



Bruxelles, 30.6.2020
COM(2020) 272 final

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE

**RELAZIONE ANNUALE 2019
SULL'APPLICAZIONE DEI PRINCIPI DI SUSSIDIARIETÀ E DI
PROPORZIONALITÀ E SUI RAPPORTI CON I PARLAMENTI NAZIONALI**

RELAZIONE ANNUALE 2019 SULL'APPLICAZIONE DEI PRINCIPI DI SUSSIDIARIETÀ E DI PROPORZIONALITÀ E SUI RAPPORTI CON I PARLAMENTI NAZIONALI

1. INTRODUZIONE

La presente è la 27^a relazione sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, presentata a norma dell'articolo 9 del protocollo n. 2 del trattato sull'Unione europea e del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Come la 26^a relazione, la presente relazione tratta anche dei rapporti della Commissione con i parlamenti nazionali, che rivestono un ruolo significativo nell'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

Nel 2019 la Commissione ha adottato una serie di misure per dare seguito alle raccomandazioni formulate dalla task force per la sussidiarietà e la proporzionalità e per "fare meno in modo più efficiente". Il 2019 è stato un anno di transizione tra due mandati della Commissione, con meno iniziative e proposte legislative di questa istituzione rispetto agli anni precedenti. Di conseguenza il volume di lavoro dei parlamenti nazionali legato al meccanismo di controllo della sussidiarietà e il dialogo politico con la Commissione si sono temporaneamente ridotti. La Commissione ha ricevuto 159 pareri, nessuno dei quali motivato. In due sentenze pronunciate nel 2019 la Corte di giustizia dell'Unione europea ha chiarito l'applicazione del principio di proporzionalità.

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

2.1. La Commissione

Seguito dato alle raccomandazioni della task force per la sussidiarietà e la proporzionalità e per "fare meno in modo più efficiente"

Nel 2019 la Commissione ha cominciato ad attuare le misure che aveva annunciato nella propria comunicazione dell'ottobre 2018 dal titolo "I principi di sussidiarietà e di proporzionalità: rafforzarne il ruolo nel processo di definizione delle politiche dell'UE"¹ per dare seguito alle raccomandazioni formulate dalla task force per la sussidiarietà e la proporzionalità e per "fare meno in modo più efficiente"².

Il 7 marzo 2019, in una lettera ai presidenti del Parlamento europeo e del Consiglio, il presidente Juncker ha proposto di escludere il periodo compreso tra il 20 dicembre e il 10 gennaio ai fini della definizione del periodo di otto settimane previsto per l'invio dei pareri ad opera dei parlamenti nazionali e di applicare tale misura da dicembre 2019. Il Parlamento europeo e il Consiglio, rispettivamente il 27 maggio 2019 e il 4 luglio 2019, hanno confermato di avere preso

¹ COM(2018) 703 final del 23.10. 2018. Questa comunicazione è stata descritta nella sezione 2.1 della relazione annuale 2018 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?qid=1591791761659&uri=CELEX:52019DC0333>). La comunicazione ha inoltre dato luogo a una serie di pareri formulati dai parlamenti nazionali, esaminati nella seguente sezione 4.

² Per maggiori informazioni sul lavoro della task force cfr. la sezione 2.1 della relazione 2018 e la pagina https://ec.europa.eu/commission/priorities/democratic-change/better-regulation/task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_it.

atto di tale accorgimento³. La Commissione lo ha poi applicato per la prima volta durante il periodo delle festività di Natale/Capodanno 2019-2020.

La Commissione ha inoltre ultimato i preparativi per fornire risposte aggregate ai pareri motivati su una proposta legislativa della Commissione trasmessi da parlamenti nazionali in rappresentanza di sette o più voti nel quadro del meccanismo di controllo della sussidiarietà quando il loro numero non è sufficiente a raggiungere la soglia richiesta per l'attivazione di un "cartellino giallo". Nel 2019 tuttavia la Commissione non ha ricevuto nessun parere motivato⁴.

La Commissione ha attuato altre azioni di seguito nel quadro del proprio lavoro sulla strategia "Legiferare meglio" e sul relativo bilancio (cfr. la seguente sezione).

Programma "Legiferare meglio" e relativo bilancio

Nel 2019 la Commissione ha proseguito l'applicazione del programma rafforzato "Legiferare meglio" nonché l'integrazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità in tutte le fasi del processo di definizione delle politiche. Il portale web "Di' la tua"⁵ si è dimostrato un utile punto di accesso unico per permettere ai cittadini e ai portatori di interessi di partecipare alla preparazione delle politiche della Commissione. La Commissione ha inoltre continuato a valutare le norme e i quadri politici esistenti prima di presentare proposte volte a modificarli. Nell'ambito di tali valutazioni la Commissione esamina se le misure programmatiche esistenti continuano ad essere "adeguate alle loro finalità" o se invece sia opportuno, alla luce dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, revocarle o rivederle.

La piattaforma del programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione (REFIT)⁶ consente al pubblico e ai portatori di interessi di comunicare alla Commissione eventuali oneri eccessivi o carenze delle misure di regolamentazione esistenti. Nel 2019 la piattaforma REFIT ha formulato 16 pareri contenenti raccomandazioni dirette alla Commissione su come semplificare e ridurre gli oneri normativi della legislazione vigente dell'UE⁷. La Commissione risponde a tali raccomandazioni in particolare tramite l'attuazione dei suoi programmi di lavoro, in cui rientrano anche le iniziative REFIT. La piattaforma REFIT ha terminato il proprio mandato nel 2019 e sarà sostituita da una nuova piattaforma nel 2020. Dalla sua istituzione nel 2015, la piattaforma REFIT ha formulato 105 raccomandazioni.

Ad aprile 2019 la Commissione ha ultimato il lavoro finalizzato a tracciare un bilancio della propria strategia "Legiferare meglio", che ha contemplato un'approfondita consultazione con i portatori di interessi, le altre istituzioni e gli altri organismi dell'UE e il pubblico. Le relative risultanze sono state riassunte nella comunicazione "Legiferare meglio: bilancio e perseveranza nell'impegno" e nel documento di lavoro dei servizi della Commissione che la accompagna⁸. Il

³ Per quanto riguarda la risposta del Consiglio cfr. anche la seguente sezione 2.3.

⁴ Cfr. la seguente sezione 3.

⁵ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_it.

⁶ Ulteriori informazioni sui controlli dell'adeguatezza sono disponibili sul sito web della piattaforma REFIT: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly/refit-platform/refit-platform-work-progress_it.

⁷ http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/simplification/consultation/contributions_it.htm.

⁸ COM(2019) 178 final e SWD(2019) 156 final del 15.4.2019.

primo vicepresidente Timmermans ha presentato tali risultanze e le ha discusse con i portatori di interessi durante una conferenza tenutasi il 29 aprile⁹.

Le seguenti conclusioni sono rilevanti per l'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità:

- la piattaforma destinata a sostituire la piattaforma REFIT dovrebbe concentrarsi maggiormente sui principi di sussidiarietà e di proporzionalità e sulla densità legislativa, in aggiunta all'attenzione attualmente prestata alla semplificazione. A tal fine è importante ampliare le competenze del comitato e accrescere il grado di partecipazione degli enti locali e regionali responsabili dell'attuazione di una porzione consistente della legislazione dell'UE¹⁰;
- per migliorare la propria valutazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, la Commissione si è impegnata a integrare la "griglia" comune proposta dalla task force negli orientamenti per legiferare meglio e a utilizzarla per la valutazione della sussidiarietà e della proporzionalità nelle valutazioni d'impatto e nelle relazioni che accompagnano le proposte.

Analisi della sussidiarietà e della proporzionalità

Gli orientamenti per legiferare meglio e i relativi strumenti¹¹ prevedono che la Commissione esegua un'analisi della sussidiarietà al momento di valutare il perdurare della pertinenza e del valore aggiunto europeo delle misure esistenti e di esaminare nuove iniziative nei settori che non sono di esclusiva competenza dell'UE. La Commissione esegue tale analisi della sussidiarietà sia per le iniziative legislative sia per quelle non legislative.

Lo scopo della presente analisi è duplice:

1. valutare se l'azione a livello nazionale, regionale o locale sia sufficiente per conseguire gli obiettivi perseguiti; e
2. valutare se l'azione a livello dell'UE fornisca un valore aggiunto rispetto all'azione a livello nazionale.

In virtù del principio di proporzionalità, il contenuto e la forma dell'azione dell'UE si devono limitare a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi perseguiti. Rispettare il principio di proporzionalità significa garantire che l'approccio scelto e l'intensità dell'azione normativa siano necessari al raggiungimento degli obiettivi di quest'ultima. Tale analisi dovrebbe essere effettuata nel quadro di tutte le valutazioni d'impatto, le valutazioni e i controlli dell'adequazione.

Valutazioni d'impatto

⁹ Per maggiori informazioni cfr. https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-taking-stock-and-sustaining-our-commitment_it.

¹⁰ Il Centro comune di ricerca è stato coinvolto in numerose iniziative volte a migliorare la qualità del processo di definizione delle politiche a livello locale e regionale, ad esempio tramite il progetto pilota "La scienza incontra le regioni", che promuove un processo di definizione delle politiche basato su elementi concreti in tutta l'UE.

¹¹ https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-toolbox_it.

La Commissione analizza i principi di sussidiarietà e di proporzionalità nell'ambito di tutte le valutazioni d'impatto preparate in relazione alle proposte politiche. A garanzia della loro qualità, tali valutazioni d'impatto sono sottoposte a un controllo indipendente della qualità ad opera del comitato per il controllo normativo¹².

Nell'ultimo anno del suo mandato la Commissione Juncker si è adoperata prevalentemente per garantire che le proposte che aveva già formulato procedessero verso l'adozione da parte dei colegislatori e ha adottato poche proposte legislative nuove. Nel 2019 il comitato ha pertanto formulato un parere su un'unica valutazione d'impatto riguardante la rifusione del regolamento relativo all'Istituto europeo di innovazione e tecnologia e la definizione di un'agenda strategica per l'innovazione dell'Istituto¹³. Secondo la conclusione di tale valutazione d'impatto l'Istituto apporta un chiaro valore aggiunto dell'UE in termini di economie di scala, portata e rapidità degli investimenti nei settori della ricerca e dell'innovazione rispetto a iniziative e soluzioni nazionali e regionali.

Valutazioni e controlli dell'adeguatezza

La sussidiarietà e la proporzionalità sono aspetti essenziali delle valutazioni e dei controlli dell'adeguatezza, che verificano se l'azione a livello dell'UE abbia portato ai risultati attesi in termini di efficacia, efficienza, coerenza, pertinenza e valore aggiunto europeo. Nel 2019 la Commissione ha ultimato circa 70 valutazioni, compresi quattro controlli dell'adeguatezza (valutazioni di settori d'intervento più ampi) riguardanti la direttiva quadro sulle acque e la direttiva sulle alluvioni, la qualità dell'aria, le segnalazioni a fini di vigilanza e la comunicazione al pubblico da parte delle imprese.

Nel 2019 il comitato di controllo normativo ha esaminato 18 valutazioni principali e controlli dell'adeguatezza. Tali valutazioni vertevano su molti aspetti, alcuni dei quali particolarmente rilevanti in termini di sussidiarietà e proporzionalità.

- Valutazione della direttiva sul trattamento delle acque reflue urbane¹⁴

In linea con il principio di sussidiarietà, la responsabilità di garantire ai cittadini la possibilità di un idoneo collegamento ai sistemi di raccolta delle acque reflue è in capo agli Stati membri. L'azione a livello dell'UE tuttavia è necessaria in quanto i bacini idrografici transfrontalieri occupano il 60 % del territorio dell'UE. Senza una direttiva dell'UE sulle acque reflue con l'obbligo per tutti gli Stati membri di disporre di una frequenza simile per la raccolta delle acque e di infrastrutture di trattamento, qualsiasi mancato intervento da parte di uno Stato membro situato a monte di un fiume transfrontaliero avrebbe potuto inficiare l'azione messa in campo dagli Stati membri situati a valle.

¹² Il comitato per il controllo normativo si compone di un presidente (a livello di direttore generale) e di sei membri a tempo pieno, tre dei quali sono esterni alla Commissione. Tutti i membri del comitato sono indipendenti e lavorano a titolo personale in base alle rispettive competenze individuali. Il comitato controlla la qualità delle valutazioni d'impatto, dei controlli dell'adeguatezza e delle valutazioni principali. Questo controllo della qualità riguarda anche la sussidiarietà e la proporzionalità. https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_it.

¹³ SWD(2019) 330 final dell'11.7.2019.

¹⁴ SWD(2019) 700 final del 13.12. 2019. *Evaluation of the Urban Waste Water Treatment Directive 91/271/EEC*.

- Controllo dell'adeguatezza della direttiva quadro sulle acque e della direttiva sulle alluvioni¹⁵

Le due direttive hanno creato un quadro flessibile che promuove un approccio integrato per la risposta alle diverse pressioni sulle risorse idriche esercitate da vari settori. Tale approccio lascia agli Stati membri ampia discrezionalità per quanto riguarda la definizione di obiettivi, metodi e misure specifici per le singole località, garantendo al contempo l'armonizzazione e la parità di condizioni. La valutazione ha riscontrato uno svantaggio in questo approccio, ossia il fatto che sotto certi aspetti ci sono state notevoli difformità nel modo in cui gli Stati membri hanno attuato le direttive, quando invece sarebbe stato auspicabile un approccio più uniforme. Ad esempio non esiste alcuna motivazione chiara per cui Stati membri che condividono lo stesso bacino idrografico dovrebbero avere standard tanto diversi sugli inquinanti specifici dei bacini idrografici. Tali difformità potrebbero essere dovute in alcuni casi a differenze locali, ma spesso possono spiegarsi solo con altri fattori, quali una volontà politica (finalizzata al recupero dei costi), la resistenza al cambiamento o la carenza di capacità tecniche (in materia di monitoraggio).

2.2. Il Parlamento europeo

Nel 2019 il Parlamento europeo ha formalmente ricevuto 62 comunicazioni dai parlamenti nazionali a norma del protocollo n.2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità¹⁶. Nessuna di queste era un parere motivato ai sensi del protocollo, ossia un parere che sollevasse problemi sulla conformità al principio di sussidiarietà. A titolo di paragone, nel 2018 il Parlamento europeo aveva formalmente ricevuto 46 pareri motivati e 427 altre comunicazioni. Queste cifre indicano che i parlamenti nazionali considerano il meccanismo di controllo della sussidiarietà come un modo non per frenare il processo legislativo dell'UE, ma per esprimere le proprie opinioni e preoccupazioni. Tutte le comunicazioni dei parlamenti nazionali sono disponibili su Connect, la banca dati del Parlamento europeo che raccoglie i documenti dei parlamenti nazionali¹⁷.

A norma dell'allegato VI del regolamento del Parlamento europeo la commissione giuridica (JURI) ha competenza trasversale per quanto riguarda la garanzia della conformità al principio di sussidiarietà. Ogni sei mesi un membro della commissione JURI a rotazione tra i gruppi politici è nominato relatore permanente per la sussidiarietà. Nella prima metà del 2019 il relatore permanente è stato il deputato del Parlamento europeo Angel Dzhambazki (Conservatori e Riformisti europei), cui nella seconda metà dell'anno ha fatto seguito il deputato del Parlamento europeo Nacho Sánchez Amor (Socialisti e Democratici).

La commissione JURI contribuisce anche alle relazioni semestrali della COSAC¹⁸ per quanto riguarda le questioni relative alla sussidiarietà e alla proporzionalità.

¹⁵ SWD(2019) 439 final del 10.12.2019. *Fitness Check of the Water Framework Directive, Groundwater Directive, Environmental Quality Standards Directive and Floods Directive*.

¹⁶ Per quanto riguarda la procedura adottata dal Parlamento europeo per trattare i pareri motivati dei parlamenti nazionali cfr. la relazione annuale 2016 in materia di sussidiarietà e proporzionalità, punto 2.3.

¹⁷ <http://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/connect/welcome.html>

¹⁸ Per quanto riguarda la COSAC cfr. la seguente sezione 5.

Il Servizio Ricerca del Parlamento europeo ha continuato ad assistere il Parlamento europeo nel lavoro svolto da quest'ultimo per tenere in considerazione i principi di sussidiarietà e di proporzionalità:

- controllando sistematicamente gli aspetti relativi alla sussidiarietà e alla proporzionalità delle valutazioni d'impatto della Commissione e richiamando l'attenzione su eventuali rilievi espressi al riguardo, in particolare dai parlamenti nazionali e dal Comitato delle regioni;
- garantendo che il Parlamento europeo rispetti pienamente tali principi nel proprio lavoro, ad esempio nella realizzazione delle valutazioni d'impatto dei propri emendamenti sostanziali o nell'analisi del valore aggiunto delle proprie proposte di nuovi atti legislativi a norma dell'articolo 225 TFUE e del costo del mancato intervento a livello dell'UE;
- controllando gli aspetti relativi alla sussidiarietà e alla proporzionalità nella redazione delle valutazioni d'impatto, concentrandosi sul valore aggiunto dell'UE.

2.3. Il Consiglio

Il 1° luglio 2019 il Consiglio ha preso atto dei nuovi accorgimenti proposti dalla Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo che prevedono, salvo in casi urgenti debitamente motivati, l'esclusione del periodo compreso tra il 20 dicembre e il 10 gennaio dal computo del periodo di otto settimane di cui al protocollo n. 2 dei trattati¹⁹. Il Consiglio lo ha comunicato alla Commissione il 4 luglio per il tramite del presidente del Comitato dei rappresentanti permanenti. In tale lettera il Consiglio ha giudicato il nuovo accorgimento come un passo avanti per agevolare i parlamenti nazionali nel controllo della conformità dei progetti di atti legislativi al principio di sussidiarietà, in linea con il protocollo n. 2 dei trattati.

A norma dell'articolo 4 del protocollo n. 2 spetta al Consiglio trasmettere ai parlamenti nazionali tutti i progetti di atti legislativi presentati da un gruppo di Stati membri, dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, dalla Banca centrale europea e dalla Banca europea per gli investimenti. A marzo 2019 il Consiglio ha trasmesso ai parlamenti nazionali una richiesta, presentatagli dalla Banca europea per gli investimenti, di modifica dello statuto della Banca stessa sulla base della procedura legislativa speciale di cui all'articolo 308 TFUE²⁰.

In aggiunta agli obblighi previsti dal trattato, il Consiglio tiene altresì informati gli Stati membri sui pareri formulati dai parlamenti nazionali in merito alle proposte legislative della Commissione. Nel 2019 il segretariato generale del Consiglio ha trasmesso alle delegazioni 26 pareri formulati nell'ambito del processo di dialogo politico²¹. Nel 2019 il Consiglio non ha ricevuto nessun parere motivato a norma del protocollo n. 2.

¹⁹ Documento ST 10722/19 del Consiglio, disponibile nel [registro del Consiglio](#). Per quanto riguarda tale accorgimento cfr. anche la precedente sezione 2.1.

²⁰ 2019/0804(CNS) — documento 2338/19 del Consiglio, disponibile nel [registro del Consiglio](#).

²¹ Esiste una discrepanza tra il numero dei pareri registrati dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione, perché non tutte e tre le istituzioni hanno ricevuto tutti i pareri motivati e inoltre il loro modo di conteggiare i pareri trasmessi congiuntamente da più parlamenti nazionali è diverso.

2.4. Il Comitato delle regioni²²

Nel corso del 2019 il Comitato delle regioni ("Comitato") ha continuato a lavorare per fare in modo che le raccomandazioni della task force per la sussidiarietà e la proporzionalità e per "fare meno in modo più efficiente" attecchiscano e che la sussidiarietà attiva diventi una realtà²³. Il Comitato ha organizzato un dibattito ad alto livello sulla sussidiarietà attiva durante l'ottavo vertice europeo delle regioni e delle città tenutosi a Bucarest il 14-15 marzo 2019, che ha lanciato il progetto pilota del Comitato finalizzato alla creazione di hub regionali per il riesame dell'attuazione delle politiche dell'UE a livello regionale e locale (RegHub). Nel 2019 nel quadro del progetto pilota RegHub sono state condotte due consultazioni, una sugli appalti pubblici e una sulla qualità dell'aria, ciascuna delle quali si è tradotta in un'approfondita relazione di attuazione²⁴.

Come risposta diretta alla comunicazione della Commissione "Legiferare meglio: bilancio e perseveranza nell'impegno"²⁵, a ottobre 2019 il Comitato ha adottato un parere²⁶ (relatore: Olgierd Geblewicz, Partito popolare europeo) che articolava le opinioni del Comitato sul programma "Legiferare meglio" e sul ruolo della "sussidiarietà attiva" nel processo di definizione delle politiche dell'UE. Con il parere il Comitato ha ribadito il proprio sostegno al programma "Legiferare meglio", sottolineando che quest'ultimo deve costituire un impegno comune.

La nona edizione delle Assise della sussidiarietà²⁷ del Comitato è stata un evento importante per lo sviluppo del dibattito sulla "sussidiarietà attiva" e sul ruolo di quest'ultima nelle discussioni sul futuro dell'Europa. L'evento ha riunito tutti i livelli di governo per un dibattito su come attuare al meglio la "sussidiarietà attiva" in tutta l'UE e su come sfruttare questo approccio per ristabilire la comunicazione tra l'UE e i suoi cittadini. Alle Assise è stato lanciato un nuovo progetto pilota sul contributo proveniente dai dibattiti politici in seno ai parlamenti regionali in collaborazione con la Conferenza delle assemblee legislative regionali europee (CALRE). Scopo del progetto è veicolare un punto di vista regionale sul programma di lavoro annuale della Commissione dando ai parlamenti regionali dotati di poteri legislativi la possibilità di esprimersi in merito alla preparazione del programma di lavoro.

²² Una descrizione più dettagliata delle attività connesse alla sussidiarietà è fornita nella relazione annuale sulla sussidiarietà del 2019 pubblicata dal Comitato delle regioni, disponibile dopo l'adozione da parte dell'Ufficio di presidenza del Comitato delle regioni all'indirizzo <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Pages/default.aspx>.

²³ In merito al lavoro svolto e al seguito dato da questa task force cfr. anche la sezione 2.1 della relazione annuale 2018 [COM(2019) 333] e della presente relazione. Per la task force "sussidiarietà attiva" significa tra l'altro promuovere opportunità che permettano ai parlamenti nazionali e alle autorità locali e regionali di partecipare in una fase precoce alla definizione di nuove iniziative ed esprimere le loro eventuali preoccupazioni, sulla base delle loro competenze specifiche ed esperienze concrete nell'attuazione delle politiche dell'UE. Tale concetto contribuirebbe pertanto ad assicurare "una maggiore comprensione e accettazione dei motivi per cui le politiche vengono attuate a livello di Unione europea, e in ultima analisi una più ampia titolarità di tali politiche a tutti i livelli di governance".

²⁴ Le relazioni sono disponibili all'indirizzo <https://cor.europa.eu/it/our-work/Pages/network-of-regional-hubs.aspx>.

²⁵ COM(2019) 178 final del 15.4.2019. Cfr. anche la sezione 2.1.

²⁶ <https://cor.europa.eu/IT/our-work/Pages/OpinionTimeline.aspx?opId=CDR-2579-2019>.

²⁷ Questa conferenza, organizzata congiuntamente dal Comitato delle regioni e dalla Conferenza italiana dei presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome, si è tenuta a Roma il 22 novembre 2019: <https://cor.europa.eu/it/news/Pages/changing-the-way-the-eu-works.aspx>.

Nel 2019 il Comitato ha nuovamente attuato il proprio programma di lavoro sulla sussidiarietà come strumento pratico per monitorare il principio di sussidiarietà. Poiché le iniziative elencate nel programma di lavoro della Commissione europea per il 2019 erano perlopiù di tipo non legislativo, per il programma di lavoro sulla sussidiarietà sono state individuate solo tre iniziative prioritarie: "Un futuro europeo sostenibile", "Un mercato unico equo e a prova di futuro" e "Completare il mercato unico digitale".

Il Comitato ha valutato la conformità ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità nell'ambito delle proposte legislative su cui ha formulato pareri²⁸. Nel 2019 il Comitato ha adottato 49 pareri, di cui solo cinque riguardanti proposte legislative.

Tutti e cinque i pareri sulle proposte legislative contenevano o una valutazione diretta della conformità alla sussidiarietà e alla proporzionalità o raccomandazioni specifiche finalizzate al miglioramento della conformità a tali principi. Ad esempio il parere in materia di sicurezza stradale e mobilità automatizzata concludeva che era necessario "[...] coinvolgere i soggetti regionali e locali nell'estensione dell'ambito di applicazione della direttiva, specie per quanto riguarda la determinazione dei tratti stradali interessati dalla regolamentazione [...]" e proponeva modifiche alla proposta della Commissione per migliorare la conformità alla sussidiarietà.

Nonostante la maggior parte delle iniziative fosse di tipo non legislativo, nel 2019 il Comitato ha mantenuto il proprio impegno ad attuare l'approccio della "sussidiarietà attiva", in quanto molti pareri su proposte non legislative presentavano sia una valutazione della sussidiarietà e della proporzionalità nei pertinenti settori d'intervento, sia raccomandazioni costruttive su come affrontare gli eventuali problemi. È il caso ad esempio del parere riguardante la relazione sull'attuazione delle direttive sugli appalti pubblici. Sulla base della prima consultazione della rete di hub regionali del Comitato, il parere fornisce una panoramica dettagliata delle principali sfide incontrate dagli enti locali e regionali nell'attuazione delle direttive del 2014 sugli appalti pubblici, nonché delle cause più ricorrenti della loro applicazione scorretta. Facendo ricorso a dati empirici a livello regionale e locale, il parere evidenzia inoltre problemi sostanziali, rilevando ad esempio che "[...] gli appalti transfrontalieri non hanno apportato alcun valore aggiunto agli enti locali e regionali. Nonostante vengano organizzate periodicamente procedure di aggiudicazione estese a tutta l'UE, che sono onerose in termini di costi e tempo, il numero di contratti transfrontalieri aggiudicati è molto esiguo se non pari a zero". Il parere presenta raccomandazioni politiche per il superamento di questi problemi.

Nel 2019 il gruppo di esperti sulla sussidiarietà ha condotto due consultazioni.

La prima consultazione riguarda un'iniziativa prioritaria del programma di lavoro sulla sussidiarietà. Nel quadro dell'iniziativa prioritaria "Completare il mercato unico digitale" il gruppo di esperti sulla sussidiarietà è stato consultato per coadiuvare il relatore del parere del Comitato sul piano d'azione contro la disinformazione. Il gruppo non ha rilevato problemi significativi sotto il profilo della sussidiarietà o della proporzionalità, in quanto le attività definite nel piano d'azione si fondano sulla cooperazione tra i vari livelli di governo. Dall'analisi è emerso che, al di là dei problemi legati alla sussidiarietà o alla proporzionalità, sarebbe utile che il piano d'azione contro la disinformazione promuovesse il principio di "leale cooperazione" sancito dal trattato o la governance multilivello.

²⁸ Articolo 55, paragrafo 2, del regolamento interno (GU L 65 del 5.3.2014, pag. 41), [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014Q0305\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014Q0305(01)&from=EN).

La seconda consultazione del gruppo di esperti sulla sussidiarietà era intesa a coadiuvare il relatore del parere "Il semestre europeo e la politica di coesione: coordinare le riforme strutturali con gli investimenti a lungo termine", a cui tre esperti hanno presentato contributi. In linea con l'approccio della "sussidiarietà attiva", gli esperti hanno avanzato proposte per far fronte ai problemi di conformità alla sussidiarietà e alla proporzionalità. Essi hanno affermato che il Comitato "sottolinea [...] che il modo migliore per evitare violazioni del principio di sussidiarietà e garantire un efficace coordinamento di tale politica consiste in un coinvolgimento pieno e strutturato degli enti locali e regionali nel semestre europeo, alla luce dei principi di partenariato e di governance multilivello".

Nel 2019 la composizione della rete di controllo della sussidiarietà²⁹ non è cambiata (156 partner). REGPEX³⁰, la sottorete della rete di controllo della sussidiarietà aperta ai parlamenti³¹ e ai governi delle regioni con poteri legislativi, ha registrato un drastico calo del carico di lavoro dovuto alla scarsità di proposte legislative presentate nel 2019. I contributi presentati da REGPEX nel 2019 sono stati solo due, contro i 95 del 2018.

2.5. Corte di giustizia dell'Unione europea

Nel 2019 la Corte di giustizia dell'Unione europea ("Corte") si è pronunciata in una causa riguardante la compatibilità della legislazione dell'UE al principio di sussidiarietà. Nella sentenza del 6 giugno 2019 nella causa C-264/18³² la Corte ha giudicato che il legislatore dell'UE non avesse violato il principio di sussidiarietà escludendo i servizi legali dalla direttiva 2014/24/UE sugli appalti pubblici³³, in quanto in tal modo il legislatore aveva ritenuto che spettasse ai legislatori nazionali determinare se tali servizi dovessero essere soggetti alle norme in materia di aggiudicazione di appalti pubblici.

La Corte ha inoltre chiarito l'applicazione del principio di proporzionalità in due cause in cui uno Stato membro aveva impugnato un atto legislativo adottato dal Parlamento europeo e dal Consiglio³⁴.

Per quanto riguarda il livello del sindacato sull'osservanza di tale principio, la Corte ha ribadito che al legislatore dell'UE deve essere riconosciuto un ampio potere discrezionale nei settori in cui la sua azione richiede scelte di natura tanto politica quanto economica o sociale e in cui è chiamato ad effettuare apprezzamenti e valutazioni complessi. Per la Corte pertanto non si tratta di stabilire se una misura emanata in un settore siffatto fosse l'unica o la migliore possibile, in

²⁹ <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/thesmn/Pages/default.aspx>. 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'Unione in merito a un'ampia gamma di documenti e proposte legislative e politiche della Commissione. La rete funge da punto di accesso che permette a tutti i partner partecipanti non solo di ottenere informazioni, ma anche di esprimere le proprie opinioni.

³⁰ <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/regpex/Pages/default.aspx>.

³¹ Per quanto riguarda i parlamenti regionali cfr. anche la sezione 6.

³² Sentenza del 6 giugno 2019, P. M. e a./Ministerraad (domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dalla Corte costituzionale belga), C-264/18, EU:C:2019:472.

³³ Direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE (GU L 94 del 28.3.2014, pag. 65).

³⁴ Sentenza del 13 marzo 2019, Polonia/Parlamento europeo e Consiglio, C-128/17, EU:C:2019:194; sentenza del 3 dicembre 2019, Repubblica ceca/Parlamento europeo e Consiglio, C-482/17, EU:C:2019:1035.

quanto solo la manifesta inidoneità della misura rispetto all'obiettivo perseguito può inficiare la sua legittimità³⁵.

Di conseguenza la Corte ha ritenuto che non fosse stato dimostrato che il legislatore dell'UE fosse incorso in un errore manifesto adottando la direttiva (UE) 2016/2284 concernente la riduzione delle emissioni nazionali di determinati inquinanti atmosferici. In tale contesto la Corte ha chiarito che il legislatore dell'UE non è tenuto a tenere conto della situazione particolare di uno Stato membro allorché l'atto dell'Unione di cui trattasi ha un impatto in tutti gli Stati membri e presuppone il raggiungimento di un equilibrio tra i diversi interessi in gioco, tenuto conto degli obiettivi perseguiti da tale atto. Di conseguenza la ricerca di tale equilibrio che non prenda in considerazione la situazione particolare di un solo Stato membro, ma quella dell'insieme degli Stati membri dell'Unione non può essere considerata contraria al principio di proporzionalità³⁶.

Nell'altra sentenza³⁷ la Corte ha sostenuto la validità di talune disposizioni della direttiva (UE) 2017/853, con cui il Parlamento europeo e il Consiglio hanno modificato la direttiva 91/477/CEE del Consiglio relativa al controllo dell'acquisizione e della detenzione di armi³⁸, alla luce del principio di proporzionalità. Nella sentenza la Corte ha rilevato che l'ampio potere discrezionale del legislatore dell'Unione non riguarda esclusivamente la natura e la portata della disposizione controversa, ma anche, in una certa misura, l'accertamento dei dati di base. Ciononostante anche in presenza di un ampio potere discrezionale il legislatore dell'Unione è tenuto a fondare la sua scelta su criteri obiettivi e a esaminare se gli scopi perseguiti dal provvedimento considerato siano idonei a giustificare conseguenze economiche negative, anche considerevoli, per taluni operatori. La Corte ha osservato che le istituzioni dell'Unione da cui promana la misura di cui trattasi devono essere in grado di dimostrare dinanzi alla Corte che la misura è stata effettivamente adottata attraverso l'esercizio del loro potere discrezionale. Ciò presuppone che siano stati presi in considerazione tutti gli elementi e le circostanze rilevanti rispetto alla situazione che tale misura era intesa a disciplinare. Dette istituzioni pertanto devono, per lo meno, poter produrre ed esporre in modo chiaro e inequivocabile i dati di base che hanno dovuto essere presi in considerazione per fondare la misura controversa e dai quali dipendeva l'esercizio del loro potere discrezionale. Nell'ambito di tale causa la Corte ha respinto il motivo secondo cui il legislatore dell'Unione non disponeva di informazioni quanto all'impatto potenziale della direttiva impugnata sufficienti per valutare la conformità al principio di proporzionalità. La Corte ha rilevato che, nel corso della procedura legislativa, le istituzioni dell'UE avevano preso in considerazione i dati scientifici e gli altri accertamenti divenuti disponibili. Tra questi rientravano dati e accertamenti ottenuti dalla valutazione REFIT ad opera della Commissione, da vari studi, da una consultazione pubblica, da consultazioni con gli Stati membri e con portatori di interessi, nonché dalle valutazioni d'impatto presentate dagli Stati membri.

³⁵ Sentenza nella causa C-482/17, punto 77. Cfr. anche la valutazione della proporzionalità di cui alla sentenza 30 gennaio 2019, *Planta Tabak-Manufaktur Dr Manfred Obermann GmbH & Co. KG/Land Berlin*, C-220/17, EU:C:2019:76.

³⁶ Sentenza nella causa C-128/17, punto 106.

³⁷ Sentenza nella causa C-482/17, punti 86-93.

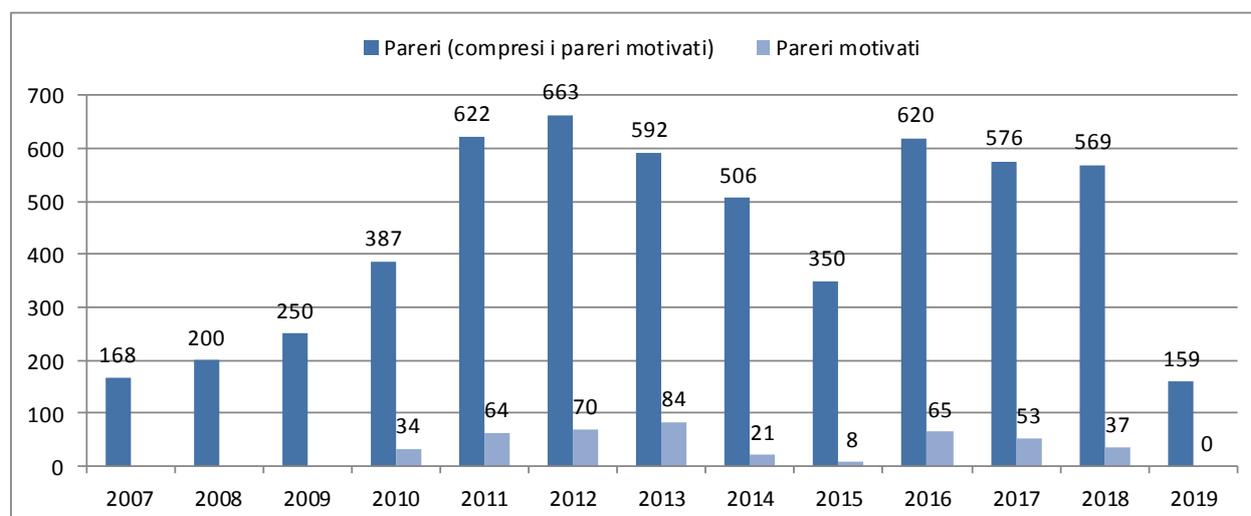
³⁸ Direttiva (UE) 2017/853 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 maggio 2017, che modifica la direttiva 91/477/CEE del Consiglio, relativa al controllo dell'acquisizione e della detenzione di armi (GU L 137 del 24.5.2017, pag. 22).

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

Il 2019 è stato il primo anno dall'introduzione del meccanismo di controllo della sussidiarietà in cui la Commissione non ha ricevuto **nessun parere motivato** dai parlamenti nazionali. Ciò è dovuto in gran parte al netto calo dell'attività legislativa della Commissione durante l'anno di transizione tra le due Commissioni. Nel 2019 la Commissione ha trasmesso ai colegislatori e ai parlamenti nazionali 28 proposte legislative soggette al controllo della sussidiarietà, contro le 139 del 2018. In merito a tali 28 proposte i parlamenti hanno adottato 39 pareri. Tali dati confermano la tendenza riscontrata nella precedente relazione annuale: diminuisce sia la percentuale di pareri motivati sul numero complessivo di pareri (10,5 % nel 2016; 9 % nel 2017; 6,5 % nel 2018; zero nel 2019), sia la percentuale di pareri motivati sul numero di pareri riguardanti proposte della Commissione soggette al meccanismo di controllo della sussidiarietà (17,6 % nel 2016; 16 % nel 2017; 10,5 % nel 2018; zero nel 2019).

Questo potrebbe essere il risultato dell'applicazione, da parte della Commissione, del programma "Legiferare meglio" rafforzato nonché del suo impegno a integrare i principi di sussidiarietà e di proporzionalità in tutte le fasi del processo decisionale, a valutare i quadri politici esistenti prima di presentare revisioni legislative e ad avviare un'azione a livello europeo solo se apporta un chiaro valore aggiunto³⁹.

4. DIALOGO POLITICO CON I PARLAMENTI NAZIONALI

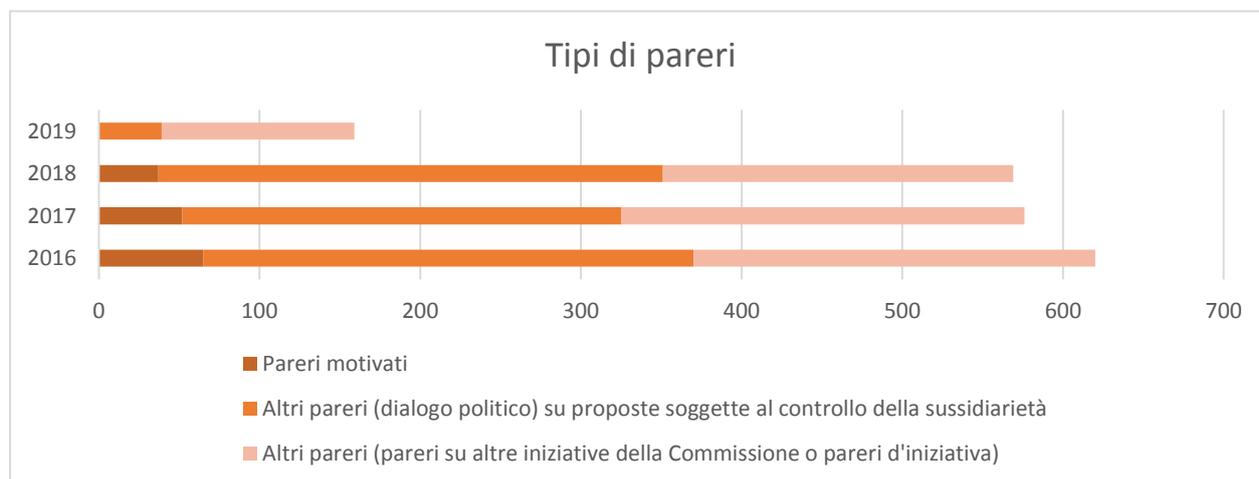


Osservazioni generali sui pareri scritti

Nel 2019 i parlamenti nazionali hanno trasmesso 159 pareri alla Commissione. Questo dato è di gran lunga inferiore a quello degli anni precedenti (576 pareri nel 2017 e 569 nel 2018) e persino inferiore a quello del precedente anno di transizione, il 2015 (350). Si tratta del numero più basso registrato dall'avvio del dialogo politico nel 2007.

³⁹ A febbraio 2020 la Commissione ha ricevuto un parere dalla *Poslanecká sněmovna* ceca che contesta tale lettura sostenendo invece che la diminuzione in termini assoluti e in percentuale dei pareri motivati sia un segnale allarmante del fatto che i parlamenti nazionali hanno perso l'ambizione di partecipare attivamente al processo legislativo dell'UE.

Di questi 159 pareri solo 39 (25 %) riguardavano proposte della Commissione soggette al meccanismo di controllo della sussidiarietà. Gli altri 120 pareri (75 %) concernevano iniziative non legislative, quali le comunicazioni, oppure erano pareri d'iniziativa. Questa percentuale eccezionalmente alta⁴⁰ riflette il temporaneo rallentamento del volume di proposte legislative presentate dalla Commissione, ma è anche indice di un interesse dei parlamenti nazionali a comunicare le proprie posizioni alla Commissione in una fase precoce del processo decisionale.

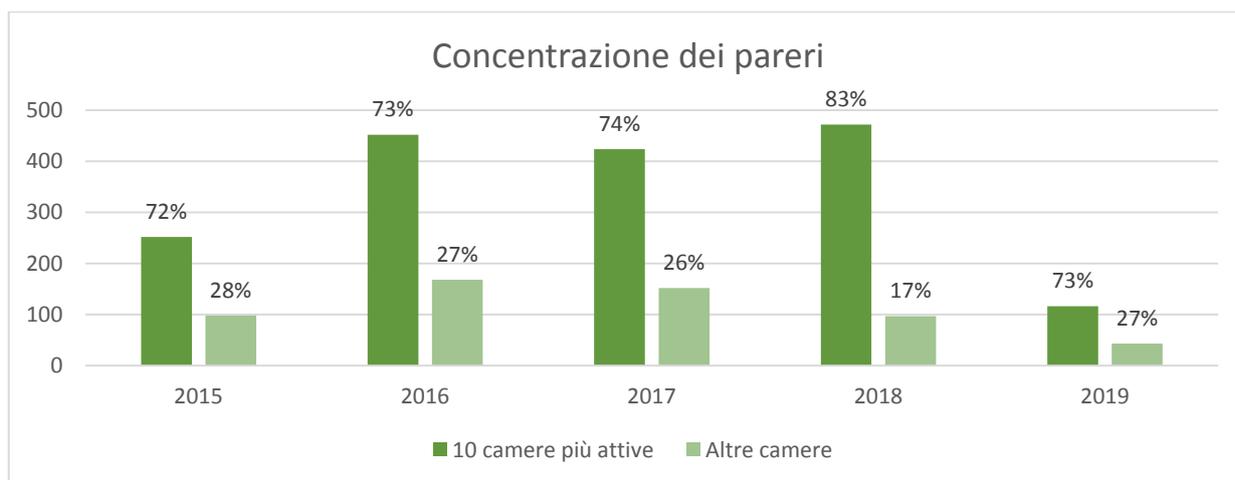


Partecipazione e portata

Al pari degli anni precedenti, si sono registrate sostanziali differenze tra i diversi parlamenti nazionali per quanto riguarda il numero di pareri trasmessi alla Commissione. Le 10 camere più attive hanno presentato 116 pareri, pari al 73 % del totale, quindi una percentuale sul totale inferiore a quella del 2018 (83 %), ma simile a quella degli anni precedenti (74 % nel 2017, 73 % nel 2016 e 72 % nel 2015). 17 camere⁴¹ (10 nel 2018) non hanno presentato nessun parere.

⁴⁰ Nel 2018 il 62 % dei pareri riguardava iniziative soggette al controllo della sussidiarietà, mentre il 38 % era costituito da altri tipi di pareri.

⁴¹ *Bundesrat e Nationalrat* austriaci, *Chambre des représentants/Kamer van volksvertegenwoordigers* belga, *Narodno Sabranie* bulgaro, *Hrvatski Sabor* croato, *Vouli ton Antiprosopon* cipriota, *Folketing* danese, *Riigikogu* estone, *Eduskunta* finlandese, *Vouli ton Ellinon* greco, *Houses of the Oireachtas* irlandesi (*Dáil e Seanad Éireann*), *Saeima* lettone, *Chambre des Députés* lussemburghese, *Državni svet e Državni zbor* sloveni, *House of Commons* del Regno Unito.



La camera che nel 2019 ha presentato il maggior numero di pareri è il *Senát* ceco (21 pareri). Gli altri 10 parlamenti o camere nazionali che hanno presentato il maggior numero di pareri nel 2019 sono la *Camera Deputaților* rumena (15 pareri), l'*Assembleia da República* portoghese (14 pareri), la *Poslanecká sněmovna* ceca (13 pareri), il *Sénat* francese (12 pareri), il *Bundesrat* tedesco (11 pareri), le *Cortes Generales* spagnole (8 pareri), la *House of Lords* del Regno Unito (8 pareri), il *Senato della Repubblica* italiano (7 pareri), il *Senat* rumeno (7 pareri) e il *Riksdag* svedese (7 pareri). Queste camere erano state le più attive anche nel 2018 (per quanto non in quest'ordine).

Nonostante la maggior parte delle camere abbia registrato un netto calo del numero di pareri trasmessi, due camere hanno presentato più pareri nel 2019 che nel 2018: si tratta dell'*Országgyűlés* ungherese (5 pareri nel 2019, 3 nel 2018) e della *Eerste Kamer* neerlandese (6 pareri nel 2019, 2 nel 2018).

L'allegato 1 illustra in dettaglio il numero di pareri presentati da ogni camera.

Argomenti principali dei pareri nel dialogo politico

Nel 2019, come negli anni precedenti, i pareri presentati dai parlamenti nazionali hanno riguardato vari argomenti. I cinque fascicoli riportati di seguito, ognuno dei quali ha ricevuto tra i 5 e i 9 pareri⁴², sono quelli su cui i parlamenti nazionali si sono maggiormente concentrati.

1. estensione del voto a maggioranza qualificata — 9 pareri;
2. sussidiarietà e legiferare meglio — 8 pareri;
3. rafforzare lo Stato di diritto — 6 pareri;
4. verso un'Europa sostenibile — 5 pareri;
5. lotta contro la disinformazione online — 5 pareri.

- *Estensione del voto a maggioranza qualificata*

La Commissione si era impegnata a esaminare opzioni per rendere più efficiente il processo decisionale individuando settori in cui aumentare il ricorso al voto a maggioranza qualificata.⁴³

⁴² Nessun documento, preso singolarmente, ha ricevuto più di sei pareri. Nell'allegato 2 sono elencati i documenti che hanno dato luogo a più di 4 pareri (nessuno era una proposta legislativa):

A tal fine aveva adottato quattro comunicazioni relative a quattro settori chiave: politica estera e di sicurezza comune, il 12 settembre 2018⁴⁴; fiscalità, il 15 gennaio 2019⁴⁵; energia e clima, il 9 aprile 2019⁴⁶; politica sociale, il 16 aprile 2019⁴⁷.

Queste comunicazioni hanno dato luogo a nove pareri formulati da sei parlamenti nazionali⁴⁸. In linea generale tali pareri esprimevano posizioni contrarie all'estensione del voto a maggioranza qualificata, evidenziando la necessità di mantenere un processo decisionale basato sull'unanimità nei settori in questione per tutelare la sovranità e gli interessi nazionali. Alcune camere inoltre erano del parere che il processo decisionale basato sull'unanimità funzionasse adeguatamente in tali settori e che non fosse un ostacolo al conseguimento di progressi a livello dell'UE.

La Commissione ha risposto che, per quanto riguarda la politica estera e di sicurezza, in talune occasioni la regola dell'unanimità ha intaccato la capacità dell'UE di intervenire su questioni globali e di farlo rapidamente, e che per essere in grado di continuare a plasmare il proprio futuro l'UE dovrebbe migliorare il proprio processo decisionale sfruttando l'intera gamma delle opzioni disponibili previste dai trattati. Riguardo alla fiscalità, la Commissione ha sottolineato che un'azione coordinata a livello dell'UE è essenziale per proteggere le entrate degli Stati membri, nonché per garantire l'equità dell'ambiente fiscale e il corretto funzionamento del mercato interno.

La mondializzazione e la digitalizzazione hanno generato sfide comuni in materia di politica fiscale che esigono soluzioni comuni, ma l'UE non è stata in grado di agire o reagire rapidamente a causa delle limitazioni imposte dalla regola dell'unanimità. Tramite il voto a maggioranza qualificata gli Stati membri sarebbero in grado di giungere più rapidamente a soluzioni più efficaci sulle questioni fiscali. Nell'ambito della procedura legislativa ordinaria inoltre le decisioni in materia fiscale beneficerebbero del contributo del Parlamento europeo: in questo modo le opinioni dei cittadini sarebbero rappresentate e l'obbligo di rendicontazione sarebbe rafforzato. Per quanto riguarda la politica in materia di energia e clima, la Commissione ha osservato che l'attuale regime fiscale dell'energia genera distorsioni del mercato interno a causa delle diverse aliquote fiscali e basi imponibili applicate ai combustibili concorrenti. La parità di trattamento di tutte le fonti energetiche a fronte del contributo di ciascuna fonte al raggiungimento degli obiettivi dell'Unione dell'energia (come ad esempio promuovere l'energia sostenibile o evitare gli sprechi energetici) è pertanto un aspetto che dovrà essere necessariamente contemplato in una futura riforma della tassazione dell'energia. A tal fine sarà essenziale individuare soluzioni di compromesso che rispecchino gli interessi e le condizioni economiche e sociali specifiche degli Stati membri.

Per quanto riguarda infine la politica sociale, la Commissione ha spiegato di avere adottato un approccio mirato al ricorso alle clausole "*passerella*". La Commissione ha suggerito di ricorrere

⁴³ Cfr. il discorso del presidente Juncker sullo stato dell'Unione del 12 settembre 2018 e il programma di lavoro della Commissione per il 2019 (COM(2018) 800 final del 23.10.2018).

⁴⁴ COM(2018) 647 final del 12.9.2018.

⁴⁵ COM(2019) 8 final del 15.1.2019.

⁴⁶ COM(2019) 177 final del 9.4.2019.

⁴⁷ COM(2019) 186 final del 16.4.2019.

⁴⁸ *Poslanecká sněmovna* ceca (due pareri, uno in materia di fiscalità e uno in materia di energia e clima), *Senát ceco* (tre pareri, rispettivamente in materia di fiscalità, energia e clima e politica sociale), *Országgyűlés* ungherese (un parere unico su fiscalità, politica estera e di sicurezza comune e politica sociale), *Kamra tad-Deputati* maltese (fiscalità), *Eerste Kamer* neerlandese (energia e clima) e *Riksdag* svedese (fiscalità).

a tali clausole solo per le questioni riguardanti la non discriminazione e per l'adozione di raccomandazioni sulla sicurezza sociale e la protezione sociale dei lavoratori, ambiti nei quali il voto a maggioranza qualificata agevolerebbe una risposta più rapida da parte degli Stati membri alle sfide comuni.

- *Sussidiarietà e proporzionalità*

Nella comunicazione dal titolo "I principi di sussidiarietà e di proporzionalità: rafforzarne il ruolo nel processo di definizione delle politiche dell'UE"⁴⁹ adottata il 23 ottobre 2018, nella relazione annuale 2017 in materia di sussidiarietà e proporzionalità⁵⁰ e nella relazione sui rapporti con i parlamenti nazionali⁵¹ la Commissione illustra il seguito dato alle raccomandazioni della task force per la sussidiarietà e la proporzionalità e per "fare meno in modo più efficiente".

Nel 2019 questo pacchetto ha dato luogo a sei pareri formulati da sei parlamenti nazionali⁵² e a un parere di un parlamento regionale⁵³. In linea generale tutte le camere hanno accolto con favore il lavoro della task force, hanno appoggiato il concetto di "sussidiarietà attiva" e hanno approvato le azioni di seguito che la Commissione ha già intrapreso.

Alcune camere hanno presentato suggerimenti sul modo in cui la Commissione potrebbe migliorare la propria interazione con loro nell'ambito della preparazione delle sue proposte, migliorando la pianificazione delle sue iniziative per consentire ai parlamenti nazionali di pianificare meglio i loro controlli della sussidiarietà e/o migliorando la qualità delle valutazioni d'impatto e fornendo più informazioni sulle stesse in tutte le lingue ufficiali. Altri suggerimenti avanzati erano finalizzati a un migliore controllo ad opera dei parlamenti nazionali durante la fase legislativa, ad esempio l'organizzazione di dibattiti con rappresentanti dei parlamenti nazionali e del Parlamento europeo quando una proposta dà luogo a una serie di pareri motivati, o la discussione delle osservazioni presentate dai parlamenti nazionali nei gruppi di lavoro del Consiglio. Alcuni parlamenti hanno inoltre suggerito misure che richiederebbero modifiche dei trattati, quali l'estensione a 12 settimane del periodo per l'invio dei pareri, la riduzione del numero di pareri motivati necessari per l'attivazione di un "cartellino giallo", la possibilità di formulare pareri motivati basati sulla proporzionalità, la definizione di un termine formale per la trasmissione delle risposte della Commissione e l'attribuzione del potere di iniziativa legislativa al Parlamento europeo.

Nelle sue risposte la Commissione ha accolto con favore il sostegno dei parlamenti nazionali alle iniziative che aveva annunciato nella comunicazione e ha confermato di stare preparandosi ad attuarle. Ha inoltre convenuto sulla necessità di fornire informazioni sul modo in cui le proposte rispettano i principi di sussidiarietà e di proporzionalità e ha sottolineato come le sintesi delle valutazioni d'impatto fossero state effettivamente pubblicate in tutte le lingue dell'UE. Ha quindi messo in luce il lavoro svolto per incrementare il livello di dettaglio e affidabilità delle

⁴⁹ COM(2018) 703 final del 23.10.2018. Cfr. anche la relazione annuale 2018, sezione 2.1, e, per quanto riguarda le misure attuate nel 2019, la sezione 2.1 della presente relazione.

⁵⁰ COM(2018) 490 final del 23.10.2018.

⁵¹ COM(2018) 491 final del 23.10.2018.

⁵² *Senát ceco*, *Bundesrat tedesco*, *Camera dei Deputati italiana*, *Seimas lituano*, *Camera Deputaților rumena*, *Riksdag svedese*. L'*Eduskunta* finlandese non ha trasmesso un parere alla Commissione, ma ha pubblicato sul proprio sito web una dichiarazione relativa alla comunicazione. Il *Senat* polacco aveva già presentato un parere a dicembre 2018 (cfr. la relazione annuale 2018, sezione 2.1).

⁵³ Il *Landtag* della Baviera.

informazioni sulle iniziative annunciate nel proprio programma di lavoro e ha accolto con interesse i suggerimenti relativi all'organizzazione di dibattiti sulle proposte presentate. La Commissione ha preso nota dei suggerimenti che richiedono una modifica dei trattati, ma ha fatto presente che nel prossimo futuro non sono previste modifiche di questo tipo.

- *Stato di diritto*

Il 3 aprile 2019 la Commissione ha adottato una comunicazione intitolata "Rafforzare lo Stato di diritto nell'Unione — Il contesto attuale e possibili nuove iniziative"⁵⁴. Scopo della comunicazione era fornire una panoramica degli attuali strumenti per affrontare le sfide in materia di Stato di diritto nell'UE, nonché aprire un dibattito su come rafforzarlo. Per darvi seguito il 17 luglio 2019 la Commissione ha adottato una comunicazione dal titolo "Rafforzare lo Stato di diritto nell'Unione — Programma d'azione"⁵⁵, che delineava specifiche misure d'intervento in questo settore.

Tali comunicazioni hanno dato luogo a sei pareri formulati da cinque parlamenti nazionali⁵⁶. In linea generale essi accoglievano con favore il lavoro effettuato dalla Commissione per la promozione e la difesa dello Stato di diritto nell'UE e convenivano sulla necessità di migliorare e rafforzare gli strumenti a disposizione per tutelare i valori fondamentali dell'UE. Alcune camere hanno sottolineato anche l'importanza di un dialogo costante con gli Stati membri sullo Stato di diritto.

Nelle sue risposte la Commissione ha sottolineato che, come chiarito dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, il rispetto dello Stato di diritto è una questione sia nazionale sia unionale e le istituzioni dell'UE hanno la responsabilità di affrontare tali problematiche all'interno del quadro istituzionale. La Commissione ha sottolineato il ruolo importante che i parlamenti nazionali svolgono nel garantire lo Stato di diritto negli Stati membri, sia nella loro funzione legislativa sia in quella di controllo dell'esecutivo. Ha inoltre spiegato che il "ciclo di esame dello Stato di diritto" proposto dovrebbe fungere da strumento preventivo per l'individuazione dei problemi e la creazione di uno spazio di dialogo. La Commissione monitorerà il processo collaborando strettamente con le autorità nazionali.

- *Verso un'Europa sostenibile*

Il 30 gennaio 2019 la Commissione ha adottato un documento di riflessione dal titolo "Verso un'Europa sostenibile entro il 2030"⁵⁷ allo scopo di orientare il dibattito su come l'UE può conseguire al meglio gli obiettivi di sviluppo sostenibile per il 2030 delle Nazioni Unite.

Questo documento ha dato luogo a cinque pareri formulati da quattro parlamenti nazionali⁵⁸, in cui sono state sollevate diverse questioni. Tra queste rientrano gli aspetti regionali e sociali della transizione verso la sostenibilità, la necessità di coinvolgere tutti i portatori di interessi in tale

⁵⁴ COM(2019) 163 final del 3.4.2019.

⁵⁵ COM(2019) 343 final del 17.7.2019.

⁵⁶ *Bundesrat* tedesco (due pareri, uno su ciascuna comunicazione), *Eerste Kamer* neerlandese [sulla comunicazione COM(2019) 343] e *Tweede Kamer* neerlandese [sulla comunicazione COM(2019) 163], *Senat* rumeno [sulla comunicazione COM(2019) 163] e *Riksdag* svedese [sulla comunicazione COM(2019) 163].

⁵⁷ COM(2019) 22 final del 30.1.2019.

⁵⁸ *Poslanecká sněmovna* e *Senát* cechi, *Eerste Kamer* neerlandese (due pareri consecutivi), *Camera Deputaților* rumena.

transizione, la compatibilità tra la crescita e lo sviluppo del commercio mondiale da un lato e la sostenibilità dall'altro, nonché la necessità di sostenere l'istruzione tanto nell'UE quanto nei paesi in via di sviluppo.

Nelle sue risposte la Commissione ha convenuto che la realizzazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile richiede una cooperazione efficace a livello globale, unionale, nazionale, regionale e locale, che rispetti i principi di sussidiarietà e di proporzionalità. La Commissione ha osservato che i parlamenti nazionali occupano una posizione centrale, in quanto i progressi dipendono in larga misura dalle azioni intraprese dagli Stati membri a tutti i livelli. Ha inoltre sottolineato che azioni come l'iniziativa per le regioni carbonifere e ad alta intensità di carbonio in transizione sono state lanciate per garantire una transizione verso la neutralità climatica equa e basata sulla solidarietà, che non lasci indietro nessuna regione e nessun cittadino.

- *Lotta contro la disinformazione online*

Il 26 aprile 2018 la Commissione ha adottato una comunicazione dal titolo "Contrastare la disinformazione online: un approccio europeo"⁵⁹. Il 2 dicembre 2018 ha poi fatto seguito a tale comunicazione con una relazione⁶⁰ sulla sua attuazione, accompagnata da un piano d'azione sulla disinformazione⁶¹.

Nel 2019 tali iniziative hanno dato luogo a cinque pareri formulati da quattro parlamenti nazionali⁶², in cui venivano chiesti chiarimenti su questioni come la definizione di disinformazione, il confine tra il contrasto della disinformazione e la censura, il ruolo e l'indipendenza dei verificatori di fatti e la risposta mirata alla disinformazione proveniente dalla Russia.

Nelle sue risposte la Commissione ha convenuto che i termini usati nella comunicazione, ad esempio "disinformazione", e gli interventi annunciati non dovrebbero essere adoperati con finalità censorie e ha sottolineato come la comunicazione eviti espressamente di criminalizzare il linguaggio o di creare nuove categorie di contenuti illegali. La Commissione ha spiegato che una fitta rete di verificatori di fatti validi e indipendenti è requisito essenziale di ogni ecosistema digitale sano, e che pertanto la Commissione ha agevolato le attività di rete tra le organizzazioni europee dei verificatori di fatti indipendenti predisponendo l'infrastruttura per la cooperazione transfrontaliera, senza tuttavia fornire sostegno finanziario né esercitare alcun controllo sulla loro linea editoriale. Per quanto riguarda le fonti esterne della disinformazione la Commissione ha rilevato che ci sono prove convincenti della disinformazione proveniente dalla Russia e che, per quanto anche altri paesi terzi abbiano fatto ricorso a strategie di disinformazione, l'azione della Russia è stata sistematica, ben finanziata e condotta su una scala diversa rispetto alle azioni degli altri paesi.

Pareri congiunti d'iniziativa

⁵⁹ COM(2018) 236 final del 26.4.2018.

⁶⁰ COM(2018) 794 final del 5.12.2018.

⁶¹ JOIN(2018) 36 final del 5.12.2018.

⁶² *Poslanecká sněmovna e Senát cechi, Bundesrat tedesco* [pareri sulla comunicazione COM(2018) 794 e sulla comunicazione congiunta JOIN(2018) 36], *Eerste Kamer* neerlandese [due nuovi pareri su COM(2018) 36, che seguono il parere presentato nel 2018]. Il *Bundesrat* tedesco e la *Eerste Kamer* neerlandese avevano già trasmesso un parere sulla comunicazione COM(2018) 236 nel 2018.

Nel 2019 la Commissione ha ricevuto due pareri congiunti d'iniziativa dai parlamenti nazionali, entrambi sottoscritti dalle sei camere dei paesi del gruppo di Visegrád ("V4")⁶³. Uno dei pareri riguardava l'allargamento dell'Unione europea e sosteneva l'allargamento ai Balcani occidentali. L'altro parere congiunto verteva sul quadro finanziario pluriennale, in riferimento al quale i parlamenti nazionali del V4 chiedevano che alla politica agricola comune e alla politica di coesione fosse destinato lo stesso livello di finanziamento previsto dal precedente quadro finanziario pluriennale.

5. CONTATTI, VISITE, RIUNIONI E CONFERENZE

Visite e riunioni della Commissione presso/con i parlamenti nazionali

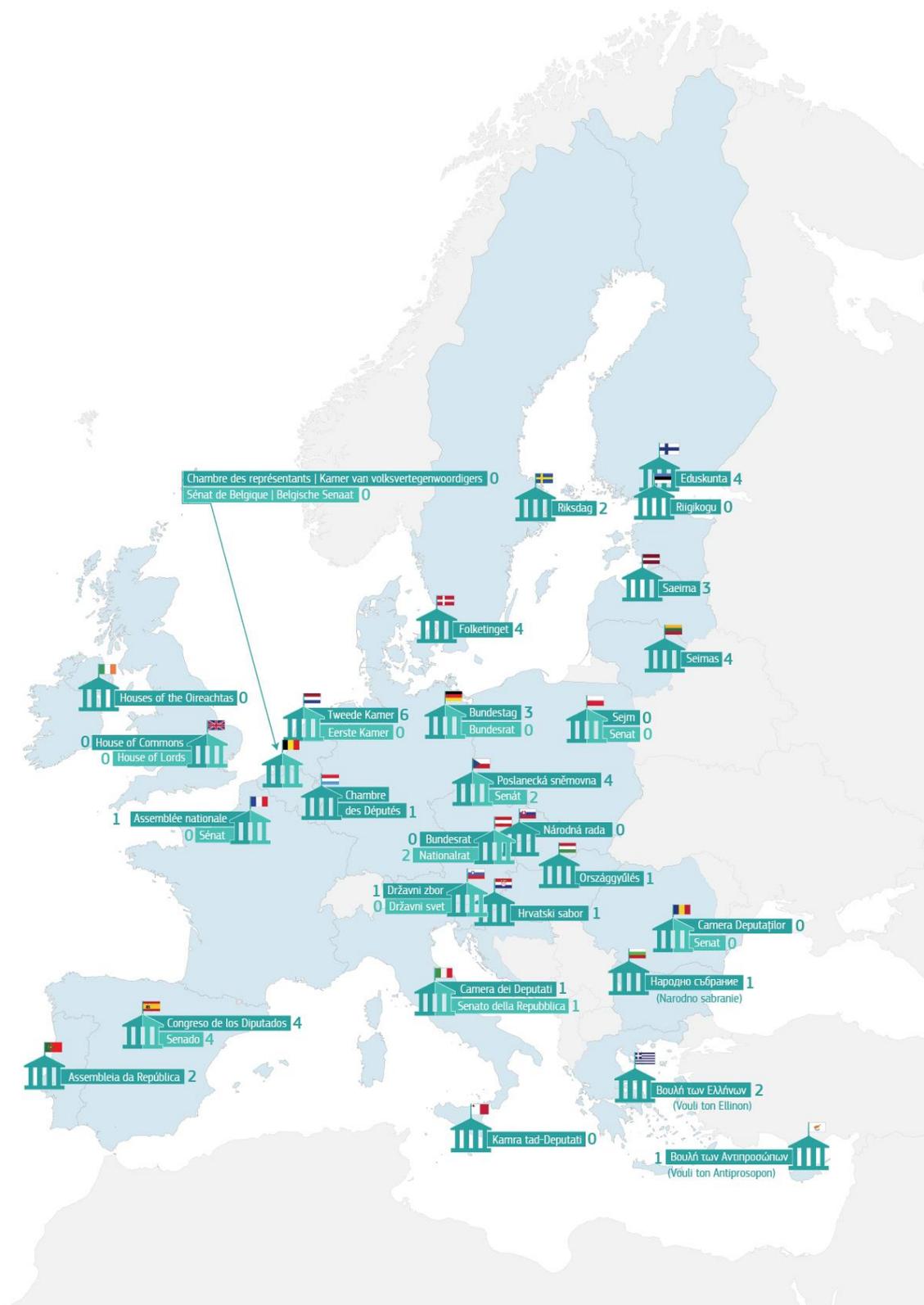
Nel 2019 i membri della Commissione hanno effettuato complessivamente 55 visite ai parlamenti nazionali o riunioni con delegazioni dei parlamenti nazionali (cfr. la mappa sottostante); si tratta di un numero inferiore a quello degli anni precedenti (140 nel 2018), dovuto al fatto che il 2019 è stato un anno di transizione tra due Commissioni. Durante il mandato della Commissione Juncker i membri della Commissione hanno effettuato complessivamente 915 visite. Questo stretto dialogo con i parlamenti nazionali è destinato a continuare, in quanto la presidente von der Leyen ha richiesto che ogni commissario visiti tutti gli Stati membri entro i primi due anni di mandato e incontri regolarmente i parlamenti nazionali.

Nel 2019 inoltre il capo negoziatore dell'UE per la Brexit Michel Barnier ha incontrato 13 parlamenti nazionali, sia in occasione delle sue visite alle capitali dell'UE a 27 sia durante riunioni a Bruxelles, per informarli dei negoziati con il Regno Unito. Questi contatti saranno portati avanti e intensificati nel quadro dei negoziati in corso sulle future relazioni tra l'UE e il Regno Unito.

Durante il 2019 funzionari della Commissione, generalmente di alto rango, hanno partecipato a oltre 40 riunioni di commissioni dei parlamenti nazionali per discutere proposte legislative a un livello più tecnico. I funzionari della Commissione hanno anche tenuto 13 presentazioni per i rappresentanti dei parlamenti nazionali a Bruxelles, su temi come la strategia "legiferare meglio", un processo legislativo più efficiente in materia di fiscalità e politica sociale, la legislazione sui preparativi per la Brexit e l'accordo commerciale UE-Mercosur. Le rappresentanze della Commissione negli Stati membri hanno inoltre mantenuto contatti frequenti con i parlamenti nazionali, in particolare in merito al processo del semestre europeo e ad altre questioni economiche.

⁶³ *Poslanecká sněmovna e Senát cechi, Országgyűlés ungherese, Sejm e Senat polacchi, Národná rada slovacca.*

Visite e riunioni presso/con i parlamenti nazionali da parte dei membri della Commissione nel 2019 (totale per tutti gli Stati membri: 55)



Riunioni e conferenze interparlamentari

Nel 2019 si sono svolte varie riunioni e conferenze interparlamentari di rilievo⁶⁴, tra cui:

- la Conferenza degli organi parlamentari specializzati negli affari dell'Unione dei parlamenti dell'Unione europea (COSAC⁶⁵);
- la Conferenza dei presidenti dei parlamenti dell'UE⁶⁶;
- la settimana parlamentare europea⁶⁷;
- la Conferenza interparlamentare sulla stabilità, il coordinamento economico e la governance⁶⁸;
- le Conferenze interparlamentari per la politica estera e di sicurezza comune e per la politica di sicurezza e di difesa comune⁶⁹ e
- il gruppo di controllo parlamentare congiunto delle attività di Europol⁷⁰.

Le due riunioni dei presidenti della COSAC del 2019 si sono svolte rispettivamente a Bucarest il 20-21 gennaio e a Helsinki il 21-22 luglio. La commissaria Crețu ha partecipato alla riunione di Bucarest. Sul piano dei contenuti, i delegati hanno esaminato le priorità delle presidenze rumena e finlandese del Consiglio, la coesione e la convergenza (a Bucarest) e il bilancio europeo (a Helsinki).

⁶⁴ Per maggiori dettagli su queste riunioni cfr. la 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>.

⁶⁵ La COSAC è l'unico forum interparlamentare sancito dai trattati, nel protocollo n. 1 sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea. Solitamente si riunisce in due occasioni (una riunione dei presidenti e una plenaria) nello Stato membro che esercita la presidenza di turno del Consiglio dell'Unione europea. In seno alla COSAC la Commissione ha lo status di osservatore. Per informazioni sulla COSAC si rimanda al seguente indirizzo:

<http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?type=082dbcc564afa0210164b2da9f5102f8>.

⁶⁶ La Conferenza dei presidenti dei parlamenti dell'UE è organizzata annualmente nello Stato membro che esercita la presidenza di turno del Consiglio dell'Unione europea nella seconda metà dell'anno precedente. La riunione del 2019 si è svolta a Vienna l'8-9 aprile. Per ulteriori informazioni:

<https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/euspeakers/getspeakers.do?id=082dbcc56776849501677a126fd102fa>.

⁶⁷ La settimana parlamentare europea si è svolta presso il Parlamento europeo il 18-19 febbraio 2019. Vi hanno partecipato il vicepresidente Dombrovskis e i commissari Moscovici, Oettinger e Thyssen. Per ulteriori informazioni: <http://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/high-level-conferences/european-parliamentary-week.html>.

⁶⁸ Questa conferenza, svoltasi a Helsinki il 30 settembre e il 1° ottobre, ha visto la partecipazione del vicepresidente Katainen. Come negli anni precedenti, nel primo semestre la conferenza era inserita nel quadro della settimana parlamentare europea. Per ulteriori informazioni:

<https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?id=8a8629a86b273e34016bae266fb84cab>.

⁶⁹ Si sono svolte due conferenze, l'una a Bucarest il 7-8 marzo e l'altra a Helsinki il 4-6 settembre. L'alta rappresentante/vicepresidente Mogherini ha partecipato a entrambe in videoconferenza. Per ulteriori informazioni:

<https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?id=082dbcc568350fdf0168380271d80410> e

<https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?id=8a8629a86b273e34016b6ff76cbb2295>.

⁷⁰ Si sono svolte due conferenze, l'una a Bucarest il 24-25 febbraio e l'altra a Bruxelles il 23-24 settembre. Il commissario King ha partecipato a entrambe. Per ulteriori informazioni:

<https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?id=082dbcc568350fdf016837feb8770407> e

<https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?id=8a8629a86b273e34016bae32ac2b4cb7>.

Nella riunione plenaria della LXI COSAC, tenutasi a Bucarest il 23-25 giugno, si è discusso dei risultati della presidenza rumena, delle relazioni commerciali internazionali nel contesto della Brexit, dello spazio europeo dell'istruzione quale fattore trainante per ridisegnare e rafforzare il mercato unico e di un'economia fondata sull'innovazione e sulla tecnologia.

Alla riunione plenaria della LXII COSAC, tenutasi a Helsinki l'1-3 dicembre, hanno partecipato il vicepresidente Šeřčovič e il capo negoziatore dell'UE Barnier, che hanno discusso con i delegati dell'insediamento e dell'agenda politica della nuova Commissione, dei suoi rapporti con i parlamenti nazionali e della Brexit. I delegati hanno inoltre discusso del possibile ruolo dei parlamenti nazionali nell'ambito della Conferenza sul futuro dell'Europa, dei risultati della presidenza finlandese, della promozione dello Stato di diritto nell'UE, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e della strategia in materia di clima per l'Europa.

La Commissione ha fornito risposte scritte ai contributi adottati dalla COSAC in occasione di entrambe le sue riunioni plenarie⁷¹.

6. RUOLO DEI PARLAMENTI REGIONALI

I parlamenti regionali contribuiscono indirettamente ai rapporti della Commissione con i parlamenti nazionali. A norma del protocollo n. 2 dei trattati 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 legislativi⁷².

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 sua piattaforma online progettata per sostenere la partecipazione dei parlamenti regionali con poteri legislativi al meccanismo di allarme preventivo in materia di sussidiarietà (REGPEX)⁷³.

Nonostante i trattati non prevedano esplicitamente l'interazione diretta tra la Commissione e i parlamenti regionali, alcuni parlamenti regionali, in particolare della Germania, hanno trasmesso risoluzioni direttamente alla Commissione, formulando osservazioni sulla sussidiarietà (*Landtag* della Baviera), sul futuro dell'Europa (*Landtag* del Baden-Württemberg) e su aspetti strategici di varie proposte della Commissione. In questo modo i parlamenti regionali hanno sottolineato l'interesse a esprimere direttamente i propri contributi al processo decisionale europeo. Nel 2019 il Consiglio interparlamentare regionale della Grande regione⁷⁴ ha presentato raccomandazioni riguardanti la politica di coesione, lo sviluppo della via di navigazione della Mosella, questioni occupazionali transfrontaliere, l'economia circolare, i trasporti ferroviari, la promozione del multilinguismo e il tribunale digitale per la giustizia civile. La Commissione ha risposto nel

⁷¹ Disponibili insieme ad altri documenti relativi alla COSAC ai seguenti indirizzi:

<https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?id=082dbcc5677baaf301677f58eea00469> e <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?id=8a8629a86bc08c43016bd61f04da09fb>.

⁷² Articolo 6, primo comma, del protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

⁷³ <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/regpex/Pages/default.aspx>. Per maggiori dettagli sull'attività del Comitato delle regioni in materia di controllo della sussidiarietà cfr. la sezione 2.4.

⁷⁴ Composto di membri dei parlamenti del Saarland, della Renania-Palatinato (Germania), del Lussemburgo, del Grand-Est (France), della Vallonia e della Comunità germanofona (Belgio).

merito a tutte le risoluzioni ricevute da parlamenti regionali o da organizzazioni di parlamenti regionali.

Da parte sua il parlamento fiammingo ha trasmesso alla Commissione un parere sulla strategia dell'UE dopo la Brexit tramite il parlamento federale belga⁷⁵.

La commissaria Crețu e il capo negoziatore dell'UE Barnier hanno partecipato all'ottavo vertice europeo delle regioni e delle città, organizzato a Bucarest il 14-15 marzo 2019 dal Comitato europeo delle regioni, e si sono confrontati con Donatella Porzi, presidente della Conferenza delle assemblee legislative regionali europee (CALRE), su questioni di politica regionale e sull'impatto della Brexit.

Nel 2019 il presidente Juncker ha tenuto discorsi di fronte ai parlamenti regionali del *Baden-Württemberg*, del *Saarland* e della *Turingia* (Germania). Ha inoltre partecipato alla Conferenza europea dei parlamenti regionali di lingua tedesca, organizzata congiuntamente dai parlamenti austriaci, dell'Alto Adige italiano e della Comunità germanofona belga a Bruxelles.

7. CONCLUSIONI

Il 2019 è stato il primo anno dall'entrata in vigore del trattato di Lisbona in cui i parlamenti nazionali non hanno trasmesso nessun parere motivato alla Commissione. Degli altri tipi di pareri trasmessi dai parlamenti nazionali, il 75 % era costituito da pareri riguardanti iniziative non legislative o pareri d'iniziativa. Ciò dimostra chiaramente che i parlamenti nazionali sono interessati a fornire un contributo politico lungimirante alla Commissione in una fase precoce del processo decisionale.

La Commissione si è adoperata intensamente per dare seguito alle raccomandazioni della task force per la sussidiarietà e la proporzionalità e per "fare meno in modo più efficiente", in particolare nell'ambito della strategia "legiferare meglio", che mira a preparare e motivare meglio la legislazione dell'UE, nonché a garantire che rispetti i principi di sussidiarietà e di proporzionalità. La Commissione ha inoltre aiutato i parlamenti regionali a svolgere il loro ruolo in modo più efficace attraverso l'esclusione del periodo di Natale/Capodanno dal computo del periodo di otto settimane previsto per l'invio dei pareri motivati e tramite la fornitura di risposte aggregate nei casi in cui un numero consistente di parlamenti nazionali esprima rilievi sulla sussidiarietà in relazione a un determinato fascicolo.

Nel 2019 i membri della Commissione hanno portato avanti il dialogo con i parlamenti nazionali tramite dibattiti a cadenza regolare, che rivestono un ruolo fondamentale nell'avvicinare l'Unione ai cittadini.

La nuova Commissione presieduta da Ursula von der Leyen si è insediata il 1° dicembre 2019. Essa intensificherà lo stretto dialogo della Commissione con i parlamenti nazionali, tramite visite e scambi, in quanto la presidente von der Leyen ha richiesto che ogni commissario visiti tutti gli Stati membri entro i primi due anni di mandato e incontri periodicamente i parlamenti nazionali. La Commissione von der Leyen attribuirà inoltre particolare rilievo ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità nell'ambito del proprio operato politico e legislativo.

⁷⁵ La Commissione lo ha registrato come parere del *Sénat/Senaat* belga.