comprende varie forme di interazione: visite dei membri della Commissione a parlamenti nazionali, visite di delegazioni dei parlamenti nazionali alla Commissione, partecipazione della Commissione a riunioni e conferenze interparlamentari (tra cui la Conferenza degli organi parlamentari specializzati negli affari dell'Unione dei parlamenti dell'Unione europea "COSAC"), presentazioni della Commissione ai rappresentanti permanenti dei parlamenti nazionali a Bruxelles, dibattiti continui sui programmi di lavoro della Commissione e dialoghi del semestre europeo.



Nel 2021 i membri della Commissione hanno effettuato 130 visite presso parlamenti nazionali o riunioni con delegazioni di parlamenti nazionali, entrando in contatto con quasi tutti i parlamenti e le camere nazionali, con un notevole incremento rispetto ai due anni precedenti (101 nel 2020 e 55 nel 2019). Il formato di questi eventi (72 visite o riunioni fisiche e 58 a distanza tenute in videoconferenza) ha rispecchiato l'andamento della pandemia di COVID-19: gran parte degli incontri virtuali si è svolta durante la prima metà dell'anno e gran parte di quelli fisici nella seconda metà dell'anno. Il tema più discusso nel corso di questi eventi è stato la relazione sullo Stato di diritto, ma sono stati trattati spesso anche il pilastro europeo dei diritti sociali, la Conferenza sul futuro dell'Europa e il programma di lavoro della Commissione per il 2022.

Nel 2021 i funzionari della Commissione hanno tenuto 36 presentazioni (tutte in videoconferenza) per i rappresentanti dei parlamenti nazionali a Bruxelles su vari temi: programma UE per la salute (EU4Health), strategia dell'UE in materia di vaccini, rapporti UE-Regno Unito, piano d'azione sul pilastro europeo dei diritti sociali, Autorità per la preparazione e la risposta alle emergenze sanitarie (HERA), pacchetto "Pronti per il 55 %", Conferenza sul futuro dell'Europa, legiferare meglio, relazione in materia di previsione strategica o comunicazione sull'Artico. Le presentazioni in videoconferenza hanno consentito di ampliare il pubblico coinvolgendo i funzionari dei parlamenti nazionali nelle capitali, aumentando così il numero dei partecipanti e migliorando i contatti della Commissione con i parlamenti nazionali; oltre a questo hanno permesso di organizzare molte più presentazioni rispetto agli anni passati (ad esempio rispetto alle 23 del 2020, quando le presentazioni sono state sia fisiche sia in videoconferenza, o alle 13 del 2019, quando si sono tenute esclusivamente presentazioni fisiche).

### **Riunioni e conferenze interparlamentari**

Sulla base dell'esperienza dell'anno precedente, la cooperazione interparlamentare<sup>100</sup> è continuata sotto forma di videoconferenze, in genere con la partecipazione di membri della Commissione; ricordiamo:

- la Conferenza degli organi parlamentari specializzati negli affari dell'Unione dei parlamenti dell'Unione europea (COSAC)<sup>101</sup>;
- la settimana parlamentare europea<sup>102</sup>;
- il gruppo di controllo parlamentare congiunto delle attività di Europol<sup>103</sup>;
- varie conferenze interparlamentari<sup>104</sup> e riunioni interparlamentari di commissione<sup>105</sup>.

---

<sup>100</sup> Per maggiori dettagli su queste riunioni cfr. relazione del Parlamento europeo sui rapporti tra il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali: <http://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/home/annual-reports.html>.

<sup>101</sup> La COSAC, in seno alla quale la Commissione ha lo status di osservatore, è l'unico forum interparlamentare sancito dai trattati, nel protocollo n. 1 sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea. Segue una sintesi delle sue riunioni tenute nel 2021. Per maggiori informazioni, cfr. <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/conferences/cosac>.

<sup>102</sup> La settimana parlamentare europea riunisce deputati di paesi dell'UE, paesi candidati e paesi osservatori per discutere questioni economiche, di bilancio, ambientali e sociali. Si è tenuta dal Parlamento europeo il 22 febbraio; si è articolata in una sessione plenaria, cui ha partecipato la presidente von der Leyen, e quattro riunioni interparlamentari di commissione parallele, cui hanno partecipato il vicepresidente esecutivo Timmermans e i commissari Gentiloni, Hahn e Schmit.

<sup>103</sup> Ha tenuto l'ottava e la nona riunione il 1° e 2 febbraio da Lisbona e il 25-26 ottobre dal Parlamento europeo; a entrambe le riunioni ha partecipato la commissaria Johansson.

<sup>104</sup> Conferenze interparlamentari per la politica estera e di sicurezza comune e per la politica di sicurezza e di difesa comune, tenute il 4 marzo, con la partecipazione dell'AR/VP Borrell e della commissaria Urpilainen, e il 9 settembre, con la partecipazione dell'AR/VP Borrell e del commissario Lenarčič; conferenza interparlamentare "COVID-19: impatto sulla salute ed effetti sociali", tenuta da Lisbona il 13 aprile, cui hanno partecipato i commissari Kyriakides e Schmit; conferenze interparlamentari di alto livello su migrazione e asilo in Europa, tenute il 14 giugno e il 10 dicembre; a entrambe ha partecipato il vicepresidente Schinas; conferenza interparlamentare sullo sviluppo rurale, l'agricoltura e la coesione

Alla LXV riunione plenaria della COSAC, tenutasi in videoconferenza da Lisbona il 31 maggio e 1° giugno, la Commissione è stata autorevolmente rappresentata dai vicepresidenti Šuica e Schinas e dai commissari Schmit e Gentiloni. Tra le questioni discusse si annoverano il riesame della presidenza portoghese, il modello sociale per la triplice transizione economica, digitale e climatica, il ruolo dei parlamenti nazionali nell'attuazione dei piani nazionali per la ripresa e la resilienza e l'andamento della Conferenza sul futuro dell'Europa. La vicepresidente Šuica ha partecipato anche alla LXVI riunione plenaria della COSAC, tenuta in videoconferenza da Lubiana il 29 e 30 novembre, mentre il commissario Várhelyi ha partecipato con un videomessaggio. Tra i temi discussi figurano il riesame della presidenza slovena, la prospettiva europea per i Balcani occidentali, il ruolo futuro dei giovani nei processi decisionali dell'UE e oltre, e la Conferenza sul futuro dell'Europa.

Anche le due riunioni periodiche dei presidenti della COSAC si sono tenute in videoconferenza da Lisbona e Lubiana, rispettivamente l'11 gennaio e il 19 luglio. La riunione di gennaio, cui ha partecipato la commissaria Ferreira, è stata dedicata alle priorità della presidenza portoghese e alla ripresa e resilienza. La riunione di settembre, cui ha partecipato il commissario Breton, è stata dedicata alle priorità della presidenza slovena e alla cibersecurity.

Grazie al formato in videoconferenza la COSAC ha potuto organizzare, oltre agli eventi periodici, vari scambi tematici informali<sup>106</sup> in cooperazione con la Commissione, che hanno agevolato un dialogo politico più stretto tra i parlamenti nazionali e la Commissione.

Dopo la riunione dei presidenti della COSAC tenuta l'11 gennaio 2021, il 16 febbraio 34 delegati dei parlamenti nazionali hanno inviato una lettera a firma congiunta in cui chiedevano ai presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio europeo, del Consiglio e della Commissione di sancire un ruolo attivo per i parlamenti nazionali nella dichiarazione congiunta sulla **Conferenza sul futuro dell'Europa**, che le tre istituzioni avrebbero adottato. Tale dichiarazione congiunta, firmata il 10 marzo 2021, assieme al regolamento interno della Conferenza, ha garantito una forte componente parlamentare. I parlamenti nazionali hanno partecipato con 108 rappresentanti - un numero pari a quello dei rappresentanti del Parlamento europeo e dei cittadini nella plenaria

---

territoriale, tenuta da Lisbona il 16 giugno, cui ha partecipato il commissario Wojciechowski; conferenza interparlamentare sulla stabilità, il coordinamento economico e la governance nell'Unione europea, tenuta da Lubiana il 28 settembre, cui hanno partecipato i commissari Hahn e Gentiloni.

<sup>105</sup> Riunione interparlamentare di commissione in occasione della Giornata internazionale della donna 2021, cui ha partecipato la presidente von der Leyen (4 marzo); riunione interparlamentare di commissione su "La riforma della legge elettorale europea e il diritto d'inchiesta del Parlamento europeo", cui ha partecipato la vicepresidente Jourová (22 giugno); riunione interparlamentare di commissione sul tema "Invertire la tendenza in relazione al cancro: il punto di vista dei parlamenti nazionali sul piano europeo di lotta contro il cancro", cui ha partecipato la commissaria Kyriakides (27 settembre); riunione interparlamentare di commissione sull'intelligenza artificiale e il "decennio digitale", cui ha partecipato la vicepresidente esecutiva Vestager (8 novembre); riunione interparlamentare di commissione sulle aspettative dei parlamenti nazionali per quanto riguarda la Conferenza sul futuro dell'Europa, cui ha partecipato la vicepresidente Šuica (9 novembre); riunione interparlamentare di commissione sulle ingerenze straniere in tutti i processi democratici nell'Unione europea, inclusa la disinformazione (9 novembre); riunione interparlamentare di commissione sullo sviluppo dei piani strategici della PAC in ciascuno Stato membro, cui ha partecipato il commissario Wojciechowski (18 novembre); riunione interparlamentare di commissione per l'eliminazione della violenza contro le donne; riunione interparlamentare di commissione del 9 dicembre sulla situazione dello Stato di diritto nell'UE, cui ha partecipato il commissario Reynders (30 novembre).

<sup>106</sup> Nel 2021 si sono svolti sei eventi di questo tipo: vi hanno partecipato Michel Barnier, intervenuto sull'accordo sugli scambi e la cooperazione UE-Regno Unito (25 gennaio), la vicepresidente Jourová sul piano d'azione europeo per la democrazia (28 gennaio), la commissaria Kyriakides sull'Unione europea della salute (8 febbraio), il vicepresidente esecutivo Dombrovskis sul riesame della politica commerciale e sul dispositivo per la ripresa e la resilienza (7 aprile), la vicepresidente esecutiva Vestager sui temi della priorità digitale, in particolare la legge sui servizi digitali (12 ottobre) e la commissaria Simson su una transizione energetica verde e giusta (9 novembre).

della Conferenza - mentre la troika presidenziale della COSAC ha assunto il ruolo di osservatore permanente nel comitato esecutivo della Conferenza. I parlamenti nazionali hanno inoltre presieduto due dei gruppi di lavoro della Conferenza, quelli sulla transizione digitale e sulla migrazione.

In una lettera firmata il 1° giugno 2021 la troika della COSAC (Germania-Portogallo-Slovenia) ha accolto con favore queste disposizioni relative ai parlamenti nazionali.

Per quanto riguarda la Conferenza, la Commissione ha coinvolto i parlamenti nazionali soprattutto tramite la COSAC (la vicepresidente Šuica ha tenuto gli interventi di apertura in diversi eventi interparlamentari) e ha attinto alle osservazioni e ai suggerimenti contenuti in due pareri<sup>107</sup> e in una dichiarazione congiunta<sup>108</sup>. In tale contributo i parlamenti nazionali si sono rammaricati del fatto che ai loro rappresentanti fosse stato concesso soltanto lo status di osservatori senza diritto di voto nel comitato esecutivo e hanno invitato la Conferenza a includere i parlamenti nazionali dei paesi dei Balcani occidentali che aspirano ad aderire all'UE. Hanno invitato la Conferenza ad affrontare questioni istituzionali come il prolungamento del periodo di otto settimane per il controllo della sussidiarietà e l'introduzione di una "carta verde" che consenta ai parlamenti di proporre iniziative nuove o modifiche di quelle esistenti.

### **Ratifica della decisione relativa alle risorse proprie**

La decisione sul sistema di risorse proprie dell'Unione<sup>109</sup> è stata adottata dal Consiglio il 14 dicembre 2020 e tutti gli Stati membri dovevano approvarla conformemente ai rispettivi obblighi costituzionali prima che essa potesse entrare in vigore<sup>110</sup>. In 22 Stati membri<sup>111</sup> questo comportava una ratifica parlamentare. Per il completamento della ratifica precedente erano stati necessari più di due anni<sup>112</sup>. Questa volta, data l'urgenza di varare lo strumento per la ripresa Next Generation EU entro sei mesi, ossia entro il 31 maggio 2021, tutti gli Stati membri hanno validamente notificato al Consiglio l'avvenuta ratifica. Il 1° giugno 2021 la decisione è entrata in vigore e hanno potuto avere inizio i prestiti sui mercati per lo strumento per la ripresa Next Generation EU.

Nel rispetto dei contesti costituzionali e politici nazionali, i parlamenti nazionali sono stati coinvolti in tutto l'arco della procedura, dalla ratifica della decisione sulle risorse proprie all'inizio dei finanziamenti per i progetti di ripresa. In alcuni Stati membri si è dibattuto per stabilire se il piano di ripresa costituisca un precedente per i prestiti UE ovvero se si trattasse di una soluzione una tantum. In un caso la procedura di ratifica ha dato luogo a un procedimento dinanzi alla Corte costituzionale del paese interessato<sup>113</sup>. I parlamenti nazionali hanno svolto un ruolo significativo nel processo di approvazione dei piani nazionali per la ripresa e la resilienza, in linea con l'assetto costituzionale di ciascuno Stato membro, dando mandato ai ministri delle Finanze dei rispettivi paesi ai fini delle riunioni del Consiglio in cui sono state adottate le decisioni di esecuzione che hanno permesso l'erogazione dei fondi. Nella dichiarazione alla riunione plenaria della COSAC del dicembre 2020 la presidente della Commissione von der

---

<sup>107</sup> *Poslanecká sněmovna* ceca e *Bundesrat* tedesco.

<sup>108</sup> Dichiarazione dei 12 presidenti dei parlamenti dell'Europa sud-orientale e dei paesi del gruppo di Visegrád, cfr. <https://v4.parlament.hu/en/-/10th-meting-of-speakers-of-parliaments-of-southeast-european-countries-with-the-participation-of-the-speakers-presidents-of-the-v4-parliaments-24-september-2021?redirect=%2Fen%2F>.

<sup>109</sup> Decisione (UE, Euratom) 2020/2053 del Consiglio (GU L 424 del 15.12.2020).

<sup>110</sup> A norma dell'articolo 311 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

<sup>111</sup> Belgio, Bulgaria, Cechia, Danimarca, Germania, Estonia, Grecia, Spagna, Francia, Croazia, Italia, Lituania, Lussemburgo, Ungheria, Malta, Paesi Bassi, Austria, Polonia, Portogallo, Romania, Finlandia e Svezia.

<sup>112</sup> La decisione è stata adottata a maggio 2014 ed è entrata in vigore a ottobre 2016.

<sup>113</sup> Il 15 aprile 2021 la Corte costituzionale tedesca (*Bundesverfassungsgericht*) ha deciso di non emanare un'ingiunzione temporanea contro la ratifica della decisione sulle risorse proprie.

Leyen ha evidenziato che l'esperienza e il contributo dei parlamenti nazionali possono dimostrarsi preziosissimi nell'elaborazione e nell'attuazione dei piani<sup>114</sup>.

## 6. RUOLO DEI PARLAMENTI REGIONALI

I parlamenti regionali contribuiscono indirettamente ai rapporti della Commissione con i parlamenti nazionali. A norma del protocollo n.2 spetta a ciascun parlamento nazionale, al momento di svolgere il controllo della sussidiarietà sui progetti di atti legislativi dell'UE nell'ottica della formulazione di pareri motivati, consultare all'occorrenza i parlamenti regionali con poteri legislativi.

Membri dei parlamenti regionali sono presenti anche nel Comitato delle regioni, che svolge un lavoro di controllo tramite la rete di controllo della sussidiarietà e la piattaforma online progettata per sostenere la partecipazione dei parlamenti regionali con poteri legislativi al meccanismo di allarme preventivo in materia di sussidiarietà (REGPEX)<sup>115</sup>. Partecipano anche, attraverso la rete RegHub, alla piattaforma "Fit for Future" della Commissione, la quale rientra nell'ambito dell'attività della Commissione in materia di miglioramento della regolamentazione<sup>116</sup>.

Sebbene i trattati non prevedano esplicitamente un'interazione diretta tra la Commissione e i parlamenti regionali, la Commissione tiene conto del loro contributo. Vari parlamenti regionali<sup>117</sup> hanno presentato direttamente alla Commissione un crescente numero di risoluzioni su vari temi, come la politica di coesione e questioni regionali, temi europei (tra cui la Conferenza sul futuro dell'Europa) e questioni globali come l'accesso ai vaccini, i diritti umani e i diritti delle minoranze in tutto il mondo. Alcuni contributi erano dedicati a specifiche comunicazioni<sup>118</sup> e proposte o pacchetti legislativi della Commissione<sup>119</sup>. Oltre a formulare pareri, i parlamenti regionali hanno partecipato alle consultazioni pubbliche della Commissione, benché questo canale sia stato finora utilizzato attivamente da un solo parlamento regionale che ha presentato risposte a varie consultazioni pubbliche varate dalla Commissione<sup>120</sup>. Un parlamento regionale si è valso di un altro canale, presentando due pareri tramite un parlamento nazionale<sup>121</sup>. Oltre agli scambi scritti, i membri della Commissione hanno tenuto riunioni con vari parlamenti regionali<sup>122</sup>.

---

<sup>114</sup> [https://youtu.be/qxg\\_cGIO0iA?t=388](https://youtu.be/qxg_cGIO0iA?t=388)

<sup>115</sup> <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/regpex/Pages/default.aspx>. Per maggiori informazioni sull'attività del Comitato delle regioni in materia di controllo della sussidiarietà, cfr. parte 2.4.

<sup>116</sup> Per maggiori dettagli su "Fit for Future" e "RegHub", cfr. parti 2.1 e 2.4.

<sup>117</sup> I parlamenti regionali di Fiandre, Vallonia e regione di Bruxelles-Capitale (Belgio), Baviera (Germania), isole Baleari e Province basche (Spagna), Austria Superiore (Austria), Bassa Slesia e Subcarpazia (Polonia), regione di Liberec (Cechia), il consiglio provinciale della Frisia (Paesi Bassi) e la Conferenza europea dei presidenti dei parlamenti di lingua tedesca di Austria, Germania, Belgio e Italia. Nel 2021 hanno presentato complessivamente 50 risoluzioni, rispetto alle 33 del 2020.

<sup>118</sup> Iniziativa dei cittadini europei intitolata "Minority SafePack - un milione di firme per la diversità in Europa" (C(2021)171), "Un'ondata di ristrutturazioni per l'Europa: invertire gli edifici, creare posti di lavoro e migliorare la vita" (COM(2020) 662 final), "Preparazione per le strategie di vaccinazione e la diffusione di vaccini contro la COVID-19" (COM(2020) 680 final), "Piano d'azione sul pilastro europeo dei diritti sociali" (COM(2021) 102 final), "Bussola per il digitale 2030: il modello europeo per il decennio digitale" (COM(2021) 118 final), "Un percorso verso un pianeta più sano per tutti. Piano d'azione dell'UE: "Verso l'inquinamento zero per l'aria, l'acqua e il suolo" (COM(2021) 400 final).

<sup>119</sup> Sulla lotta al riciclaggio e il finanziamento del terrorismo (COM(2021) 420 final, COM(2021) 421 final, COM(2021) 423 final; e sulla promozione dell'energia da fonti rinnovabili (COM(2021) 557 final).

<sup>120</sup> Il *Landtag* della Baviera ha presentato contributi per più di 10 consultazioni pubbliche relative a iniziative concernenti un ampio ventaglio di politiche.

<sup>121</sup> Il parlamento fiammingo ha presentato pareri sulla suddivisione tra accordi commerciali e trattati di

## 7. CONCLUSIONI

Dagli sviluppi registrati nel 2021 in merito al controllo del rispetto della sussidiarietà e della proporzionalità nella normativa dell'UE e ai rapporti tra la Commissione e i parlamenti nazionali si possono trarre, in sintesi, le tre conclusioni principali esposte qui di seguito.

In primo luogo, i temi su cui si è concentrata l'attenzione dei parlamenti nazionali rispecchiano le principali priorità politiche portate avanti dalla Commissione in carica: in particolare il pacchetto "Pronti per il 55 %", il nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, la trasformazione digitale, l'Unione europea della salute e la pandemia di COVID-19.

In secondo luogo, alcuni parlamenti nazionali dedicano notevole attenzione ai controlli di sussidiarietà e proporzionalità sulle proposte della Commissione, ma raramente manifestano preoccupazioni concrete su violazioni percepite:

- in gran parte dei pareri motivati le preoccupazioni manifestate dai parlamenti nazionali riguardano non la percezione di una violazione concreta del principio di sussidiarietà, bensì una giustificazione fattuale dei progetti di atti legislativi ai loro occhi insufficiente, che non consente loro di valutarne la conformità ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità;
- nel 2021 la percentuale di pareri dei parlamenti nazionali riguardanti il controllo di sussidiarietà è stata più elevata che negli anni precedenti, in linea con l'incremento registrato nelle proposte legislative;
- nessuna singola proposta ha dato luogo a più di tre pareri motivati, dato assai inferiore alla soglia necessaria per il "cartellino giallo" e inferiore al numero di pareri motivati per il quale la Commissione si è impegnata a offrire maggior visibilità alle preoccupazioni dei parlamenti nazionali in materia di sussidiarietà con una risposta aggregata.

In terzo luogo, i rapporti tra la Commissione e i parlamenti nazionali sono dinamici e di ampio respiro, ma i parlamenti nazionali vi fanno ricorso in misura alquanto diversificata.

- Sarebbe fuorviante giudicare il contributo dei parlamenti nazionali al processo politico a livello di Unione europea soltanto dalla quantità di pareri compresi nel controllo di sussidiarietà e dai loro effetti immediati. I parlamenti nazionali contribuiscono anche tramite i molteplici canali del dialogo orale in occasione di riunioni ed eventi interparlamentari.
- Gli strumenti digitali utilizzati durante la pandemia di COVID-19 hanno consentito contatti più regolari e fruttuosi tra la Commissione e i parlamenti nazionali a livello politico e tecnico.
- Il numero dei parlamenti nazionali che partecipano ai controlli di sussidiarietà e al dialogo politico scritto con la Commissione è ulteriormente aumentato, seguendo una tendenza che si registra fin dal 2019. Allo stesso tempo nel 2021 otto camere o parlamenti nazionali (appartenenti a cinque Stati membri) non hanno trasmesso alcun parere, per motivi di assetto costituzionale, tradizioni politiche o scelta politica.

---

investimento e sull'agenda europea per la digitalizzazione. In conformità della dichiarazione n. 51 allegata ai trattati, il parlamento fiammingo è una componente del sistema parlamentare nazionale belga. La Commissione ha pertanto registrato tali pareri come pareri del *Sénat/Senaat* belga e ha risposto a quest'ultimo.

<sup>122</sup> La vicepresidente Šuica ha incontrato i parlamenti regionali tedeschi e austriaci e il parlamento del Sud Tirolo (Italia), il parlamento della comunità germanofona belga (1° febbraio) e il parlamento fiammingo (Belgio, 5 maggio), mentre il commissario Breton ha incontrato il parlamento regionale della Saar (Germania, 22 novembre).

- Nel 2021 circa un terzo dei parlamenti o delle camere nazionali ha formulato più di 10 pareri. Come negli anni precedenti quasi l'80 % di tutti i pareri è stato trasmesso dai 10 parlamenti o camere più attivi. Tra questi alcuni hanno dedicato i pareri a verificare il rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, senza esprimere critiche concrete o suggerimenti sulle proposte della Commissione.
- Il numero di pareri che riguardavano iniziative non legislative della Commissione o esprimevano priorità od opinioni politiche dei parlamenti nazionali, su iniziativa di questi ultimi, rimane allo stesso elevato livello degli anni precedenti, a dimostrazione del fatto che un certo numero di parlamenti o camere ricorre attivamente al dialogo politico scritto con la Commissione per rendere note le proprie posizioni in una fase precoce del processo politico. La Commissione ha favorito il contributo dei parlamenti nazionali alle consultazioni pubbliche per la preparazione delle proposte legislative individuandone in maniera più precisa l'apporto.

Garantire che l'azione dell'UE abbia luogo solo quando necessaria e nella misura necessaria resta una responsabilità condivisa, in cui un attivo dialogo scritto e orale con i parlamenti nazionali è vitale.