



Relazione annuale 2022 della Commissione europea sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità e sui rapporti con i parlamenti nazionali

Dossier n° 37 -
6 novembre 2023

Tipo e numero atto	<i>Comunicazione della Commissione COM(2023)640</i>
Data di adozione	<i>12 ottobre 2023</i>
Settori di intervento	<i>Relazioni interistituzionali; elaborazione del diritto dell'UE; principio di sussidiarietà; principio di proporzionalità; parlamenti nazionali</i>
Assegnazione	<i>20 ottobre 2022 ---Commissione XIV (Politiche dell'Unione europea)</i>
Segnalazione da parte del Governo	<i>No</i>

Contenuti e finalità

La [relazione](#) - presentata ai sensi dell'articolo 9 del protocollo (n. 2) sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionali, allegato al Trattato sull'Unione europea (TUE) e al Trattato sul funzionamento dell'UE (TFUE) - illustra le **valutazioni** della Commissione europea sull'applicazione dei **principi di sussidiarietà e di proporzionalità e sui rapporti con i parlamenti nazionali per il 2022**.

L'articolo 9 del protocollo (n. 2) prevede che la Commissione europea presenti al Consiglio europeo, al Parlamento europeo, al Consiglio ed ai parlamenti nazionali una relazione annuale **sull'applicazione dell'articolo 5 del TUE**, (*relativo alla ripartizione di competenze tra UE e Stati membri sulla base del principio di attribuzione e ai principi di sussidiarietà e proporzionalità*) e che detta relazione sia trasmessa anche al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni. Si ricorda che a **partire dal 2018** la Commissione europea ha **unificato la relazione sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità** con quella fino ad allora distinta (ma non prevista dai Trattati) sulle relazioni con i **parlamenti nazionali**.

In particolare, la relazione illustra l'attività in merito a:

- l'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità da parte delle **Istituzioni dell'UE**;
- l'applicazione della procedura di **controllo della sussidiarietà** da parte dei **parlamenti nazionali**;
- il **dialogo politico** della Commissione europea con i parlamenti nazionali;
- i **contatti, le visite, le riunioni e altre conferenze** della Commissione presso/con i parlamenti nazionali.

La relazione consta, inoltre, di un [allegato](#) recante: **l'elenco dei progetti di atti legislativi** per i quali i parlamenti nazionali hanno formulato **pareri motivati nel 2022** in ordine al rispetto del principio di sussidiarietà; il **numero dei pareri ricevuti** dalla Commissione dai parlamenti nazionali nel medesimo anno (cumulativamente nell'ambito del controllo di sussidiarietà e del dialogo politico); **l'elenco dei documenti**, proposte legislative o comunicazioni, per i quali è stato presentato il **maggior numero di pareri alla Commissione** (cumulativamente nell'ambito del controllo di sussidiarietà e del dialogo politico).

L'articolo 5 del TUE - La ripartizione delle competenze tra UE e Stati membri e il principio di sussidiarietà

Ai sensi dell'art. 5 del **Trattato sull'Unione europea** (TUE), la delimitazione delle competenze dell'Unione si fonda sul **principio di attribuzione**, mentre l'esercizio delle medesime competenze si fonda sui principi di sussidiarietà e proporzionalità.

In virtù del principio di attribuzione, l'UE agisce **esclusivamente nei limiti delle competenze** che le sono attribuite dagli Stati membri nei trattati per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti. Qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei trattati appartiene agli Stati membri. Ciò implica che l'Unione, attraverso le proprie istituzioni e organi, può intervenire soltanto **negli ambiti e con le procedure** indicati di volta in volta da **specifiche disposizioni del trattato, le c.d. basi giuridiche**.

In virtù del **principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva** l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista **non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri**, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, **essere conseguiti meglio a livello di Unione**. Le istituzioni dell'Unione applicano il principio di sussidiarietà conformemente al protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. I parlamenti nazionali vigilano sul rispetto del principio di sussidiarietà secondo la procedura prevista in detto protocollo.

In virtù del **principio di proporzionalità**, il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione, in qualsiasi ambito di competenza, si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei trattati.

Il **Protocollo sui principi di sussidiarietà e proporzionalità**, allegato al Trattato di Lisbona, prevede una apposita procedura per la **verifica da parte dei parlamenti nazionali della conformità al principio di sussidiarietà** dei progetti di atti legislativi dell'UE relativi a materie di competenza non esclusiva dell'Unione.

In particolare:

- ciascun Parlamento (o Camera) può sollevare obiezioni sulla conformità di un progetto legislativo con il principio di sussidiarietà emettendo un **parere motivato entro un termine di otto settimane** dalla data di trasmissione del medesimo progetto a tutti i parlamenti nazionali nelle rispettive lingue;
- qualora i pareri motivati rappresentino **almeno un terzo dell'insieme dei voti attribuiti ai parlamenti nazionali** (un **quarto**, nel caso di proposte relative allo spazio di libertà sicurezza e giustizia), il progetto deve essere riesaminato dalla Commissione europea che può, con una decisione motivata, **mantenerlo, modificarlo o ritirarlo** (cosiddetto "**cartellino giallo**"). A tal fine ciascun Parlamento nazionale dispone di **due voti** (in un sistema bicamerale ciascuna Camera dispone di un voto);
- qualora i pareri motivati dei parlamenti nazionali rappresentino almeno la **maggioranza semplice dei voti attribuiti ai parlamenti nazionali**, se la Commissione sceglie di mantenere la proposta, il Parlamento europeo (a maggioranza dei voti espressi) o il Consiglio (a maggioranza del 55 % dei membri) possono decidere che la proposta è incompatibile con il principio di sussidiarietà e che non formi pertanto oggetto di ulteriore esame (cosiddetto "**cartellino arancione**").

La Giunta per il regolamento della **Camera** ha attribuito alla competenza della XIV Commissione politiche dell'Unione europea la verifica della conformità al principio di sussidiarietà dei progetti di atti legislativi dell'UE.

Il parere motivato, eventualmente adottato, della XIV Commissione contenente la valutazione dei profili di sussidiarietà può essere **sottoposto all'Assemblea** su richiesta del Governo, di un quinto dei componenti della medesima Commissione o di un decimo dei componenti dell'Assemblea.

Principali conclusioni della relazione

Ad avviso della Commissione nel 2022 **non si sono registrati nel complesso cambiamenti di rilievo**, rispetto agli anni precedenti, né per quanto riguarda **l'intensità dell'attività svolta dai parlamenti nazionali** per controllare il rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, né per quanto concerne il dialogo politico.

Tale constatazione appare però parzialmente smentita, dal fatto, che come riportato dalla stessa Commissione nel 2022, anche se il numero totale dei pareri (considerati cumulativamente

*nell'ambito del controllo di sussidiarietà e del dialogo politico) è rimasto costante, il **numero relativo di pareri motivato registrati nel 2022 è raddoppiato rispetto al 2021** (v. infra).*

In particolare, la Commissione riporta che nel 2022:

- il **numero totale di pareri** (compresi i pareri motivati) è rimasto **stabile rispetto all'anno precedente di riferimento** (355 nel 2022 rispetto ai 360 del 2021);
- le **10 camere più attive** hanno emesso una **percentuale di pareri identica a quella del 2021** (79 %) e in termini generali i parlamenti nazionali che da sempre si concentrano sulla verifica del rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità hanno mantenuto tale orientamento nel 2022;
- nel complesso i parlamenti nazionali hanno concentrato i pareri **più sulle proposte soggette al controllo della sussidiarietà** che sulle comunicazioni o sul merito dei progetti legislativi, mentre il livello di **partecipazione alle consultazioni pubbliche** è rimasto **trascurabile**.
- per quanto riguarda nello specifico il **controllo del rispetto della sussidiarietà**:
 - complessivamente il **numero di pareri motivati** (32) che rilevano il mancato rispetto del principio di sussidiarietà è **raddoppiato nel 2022** rispetto all'anno precedente. Sebbene il numero sia rimasto ben al di sotto dei picchi raggiunti in passato, **non si registrava un simile aumento dal 2016**. Tuttavia alcuni di questi pareri motivati si fondavano non tanto su critiche puntuali riguardo a violazioni del principio di sussidiarietà quanto piuttosto sulla percezione della **manca di un'analisi della situazione nazionale**;
 - la proposta che ha fatto registrare il **numero più alto di pareri motivati** (5) da parte dei parlamenti nazionali è stata la proposta concernente la **riforma della legge elettorale europea**. Come evidenziato dalla Commissione tale numero è ancora nettamente al di sotto della soglia necessaria per il riesame obbligatorio del progetto di atto legislativo ("cartellino giallo");
 - oltre il **40 % dei pareri motivati** è stato **trasmesso da un unico Parlamento nazionale, il Riksdag svedese**, percentuale già stata registrata in passato ma non negli ultimi anni;
 - rispetto ai due precedenti mandati della Commissione, nei primi **tre anni di mandato della Commissione von der Leyen (2020-2022)** si è osservato un **netto calo del numero complessivo di pareri, inclusi quelli motivati** nei quali i parlamenti nazionali hanno mosso rilievi quanto alla sussidiarietà
 - si è registrato un notevole **aumento** del numero di contributi trasmessi dai **parlamenti regionali** (72) rispetto ai due anni precedenti (50 nel 2021 e 33 nel 2020), dovuto però principalmente all'attività di un numero assai esiguo di parlamenti regionali.
- i parlamenti nazionali hanno suggerito soluzioni per **accrescere la propria influenza nell'UE** attraverso un **coinvolgimento più ampio e più precoce nel ciclo di elaborazione delle politiche**. Tali suggerimenti sono stati formulati nelle conclusioni di uno specifico gruppo di lavoro della COSAC e in un contributo nell'ambito di una riunione plenaria, e trovano riscontro anche nella relazione finale della Conferenza sul futuro dell'Europa. Pur facendo presente che alcuni suggerimenti comporterebbero una **modifica dei trattati**, la **Commissione ribadisce di essere pronta a rafforzare il dialogo con i parlamenti nazionali** attraverso i canali di comunicazione e cooperazione consolidati, affinché essi possano più facilmente fornire il proprio contributo alle sue iniziative politiche e legislative e formulare osservazioni in merito.

Si osserva, in via generale, che la relazione si limita a riportare una sintesi delle argomentazioni delle risposte della Commissione europea ai pareri dei parlamenti nazionali, ma non contiene una analisi e dati riepilogativi e/o statistici in merito alle risposte della Commissione europea ed alla loro qualità, che pure costituisce una parte qualificante e comunque conclusiva della procedura sia nell'ambito del controllo di sussidiarietà sia per quanto riguarda il dialogo politico.

La relazione omette anche di fornire indicazioni sull'eventuale rispetto della tempistica (3 mesi) alla quale la Commissione nella scorsa legislatura si era impegnata a rispettare nell'inviare la propria risposta al singolo parere del Parlamento nazionale.

Contenuto della relazione

Applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità da parte delle Istituzioni dell'UE

Commissione europea

Nella relazione si indica che la **Commissione europea** nel 2022 ha dato attuazione alla revisione degli **orientamenti e strumenti per legiferare meglio**, adottata nella [comunicazione](#) "Legiferare meglio" del 2021, rafforzando ulteriormente l'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità; in particolare, ha iniziato ad **allegare sistematicamente** ad ogni proposta politicamente sensibile e importante **una griglia di valutazione della sussidiarietà**, accompagnata da una valutazione d'impatto. La Commissione ha inoltre rafforzato le **valutazioni di impatto territoriale, introducendo la verifica rurale**, affinché si tenga maggiormente conto delle esigenze e delle caratteristiche specifiche delle diverse regioni e dei diversi territori dell'UE e si individuino gli effetti asimmetrici che le proposte legislative della Commissione possono produrre sui diversi territori dell'UE, ad esempio sulle regioni transfrontaliere, rurali, insulari, montane, ultraperiferiche o scarsamente popolate.

La *verifica rurale* era stata annunciata nella [comunicazione](#) "Una visione a lungo termine per le zone rurali dell'UE", presentata il 30 giugno 2021. Essa consiste nel rivedere le politiche in una prospettiva rurale, considerandone l'effettivo e potenziale impatto diretto e indiretto sull'occupazione e crescita rurali, così come le prospettive di sviluppo, il benessere sociale e la qualità ambientale delle zone e delle comunità rurali.

Nel corso del 2022 la Commissione ha iniziato ad **attuare l'approccio "one in, one out"**, **controbilanciando i nuovi oneri** a carico delle imprese e dei singoli cittadini, derivanti dalle proposte legislative della Commissione, mediante la riduzione degli oneri preesistenti nello stesso settore.

L'**approccio "one in, one out"**, è volto a ridurre gli oneri amministrativi per i cittadini e le imprese, prestando particolare attenzione alle implicazioni e ai costi dell'applicazione della legislazione, soprattutto per le piccole e medie imprese. Tale principio garantisce che gli eventuali nuovi oneri introdotti da una nuova legge siano controbilanciati dalla riduzione di oneri precedenti nello stesso settore di attività. Secondo i dati pubblicati nell'[indagine annuale sugli oneri](#), presentata il 12 settembre 2023, sulla base delle 52 proposte nell'ambito dell'approccio "one in one out" presentate nel 2022, si stima una **riduzione degli oneri amministrativi pari a 7,3 miliardi di euro**.

Nel corso del 2022, inoltre la **piattaforma "Fit for Future"** (gruppo di esperti di alto livello che coadiuva la Commissione nella semplificazione della normativa dell'UE e nella riduzione dei relativi oneri normativi superflui) ha adottato **10 pareri sulla base del programma di lavoro annuale**, trattando un ampio ventaglio di temi quali fiscalità e finanza, ambiente, transizioni verde e digitale, diritti delle vittime, sprechi alimentari e soluzioni biologiche. Molti pareri hanno presentato idee in materia di semplificazione e riduzione degli oneri che potrebbero potenzialmente determinare miglioramenti direttamente a livello locale e regionale.

Per quanto riguarda le attività connesse con la **valutazione d'impatto** delle nuove proposte legislative, la Commissione ricorda che esse sono sottoposte al controllo di qualità **indipendente** da parte del **Comitato per il controllo normativo**, che nel corso del 2022 ha

esaminato **70 valutazioni d'impatto**. Inoltre, il Comitato ha proceduto a **10 valutazioni di vasta portata**, tra cui **2 controlli dell'adequatezza**, volti a verificare *ex post* se l'azione dell'UE abbia portato ai **risultati attesi** in termini di **efficacia, efficienza, coerenza, pertinenza e valore aggiunto** dell'UE ed anche a valutare se l'azione dell'UE rimanga **conforme** ai principi di **sussidiarietà e di proporzionalità** nel tempo.

Il Comitato per il controllo normativo è un organo indipendente all'interno della Commissione che offre consulenze al collegio dei commissari. Fornisce un controllo di qualità e un sostegno a livello centrale per le valutazioni d'impatto della Commissione e le valutazioni nelle prime fasi del processo legislativo. L'attività del comitato per il controllo normativo è illustrata nelle sue [relazioni annuali](#).

Parlamento europeo

Nel 2022 il Parlamento europeo ha ricevuto, in virtù del protocollo n. 2, **249 comunicazioni dai parlamenti nazionali**, di cui **34 pareri motivati** per violazione del principio di sussidiarietà e **215 altri contributi** (che non muovono rilievi quanto alla sussidiarietà). A titolo di paragone, nel 2021 il Parlamento europeo aveva ricevuto **227 comunicazioni**, **24** delle quali erano **pareri motivati**.

Si ricorda che il **Parlamento europeo a partire dal 26 aprile 2017 ha modificato la sua prassi rendendo tutti i documenti dei parlamenti nazionali** (non solo quindi i pareri motivati, ma anche i contributi nell'ambito del dialogo politico con la Commissione) **disponibili nei documenti di seduta delle commissioni parlamentari del PE**, recependo così la richiesta che era stata formulata dalla Presidenza della Camera dei deputati.

In precedenza presso il **Parlamento europeo solo i pareri motivati** adottati dai parlamenti nazionali nell'ambito del controllo di **sussidiarietà** erano trasmessi ai deputati delle commissioni competenti e esplicitamente richiamati nel dispositivo delle risoluzioni legislative adottate dal PE. Tutti gli **altri pareri e contributi dei parlamenti nazionali** adottati nell'ambito del più ampio **dialogo politico** con la Commissione europea erano invece **trasmessi unicamente ai relatori ed ai Presidenti delle Commissioni competenti** (non erano quindi necessariamente elemento dell'istruttoria legislativa condotta dalla commissione competente, se non su eventuale iniziativa del relatore o del Presidente di commissione).

In effetti, si evidenziava una **asimmetria** rispetto all'esperienza del **dialogo politico** con la **Commissione europea**. Mentre, infatti, la Commissione europea risponde ai rilievi e ai pareri formulati dai parlamenti nazionali, anche al di fuori dei pareri motivati adottati in esito al controllo del principio di sussidiarietà, **il Parlamento europeo si limitava a dare rilievo, nel rapporto con i parlamenti nazionali, ai soli pareri motivati**.

Consiglio dell'UE

Nel 2022 il Consiglio ha continuato a monitorare **l'effettiva attuazione** delle **conclusioni** adottate negli anni precedenti dal **Consiglio stesso e dal Consiglio europeo** in merito ai principi di sussidiarietà e proporzionalità; ha informato gli Stati membri sui **contributi** trasmessi dai **parlamenti nazionali** su proposte legislative; in particolare nel 2022 il segretariato generale del Consiglio ha distribuito **32 pareri motivati** ricevuti in virtù del protocollo n. 2 e **152 pareri formulati** nel contesto del dialogo politico.

La discrasia rispetto al numero più elevato di contributi ricevuti dal Parlamento sembra discendere dal fatto che non tutti i parlamenti nazionali, in assenza di un apposito accordo formale, trasmettono le proprie pronunce al Consiglio.

Comitato delle regioni

Il Comitato delle regioni ha continuato ad occuparsi di **sussidiarietà, proporzionalità e miglioramento della regolamentazione**, formulando 23 pareri su proposte legislative, 31 pareri su altri documenti o temi e 8 risoluzioni. Fra questi, **24 pareri** contenevano riferimenti espliciti al rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità oppure **raccomandazioni** concrete per rafforzarlo. Inoltre 7 risoluzioni vertevano su questioni concernenti la sussidiarietà e la proporzionalità, tra cui quelle riguardanti la Conferenza sul futuro dell'Europa e il programma di lavoro della Commissione per il 2023.

Inoltre, il Comitato delle regioni si è fatto promotore, nell'ambito della **Conferenza sul futuro dell'Europa** (che si è svolta dal 9 maggio 2021 al 9 maggio del 2022), di proposte volte rafforzare l'applicazione del principio di sussidiarietà sulla base del concetto della **sussidiarietà attiva**.

Il concetto di *sussidiarietà attiva* implica che i parlamenti nazionali e gli enti locali e regionali offrano contributi nella **fase prelegislativa** per aiutare la Commissione a calibrare le proposte nel contesto specifico della governance multilivello.

In particolare, il **contributo** fornito dalla delegazione del **Comitato delle regioni** e dall'allora presidente, Tzitzikostas nell'ambito dei lavori della **Conferenza** è **confluito** nella **raccomandazione della Conferenza** stessa sulla **sussidiarietà**, ossia nella **proposta n. 40**:

Nella **proposta n. 40** la Conferenza sul futuro dell'Europa ha avanzato le seguenti proposte:

1. La **sussidiarietà attiva e la governance multilivello** sono principi e caratteristiche fondamentali per il funzionamento e la responsabilità democratica dell'UE;
2. L'UE dovrebbe rivedere il meccanismo che consente ai parlamenti nazionali di valutare se le nuove proposte legislative a livello europeo non interferiscono con le loro competenze giuridiche e conferire loro il potere di **proporre un'iniziativa legislativa** a livello europeo. Tali meccanismi dovrebbero anche essere estesi a tutti i **parlamenti regionali** all'interno dell'UE che dispongono di poteri legislativi;
3. **reformare il Comitato delle regioni** al fine di includere **canali di dialogo adeguati per le regioni, le città e i comuni**, attribuendo loro un ruolo più incisivo nell'architettura istituzionale per quanto concerne le questioni con implicazioni territoriali;
4. L'uso sistematico di una **definizione di sussidiarietà concordata da tutte le istituzioni dell'UE** potrebbe contribuire a definire se le decisioni debbano essere prese a livello europeo, nazionale o regionale;
5. data la loro importanza nella vita democratica europea, le parti sociali e la società civile organizzata dovrebbero essere maggiormente coinvolte nel processo decisionale. Una società dinamica è fondamentale per la vita democratica dell'Unione europea.

Sulla scorta di queste raccomandazioni, la **10a Conferenza sulla sussidiarietà** organizzata dal Comitato delle regioni, che si è tenuta a **Valencia** l'11 novembre 2022, ha adottato **conclusioni** per promuovere ulteriormente il **concetto di "sussidiarietà attiva"** quale elemento centrale dell'agenda "Legiferare meglio" dell'UE e per **rafforzare il contributo dei livelli di governo locale e regionale** all'elaborazione di politiche dell'UE.

Nel 2022 il Comitato delle regioni ha continuato a sviluppare le sue **attività di miglioramento della regolamentazione**, alcune delle quali sono state intraprese in collaborazione con la Commissione e il Parlamento europeo, in particolare **attraverso la piattaforma "Fit for Future"**, la **rete RegHub**.

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.

A giugno del 2022 l'Ufficio di presidenza del Comitato delle regioni ha istituito il nuovo **gruppo direttivo "Legiferare meglio e sussidiarietà attiva"**, che mira a garantire una **governance del Comitato più integrata e razionalizzata** nel settore del **miglioramento della regolamentazione**, compreso il **controllo della sussidiarietà**, al fine di migliorare la coerenza,

la visibilità e l'impatto del lavoro svolto dal Comitato delle regioni e di rafforzare i contatti interistituzionali.

Corte di giustizia dell'UE

Nel 2022 la **Corte di giustizia dell'Unione europea** ha emesso alcune sentenze sull'**applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità**.

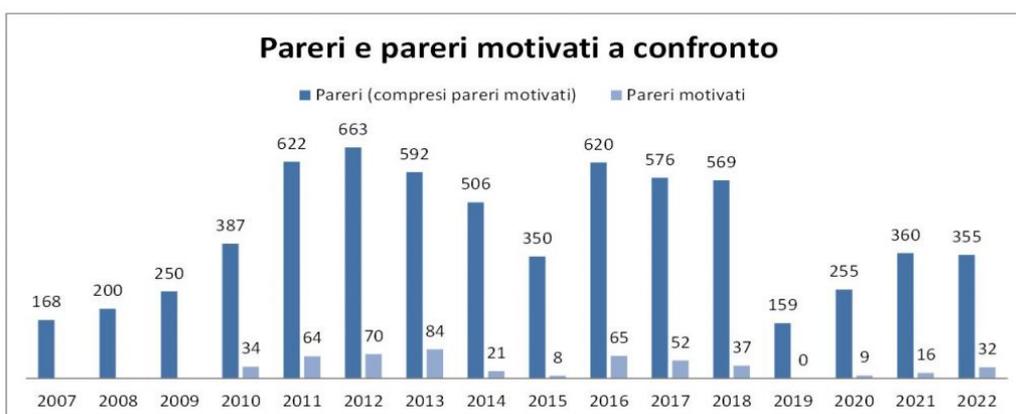
Nella **sentenza** del 16 febbraio 2022, *Polonia/Parlamento europeo e Consiglio, C-157/21* ha precisato l'ambito di applicazione del principio di sussidiarietà che, in conformità dell'articolo 5, paragrafo 3, del TUE, si applica solo nei settori che non sono di competenza esclusiva dell'UE. La questione è emersa in relazione al ricorso proposto da due Stati membri riguardo al **regolamento** su un regime generale di condizionalità. La Corte ha, infatti, constatato che tale atto, recando regole finanziarie che stabiliscono le modalità relative alla formazione e all'esecuzione del bilancio dell'UE, ai sensi dell'articolo 322, paragrafo 1, lettera a), del TFUE, rientra nell'esercizio di una competenza dell'UE relativa al suo funzionamento, la quale, per sua natura, può essere **esercitata soltanto dall'UE**. La Corte ha concluso che nel caso di specie il **principio di sussidiarietà non era applicabile** e di conseguenza la Commissione non aveva alcun obbligo di trasmettere la sua proposta di regolamento ai parlamenti nazionali in forza del Protocollo n. 2.

Nella **sentenza** del 13 luglio 2022, *Illumina/Commissione, T-227/21*, il Tribunale ha poi ribadito che il principio di sussidiarietà consta, da un lato, di un *criterio negativo* (verifica della tesi secondo cui gli obiettivi previsti **non** possono essere conseguiti adeguatamente dai soli Stati membri), e, dall'altro, di un *criterio positivo* (verifica della tesi secondo cui gli obiettivi possono, a motivo della loro portata o dei loro effetti, essere conseguiti meglio a livello di UE) e che con queste due componenti viene in definitiva analizzata, da due diversi punti di vista, la medesima questione, ossia se ai fini della realizzazione degli obiettivi occorra agire a livello di UE o di Stati membri.

Applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità da parte dei parlamenti nazionali

Nel 2022 la Commissione europea riporta di aver ricevuto **32 pareri motivati** dai parlamenti nazionali, numero **notevolmente superiore** rispetto a quelli dei tre anni precedenti (2019-2021) e doppio rispetto a quello del 2021 (*cf. grafico in appresso*). La Commissione ribadisce che **alcuni pareri motivati** si fondano non tanto su critiche puntuali riguardo a violazioni del principio di sussidiarietà quanto piuttosto sulla **percezione della mancanza di un'analisi della situazione nazionale**.

La relazione sottolinea, come già detto, che nel corso del mandato dell'attuale Commissione (dal dicembre 2019) si registra un evidente **calo** del numero di **pareri motivati e del numero complessivo di contributi** rispetto ai **due mandati precedenti** 2009-2014 e 2014-2019.



Su un totale di 39 parlamenti o camere nazionali, **13** hanno formulato **pareri motivati nel 2022** (rispetto ai 7 del 2021 e agli 8 del 2020), provenienti da 10 Stati membri. La camera che ha emesso di gran lunga il maggior numero di **pareri motivati è il Riksdag svedese**, con 14, che rappresentano oltre il 40 % del totale. Altre camere che hanno formulato pareri motivati nel 2022 sono la *Poslanecká sněmovna* ceca (4), il *Sénat* francese (4), il *Folketing* danese (2) e il *Senát* ceco, il *Bundesrat* tedesco, la *Eerste Kamer* neerlandese, l'*Országgyűlés* ungherese, le *Houses of the Oireachtas* irlandesi (le due camere hanno trasmesso un parere motivato congiunto), la *Tweede Kamer* neerlandese, il *Narodno Sabranie* bulgaro e l'*Eduskunta* finlandese (ognuna delle quali ha formulato 1 parere). I 32 pareri motivati ricevuti nel 2022 riguardavano **24 proposte diverse e solo per 4 proposte è pervenuto più di 1 parere motivato, ma nessuna ne ha ricevuti più di 5.**

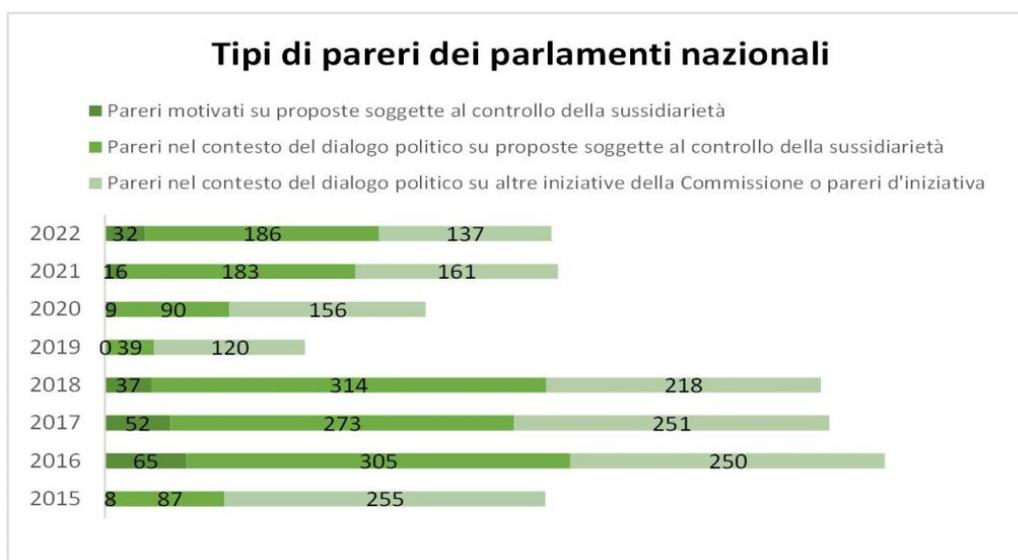
Dei 32 pareri ricevuti, **5** riguardavano la proposta di riforma della **legge elettorale europea**, **4** la proposta relativa alla **legge europea per la libertà dei media** e **2** le proposte concernenti la revisione della direttiva e del regolamento sui **mercati del gas e dell'idrogeno**. I pareri motivati rimanenti riguardavano ciascuno una diversa proposta della Commissione.

Per una illustrazione dei casi principali di pareri motivati relativi si rinvia al testo della [relazione](#).

Dialogo politico della Commissione europea con i parlamenti nazionali

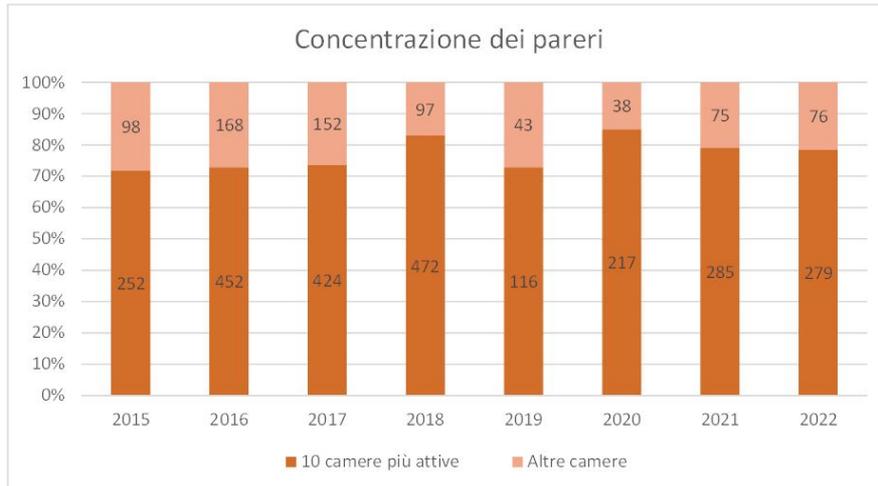
In merito al dialogo politico, la relazione indica che nel 2022 i parlamenti nazionali hanno trasmesso **355 pareri** (di cui **323 pareri nel contesto del dialogo politico e 32 pareri motivati per violazione del principio di sussidiarietà**) alla Commissione, numero **quasi identico** a quello dell'anno precedente (360 pareri).

Ciò conferma che tendenzialmente il numero dei pareri dei parlamenti nazionali in genere raggiunge il **picco a metà del mandato della Commissione** ma anche che il **numero di pareri finora ricevuti nel corso del mandato attuale (2019-2024) è di gran lunga inferiore a quello registrato negli anni centrali del mandato precedente** (620 nel 2016, 576 nel 2017 e 569 nel 2018).



Di questi 355 pareri, 218 (**61,4 %**) riguardavano **proposte legislative soggette al meccanismo di controllo della sussidiarietà**. Gli altri 137 pareri (**38,6 %**) concernevano prevalentemente **iniziative non legislative**, come comunicazioni, oppure erano "**pareri d'iniziativa**" non collegati direttamente a un'iniziativa della Commissione. Ciò indica che i parlamenti nazionali hanno **concentrato l'analisi** delle iniziative della **Commissione** sui progetti di atti legislativi soggetti al **controllo della sussidiarietà**.

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 279 pareri, pari al 79 % del totale**, in linea con la media degli ultimi anni. Il numero dei o delle camere nazionali che non hanno formulato pareri è leggermente diminuito, passando da **8 a 7 camere su un totale di 39**. Ciò significa che nel 2022 non hanno partecipato al dialogo politico scritto 5 Stati membri, ossia meno di un quinto del totale. Nel complesso tali dati dimostrano una partecipazione stabile dei parlamenti nazionali al controllo della sussidiarietà e al dialogo politico (cfr. figura in appresso, che confronta la concentrazione dei pareri delle 10 camere più attive).



I **10 parlamenti o camere nazionali** che hanno **trasmesso il numero più elevato di pareri nel 2022** sono i seguenti: il *Senát* ceco (58 pareri), le *Cortes Generales* spagnole (46 pareri), la *Camera Deputaţilor* rumena (33 pareri), la *Poslanecká sněmovna* ceca (30 pareri), il *Bundesrat* tedesco (30 pareri), l'*Assembleia da República* portoghese (19 pareri), il *Riksdag* svedese (18 pareri), il *Senat* rumeno (17 pareri), il *Sénat* francese (15 pareri) e la ***Camera dei Deputati italiana*** (13 pareri). Si tratta delle stesse camere più attive negli anni precedenti.

Si ricorda che nel **2022** l'attività del **Parlamento italiano** ha risentito dalla pausa fisiologica dovuta alle adempienze collegate al passaggio dalla XVIII alla XIX legislatura, avvenuto il 13 ottobre 2022. Nel 2023, sino al 6 novembre, la Camera ha trasmesso alla Commissione (nonché al Parlamento e al Consiglio) 29 contributi di cui 5 pareri motivati. Per una illustrazione dettagliata dei dati v. infra.

Per quanto riguarda le singole iniziative, i parlamenti nazionali hanno trasmesso il maggior numero di contributi sulle proposte concernenti la **legge europea per la libertà dei media** (12 pareri), il regolamento relativo all'**uso sostenibile dei pesticidi** (9 pareri), la direttiva relativa al **miglioramento delle condizioni di lavoro nel lavoro mediante piattaforme digitali** (8 pareri) e la proposta del Parlamento europeo per la riforma della **legge elettorale europea** (8 pareri). In 5 pareri sul **programma di lavoro della Commissione per il 2022** i parlamenti nazionali hanno indicato alla Commissione le rispettive priorità per il 2022.

Contatti, visite e riunioni

Il **dialogo politico "orale"** tra la Commissione e i parlamenti nazionali comprende varie forme di interazione: **visite** di 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 COSAC), **presentazioni** della Commissione ai

rappresentanti dei parlamenti nazionali a Bruxelles, dibattito sui programmi di lavoro della Commissione e dialoghi del semestre europeo.

Nel 2022 i membri della Commissione hanno partecipato a **147 visite** presso parlamenti nazionali e riunioni con delegazioni dei parlamenti nazionali, entrando in contatto con quasi tutti i parlamenti e le camere nazionali. Il **numero è aumentato rispetto ai tre anni precedenti** (130 nel 2021, 101 nel 2020 e 55 nel 2019). La Commissione ha inoltre ricevuto un **sempre maggiore numero di visite di gruppi composti da membri del personale di vari parlamenti nazionali**.

Dai dati forniti dalla Commissione emerge che gli Stati membri che hanno fatto registrare il maggior numero di visite e riunioni presso/con i parlamenti nazionali da parte di membri della Commissione europea sono Repubblica ceca, che ha esercitato la Presidenza del Consiglio nel II° semestre del 2022 (28 incontri), Germania (22 incontri), Irlanda (13 incontri), Spagna (11 incontri), Polonia e Romania (8 incontri), Finlandia (7 incontri), Lussemburgo e Slovacchia (5 incontri), Francia, che ha esercitato la Presidenza del Consiglio nel I° semestre del 2022, **Italia**, Svezia (4 incontri).

Nell'ambito delle riunioni e conferenze interparlamentari alle quali la Commissione ha partecipato nel corso del 2022, la relazione richiama in particolare **l'attività svolta dai due gruppi di lavoro della COSAC** rispettivamente sul **ruolo dei parlamenti nazionali e sui valori europei e lo Stato di diritto**, nell'ambito della Presidenza del Parlamento francese nel primo semestre del 2022.

La Presidenza francese ha istituito nell'ambito della COSAC un gruppo di lavoro con il compito di presentare delle proposte per rafforzare il ruolo dei parlamenti nazionali nell'UE. Il gruppo ha concluso i suoi lavori il 14 giugno 2022 con l'adozione (per consenso, ad **esclusione del Parlamento europeo**) di un rapporto finale, sotto forma di conclusioni, che in particolare contiene proposte relative a:

- l'introduzione di un **potere di proposta da parte dei PN**, attraverso la cosiddetta "**green card**", ossia il **diritto di iniziativa indiretto** (da esercitare da $\frac{1}{4}$ dei parlamenti nazionali o dai parlamenti nazionali che rappresentano almeno $\frac{1}{4}$ della popolazione europea e $\frac{1}{4}$ degli Stati membri) volto a chiedere alla Commissione europea di presentare una proposta di atto legislativo dell'UE (sulla base del diritto già attribuito al PE dall'art. 225 del Trattato sul funzionamento dell'UE);
- il miglioramento del coinvolgimento dei PN nella **fase prelegislativa** del procedimento decisionale dell'UE (attraverso lo svolgimento di riunioni interparlamentari ad hoc prima della presentazione da parte della Commissione europea dei principali pacchetti di proposte legislative e l'impegno della Commissione europea ad includere il riferimento ai pareri eventualmente espressi dai PN in tale fase consultiva nelle relazioni che accompagnano le proposte legislative in oggetto);
- alcune modifiche al controllo dei PN sull'applicazione del **principio di sussidiarietà**, in particolare **abbassando la soglia per il cartellino giallo da 1/3 a 1/4 dei voti** attribuiti ai PN a e allungando a 10 settimane il termine per adottare un parere motivato;
- l'approfondimento del **controllo dei PN sull'attività del Consiglio** dell'UE, in particolare con una maggiore **trasparenza dei documenti relativi ai negoziati di trilogia** (con il diritto di accesso ai documenti esercitabile da ciascun organo parlamentare), nonché attraverso il diritto di presentare **interrogazioni scritte alle Istituzioni dell'UE** (esercitabile singolarmente dal Presidente della Commissione affari europei di ciascun PN o collettivamente dalla COSAC);
- il rafforzamento del **dialogo tra il PE e le Istituzioni dell'UE**;
- il potenziamento della **cooperazione interparlamentare**.

Nella relazione la Commissione rileva che **alcuni suggerimenti** potrebbero essere messi in pratica attraverso i **canali esistenti nel contesto del dialogo politico**, mentre per **altri vi sarebbe la necessità di riformare i trattati**, ad esempio per l'introduzione di un diritto collettivo di iniziativa indiretta per i parlamenti nazionali, l'abbassamento della soglia per il "cartellino giallo" o la proroga del termine per l'invio di pareri motivati.

Ruolo dei parlamenti regionali

Sebbene i trattati **non prevedano esplicitamente un'interazione diretta tra la Commissione e i parlamenti regionali**, la Commissione tiene conto dei loro contributi e fornisce risposte a riguardo. Nella relazione in esame si indica che un **numero crescente di parlamenti regionali** ha presentato **direttamente** alla Commissione un numero sempre più elevato di **risoluzioni: 72 nel 2022**, rispetto alle 50 del 2021 e alle 33 del 2020.

Si ricorda che, 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 al fine di formulare pareri motivati, **consultare all'occorrenza i parlamenti regionali con poteri legislativi**.

Le risoluzioni riguardavano vari temi e iniziative, quali la **politica di coesione e questioni regionali**, la **Conferenza sul futuro dell'Europa**, la **guerra di aggressione russa nei confronti dell'Ucraina** e i **diritti umani**. Alcuni contributi erano incentrati su specifiche comunicazioni e proposte o pacchetti legislativi della Commissione; cinque di essi hanno mosso rilievi quanto alla sussidiarietà.

Per quanto riguarda la partecipazione alle **consultazioni pubbliche** della Commissione, questo canale è stato utilizzato solo dal **Parlamento regionale della Baviera** che ha presentato circa 20 risposte a varie consultazioni pubbliche varate dalla Commissione.

Il progetto di relazione del Parlamento europeo sull'attuazione delle disposizioni del trattato relative ai parlamenti nazionali

La **Commissione affari costituzionali** del Parlamento europeo ha all'esame un **progetto di relazione sull'attuazione delle disposizioni del trattato relative ai parlamenti nazionali**.

Con **particolare riferimento al controllo dell'applicazione del principio di sussidiarietà** il progetto di risoluzione allegata alla relazione da parte dei parlamenti nazionali

- sottolinea che la **prerogativa più importante** per i parlamenti nazionali introdotta dal trattato di Lisbona è la loro facoltà di controllare il **rispetto del principio di sussidiarietà** nelle prime fasi delle procedure legislative dell'UE
- rileva che procedure come i **cartellini "giallo" o "arancione" non sono state pienamente utilizzate** ma ritiene che le carenze procedurali del sistema di allarme preventivo non debbano essere considerate una prova decisiva del mancato rispetto del principio di sussidiarietà;
- suggerisce che tutte le istituzioni dell'UE e gli Stati membri concordino una **cultura comune** relativa ai **principi di sussidiarietà e proporzionalità** basata sui criteri contenuti nel protocollo sulla sussidiarietà e proporzionalità originariamente allegato al trattato di Amsterdam, sulla pertinente giurisprudenza della Corte di giustizia e sulla prassi della Commissione stessa;
- prende atto della **richiesta di taluni parlamenti nazionali di prolungare il termine di otto settimane** entro il quale possono presentare un parere motivato, sottolineando, tuttavia, che l'attuale quadro del trattato non prevede tale proroga; osserva che, come misura di mitigazione, a decorrere dal 2019 la Commissione ha iniziato a escludere il periodo delle festività di fine anno nel termine di otto settimane; ritiene pertanto che il periodo di otto settimane debba essere riconsiderato nel quadro di **una futura revisione del trattato**;
- ribadisce la **proposta** di istituire un sistema, denominato **procedura del "cartellino verde"**, in base al quale **almeno un terzo dei parlamenti nazionali possa presentare proposte costruttive alla Commissione** allo scopo di influenzare positivamente il dibattito europeo e

- il potere di iniziativa della Commissione, **avendo prima ottenuto il sostegno del Parlamento europeo**; suggerisce, a tale riguardo, che la Commissione potrebbe godere del **potere discrezionale di tenere conto di tali proposte** o di formulare una risposta formale in cui sottolinea i motivi per cui si astiene dal farlo; sottolinea che tale procedura non può consistere in un diritto di iniziativa né in un diritto di ritirare o modificare la legislazione, poiché ciò costituirebbe un **sovertimento del "metodo dell'Unione"** e della distribuzione di competenze tra il livello nazionale e quello europeo, violando così i trattati;
- ritiene che la procedura del **"cartellino verde"** dovrebbe essere **rivolta al Parlamento europeo** una volta che a quest'ultimo sia stato concesso un **diritto generale diretto di iniziativa legislativa**.

L'attività della Camera in materia di affari europei (raffronto tra la XIX e la XVIII legislatura per periodi omogenei)

Legislatura	XIX (13.10.2022- 31.10.2023)	XVIII (23.03.2018- 10.04.2019)
ATTI UE ESAMINATI IN COMMISSIONE*	42	29
Atti e progetti di atti UE esaminati ex art. 127 R.C.	24	29
- documenti finali approvati (e <i>trasmessi alle Istituzioni UE ai fini del dialogo politico</i>)	9	9
- seguiti del Governo	7	5
- risposte della Commissione europea (<i>dialogo politico</i>)	6	10
Progetti legislativi esaminati ai fini della verifica di sussidiarietà	21	1
- documenti approvati	17	1
<i>di cui pareri motivati (confermati col voto dell'Assemblea)</i>	5 (1)	0
- seguiti del Governo	4	0
- risposte della Commissione europea	9	1
Risoluzioni del Parlamento europeo (esame ex art. 125 R.C.)	0	1
Sentenze della CGUE (esame ex art. 127 bis R. C.)	0	0
Altri atti di indirizzo su attività dell'UE approvati dalle Commissioni (Risposte della Commissione)	3 (1)	0
Indagini conoscitive su temi relativi all'UE	0	1
Comunicazioni del Governo in Commissione	4	3
- sul Consiglio europeo	1	3
- sugli esiti di riunioni del Consiglio dell'UE	3	0
Audizioni relative all'attività dell'UE:	192	63
- Commissari europei	5	2
- membri del Parlamento europeo	4	8
- membri del Governo	8	6
- altri soggetti	175	47
<i>di cui audizioni svolte in sede formale</i>	11	14
Cooperazione interparlamentare (riunioni e incontri)	57	35
- conferenze interparlamentari	12	11
- altri incontri tra organi parlamentari (multilaterali e bilaterali)	29	14
- incontri a livello amministrativo	16	10
Altri incontri in ambito e su temi UE (con rappresentanti del Governo, di istituzioni UE o di altri Stati membri)	13	12
Esame del programma legislativo UE e della relazione del Governo sulla partecipazione dell'Italia all'UE (risoluzioni approvate in Aula)	1(0)	1(1)
Esame della relazione consuntiva del Governo sulla partecipazione dell'Italia all'UE (risoluzioni approvate in Aula)	0	1(1)
Sedute delle Commissioni relative ad attività dell'UE	189	175
Sedute dell'Assemblea relative ad attività dell'UE	20	8
- comunicazioni del Governo sul Consiglio europeo	4	2
Atti di indirizzo approvati in Assemblea in materia di UE (Risposte della Commissione)	14	5
- in esito a comunicazioni del Governo sul Consiglio europeo	11	5

*Gli atti esaminati sia ai sensi dell'art 127 del regolamento sia per la valutazione dei profili di sussidiarietà vengono conteggiati una sola volta.

Dai dati sopra indicati, a circa poco più di un anno dall'avvio della XIX legislatura, mentre il numero di atti dell'UE esaminati ex art. 127 del regolamento della Camera e di documenti finali approvati dalla Commissioni parlamentari di merito nel cosiddetto dialogo politico è rimasto costante, rispetto allo stesso periodo omogeneo della XVIII legislatura, è invece esplosa l'attività di verifica della sussidiarietà da parte della XIV Commissione Politiche dell'UE, con 21 progetti di atti legislativi esaminati e 17 documenti approvati (di cui 5 pareri motivati), rispetto ad 1 solo progetto e 1 solo documento approvato nella XVIII legislatura. Merita, inoltre, segnalare il grande incremento dell'attività conoscitiva attraverso lo strumento delle audizioni di Commissari europei, membri del Parlamento europeo, membri del Governo e altri soggetti.

Esame presso altri parlamenti nazionali

Sulla base dei dati forniti dal sito [IPEX](#), l'atto risulta al momento **non risulta in corso di esame** presso alcun Parlamento nazionale.