



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 25.10.2024
COM(2024) 493 final

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE

RELAZIONE ANNUALE 2023

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

RELAZIONE ANNUALE 2023

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

1. INTRODUZIONE

La presente è la 31^a relazione sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità che è stata presentata a norma dell'articolo 9 del protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità (protocollo n. 2) allegato al trattato sull'Unione europea e al trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Dal 2018 la relazione tratta anche i rapporti della Commissione con i parlamenti nazionali, che rivestono un ruolo significativo nell'applicazione di tali principi.

Nel 2023 si è registrato un incremento della partecipazione dei parlamenti nazionali al dialogo politico con la Commissione, con un totale di 402 pareri (oltre il 10 % in più rispetto al 2022). Vi sono state inoltre varie novità di rilievo per quanto riguarda le modalità in cui i parlamenti nazionali hanno espresso tutta una serie di posizioni a livello dell'UE. Ciò ha dimostrato la flessibilità offerta dal dialogo politico con la Commissione. Alcune camere hanno inoltre introdotto riforme interne volte a migliorare la capacità di far sentire la propria voce a livello dell'UE.

Il 2023 è stato l'ultimo anno completo del mandato della Commissione, un anno in cui quest'ultima si è concentrata sull'attuazione degli impegni assunti nei suoi orientamenti politici del 2019 in vista delle elezioni europee del 2024. Di conseguenza anche i parlamenti nazionali hanno continuato a concentrarsi sotto il profilo tematico sulle principali priorità della Commissione, rivolgendo particolare attenzione al Green Deal europeo, a un nuovo slancio per la democrazia europea e alla promozione dello stile di vita europeo.

Il difficile contesto geopolitico ed economico, in particolare il protrarsi della guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina e l'attuale crisi in Medio Oriente, e il relativo impatto hanno rivestito un ruolo di primo piano anche negli scambi, ad esempio nelle riunioni interparlamentari come la COSAC¹. Oltre a prestare la massima attenzione al modo in cui le sue proposte tengono conto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità nell'ambito dell'agenda "Legiferare meglio", nel 2023 la Commissione si è concentrata ancora di più sulla semplificazione delle norme e sulla riduzione della burocrazia per i cittadini e le imprese.

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

2.1. COMMISSIONE

Attuare gli impegni nell'ambito di "Legiferare meglio" e perfezionare il proprio pacchetto di strumenti

Il sistema globale "Legiferare meglio" della Commissione, considerato tra i migliori dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico², si basa sugli orientamenti e sugli strumenti adottati nel 2021³ a seguito della comunicazione "Legiferare meglio"⁴ del 2021. Da allora la Commissione ha allegato a ogni proposta politicamente sensibile e importante una

¹ Conferenza degli organi parlamentari specializzati negli affari dell'Unione dei parlamenti dell'Unione europea.

² [OECD Regulatory Policy Outlook 2021 | en | OCSE](#).

³ [Legiferare meglio: orientamenti e strumenti \(europa.eu\)](#).

⁴ COM(2021) 219 final.

griglia di valutazione della sussidiarietà accompagnata da una valutazione d'impatto. Nel luglio 2023 la Commissione ha ulteriormente aggiornato diversi elementi del proprio pacchetto di strumenti⁵, ad esempio mediante l'introduzione di un nuovo controllo della competitività sotto forma di allegato obbligatorio delle valutazioni d'impatto, come annunciato nelle comunicazioni della Commissione sulla competitività a lungo termine dell'UE e sugli aiuti per le piccole e medie imprese (pacchetto di aiuti per le PMI)⁶. Come nel 2022, la Commissione ha ottenuto un risultato positivo nell'attuazione dell'approccio "one in, one out", che pone una sorta di "freno ai costi" per le nuove proposte, e ha adottato misure per ridurre del 25 % gli oneri derivanti dagli obblighi di comunicazione⁷, senza comprometterne gli obiettivi strategici.

La Commissione ha continuato ad applicare sistematicamente i principi di sussidiarietà e di proporzionalità alle sue proposte legislative e ha posto maggiore enfasi sulle valutazioni di impatto territoriale e sulla verifica rurale⁸, che aveva rafforzato e introdotto, rispettivamente, nel 2022. Tutte le valutazioni d'impatto pubblicate nel 2023 comprendevano pertanto un ampio esame, volto a individuare gli effetti asimmetrici significativi delle proposte legislative della Commissione su territori specifici dell'UE (ad esempio sulle regioni transfrontaliere, rurali, insulari, montane, ultraperiferiche e scarsamente popolate). Tale metodologia individua, secondo un processo in tre fasi⁹, le eventuali conseguenze sproporzionate sul territorio che potrebbero meritare una valutazione di impatto territoriale.

Contributo della piattaforma "Fit for Future" alla semplificazione e alla riduzione degli oneri

Nel 2023 la piattaforma "Fit for Future"¹⁰ (gruppo di esperti di alto livello che coadiuva la Commissione nella semplificazione della normativa dell'UE e nella riduzione degli oneri normativi

⁵ Le modifiche sono state le seguenti: strumento n. 3 (ruolo del comitato per il controllo normativo), che rispecchia i cambiamenti nella composizione del comitato; strumento n. 11 (formato della relazione sulla valutazione d'impatto), che incide sul modo in cui sono presentate le informazioni relative all'approccio "one in, one out"; e l'introduzione di una "Appendice – Controllo della competitività". Cfr. [BR toolbox - luglio 2023 - FINAL.pdf \(europa.eu\)](#).

⁶ COM(2023) 168 final e COM(2023) 535 final.

⁷ La prossima indagine annuale sugli oneri del 2023 presenterà una panoramica dei diversi filoni di lavoro per ridurre la burocrazia. Sarà disponibile all'interno dell'[Indagine annuale sugli oneri - Commissione europea \(europa.eu\)](#).

⁸ Per "verifica rurale" si intende la revisione delle politiche in una prospettiva rurale (cfr. la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 30 giugno 2021, *Una visione a lungo termine per le zone rurali dell'UE: verso zone rurali più forti, connesse, resilienti e prospere entro il 2040*, COM(2021) 345 final). La verifica rurale comporta pertanto la considerazione dell'impatto diretto e indiretto, effettivo e potenziale, sull'occupazione e sulla crescita rurali, così come sulle prospettive di sviluppo, sul benessere sociale e sulla qualità ambientale delle zone e delle comunità rurali. Se si prevede che un intervento dell'UE avrà effetti negativi significativi su tali zone e comunità, potrebbe essere necessario adattarne la concezione e l'attuazione al loro contesto specifico.

⁹ La Commissione vaglia le potenzialità di impatto territoriale su specifiche tipologie di regioni/zone utilizzando domande esplorative (strumento n. 18: individuazione degli impatti). Se del caso, si effettua online un controllo di necessità della valutazione di impatto territoriale (strumento n. 34: impatti territoriali) al fine di esaminare se una valutazione di impatto territoriale è consigliabile. Se i potenziali impatti territoriali sono ritenuti sostanziali, una valutazione dell'impatto territoriale fornisce indicazioni sul probabile andamento degli impatti in tutta l'UE e contribuisce a individuare fattori trainanti e potenziali opportunità di adeguamento per garantire che l'impatto della politica sia distribuito in maniera più uniforme. Cfr. [BR toolbox - luglio 2023 - FINAL.pdf \(europa.eu\)](#).

¹⁰ La piattaforma "Fit for Future" sfrutta le competenze e l'esperienza dei portatori di interessi e dei livelli di governo nazionali, regionali e locali. È composta da due gruppi: il gruppo dei governi (rappresentanti degli enti nazionali, regionali e locali di tutti gli Stati membri dell'UE nonché del Comitato europeo delle regioni) e il gruppo dei portatori di interessi (esperti in materia di miglioramento della regolamentazione che rappresentano imprese e organizzazioni non governative, più il Comitato economico e sociale europeo). Cfr. https://commission.europa.eu/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-less-costly-and-future-proof/fit-future-platform-f4f_it.

superflui) ha adottato otto pareri¹¹. È stato trattato un ampio ventaglio di temi: appalti pubblici; mobilità professionale; il programma Europa digitale; il funzionamento del regolamento sulla normazione europea; il regolamento generale sulla protezione dei dati; e tre temi trasversali incentrati su un quadro normativo adeguato alle esigenze future, l'applicazione del "test PMI" (che valuta gli impatti delle proposte sulle piccole e medie imprese) e i soggetti dell'economia sociale. Molti pareri hanno presentato idee in materia di semplificazione e riduzione degli oneri che potrebbero determinare miglioramenti a livello locale e regionale e agevolare il rispetto di determinate norme¹².

La rete RegHub del Comitato europeo delle regioni¹³ ha contribuito ai lavori della piattaforma "Fit for Future" in diversi pareri. Ad esempio, RegHub ha effettuato consultazioni sul programma Europa digitale e sugli appalti pubblici. I riscontri e le esperienze raccolti hanno migliorato la comprensione dei problemi che le comunità locali e regionali devono affrontare nell'attuazione delle politiche e delle normative dell'UE sul campo. La rete RegHub ha inoltre fornito contributi per il programma di lavoro annuale della piattaforma per il 2024, suggerendo temi di particolare interesse sul piano locale e regionale quali il Fondo sociale europeo Plus e il Fondo europeo di sviluppo regionale.

Valutazioni d'impatto

La Commissione esamina il rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità in tutte le valutazioni d'impatto preparate per le proposte politiche e legislative. Tali valutazioni sono sottoposte al controllo di qualità indipendente del comitato per il controllo normativo¹⁴, che ha esaminato 50 valutazioni d'impatto nel 2023. Nella sua relazione annuale del 2023¹⁵, il comitato ha preso atto con soddisfazione del miglioramento della conformità dei progetti di valutazione d'impatto ai nuovi impegni nell'ambito di "Legiferare meglio" e ha concluso che la "sussidiarietà e il valore aggiunto dell'UE" erano tra le componenti di migliore qualità osservate nei progetti di valutazione d'impatto. Da ciò si evince che nelle sue proposte la Commissione si è concentrata sul rispetto del principio di sussidiarietà.

¹¹ https://commission.europa.eu/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-less-costly-and-future-proof/fit-future-platform-f4f/adopted-opinions_en#adopted-opinions--2023.

¹² Ad esempio, nel parere sui [soggetti dell'economia sociale](#) è stato sottolineato che la sensibilizzazione alle norme in materia di aiuti di Stato che possono sostenere le imprese dell'economia sociale potrebbe svolgere un ruolo importante nel preservare la loro competitività. Nel parere sulla garanzia di un [quadro normativo adeguato alle esigenze future](#) per il mercato unico è stato richiesto di incoraggiare la normazione e l'interoperabilità a livello dell'UE al fine di agevolare le operazioni transfrontaliere e la riduzione degli oneri amministrativi, rafforzando nel contempo la conformità e migliorando l'accesso al mercato per le imprese di tutte le dimensioni. Nel parere sugli [appalti pubblici](#) sono stati avanzati suggerimenti volti a semplificare la legislazione dell'UE in questo settore e a incoraggiare gli appalti per l'innovazione. Si è inoltre osservato che gli enti locali e regionali si avvicinano con cautela alle nuove opportunità, soprattutto a causa della mancanza di esperienza. Nel parere sull'[applicazione del test PMI](#) è stato chiesto alla Commissione di mettere ulteriormente in evidenza la prospettiva delle PMI nelle valutazioni d'impatto, nelle valutazioni ex post e nei vagli di adeguatezza del diritto dell'UE, al fine di valutare se gli obblighi per le piccole e medie imprese (ad esempio gli obblighi di comunicazione) siano ancora necessari o adeguati. È stato fatto riferimento agli sviluppi tecnologici o ai nuovi approcci che possono consentire la semplificazione o la riduzione degli obblighi o delle procedure, mantenendo nel contempo le norme di protezione esistenti e la loro effettiva applicazione. Nel parere sul [programma Europa digitale](#) si invitava a promuovere strumenti volontari di analisi comparativa (ad esempio lo strumento di valutazione della maturità digitale a livello locale e regionale (LORDIMAS)) nelle domande di finanziamento nell'ambito del programma.

¹³ 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: <https://portal.cor.europa.eu/reghub/Pages/default.aspx>. Per ulteriori informazioni sul lavoro svolto dalla rete RegHub, cfr. parte 2.4.

¹⁴ https://commission.europa.eu/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_it.

¹⁵ La relazione del 2023 è stata pubblicata nel maggio 2024 ed è disponibile all'indirizzo https://commission.europa.eu/publications/regulatory-scrutiny-board-annual-report-2023_en?prefLang=it&etrans=it.

Nella valutazione del rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità sono particolarmente pertinenti gli aspetti transfrontalieri, come evidenziato, ad esempio, nella valutazione d'impatto della proposta sulla contabilizzazione delle emissioni di gas a effetto serra dei servizi di trasporto¹⁶. Tale proposta mira a istituire un quadro comune dell'UE per tenere conto di tali emissioni e presenta un valore aggiunto dell'UE intrinseco e forte, in quanto attualmente non esiste un quadro metodologico a livello dell'UE. Ciò implica che i portatori di interessi del settore dei trasporti possono attualmente scegliere tra diverse norme, metodologie, strumenti di calcolo e valori standard delle emissioni per quantificare le proprie emissioni. La forte dimensione transfrontaliera del settore dei trasporti dell'UE rende il principio di sussidiarietà un elemento di rilievo. Mantenere gli attuali approcci nazionali diversi sarebbe controproducente e comprometterebbe la comparabilità delle emissioni di gas a effetto serra, comporterebbe un rischio di *greenwashing* e darebbe agli utenti incentivi alla sostenibilità non corretti.

Un altro esempio è costituito dalle statistiche del mercato del lavoro¹⁷ che mirano a fornire un quadro statistico completo e comparabile del mercato del lavoro a livello dell'UE per soddisfare le esigenze una molteplicità di utenti, al fine di agevolare il processo decisionale a tutti i livelli nell'UE, semplificare la ricerca e informare il pubblico. Senza un quadro a livello dell'UE, gli Stati membri non riuscirebbero a conseguire gli stessi risultati in termini di dati, metodologia armonizzata, comparabilità dei risultati e coerenza.

Valutazioni e vagli di adeguatezza

I principi di sussidiarietà e di proporzionalità sono aspetti essenziali delle valutazioni e dei vagli di adeguatezza, che verificano se l'azione a livello dell'UE abbia portato ai risultati attesi in termini di efficacia, efficienza, pertinenza e valore aggiunto dell'UE. Le valutazioni contribuiscono anche ad appurare se l'azione dell'UE continui a rispettare i principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

Nel 2023 il comitato per il controllo normativo ha esaminato otto valutazioni principali. Ad esempio, nella valutazione della rete europea di osservazione e di dati dell'ambiente marino¹⁸ (un'iniziativa finanziata dall'UE), l'argomentazione relativa alla sussidiarietà è stata corroborata dalla natura transnazionale dell'assemblaggio di dati e conoscenze tra i vari bacini marittimi o a livello dell'UE. Secondo la valutazione, nessun ente è in una posizione migliore rispetto all'UE per poter orientare e finanziare la raccolta di dati a livello di UE, l'accesso ai dati e ai prodotti di dati e i servizi di interesse per i mari e gli oceani dell'UE. La rete europea di osservazione e di dati dell'ambiente marino riunisce un insieme precedentemente frammentato di fornitori di dati, creando così un valore aggiunto più evidente rispetto a una soluzione di tipo nazionale, regionale o locale.

2.2 PARLAMENTO EUROPEO¹⁹

Nel 2023 il Parlamento europeo ha ricevuto, in virtù del protocollo n. 2, 294 comunicazioni dai parlamenti nazionali. Di queste, 22 erano pareri motivati²⁰ e 272 erano altri contributi che non

¹⁶ COM(2023) 441 final.

¹⁷ Documento SWD(2023) 265 final che presenta la valutazione d'impatto che accompagna la proposta COM(2023) 459 final.

¹⁸ SWD(2023) 281 final.

¹⁹ Le parti da 2.2 a 2.4 della presente relazione si basano sul contributo dei rispettivi organi o istituzioni dell'UE.

²⁰ Sebbene ciò non abbia rilevanza per il 2023, il Parlamento europeo e la Commissione interpretano in maniera diversa il numero di pareri motivati. La Commissione considera un parere motivato riguardante più di una proposta come un solo e unico parere motivato a fini statistici, mentre per determinare se per una proposta sia stata raggiunta o meno la soglia per un "cartellino giallo" o per un "cartellino arancione" viene conteggiato un parere motivato per ognuna delle proposte trattate. Per contro il Parlamento europeo conta un parere motivato per ciascuna delle proposte trattate. Le soglie sono stabilite all'articolo 7 del protocollo n. 2.

hanno mosso rilievi quanto alla sussidiarietà. A titolo di paragone, nel 2022 il Parlamento europeo aveva ricevuto 249 comunicazioni, 34 delle quali erano pareri motivati.

Una volta ricevute le comunicazioni dai parlamenti nazionali, il Parlamento europeo le trasmette alla commissione o alle commissioni competenti conformemente al regolamento del Parlamento europeo²¹.

L'onorevole Gilles Lebreton (ID/FR) e l'onorevole Karen Melchior (Renew/DK) erano nel 2023 i relatori permanenti per la sussidiarietà della commissione giuridica (JURI), rispettivamente nella prima e nella seconda metà dell'anno.

Inoltre alcune commissioni del Parlamento europeo hanno contribuito alla 39a²² e alla 40a²³ relazione semestrale sugli sviluppi riguardanti le procedure e le pratiche dell'UE pertinenti per il controllo parlamentare, che sono state presentate dalla COSAC²⁴ nel 2023. Otto commissioni hanno fornito contributi alla 39ª relazione semestrale riguardante la normativa in materia di clima del pacchetto "Pronti per il 55 %", il ruolo dei parlamenti nei processi decisionali accelerati in risposta alle crisi e le migliori prassi per lo scambio di informazioni tra i parlamenti, compreso l'uso di IPEX²⁵. Nove commissioni hanno fornito contributi alla 40ª relazione semestrale riguardante il ruolo dei parlamenti per quanto concerne l'autonomia strategica aperta, le politiche in materia di energie rinnovabili e l'invasione della Russia nei confronti dell'Ucraina.

Nel novembre 2023 il Parlamento europeo ha adottato due risoluzioni relative ai parlamenti nazionali e ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità:

nella sua prima risoluzione sui progetti intesi a modificare i trattati²⁶ ha suggerito di rafforzare il controllo della sussidiarietà da parte della Corte di giustizia dell'Unione europea; ha chiesto inoltre di tenere conto del parere dei parlamenti regionali con poteri legislativi nei pareri motivati dei parlamenti nazionali riguardanti i progetti legislativi, di estendere a 12 settimane il termine per la procedura del "cartellino giallo" e di introdurre un "meccanismo del cartellino verde" per le proposte legislative dei parlamenti nazionali o regionali con poteri legislativi, al fine di adeguare meglio il diritto dell'Unione alle esigenze locali;

nella sua seconda risoluzione sull'adeguatezza, la sussidiarietà e la proporzionalità normative dell'UE²⁷ ha ribadito il ruolo fondamentale dei parlamenti nazionali nel controllo della sussidiarietà in quanto garanti naturali del principio di sussidiarietà con il diritto di controllarlo attraverso il meccanismo di controllo della sussidiarietà.

²¹ A norma dell'articolo 43, se un parlamento nazionale invia un parere motivato al presidente del Parlamento europeo, tale parere è deferito alla commissione competente per il merito e trasmesso, per conoscenza, alla commissione giuridica (JURI), che è competente per il rispetto del principio di sussidiarietà.

²² <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/download/file/8a8629a8881d935701881eeb09e40005/39th%20Bi-annual%20Report%20of%20COSAC.pdf>.

²³ <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/download/file/8a8629a88bcc3697018bcd41d910010/3%20-%2040th%20Bi-annual%20Report%20of%20COSAC.pdf>.

²⁴ Conferenza degli organi parlamentari specializzati negli affari dell'Unione dei parlamenti dell'Unione europea. Il Parlamento europeo ne fa parte.

²⁵ <https://www.ipex.eu>.

²⁶ Risoluzione del Parlamento europeo del 22 novembre 2023 sui progetti del Parlamento europeo intesi a modificare i trattati (2022/2051(INL)) (https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0427_IT.html); relatori: onorevoli Guy Verhofstadt (Renew/BE), Sven Simon (PPE/DE), Gabriele Bischoff (S&D/DE), Daniel Freund (Verts/ALE/DE) e Helmut Scholz (GUE/NGL/DE).

²⁷ Risoluzione del Parlamento europeo del 23 novembre 2023 sull'adeguatezza, la sussidiarietà e la proporzionalità normative dell'Unione europea – relazione "Legiferare meglio" relativa agli anni 2020, 2021 e 2022 (2023/2079(INI)) (https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0442_IT.html); relatrice: onorevole Catharina Rinzema (Renew/NL).

Nel gennaio 2024 il Parlamento europeo ha inoltre adottato una relazione d'iniziativa sull'attuazione delle disposizioni del trattato relative ai parlamenti nazionali²⁸. La relazione era stata elaborata dalla commissione per gli affari costituzionali (AFCO) nel 2023. Ha sottolineato che la partecipazione attiva dei parlamenti nazionali agli affari europei e un maggiore controllo dei governi nazionali da parte dei parlamenti nazionali sono fondamentali per garantire la responsabilità democratica e la legittimità del sistema istituzionale dell'UE. Ha ricordato inoltre che il controllo parlamentare può essere facilitato da una maggiore trasparenza in seno al Consiglio dell'Unione europea e che l'accesso ai documenti delle altre istituzioni dell'UE consente ai parlamenti nazionali di esercitare adeguatamente un controllo.

Il Servizio Ricerca del Parlamento europeo²⁹ ha continuato ad assistere i membri e le commissioni del Parlamento europeo mettendo a disposizione la sua analisi relativa a tutti i settori politici e integrando nel proprio lavoro considerazioni in materia di sussidiarietà e proporzionalità, attraverso un'ampia gamma di prodotti e servizi. Nel 2023 ha prodotto 41 prime analisi e 1 analisi dettagliata delle valutazioni d'impatto della Commissione, nonché 1 valutazione d'impatto sostitutiva³⁰ e 1 valutazione d'impatto complementare³¹. A livello ex post, ha inoltre pubblicato 7 valutazioni dell'attuazione a livello europeo, 22 valutazioni dell'attuazione, 2 documenti "attuazione in atto" (compresa una pubblicazione che esamina il programma di lavoro annuale della Commissione), 2 elenchi a rotazione dettagliati e 4 ulteriori studi. Per quanto riguarda il valore aggiunto dell'UE, sono state presentate anche 3 relazioni sul costo della non Europa, 3 relazioni di valutazione del valore aggiunto dell'UE e altre 4 pubblicazioni correlate.

2.3 CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA

Nel 2023 il Consiglio dell'Unione europea (Consiglio), anche mediante i suoi gruppi di lavoro competenti, ha continuato a monitorare l'effettiva attuazione delle conclusioni adottate negli anni precedenti dal Consiglio e dal Consiglio europeo in merito ai principi di sussidiarietà e proporzionalità (in particolare quelli già menzionati nella precedente edizione della presente relazione annuale). Si tratta delle conclusioni del Consiglio europeo sull'ulteriore completamento dell'agenda per il mercato unico³²; delle conclusioni del Consiglio su "Legiferare meglio per garantire la competitività e una crescita sostenibile e inclusiva"³³; delle conclusioni del Consiglio sugli spazi di sperimentazione normativa e le clausole di sperimentazione come strumenti per un quadro normativo favorevole all'innovazione, adeguato alle esigenze future e resiliente che sia in grado di affrontare le sfide epocali nell'era digitale³⁴ e delle conclusioni del Consiglio sulle tecnologie dei dati per "Legiferare meglio"³⁵.

Nel corso del 2023 il Consiglio europeo ha inoltre affrontato a più riprese le questioni della semplificazione normativa e delle modalità per ridurre gli oneri normativi che gravano sugli Stati membri, in particolare nel contesto della competitività, del mercato unico e dell'economia. A tale riguardo ha osservato che il Consiglio europeo ha invitato "la Commissione e gli Stati membri a migliorare ulteriormente le condizioni quadro per gli investimenti [...] che siano più favorevoli alla

²⁸ Risoluzione del Parlamento europeo del 17 gennaio 2024 sull'attuazione delle disposizioni del trattato relative ai parlamenti nazionali (2023/2084(INI)) (https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0023_IT.html); relatore: onorevole Paulo Rangel (PPE/PT).

²⁹ [Servizio Ricerca del Parlamento europeo \(europa.eu\)](https://www.serviziocercador.europa.eu/).

³⁰ Substitute impact assessment: proposal for a regulation addressing situations of instrumentalisation in the field of migration and asylum, ottobre 2023, PE 753.156.

³¹ Complementary impact assessment on the proposal for a regulation laying down rules to prevent and combat child sexual abuse, aprile 2023, PE 740.248.

³² Documento EUCO 17/18, punti II/2 e IV/15 e documento EUCO 13/20, punto II/4; per quanto riguarda l'attuazione, documento del Consiglio ST 11654/21.

³³ Documento del Consiglio ST 6232/20, punti 2 e 12.

³⁴ Documento del Consiglio ST 13026/1/20 REV 1, punti 3 e 12.

³⁵ GU C 241 del 21.6.2021, pag. 13.

competitività". Il Consiglio europeo ha altresì invitato "tutte le istituzioni interessate a portare avanti i lavori volti alla semplificazione della regolamentazione e alla riduzione degli oneri amministrativi superflui, compresi gli obblighi di informazione, segnatamente per le PMI e le start-up"³⁶.

Nel 2023 il Consiglio ha trasmesso ai parlamenti nazionali una proposta legislativa proveniente dalla Corte di giustizia dell'Unione europea³⁷. Ha inoltre distribuito agli Stati membri due pareri dei parlamenti nazionali sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità a tale proposta legislativa e li ha trasmessi alla Corte di giustizia dell'Unione europea.

In aggiunta agli obblighi previsti dal trattato, il Consiglio tiene informati gli Stati membri sui pareri formulati dai parlamenti nazionali in merito a proposte legislative. Nel 2023 il segretariato generale del Consiglio ha distribuito 20 pareri motivati ricevuti in virtù del protocollo n. 2 e 291 pareri formulati nel contesto del dialogo politico³⁸.

2.4 COMITATO EUROPEO DELLE REGIONI

Il Comitato europeo delle regioni (CdR) si è occupato di sussidiarietà, di proporzionalità e di miglioramento della regolamentazione, basandosi sulle priorità definite per il suo mandato 2020-2025³⁹, e ha promosso una cultura della sussidiarietà attiva attraverso le sue azioni.

Il gruppo direttivo Legiferare meglio e sussidiarietà attiva (gruppo BRASS-G)⁴⁰ del CdR ha orientato i diversi strumenti del CdR per legiferare meglio, garantendo coerenza e sinergie tra di essi e promuovendo il contributo degli enti locali e regionali a una migliore regolamentazione dell'UE durante tutto il suo ciclo di vita, dall'elaborazione fino alla valutazione ex post. Ciò comprendeva le fasi di individuazione precoce delle tendenze e delle problematiche (attraverso la previsione strategica); sviluppo delle politiche (ex ante attraverso il controllo della sussidiarietà e della proporzionalità, valutazioni d'impatto territoriale e la verifica rurale); revisione legislativa (ex post incentrata sull'attuazione attraverso la rete RegHub); e un'eventuale revisione delle politiche (attraverso il contributo del CdR ai lavori della piattaforma "Fit for Future").

Il CdR si è adoperato per sviluppare la propria capacità di previsione; per integrare la previsione nelle proprie attività politiche; nonché per individuare e collegare la capacità di previsione in alcune città e regioni con la stessa capacità in altre città e regioni, nonché a livello dell'UE e del CdR⁴¹. Sta gradualmente costruendo una rete di regioni e città con esperienza in materia di previsione strategica e favorisce la condivisione delle buone pratiche e della cultura della previsione a livello subnazionale. Ciò è dimostrato dall'istituzione di un laboratorio partecipativo sulla previsione strategica per le regioni e le città⁴², organizzato in collaborazione con la

³⁶ Documento EUCO 14/23.

³⁷ Documento del Consiglio ST 15936/22 sulla proposta legislativa della CGUE relativa alla modifica del protocollo n. 3 sullo statuto della Corte di giustizia dell'UE.

³⁸ Il segretariato generale del Consiglio non riceve sistematicamente tutti i pareri dei parlamenti nazionali, sicché le diverse istituzioni possono ricevere un numero diverso di pareri (cfr. anche nota 20).

³⁹ Risoluzione del Comitato europeo delle regioni, del 2 luglio 2020, sulle priorità del Comitato europeo delle regioni per il 2020-2025 – Un'Europa più vicina ai cittadini attraverso i suoi piccoli centri, le sue città e le sue regioni <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52020XR1392>.

⁴⁰ L'onorevole Antje Grotheer (DE/PSE), membro del CdR e presidente del parlamento regionale di Brema, è succeduta all'onorevole Karl-Heinz Lambertz (BE/PSE) nel 2024 come presidente del gruppo BRASS-G. Per maggiori informazioni sul gruppo BRASS-G, cfr. <https://cor.europa.eu/en/our-work/Pages/Better-Regulation-and-Active-Subsidiarity.aspx>.

⁴¹ Il CdR è stato coinvolto in numerose attività in materia di previsione strategica organizzate dalle istituzioni dell'UE, principalmente nel contesto del sistema europeo di analisi strategica e politica (ESPAS), tra cui la partecipazione al principale gruppo di redazione della relazione 2024 sulle tendenze globali dell'ESPAS, al gruppo di progetto ESPAS, al gruppo direttivo ESPAS, alla rete dei giovani talenti ESPAS e alla conferenza annuale ESPAS del 2023.

⁴² <https://cor.europa.eu/en/news/Pages/strategic-foresight-capacity-better-prepare-future.aspx>.

Commissione; da un esercizio pilota di previsione⁴³ per i membri del gruppo di lavoro "Green Deal a livello locale" del CdR, in collaborazione con il Centro comune di ricerca della Commissione; e dal fatto di includere una dimensione previsionale in tutti gli studi pertinenti commissionati dall'esterno. Il CdR ha inoltre formulato un parere⁴⁴ sulla previsione strategica in cui ha sottolineato che si tratta di un aspetto importante anche per i leader locali e regionali.

Il CdR ha adottato 53 pareri e 6 risoluzioni⁴⁵. Più della metà⁴⁶ contenevano riferimenti espliciti al rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità oppure raccomandazioni concrete per rafforzarlo. Con lo stesso obiettivo, ha altresì adottato il suo programma di lavoro annuale sulla sussidiarietà per il 2023⁴⁷, in cui cinque iniziative del programma di lavoro annuale della Commissione per il 2023 sono state individuate come prioritarie per il controllo, dato il chiaro interesse politico che presentano per gli enti locali e regionali e l'impatto che hanno sulle competenze di questi ultimi. Si tratta delle iniziative in materia di suoli sani, riduzione dei rifiuti, governance economica, sistemi alimentari sostenibili e pacchetto di aiuti per le PMI. Il CdR ha formulato pareri sulla maggior parte di tali iniziative⁴⁸. La rete di controllo della sussidiarietà del CdR⁴⁹ ha inoltre agevolato lo scambio di osservazioni sul rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità tra gli enti locali e regionali, in particolare grazie ai membri di REGPEX⁵⁰.

Nel febbraio 2023 l'Ufficio di presidenza del CdR ha adottato una rinnovata strategia di valutazione dell'impatto territoriale. Nel 2023 ha diretto tre seminari sulla valutazione d'impatto territoriale⁵¹. A maggio il CdR ha inoltre pubblicato un parere⁵² in cui ha sottolineato la necessità di effettuare, già nella fase di progettazione, una valutazione sistematica ex ante dei potenziali impatti territoriali differenziati che potrebbero derivare da ogni nuova politica dell'UE con una dimensione territoriale. A settembre ha presentato il proprio lavoro sulle valutazioni d'impatto territoriale al gruppo "Competitività e crescita" del Consiglio, nel quadro della formazione "Legiferare meglio" del Consiglio.

Inoltre il CdR ha elaborato una metodologia per la verifica rurale al fine di garantire che le specificità delle zone rurali siano prese in considerazione prima di adottare la legislazione dell'UE. Ad esempio, nel giugno 2023 la verifica rurale è stata al centro del primo seminario sulla valutazione d'impatto territoriale sul tema dei sistemi alimentari sostenibili.

Il CdR ha continuato ad applicare i suoi strumenti ex post per legiferare meglio in partenariato con la Commissione e il Parlamento europeo, in particolare attraverso la sua partecipazione attiva alla

⁴³ <https://cor.europa.eu/en/news/Pages/green-deal-going-local-working-group-strategic-foresight.aspx>.

⁴⁴ CIVEX-VII/022: La previsione strategica quale strumento per la governance dell'UE e per legiferare meglio.

⁴⁵ Per maggiori informazioni, cfr. [EUR-Lex \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu).

⁴⁶ 29 pareri e 4 risoluzioni. Nella risoluzione del Comitato europeo delle regioni sul tema "Stato delle regioni e delle città nell'Unione europea 2023 e proposte in vista della prossima agenda strategica 2024-2029" (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=OJ:C_202301321) viene sottolineato che "un'ottimizzazione delle attuali disposizioni del trattato dovrebbe garantire attivamente una maggiore trasparenza e responsabilità nel processo decisionale dell'UE, compresa una maggiore attenzione alla sussidiarietà, alla governance multilivello e al ruolo del CdR" e si ritiene "a tale proposito indispensabile una revisione dell'accordo interistituzionale Legiferare meglio nel corso del prossimo ciclo programmatico".

⁴⁷ <https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Publications/Documents/Subsidiarity-Work-Programme/2023.pdf>.

⁴⁸ ENVE-VII/042 – Monitoraggio del suolo e resilienza (Normativa sul monitoraggio del suolo); ECON-VII/030 – Riforma del quadro di governance economica dell'UE; NAT-VII/033 – Quadro legislativo in materia di sistemi alimentari sostenibili ed ECON-VII/035 – Il pacchetto di aiuti per le PMI e il quadro BEFIT.

⁴⁹ La rete di controllo della sussidiarietà riunisce i parlamenti e i governi delle regioni con poteri legislativi; enti locali e regionali privi di poteri legislativi; e le associazioni degli enti locali dell'UE. È aperta anche alle delegazioni nazionali del CdR e ai parlamenti nazionali.

⁵⁰ REGPEX è un sottogruppo della rete di controllo della sussidiarietà che riunisce i parlamenti regionali con poteri legislativi (<https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/regpex/Pages/default.aspx>).

⁵¹ "Strategia 2.0 per i droni" a maggio, "Sistemi alimentari sostenibili" a giugno e "Piattaforma per le tecnologie strategiche per l'Europa (STEP)" in ottobre.

⁵² COTER-VII/026: Non nuocere alla coesione – Un principio trasversale che contribuisce alla coesione come obiettivo e valore globale dell'UE.

piattaforma "Fit for Future" con il contributo della sua rete RegHub⁵³. RegHub ha consultato gli hub regionali sulla relazione "The future of the Green Deal: taking stock and looking ahead" e ha raccolto le esperienze degli enti locali e regionali per quanto riguarda l'attuazione delle misure del Green Deal europeo. Tali risultanze sono state pubblicate in una relazione sull'attuazione⁵⁴ e messe in evidenza nel documento "2023 EU Annual Report of the State of Regions and Cities"⁵⁵ redatto dal CdR. Sono stati inoltre consultati hub regionali in merito alla dimensione regionale dei piani strategici della politica agricola comune. I risultati della prima fase della consultazione sono stati raccolti in una relazione sull'attuazione⁵⁶, orientando così le discussioni del CdR con i suoi partner istituzionali e contribuendo ai lavori sulla revisione intermedia della politica agricola comune.

Nel 2023 la Commissione e il CdR hanno riesaminato congiuntamente il loro protocollo sulle modalità di cooperazione al fine di rafforzare i partenariati istituzionali e promuovere lo sviluppo di un'UE più partecipativa. Nel protocollo riveduto⁵⁷, firmato nel marzo 2024, entrambe le parti si sono impegnate ad adoperarsi congiuntamente per promuovere la sussidiarietà attiva e il programma "Legiferare meglio", e hanno concordato misure concrete a tal fine. Tale cooperazione riguarda anche i lavori sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità per garantire che sia tenuto conto delle dimensioni regionale e locale.

2.5 CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA

Nel 2023 la Corte di giustizia dell'Unione europea ha fatto riferimento ai principi di sussidiarietà e proporzionalità nella sua sentenza sul regolamento che istituisce l'Agenzia dell'UE per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia⁵⁸. Il Tribunale era stato invitato dai gestori nazionali di sistemi di trasmissione a esaminare se il regolamento consentisse all'Agenzia di adottare una decisione su questioni che le autorità nazionali di regolamentazione avevano presentato come concordate tra esse. Il Tribunale ha concluso⁵⁹, sulla base della relazione che accompagna la proposta di regolamento della Commissione che istituisce l'Agenzia, che quest'ultima è stata dotata un potere decisionale proprio e che pertanto non è vincolata dalla posizione assunta dalle autorità nazionali di regolamentazione.

Secondo la relazione, il potere dell'Agenzia sarebbe in linea con il principio di sussidiarietà in quanto essa interverrebbe nelle aree in cui un processo decisionale frammentario a livello nazionale su questioni di rilevanza transfrontaliera creerebbe problemi o incongruenze per il mercato interno. Sempre secondo la relazione, il potere dell'Agenzia sarebbe in linea con il principio di proporzionalità, in quanto all'Agenzia dovevano essere assegnate funzioni supplementari, in particolare riguardo alla gestione regionale del sistema energetico, ma i regolatori nazionali dovevano mantenere il proprio ruolo centrale nella regolamentazione dell'energia. La Corte ha concluso, sulla base della relazione, che il legislatore dell'UE aveva la chiara volontà di rendere l'adozione di decisioni su questioni transfrontaliere difficili più efficace e più rapida, attraverso un rafforzamento dei poteri decisionali individuali dell'Agenzia che fosse conciliabile con il mantenimento del ruolo centrale delle autorità nazionali di regolamentazione in materia di regolamentazione energetica. Detta causa è attualmente pendente dinanzi alla Corte.

⁵³ Cfr. la parte 2.1 per maggiori informazioni sul contributo del CdR ai lavori della piattaforma "Fit for Future" attraverso RegHub.

⁵⁴ <https://cor.europa.eu/en/engage/Documents/RegHub/green-deal-taking-stock-looking-ahead.pdf>.

⁵⁵ <https://cor.europa.eu/en/engage/brochures/Documents/EU%20Annual%20Report%20on%20the%20State%20of%20Regions%20and%20Cities%202023/4892%20-%202023%20Annual%20Report%20EN.pdf>.

⁵⁶ <https://cor.europa.eu/en/engage/Documents/RegHub/1st-report-regional-dimension-cap-strategic-plans.pdf>.

⁵⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:32024Y02478>.

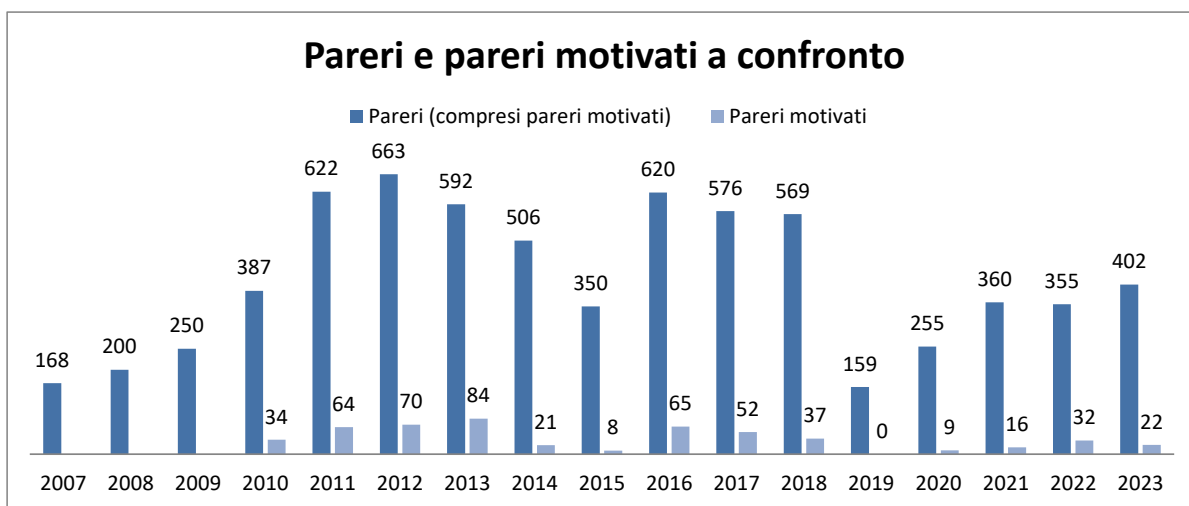
⁵⁸ Regolamento (UE) 2019/942 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 giugno 2019, che istituisce un'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia (rifusione).

⁵⁹ Sentenza del Tribunale del 15 febbraio 2023, *Austrian Power Grid e a./ACER*, T-606/20, ECLI:EU:T:2023, punti da 45 a 49 (ricorso pendente: causa C-281/23 P).

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

3.1 QUADRO GENERALE

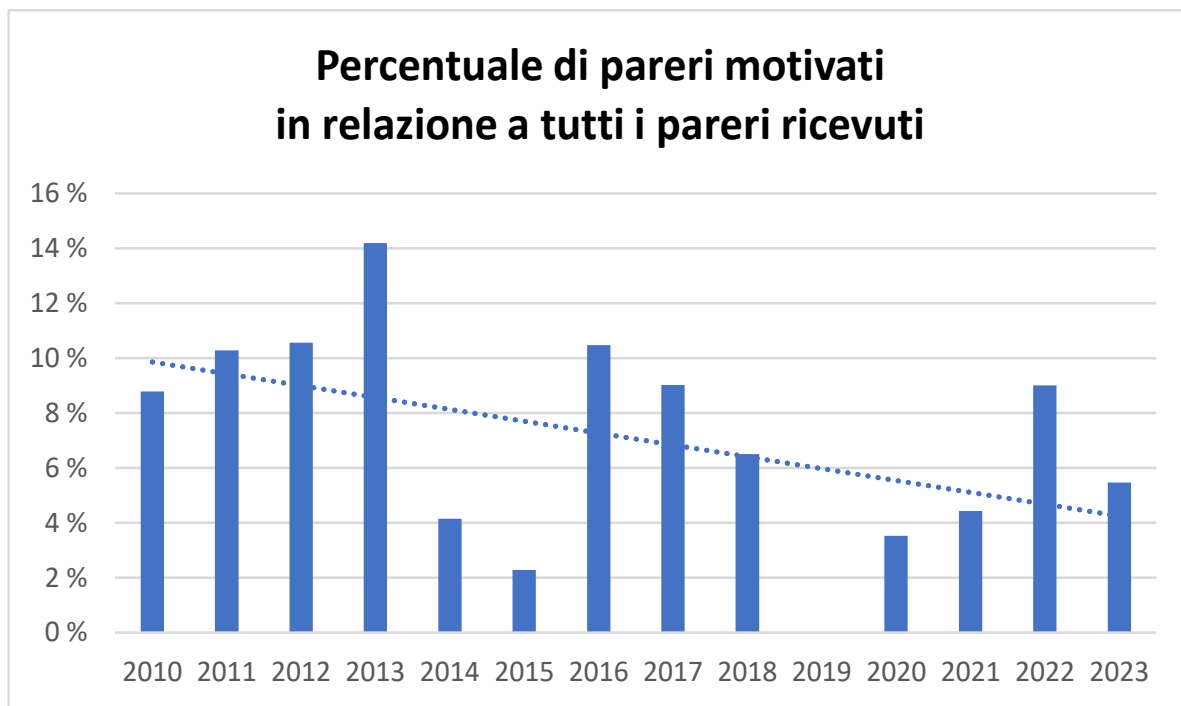
Nel 2023 la Commissione ha ricevuto **22 pareri motivati**⁶⁰ dai parlamenti nazionali⁶¹. Si tratta di un terzo in meno rispetto ai 32 ricevuti nel 2022, in linea con una tendenza al ribasso a lungo termine del numero di pareri in generale e del numero di pareri motivati in particolare. La tendenza al ribasso dei pareri motivati diventa ancora più evidente se il numero di pareri motivati è espresso in percentuale del numero complessivo di pareri⁶².



⁶⁰ Ai sensi del protocollo n. 2, ciascuno dei parlamenti nazionali o ciascuna camera di uno di questi parlamenti può, entro un termine di otto settimane a decorrere dalla data di trasmissione di un progetto di atto legislativo nelle lingue ufficiali dell'UE, emettere un parere motivato che espone le ragioni per le quali ritiene che il progetto in causa non sia conforme al principio di sussidiarietà. Cfr. anche la nota 61.

⁶¹ Questo dato si riferisce al numero complessivo di pareri motivati pervenuti dalle camere parlamentari nel 2023 in virtù del protocollo n. 2. Cfr. anche nota 20 e allegato 1 per l'elenco dei documenti della Commissione per i quali questa ha ricevuto un parere motivato.

⁶² Dato il numero piuttosto esiguo di pareri motivati, un loro seppur lieve incremento può comportare un aumento apparentemente straordinario della relativa percentuale. Il tal modo si spiega il "balzo" registrato tra il 2021 e il 2022, dovuto non da ultimo dalla proposta di legge elettorale del Parlamento europeo che ha dato luogo a otto pareri motivati (cfr. la relazione annuale della Commissione per il 2022, COM(2023) 640 final, pag. 10).



Nota: la linea tratteggiata rappresenta la tendenza lineare.

Nel 2023 (come nel 2022) la maggior parte dei pareri motivati proveniva da un unico parlamento nazionale. Nel 2023 il parlamento italiano ha emesso nove pareri motivati: sei provenienti dalla Camera dei Deputati e tre dal Senato della Repubblica. Il *Riksdag* svedese ha emesso cinque pareri motivati nel 2023, pari al 23 % del totale (nel 2022 aveva emesso 14 pareri motivati, più del 40 % di tutti i pareri motivati). Insieme, questi **due parlamenti hanno emesso due terzi di tutti i pareri motivati** ricevuti nel 2023.

Gli altri pareri motivati del 2023 sono stati emessi dal *Sénat* francese (tre pareri) e dalla *Poslanecká sněmovna* ceca, dall'*Országgyűlés* ungherese, dal *Vouli ton Antiprosopon* cipriota, dalla *Eerste Kamer* e dalla *Tweede Kamer* dei Paesi Bassi (un parere ciascuno). Ciò significa che 9 dei 39 parlamenti o camere nazionali di sette Stati membri hanno emesso pareri motivati nel 2023 (13 nel 2022, 7 nel 2021 e 8 nel 2020).

Dal punto di vista tematico, i 22 pareri motivati ricevuti nel 2023 erano distribuiti in modo frammentario e riguardavano **14 diverse proposte della Commissione**, nessuna delle quali ha ricevuto più di tre pareri motivati. Sei di tali proposte erano relative alla priorità principale della Commissione⁶³ "Un Green Deal europeo", tre a "Un'Europa pronta per l'era digitale", tre a "Un nuovo slancio per la democrazia europea" e due a "Un'economia al servizio delle persone".

La proposta che ha portato all'emissione di pareri motivati corrispondenti al maggior numero di voti dei parlamenti nazionali⁶⁴ nel 2023 è stata la proposta sulle piante ottenute mediante alcune nuove tecniche genomiche⁶⁵, che ha dato luogo a due pareri motivati, corrispondenti a quattro voti.

⁶³ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024_it.

⁶⁴ Ciascun parlamento nazionale dispone di due voti. Ogni camera nei sistemi bicamerali dispone di un voto.

⁶⁵ COM(2023) 411 final.

Tuttavia non ha raggiunto la soglia per una risposta aggregata da parte della Commissione⁶⁶, e tantomeno per il "cartellino giallo" che imporrebbe alla Commissione di motivare il mantenimento, la modifica o il ritiro della proposta. Sei altre proposte hanno ricevuto tra i due e i tre pareri motivati, corrispondenti a due o tre voti. Le restanti sette proposte hanno dato luogo soltanto a un parere motivato (per maggiori dettagli cfr. l'allegato 1).

La parte 3.2 tratta i principali casi di proposte che hanno dato luogo a più di un parere motivato.

3.2 CASI PRINCIPALI

Nell'ambito della priorità principale della Commissione "Un Green Deal europeo", la proposta di regolamento **sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio**⁶⁷ ha dato luogo al maggior numero di pareri nel 2023: tre pareri motivati⁶⁸ e sei pareri nel contesto del dialogo politico⁶⁹.

Nei loro pareri motivati, entrambe le camere italiane hanno dichiarato di non ritenere necessaria una normativa a livello dell'UE, in particolare per promuovere i modelli di riutilizzo, a scapito dei modelli di riciclaggio efficaci a livello nazionale. Il *Sénat* francese ha sottolineato il rischio di compromettere una normativa nazionale più ambiziosa in relazione all'uso dell'articolo 114 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea come unica base giuridica e ha evidenziato la necessità di rispettare il principio della neutralità tecnologica in relazione all'obbligo di istituire sistemi di deposito cauzionale e restituzione per bottiglie di plastica monouso e lattine metalliche. La Camera dei Deputati italiana ha ritenuto che gli Stati membri che riciclano grandi quantità di rifiuti di imballaggio debbano essere esentati dall'obbligo di riutilizzo e di istituzione di sistemi di deposito cauzionale e restituzione. Tutte e tre le camere hanno ritenuto che una direttiva sarebbe stata uno strumento giuridico più appropriato rispetto a un regolamento e hanno indicato che il previsto ricorso agli atti delegati non dovrebbe consentire una regolamentazione da parte della Commissione che vada al di là degli elementi non essenziali. Entrambe le camere italiane hanno ritenuto che le restrizioni su determinati imballaggi monouso fossero sproporzionate e comportassero rischi per la sicurezza alimentare. Il Senato della Repubblica italiano ha inoltre ravvisato un rischio nella possibilità di riciclare gli imballaggi dei medicinali e ha chiesto di esentare tale categoria dal requisito di riciclabilità. La Camera dei Deputati italiana ha espresso preoccupazione circa le prescrizioni in materia di contenuto riciclato obbligatorio per gli imballaggi dei medicinali e per gli imballaggi a contatto con i prodotti alimentari e ha anche chiesto di ampliare l'elenco delle applicazioni che possono essere realizzate con materiali compostabili.

I pareri elaborati nel contesto del dialogo politico hanno inoltre sottolineato che la proposta dovrebbe concedere agli Stati membri una maggiore flessibilità. Analogamente al Parlamento italiano, il *Senat* polacco ha criticato la valutazione d'impatto e ha richiesto un'analisi approfondita per garantire che i nuovi obiettivi proposti siano realistici, misurabili e tecnicamente realizzabili. La *Poslanecká sněmovna* ceca ha suggerito che l'obiettivo di riduzione dei rifiuti di imballaggio dovrebbe essere calcolato sulla base della quantità di rifiuti di imballaggio prodotta per residente.

⁶⁶ La Commissione si è impegnata a replicare con una risposta aggregata se una proposta dà luogo a un numero "significativo" di pareri motivati (per "significativo" in questo contesto si intende che il numero di pareri motivati corrisponde ad almeno sette voti dei parlamenti nazionali), anche qualora la proposta non abbia portato all'emissione di un numero sufficiente di pareri motivati per raggiungere la soglia del "cartellino giallo", che comporta un riesame obbligatorio di un progetto di atto giuridico. La soglia del "cartellino giallo" è solitamente raggiunta quando il numero di pareri motivati pervenuti dai parlamenti nazionali è pari ad almeno un terzo di tutti i voti assegnati a questi ultimi (18 su 54). Per i progetti di atto legislativo presentati in relazione allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia la soglia è pari a un quarto dei voti (14 su 54).

⁶⁷ COM(2022) 677 final.

⁶⁸ Il *Sénat* francese, la Camera dei Deputati e il Senato della Repubblica italiani.

⁶⁹ *Poslanecká sněmovna* e *Senát* cechi, *Cortes Generales* spagnole, Camera dei Deputati italiana, *Senat* polacco e *Senat* rumeno.

Il *Senat* rumeno ha chiesto chiarimenti in merito alle definizioni utilizzate e alle responsabilità degli operatori economici.

Nelle sue risposte, la Commissione ha sostenuto che le misure proposte erano necessarie per garantire un'economia circolare ed evitare una crescita insostenibile dei rifiuti di imballaggio. Ha ritenuto che i sistemi di deposito cauzionale e restituzione fossero una delle misure principali per consentire il conseguimento di tali obiettivi. Ha inoltre sottolineato il fatto che gli Stati membri che raggiungono un elevato tasso di raccolta dei formati di imballaggio in questione tramite altri mezzi potrebbero decidere di non utilizzare tali sistemi. Per quanto riguarda la scelta dello strumento giuridico, la Commissione ha continuato a sostenere che un regolamento è fondamentale per conseguire gli obiettivi della proposta e che la richiesta di concedere maggiore flessibilità agli Stati membri è stata affrontata definendo chiaramente i limiti delle disposizioni giuridiche nel testo della proposta. Per quanto concerne l'imballaggio dei medicinali, la Commissione ha sottolineato che la proposta prevedeva un periodo transitorio più lungo per l'adeguamento ai requisiti di riciclabilità ed esentava i medicinali dalle prescrizioni in materia di contenuto riciclato. Per quanto riguarda le preoccupazioni circa l'impatto sulla sicurezza alimentare, la Commissione ha sostenuto che gli imballaggi monouso non accrescono la sicurezza alimentare, ma ha convenuto sulla necessità di esentare i prodotti ortofrutticoli delicati dai divieti di imballaggio. Per quanto riguarda la valutazione d'impatto e la necessità di chiarimenti, la Commissione ha spiegato che la metodologia era basata sui principi dell'impronta ambientale e ha affermato che stava collaborando con i legislatori per garantire maggiore chiarezza in merito alle definizioni e all'attribuzione delle responsabilità ai soggetti economici.

La proposta di regolamento relativo **ad alcune nuove tecniche genomiche**⁷⁰ ha dato luogo a due pareri motivati⁷¹ e sette pareri nel contesto del dialogo politico⁷². Nei loro pareri motivati, il *Vouli ton Antiprosopon* cipriota e l'*Országgyűlés* ungherese hanno ritenuto che il principio di sussidiarietà fosse stato violato dalla disposizione volta a impedire agli Stati membri di adottare misure che limitino o vietino in tutto il loro territorio o in parte di esso la coltivazione di piante ottenute mediante nuove tecniche genomiche (NGT) di categoria 2 (ossia piante che, a differenza delle piante NGT di categoria 1, non potrebbero essere presenti anche in natura o essere prodotte mediante tecniche di selezione convenzionali). Tale argomentazione è stata ribadita anche in alcuni pareri nel contesto del dialogo politico. La proposta è stata inoltre criticata per via dei motivi seguenti: una base giuridica insufficiente; preoccupazioni in merito alla trasparenza e alla libertà di scelta dei consumatori; protezione dei consumatori e impatto sui consumatori dovuto alla limitazione delle prescrizioni in materia di etichettatura per le piante NGT di categoria 1 al materiale riproduttivo vegetale; preoccupazioni circa il rispetto dei principi di proporzionalità e precauzione; e preoccupazioni circa i rischi di distorsione della concorrenza nel caso in cui alcuni selezionatori ottengano brevetti sulle NGT. I pareri comprendevano anche varie richieste, tra cui: il divieto di brevetti per le NGT di categoria 1 e l'esclusione della monopolizzazione del settore; uno studio sull'impatto dei brevetti e delle relative licenze; lo stesso livello di controllo per le piante prodotte in paesi terzi; e la regolamentazione dell'uso delle NGT sui microrganismi.

Nelle sue risposte, la Commissione ha spiegato che l'opzione di non partecipazione (opt-out) non poteva essere utilizzata per affrontare i rischi per la salute umana o animale o per l'ambiente derivanti da organismi geneticamente modificati (OGM). Tali rischi sono già stati valutati mediante una valutazione scientifica armonizzata a livello dell'UE. Inoltre l'esclusione dell'opzione di "opt-out" per le piante NGT di categoria 2 non era legata a considerazioni relative alla sicurezza di tali piante, proprio perché le piante NGT di categoria 2 sarebbero autorizzate solo se sicure. In relazione alla base giuridica, la Commissione ha sottolineato la sua coerenza con

⁷⁰ COM(2023) 411 final.

⁷¹ *Vouli ton Antiprosopon* cipriota e *Országgyűlés* ungherese.

⁷² *Senát* ceco, *Folketing* danese, *Hrvatski Sabor* croato, Senato della Repubblica italiano, *Eerste Kamer* dei Paesi Bassi, *Assembleia da República* portoghese e *Senat* rumeno.

l'attuale normativa in materia di OGM sull'emissione deliberata e l'immissione in commercio degli OGM. Per quanto riguarda l'etichettatura, la Commissione ha chiarito che l'obbligo di etichettare come geneticamente modificati i prodotti ottenuti da tali piante non rispecchierebbe adeguatamente la possibilità di ottenere lo stesso prodotto tramite mezzi convenzionali. In merito ai principi di proporzionalità e precauzione, la Commissione ha fatto riferimento al parere dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare secondo cui non vi sono nuovi pericoli specificamente legati alla mutagenesi mirata e alla cisgenesi (rispetto alle tecniche di selezione convenzionali o alle tecniche genomiche consolidate). Per quanto riguarda i brevetti e la concorrenza, la Commissione ha dichiarato di essere consapevole del fatto che la brevettabilità delle piante NGT è motivo di preoccupazione per molti e che avrebbe pertanto valutato l'impatto della brevettabilità delle piante sull'innovazione nella selezione vegetale; sull'accesso dei selezionatori al materiale e alle tecniche genetiche; sulla disponibilità di sementi per gli agricoltori; e sulla competitività globale dell'industria biotecnologica dell'UE. Ha inoltre dichiarato che avrebbe pubblicato una relazione con le sue conclusioni entro il 2026.

La proposta relativa a una **normativa sul monitoraggio del suolo**⁷³ ha ricevuto due pareri motivati⁷⁴ e tre pareri nel contesto del dialogo politico⁷⁵. All'interno di pareri motivati identici, entrambe le camere dei Paesi Bassi hanno sostenuto che gli effetti dell'inquinamento atmosferico e idrico sul suolo rappresentavano una problematica nazionale e che i benefici delle misure proposte non erano stati dimostrati per i singoli Stati membri. A loro avviso, la proposta non garantirebbe condizioni di parità in quanto riguarda gli effetti dell'inquinamento e non le relative fonti. I pareri del *Senát* ceco, del Senato della Repubblica italiano e del *Bundesrat* austriaco hanno sottolineato che gli Stati membri devono riuscire a tenere conto delle condizioni locali, delle politiche esistenti e delle competenze a livello subnazionale. Hanno inoltre evidenziato che la proposta potrebbe incrementare gli oneri amministrativi per gli Stati membri.

Nelle sue risposte, la Commissione ha sottolineato la necessità di un quadro di monitoraggio e valutazione solido con misure sulla gestione sostenibile del suolo e sui siti contaminati al fine di ottenere suoli sani entro il 2050, data la portata e l'evoluzione negativa del problema negli ultimi decenni, gli impatti transfrontalieri legati alla salute del suolo e i costi significativi della gestione dell'impatto dei suoli non sani. Ha spiegato che la sua proposta mirava ad affrontare gli impatti transfrontalieri del degrado del suolo; garantire pari condizioni di mercato e promuovere la coerenza delle politiche a livello nazionale e dell'UE, lasciando agli Stati membri la flessibilità di attuare le misure necessarie in modo da tenere conto della variabilità dei suoli, delle condizioni locali, delle politiche e delle pratiche esistenti e delle competenze a livello regionale in alcuni Stati membri. Inoltre la proposta conteneva disposizioni necessarie e adatte al conseguimento dell'obiettivo di suoli sani, riducendo tuttavia al minimo gli oneri amministrativi ad esso connessi. Agli Stati membri sarebbe concesso tempo sufficiente per attuare gradualmente la governance, i meccanismi di monitoraggio e valutazione della salute del suolo e le misure necessarie per attuare i principi della gestione sostenibile del suolo, nonché per gestire i siti contaminati.

La proposta relativa ai **livelli di prestazione in materia di emissioni di CO₂ e agli obblighi di comunicazione per i veicoli pesanti nuovi**⁷⁶ ha dato luogo a due pareri motivati⁷⁷ e a un parere sul dialogo politico⁷⁸. Entrambe le camere italiane hanno asserito che il principio di sussidiarietà non è stato rispettato in quanto gli obiettivi proposti di riduzione delle emissioni di CO₂ non erano né realizzabili né giustificati, oltre al fatto che il settore produce solo emissioni modeste. Hanno sottolineato che l'obiettivo di azzerare le emissioni per il trasporto locale mediante autobus entro il 2030 è eccessivamente ambizioso e che sono necessari incentivi dell'UE per gli investimenti. Il

⁷³ COM(2023) 416 final.

⁷⁴ Eerste Kamer e Tweede Kamer dei Paesi Bassi.

⁷⁵ *Senát* ceco, Senato italiano e *Bundesrat* austriaco.

⁷⁶ COM(2023) 88 final.

⁷⁷ Camera dei Deputati e Senato della Repubblica italiani.

⁷⁸ *Senát* ceco.

Senát ceco ha sostenuto che gli obiettivi fissati nel 2019 dovrebbero essere riesaminati solo nel 2027.

Nelle sue risposte, la Commissione ha fatto riferimento alla valutazione d'impatto dettagliata che accompagna la proposta⁷⁹, nella quale si dimostra la necessità, il valore aggiunto e la proporzionalità dell'iniziativa. Per quanto riguarda il livello di ambizione e la data di applicazione degli obiettivi, la Commissione ha ricordato che i trasporti sono l'unico settore importante dell'economia dell'UE in cui le emissioni di CO₂ sono ancora superiori a quelle del 1990 e che il trasporto su strada è responsabile di oltre il 20 % delle emissioni totali di gas a effetto serra dell'UE. Ha pertanto sottolineato che i veicoli pesanti hanno un ruolo fondamentale da svolgere nel conseguimento degli obiettivi climatici dell'UE. Secondo la valutazione d'impatto, il settore presenta un elevato potenziale di diffusione di veicoli a emissioni zero. L'introduzione di autobus a emissioni zero all'interno del parco veicoli avverrebbe in modo graduale e gli Stati membri che incontrano difficoltà potrebbero, in determinate circostanze, escludere un numero limitato di autobus dall'ambito di applicazione normativo. Per quanto riguarda gli investimenti necessari per rinnovare la tecnologia del parco veicoli e l'accelerazione dell'adeguamento dell'industria, la Commissione ha segnalato una serie di opportunità di finanziamento dell'UE.

Nell'ambito della priorità "Un nuovo slancio per la democrazia europea", la proposta di direttiva sulla **lotta contro la corruzione**⁸⁰ ha dato luogo a due pareri motivati⁸¹ e a sei pareri nel contesto del dialogo politico⁸². Il *Riksdag* svedese ha ritenuto che la proposta di direttiva violerebbe il principio di sussidiarietà vietando a chi è stato perseguito per corruzione di candidarsi alle elezioni per cariche pubbliche. Questo punto è stato condiviso dalla Camera dei Deputati italiana, che non concorda con l'obbligo per tutti gli Stati membri di considerare l'abuso di ufficio come reato. Anche l'immunità e il diritto di eleggibilità sono stati un tema centrale dei pareri nel contesto del dialogo politico. Il Senato della Repubblica italiano ed entrambe le camere austriache hanno sottolineato che le norme sulla revoca dell'immunità dovrebbero essere di sola competenza dei parlamenti nazionali. Anche le due camere ceche hanno espresso dubbi su tale disposizione, soprattutto in considerazione della sussidiarietà. Per contro, l'*Assembleia da República* portoghese ha affermato che la proposta di direttiva sarebbe conforme ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

Nelle sue risposte, la Commissione ha sottolineato che la proposta si limitava a quanto necessario e proporzionato per prevenire e combattere efficacemente la corruzione. Per quanto riguarda l'introduzione del reato di abuso di ufficio, la Commissione ha ritenuto che si trattasse di uno strumento importante nella lotta contro la corruzione, in quanto riguarda l'uso illecito del potere pubblico per il proprio beneficio personale e costituisce già un reato in 25 dei 27 Stati membri. Per quanto concerne il divieto di candidarsi alle elezioni, la Commissione ha ricordato che la cessazione o il divieto di ricoprire una carica pubblica (elettiva o meno) impedirebbe a coloro che sono stati condannati per corruzione di mantenere determinate posizioni di potere nell'ambito delle quali hanno svolto atti di corruzione. La Commissione ha sottolineato che la proposta di direttiva imporrebbe semplicemente ai legislatori nazionali di prevedere la possibilità di irrogare tali sanzioni supplementari, mentre la decisione finale continuerebbe a spettare ai giudici nazionali.

Nell'ambito della stessa priorità, anche la proposta di regolamento del Consiglio sul **riconoscimento della filiazione tra Stati membri**⁸³ ha dato luogo a due pareri motivati e a sei pareri nel contesto del dialogo politico. Il *Sénat* francese temeva che la proposta di regolamento del Consiglio avrebbe imposto il riconoscimento della filiazione accertata in un altro Stato membro, anche in caso di maternità surrogata. Si è pertanto opposto alla scelta di un regolamento

⁷⁹ SWD(2023) 88 final.

⁸⁰ COM(2023) 234 final.

⁸¹ Camera dei Deputati italiana e *Riksdag* svedese.

⁸² *Poslanecká sněmovna* e *Senát* cechi, *Sénat* francese, Senato della Repubblica italiano, *Nationalrat* e *Bundesrat* austriaci e *Assembleia da República* portoghese.

⁸³ COM(2022) 695 final.

del Consiglio quale tipo di strumento giuridico. Il Senato della Repubblica italiano ha espresso preoccupazione per il fatto che gli Stati membri potrebbero invocare motivi di ordine pubblico per rifiutare il riconoscimento della filiazione solo caso per caso.

Anche la maternità surrogata è stata il tema principale dei pareri nel contesto del dialogo politico. Il *Senat* rumeno ha richiesto definizioni chiare di "filiazione", "genitore" e "famiglia", e ha chiesto di evitare una situazione in cui i bambini nati da maternità surrogata possano essere automaticamente riconosciuti, anche in violazione del diritto vigente di uno Stato membro. Analogamente, il *Senát* ceco ha chiesto che la maternità surrogata sia esclusa dall'ambito di applicazione della proposta e che gli Stati membri siano autorizzati a rifiutare il riconoscimento della filiazione nei casi in cui l'elemento transfrontaliero sia stato introdotto con l'intento di eludere la normativa nazionale. La *Eerste Kamer* dei Paesi Bassi ha posto diverse domande, anche per quanto riguarda il numero di casi interessati dall'assenza di norme comuni sul riconoscimento della filiazione e i casi in cui potrebbero esistere soluzioni alternative che non richiedono il ricorso a una nuova normativa dell'UE. Il *Seimas* lituano ha espresso un parere favorevole sulla proposta, che a suo parere avrebbe un "impatto positivo", e ha chiesto chiarimenti per garantire che la clausola di ordine pubblico sia applicata nel rispetto dei diritti fondamentali. L'*Assembleia da República* portoghese e le *Cortes Generales* spagnole hanno dichiarato che la proposta era conforme ai principi di sussidiarietà e proporzionalità.

Nelle sue risposte, la Commissione ha ricordato che la Corte di giustizia dell'Unione europea aveva stabilito che la nozione di ordine pubblico doveva essere interpretata in modo restrittivo, e ha osservato che la possibilità di rifiutare il riconoscimento della filiazione per motivi di ordine pubblico non si potrebbe applicare qualora ciò determini una situazione di discriminazione. La Commissione ha inoltre sottolineato che la proposta di regolamento del Consiglio non inciderebbe sulla competenza degli Stati membri di regolamentare o vietare la maternità surrogata sul proprio territorio. Tuttavia, secondo la proposta, una volta accertata la filiazione di un figlio nato da maternità surrogata in uno Stato membro, gli altri Stati membri dovrebbero riconoscerla, in quanto il mancato riconoscimento sarebbe incompatibile con i diritti fondamentali dei figli nati da maternità surrogata.

Nell'ambito della priorità "Un'Europa pronta per l'era digitale", la proposta di regolamento relativo alla **lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali**⁸⁴ ha dato luogo a due pareri motivati⁸⁵ e a quattro pareri nel contesto del dialogo politico⁸⁶. Nei loro pareri motivati, la Camera dei Deputati italiana e il *Riksdag* svedese non hanno messo in discussione la necessità o il valore aggiunto di un'azione legislativa a livello dell'UE per porre rimedio alle carenze dell'attuale direttiva, ma hanno espresso preoccupazione per la scelta di un regolamento come strumento giuridico proposto. Temevano che vincolare l'azione degli Stati membri (fissando un termine massimo di pagamento di 30 giorni e un tasso di interesse fisso per gli interessi di mora ed escludendo la possibilità per il creditore di rinunciare al diritto agli interessi e al risarcimento in caso di ritardo di pagamento) limiterebbe la libertà contrattuale delle imprese. Le stesse preoccupazioni sono state espresse anche nei quattro pareri nel contesto del dialogo politico. Inoltre le *Houses of the Oireachtas* irlandesi hanno criticato la mancanza di distinzione tra ritardi di pagamenti e termini di pagamento lunghi e si sono opposti all'organismo proposto per l'applicazione della normativa sui ritardi di pagamento. Il *Senat* rumeno ha rilevato un potenziale impatto negativo sulle imprese, in particolare, e sull'economia in generale.

⁸⁴ COM(2023) 533 final.

⁸⁵ Camera dei Deputati italiana e *Riksdag* svedese.

⁸⁶ *Houses of the Oireachtas* irlandesi, Senato della Repubblica italiano, *Assembleia da República* portoghese e *Senat* rumeno. Nei primi quattro mesi del 2024 la Commissione ha ricevuto quattro pareri supplementari nel contesto del dialogo politico (dal *Senát* e dalla *Poslanecká sněmovna* cechi, dal *Sénat* francese e dalla *Kamra tad-Deputati* maltese) che hanno ampiamente ripreso le argomentazioni contenute nei pareri ricevuti nel 2023.

Nelle sue risposte la Commissione ha sottolineato che la lotta contro i ritardi di pagamento e i termini ingiustificatamente lunghi è necessaria per proteggere la resilienza delle catene di approvvigionamento e rafforzare la competitività delle PMI. Ha sottolineato come fosse emerso dalla sua valutazione d'impatto che il massimale di 30 giorni proposto per il pagamento rappresentava un'opzione più efficace sotto il profilo dei costi per promuovere una cultura dei pagamenti rapidi rispetto a termini di pagamento più lunghi. Questa è stata anche l'opzione più apprezzata dai portatori di interessi e dalle PMI nelle consultazioni pubbliche e raccomandata dal Parlamento europeo e dalla piattaforma "Fit for Future". La Commissione ha spiegato di non aver operato una distinzione tra ritardi di pagamento e termini di pagamento lunghi, in quanto si verificavano ritardi di pagamento anche quando ai creditori si imponevano termini di pagamento lunghi. Un regolamento era giustificato dalla necessità di stabilire norme più rigorose e più snelle che possano essere applicate allo stesso modo in tutti gli Stati membri. La valutazione d'impatto aveva individuato l'assenza di disposizioni per monitorare il rispetto e l'applicazione delle norme come uno dei principali punti deboli dell'attuale direttiva. La Commissione aveva pertanto proposto di istituire autorità di contrasto obbligatorie, lasciando nel contempo ampia flessibilità agli Stati membri per designare le autorità esistenti o crearne di nuove. La Commissione ha inoltre messo in luce i vantaggi economici di una migliore cultura dei pagamenti che aumenterebbe e rafforzerebbe la fiducia nel contesto imprenditoriale dell'UE.

4. DIALOGO POLITICO SCRITTO CON I PARLAMENTI NAZIONALI

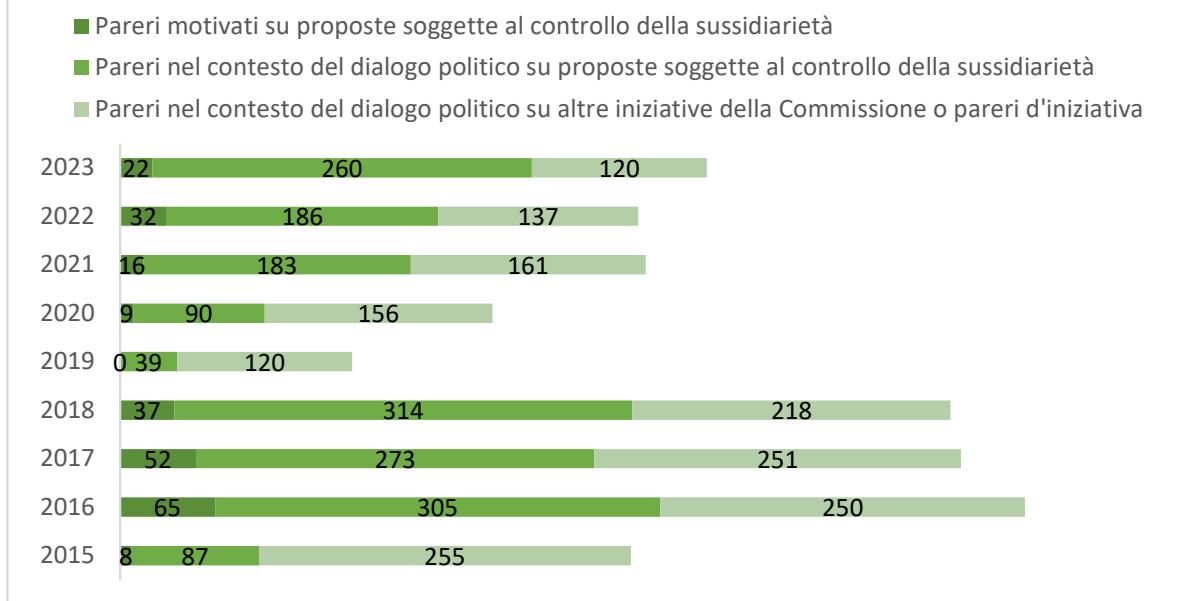
Oltre al meccanismo di controllo della sussidiarietà stabilito dal protocollo n. 2, i rapporti tra la Commissione e i parlamenti nazionali riguardano un ventaglio di altre attività e in particolare il dialogo politico introdotto nel 2006. Tale dialogo prevede scambi scritti su ogni iniziativa della Commissione in merito alla quale i parlamenti nazionali desiderino fornire contributi o su qualsiasi tema che essi intendano sollevare di propria iniziativa. Comprende anche il dialogo politico orale (descritto al capitolo 5).

4.1 OSSERVAZIONI GENERALI

Nel 2023 i parlamenti nazionali hanno trasmesso un totale di **402 pareri** alla Commissione. È stata la prima volta dal 2008 che la Commissione ha ricevuto un numero più elevato di pareri nell'ultimo anno completo del suo mandato rispetto all'anno precedente. Come già indicato nella presente relazione annuale, si è trattato di un fatto insolito, in contrasto con la tendenza evidenziata nella relazione annuale per il 2022, secondo cui il numero dei pareri dei parlamenti nazionali in genere raggiunge il picco a metà di ciascun mandato della Commissione⁸⁷. Tuttavia, come già indicato nella relazione annuale per il 2022, il numero complessivo di pareri ricevuti durante la Commissione von der Leyen rimane notevolmente inferiore a quello dei pareri ricevuti durante le commissioni Barroso II e Juncker.

⁸⁷ Le *Cortes Generales* spagnole, che si sono collocate al primo o al secondo posto negli ultimi tre anni a livello di dialogo politico con la Commissione, hanno formulato pareri solo durante i primi quattro mesi del 2023 a causa delle elezioni parlamentari in Spagna.

Tipi di pareri dei parlamenti nazionali



Di questi 402 pareri, 282 (70 %) riguardavano proposte legislative soggette al meccanismo di controllo della sussidiarietà⁸⁸. Gli altri 120 pareri (30 %) concernevano prevalentemente iniziative non legislative (ad esempio le comunicazioni) oppure erano pareri d'iniziativa non collegati direttamente a un'iniziativa della Commissione. Quest'ultima percentuale è la più bassa durante l'attuale mandato. Ciò indica che nel 2023 i parlamenti nazionali hanno concentrato l'analisi delle iniziative della Commissione in misura ancora maggiore rispetto agli anni precedenti sui progetti di atti legislativi soggetti al controllo della sussidiarietà (escludendo quindi le proposte in settori in cui l'UE ha competenze esclusive, come il commercio o la concorrenza). Suggerisce inoltre che la diminuzione del numero di pareri motivati registrata negli ultimi anni non sia dovuta a un esame meno rigoroso delle proposte della Commissione. Tale ipotesi è corroborata anche dall'elevato numero di pareri ricevuti nel contesto del dialogo politico che confermano esplicitamente il rispetto del principio di sussidiarietà da parte delle rispettive proposte.

In seno alla Commissione le questioni sollevate dai parlamenti o dalle camere nazionali sono specificamente segnalate ai competenti commissari e servizi, oltre che, per le proposte legislative, ai suoi rappresentanti che partecipano ai negoziati tra i colegislatori.

4.2 PARTECIPAZIONE E PORTATA

Al pari degli anni precedenti si sono registrate variazioni sensibili tra i diversi parlamenti nazionali per quanto riguarda il numero di pareri trasmessi alla Commissione. Il numero dei parlamenti o delle camere nazionali che non hanno formulato pareri è leggermente aumentato⁸⁹, passando da 7 a 9 camere⁹⁰ su un totale di 39 (cfr. allegato 2). Ciò significa che nel 2023 i parlamenti di sei Stati membri⁹¹ (cinque nel 2022) non hanno preso parte al dialogo politico scritto sotto forma di invio di pareri formalmente adottati. Tuttavia è opportuno ricordare che tra i sei che non hanno emesso

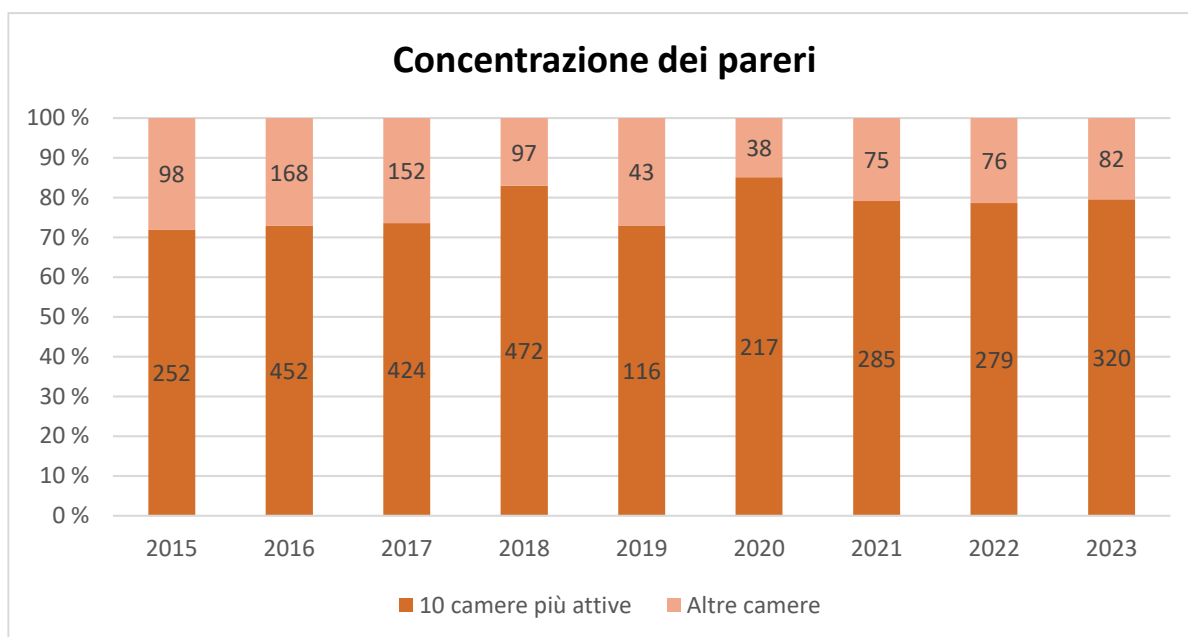
⁸⁸ Per maggiori informazioni sul meccanismo di controllo della sussidiarietà e sul dialogo politico, cfr. https://commission.europa.eu/law/law-making-process/adopting-eu-law/relations-national-parliaments_it. Le proposte legislative concernenti i settori per cui l'UE ha competenza esclusiva non sono soggette al controllo della sussidiarietà da parte dei parlamenti nazionali.

⁸⁹ 2022: 7; 2021: 8; 2020: 12; 2019: 17; 2018: 10.

⁹⁰ Cfr. allegato 3.

⁹¹ I parlamenti nazionali di Bulgaria, Grecia, Estonia, Lettonia, Malta e Slovenia.

alcun parere figuravano, ad esempio, il *Riigikogu* estone, che ha utilizzato lettere dirette per comunicare con la Commissione, e il *Državni svet* sloveno, che ha organizzato visite dei propri parlamentari presso la Commissione.



Le **10 camere più attive hanno emesso 320 pareri (80 % del totale)**. Ciò era in linea con la media degli ultimi anni⁹². Nel 2023 le camere in questione erano le seguenti: il *Senát* ceco e l'*Assembleia da República* portoghese (41 pareri ciascuno), la *Poslanecká sněmovna* ceca e la Camera dei Deputati italiana (36 pareri ciascuno), il *Bundesrat* tedesco e la *Camera Deputaților* rumena (35 pareri ciascuno), il *Senat* rumeno (29 pareri), il Senato della Repubblica italiano (26 pareri), le *Cortes Generales* spagnole (24 pareri) e il *Sénat* francese (17 pareri). Si tratta delle stesse camere più attive negli ultimi anni. L'allegato 2 illustra in dettaglio il numero di pareri trasmessi da ogni camera.

La natura dei pareri variava altresì da un parlamento (o camera) nazionale all'altro. Alcuni si sono concentrati principalmente sulla verifica della conformità di una proposta della Commissione ai principi di sussidiarietà e proporzionalità. Altri hanno formulato osservazioni più dettagliate sul contenuto delle proposte o hanno trasmesso pareri d'iniziativa che non facevano riferimento a una proposta concreta della Commissione. Tra i temi ricorrenti dei 25 pareri d'iniziativa figuravano non solo la Striscia di Gaza, il conflitto israelo-palestinese e il trasferimento forzato di civili ucraini, compresi i minori, verso la Russia, , bensì anche questioni politiche specifiche quali l'energia nucleare, l'aborto e le relazioni esterne.

È opportuno sottolineare che nel 2023 sono stati ricevuti diversi nuovi tipi di comunicazioni da parte dei parlamenti nazionali. Ad esempio, due camere hanno reagito alla discussione di proposte legislative mediante un parere presentato durante i negoziati di trilaterale (il *Sénat* francese sulla proposta di regolamento sull'intelligenza artificiale) o tramite diversi pareri consecutivi da parte dello stesso parlamento emessi in diverse fasi del processo legislativo (i quattro pareri del *Bundesrat* tedesco sulla proposta di regolamento dell'UE sulla libertà dei media). 14 parlamenti nazionali hanno presentato una dichiarazione comune alle istituzioni dell'UE in vista di un trilaterale, invitandole a garantire che il rischio di strumentalizzazione della migrazione sarebbe stato adeguatamente affrontato durante i negoziati di trilaterale sulla revisione del codice frontiere Schengen. L'*Eduskunta* finlandese ha presentato un parere d'iniziativa su diversi progetti di atti

⁹² 2022: 79 %; 2021: 79 %; 2020: 85 %; 2019: 73 %; 2018: 83 %; 2017: 74 %; 2016: 73 %.

delegati e di esecuzione relativi ai materiali a contatto con l'acqua potabile (il primo caso di presentazione relativa a progetti di atti delegati e di atti di esecuzione).

4.3 ARGOMENTI PRINCIPALI DEI PARERI NEL DIALOGO POLITICO

Per quanto riguarda le singole iniziative su cui sono state formulate più osservazioni, i parlamenti nazionali hanno trasmesso il maggior numero di pareri sul **programma di lavoro della Commissione per il 2023**, sulla proposta relativa agli **imballaggi e ai rifiuti di imballaggio** *⁹³ e sulla proposta relativa alle **piante ottenute mediante alcune nuove tecniche genomiche, nonché agli alimenti e ai mangimi da esse derivati** * (nove pareri ciascuno); sulla proposta relativa alla **creazione di un certificato europeo di filiazione** * e sulla proposta relativa alla **lotta contro la corruzione** * (otto pareri ciascuna); sulla proposta relativa alla **qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa** e sulla proposta che istituisce un **quadro di certificazione dell'Unione per gli assorbimenti di carbonio** (sette pareri ciascuna); sulla proposta di una **legge europea per la libertà dei media**, sulla proposta relativa al **trattamento delle acque reflue urbane**, sulla proposta di un **codice dell'Unione relativo ai medicinali per uso umano**, sulla proposta relativa ai **medicinali per uso umano e alle norme che disciplinano l'Agenzia europea per i medicinali**, sulla proposta relativa ai **requisiti per i quadri di bilancio** degli Stati membri, sulla proposta di una **normativa sul monitoraggio del suolo** * e sulla proposta relativa alla **lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali** * (sei pareri ciascuna).

Come negli anni precedenti, un numero crescente di parlamenti nazionali⁹⁴ ha analizzato il **programma di lavoro della Commissione per il 2023** ⁹⁵, che nel 2023 ha dato luogo a nove pareri (oltre a un parere già emesso nel 2022). Ciò ha fatto sì che diventasse il documento della Commissione che ha ricevuto il maggior numero di pareri nel contesto del dialogo politico, il che significa anche che il programma di lavoro della Commissione per il 2023 ha dato luogo al maggior numero di pareri emessi su qualsiasi programma di lavoro della Commissione fino a quel momento. Il numero di pareri è stato notevolmente superiore ai sei pareri emessi per il programma di lavoro della Commissione per il 2022 (cinque pareri ricevuti nel 2022 e uno nel 2021). Anche i controlli senza l'emissione di un parere risultano elevati⁹⁶. Nel complesso, ciò dimostra il maggiore utilizzo strategico che i parlamenti nazionali hanno fatto dello strumento specifico di emissione di pareri sul programma di lavoro della Commissione, al fine di sottolineare il proprio sostegno alle priorità e alle iniziative della Commissione che erano state annunciate, mettendole in relazione alle rispettive priorità politiche nazionali, nonché di segnalare le peculiarità nazionali che, a loro avviso, dovrebbero essere prese in considerazione.

⁹³ L'allegato 3 elenca le iniziative della Commissione che hanno dato luogo ad almeno cinque pareri. La presente sezione offre una panoramica in relazione alle sei principali priorità della Commissione per le quali sono stati ricevuti almeno sei pareri. I pareri riguardanti le proposte contrassegnate da un asterisco (*) non sono stati inclusi in questa sezione in quanto hanno dato luogo ad almeno due pareri motivati e sono pertanto già trattati nella parte 3.2 della presente relazione.

⁹⁴ Il *Sénat* francese, lo *Hrvatski Sabor* croato, il *Seimas* lituano, la *Chambre des députés* lussemburghese, l'*Országgyűlés* ungherese, la *Tweede Kamer* e l'*Eerste Kamer* dei Paesi Bassi, l'*Assembleia da República* portoghese e il *Senat* rumeno hanno inviato pareri nel 2023. Il *Riksdag* svedese ha inviato un parere alla fine del 2022. Sono stati emessi sei pareri di questo tipo sul programma di lavoro della Commissione per il 2022.

⁹⁵ COM(2022) 548 final.

⁹⁶ Secondo la 41ª relazione semestrale dal titolo "Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny" redatta nel marzo 2024 dal segretariato della COSAC, solo 8 dei 34 parlamenti/camere nazionali che hanno risposto alle domande sul programma di lavoro della Commissione hanno dichiarato di non aver esaminato tale documento (ad eccezione del *Sénat/Senaat* belga, del *Bundestag* tedesco e dei parlamenti nazionali bicamerali di Irlanda, Spagna e Austria, tutti hanno fornito un'unica serie di risposte al questionario). La relazione è disponibile all'indirizzo <https://ipexl.europarl.europa.eu/IPEXL-WEB/conferences/cosac/event/8a8629a88c42a971018c43c0bdee000a>.

Nei loro pareri sul programma di lavoro della Commissione per il 2023, i parlamenti nazionali hanno fatto riferimento all'impatto della guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina, hanno incoraggiato la Commissione a sostenere l'Ucraina per tutto il tempo necessario e si sono dichiarati favorevoli all'allargamento dell'UE. Tre camere hanno richiesto una riforma del mercato dell'energia elettrica. Tenendo conto delle elezioni del Parlamento europeo del 2024, cinque camere hanno sottolineato l'importanza del "pacchetto per la difesa della democrazia" della Commissione, compresa l'iniziativa volta a proteggere la sfera democratica dell'UE da influenze straniere occulte. L'*Országgyűlés* ungherese ha criticato la legge europea per la libertà dei media per quella che a suo avviso rappresentava una limitazione fondamentale della competenza degli Stati membri nel settore dei media. Tre camere hanno sottolineato l'importanza di un riesame della governance economica e due di esse hanno altresì sottolineato l'importanza di rafforzare l'euro (anche nella sua forma digitale). Quattro camere hanno evidenziato l'importanza di rafforzare la sicurezza e la difesa in diverse forme (compresa la difesa spaziale, il rafforzamento delle frontiere esterne dell'UE, un'azione efficace contro i flussi migratori illegali e le reti della tratta di esseri umani e la strategia marittima). Tutte le camere hanno riconosciuto l'importanza di elaborare un quadro più adeguato per la migrazione. Il *Sénat* francese ha richiesto programmi di lavoro più trasparenti e completi e chiede che la Commissione sostenga sistematicamente le sue iniziative legislative mediante valutazioni d'impatto⁹⁷.

Nelle sue risposte, la Commissione ha sottolineato che il programma di lavoro della Commissione per il 2023 aveva come obiettivo quello di continuare a sostenere la ripresa dell'UE dalla pandemia di COVID-19, nonché di rispondere alle esigenze urgenti insorte a causa della guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina e delle conseguenti crisi dell'energia e del costo della vita. Le recenti crisi hanno inoltre evidenziato la necessità di accelerare la realizzazione delle priorità della Commissione, in particolare la lotta ai cambiamenti climatici e il completamento della transizione digitale. Le numerose iniziative correlate del programma di lavoro della Commissione per il 2023 dimostrano il chiaro impegno della Commissione a dare seguito alle raccomandazioni formulate dalla Conferenza sul futuro dell'Europa. La Commissione ha indicato di aver dato priorità alla realizzazione di un'Europa verde, priva di emissioni di carbonio e digitale con una solida base economica fondata sul mercato unico. La Commissione ha sottolineato che gli attacchi di disinformazione nei confronti della sfera democratica e mediatica dell'UE sono fonte di crescente preoccupazione, in particolare negli ultimi anni e nel contesto dell'invasione della Russia nei confronti dell'Ucraina. La Commissione aveva intrapreso azioni decisive nell'ambito del piano d'azione per la democrazia europea per promuovere elezioni libere ed eque, salvaguardare il pluralismo dei media e contrastare la disinformazione.

Nell'ambito della priorità "Un Green Deal europeo", diverse proposte hanno richiamato una notevole attenzione da parte dei parlamenti nazionali senza dare luogo ad alcun parere motivato: la proposta di **regolamento sugli assorbimenti di carbonio**, la proposta di **direttiva relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa** e la proposta di **direttiva concernente il trattamento delle acque reflue urbane**.

La proposta di regolamento che istituisce un quadro di certificazione dell'UE per gli **assorbimenti di carbonio**⁹⁸ ha dato luogo a sette pareri⁹⁹. Diverse camere hanno espresso dubbi in merito alla compatibilità del quadro dell'UE con i regimi nazionali e hanno ravvisato la necessità di

⁹⁷ Anche nei rari casi in cui una valutazione d'impatto non sia presentata insieme a una proposta (sebbene sarebbe stata in linea di principio necessaria, ma non sia stato concretamente possibile presentarla e sia stata quindi concessa una deroga, ad esempio in ragione della sua urgenza), la Commissione fornisce in ogni caso "un documento analitico sotto forma di documento di lavoro dei servizi della Commissione contenente gli elementi probanti alla base della proposta e le stime dei costi" entro tre mesi dall'adozione dell'iniziativa, secondo gli orientamenti della Commissione per legiferare meglio (SWD(2021) 305 final).

⁹⁸ COM(2022) 672 final.

⁹⁹ *Bundesrat* tedesco, *Cortes Generales* spagnole, Camera dei Deputati italiana, *Seimas* lituano, *Eerste Kamer* dei Paesi Bassi, *Assembleia da República* portoghese e *Senat* rumeno.

chiarimenti in merito alla governance e al finanziamento dei quadri di certificazione, nonché all'istituzione di un registro dell'UE sulle attività di assorbimento del carbonio. Alcune hanno espresso preoccupazione per gli oneri amministrativi derivanti dall'istituzione di questo nuovo quadro e hanno messo in discussione la delega di poteri alla Commissione.

Nelle sue risposte, la Commissione ha sottolineato che, ai sensi della sua proposta di regolamento, gli Stati membri potrebbero, a determinate condizioni, chiedere il riconoscimento da parte dell'UE di qualsiasi sistema di certificazione nazionale esistente; che la sua proposta prevedeva disposizioni volte a ridurre al minimo i costi di certificazione e che i gestori sarebbero in grado di ridurre i costi di monitoraggio e comunicazione utilizzando le metodologie di certificazione adottate dalla Commissione e le tecnologie di telerilevamento (ad esempio Copernicus). La Commissione ha inoltre spiegato che i criteri di qualità dell'UE dovrebbero essere attuati attraverso metodologie tecniche di certificazione adattate all'ampia gamma di attività di assorbimento del carbonio esistenti. Ciò richiederebbe un approfondito lavoro tecnico e un'ampia consultazione dei portatori di interessi e potrebbe essere realizzato al meglio mediante atti delegati.

La proposta di **direttiva relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa** (rifusione)¹⁰⁰ ha dato luogo a sette pareri nel contesto del dialogo politico¹⁰¹. Diverse camere hanno ritenuto che l'obiettivo di azzerare l'inquinamento atmosferico sarebbe stato difficile da conseguire e che gli obiettivi fissati nella proposta fossero troppo ambiziosi o avessero un'incidenza sul bilancio eccessiva. Una camera ha riscontrato una mancanza di attenzione nella gestione dell'inquinamento atmosferico transfrontaliero causato dai paesi limitrofi. Una camera ha sottolineato la necessità di un meccanismo di responsabilità congiunta che coinvolga sia l'UE che gli Stati membri (come nella normativa europea sul clima) e ha insistito sulla necessità di garantire un'adeguata interazione tra i pilastri della normativa in materia di emissioni (compresi i valori limite proposti per il 2030 e la norma sulle emissioni Euro 7). Una camera ha proposto di includere nella direttiva standard di qualità dell'aria interna e norme per le emissioni odorose. Due camere hanno ritenuto che il diritto al risarcimento dei danni alla salute fosse troppo ampio, in quanto includeva persino la possibilità di un'azione collettiva per chiedere il risarcimento dei danni alla salute derivanti dal mancato rispetto degli standard di qualità dell'aria e non era previsto alcun termine per le richieste.

Nelle sue risposte, la Commissione ha sottolineato che mirava a definire un percorso credibile per conseguire l'obiettivo di azzeramento dell'inquinamento atmosferico entro il 2050, fissando obiettivi di qualità dell'aria ambiziosi ma realizzabili. La direttiva proposta non può essere equiparata alla normativa europea sul clima, in quanto le emissioni di gas a effetto serra provocano gli stessi effetti indipendentemente dal luogo in cui sono state emesse, mentre gli impatti sulla qualità dell'aria variano a seconda delle circostanze e delle misure locali. Per quanto riguarda le questioni transfrontaliere, la direttiva proposta rafforzerebbe le modalità di cooperazione e di rapido scambio di informazioni tra gli Stati membri al fine di sanare le violazioni delle norme in materia di qualità dell'aria dovute all'inquinamento atmosferico transfrontaliero. La Commissione ha convenuto che il contesto politico si è ulteriormente evoluto dopo l'adozione della proposta, in parte per via dell'adozione della proposta di norme Euro 7. Le autorità competenti dovrebbero tenerne conto in sede di elaborazione di una strategia per la qualità dell'aria e di piani per la qualità dell'aria. La qualità dell'aria interna e le emissioni odorose non rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva proposta. La Commissione ha sottolineato che la proposta mirava a stabilire un diritto effettivo per le persone di chiedere e ottenere un risarcimento dei danni arrecati alla salute umana, compresa la possibilità di un'azione collettiva.

¹⁰⁰ COM(2022) 542 final.

¹⁰¹ *Senát e Poslanecká sněmovna cechi, Bundesrat tedesco, Cortes Generales spagnole, Senato della Repubblica italiana, Assembleia da República portoghese e Senat rumeno.*

La proposta di rifusione della **direttiva concernente il trattamento delle acque reflue urbane**¹⁰² ha dato luogo a sei pareri¹⁰³. La maggior parte dei pareri era favorevole alla proposta, ma alcune camere hanno ritenuto che fosse difficile conseguire la neutralità energetica in questo settore entro il 2040 a causa della crescente domanda di trattamento delle acque reflue urbane connessa allo sviluppo delle attrezzature tecnologiche e della necessità di elevati livelli di investimento. Sono state espresse opinioni differenti in merito al regime proposto di responsabilità estesa del produttore: due camere hanno espresso il loro sostegno esplicito e una ha suggerito di estenderlo anche ad altri settori. Un'altra camera ha sostenuto che non è possibile evitare completamente l'esposizione delle acque reflue ai residui tossici per tutti i prodotti farmaceutici e che occorre tenere conto della competitività e dell'innovazione dell'industria farmaceutica dell'UE. Una camera ha segnalato che l'estensione proposta dei compiti di monitoraggio e la fornitura di informazioni aumenterebbero notevolmente gli oneri amministrativi a carico delle autorità e degli operatori. Due camere si sono opposte a quello che ritengono essere un ricorso eccessivo agli atti delegati.

Nelle sue risposte, la Commissione ha insistito sul fatto che il conseguimento della neutralità energetica del trattamento delle acque reflue urbane è fattibile, anche considerando il rafforzamento dei requisiti in materia di trattamento inclusi nella proposta. L'investimento iniziale per conseguire i nuovi obiettivi avrebbe luogo tra il 2030 e il 2040. Ciò renderebbe il settore delle acque reflue più resiliente alla volatilità dei prezzi dell'energia e contribuirebbe all'indipendenza energetica dell'UE. Per quanto riguarda la proposta di estensione del regime di responsabilità del produttore, la Commissione ha fatto riferimento alla sua valutazione d'impatto, dalla quale è emerso che l'impatto economico sul settore farmaceutico sarebbe marginale e neutro per la competitività globale dell'industria dell'UE, in quanto gli importatori e i produttori dell'UE ne risentirebbero in egual misura. Per quanto riguarda gli obblighi di monitoraggio e di informazione, la Commissione ha assicurato di aver elaborato la proposta in modo da ridurre al minimo l'onere derivante dagli accresciuti obblighi di comunicazione.

Nell'ambito della priorità "Un nuovo slancio per la democrazia europea", la proposta di una **legge europea per la libertà dei media**¹⁰⁴ nel 2023 ha dato luogo alla formulazione di sei pareri¹⁰⁵, oltre ai 12 già ricevuti nel 2022¹⁰⁶. I parlamenti nazionali hanno continuato a mettere in discussione l'ingerenza nelle competenze nazionali nel settore del pluralismo dei media, le disposizioni per la valutazione delle concentrazioni del mercato dei media e l'indipendenza del comitato europeo per i servizi di media. Diverse camere hanno chiesto un ulteriore rafforzamento delle norme per la protezione dei giornalisti, anche per quanto riguarda la protezione dai procedimenti giudiziari abusivi. Diverse camere hanno inoltre chiesto di rafforzare le disposizioni sulle piattaforme online di grandi dimensioni, obbligandole a rendere pubblici i motivi della rimozione dei contenuti. Una camera ha chiesto il divieto di bloccare i contenuti pubblicati online senza previa verifica da parte di un essere umano. Una camera, il *Bundesrat* tedesco, ha inviato quattro pareri su questa proposta durante il ciclo legislativo (gli ultimi due nel 2023). Nel suo terzo parere ha espresso preoccupazioni in merito all'ingerenza nelle competenze nazionali e all'orientamento dell'avvio dei negoziati di trilatero. Nel quarto parere ha ribadito le sue principali argomentazioni per la fase finale dei negoziati di trilatero.

Nelle sue risposte, la Commissione ha sottolineato di aver pienamente riconosciuto e preservato nella proposta le competenze degli Stati membri in materia di pluralismo dei media e che l'atto proposto non modificherebbe la capacità degli Stati membri di definire concretamente il mandato, l'organizzazione e il finanziamento del servizio pubblico radiotelevisivo. La Commissione ha

¹⁰² COM(2022) 541 final.

¹⁰³ *Senát e Poslanecká sněmovna* cechi, *Bundesrat* tedesco, *Cortes Generales* spagnole, Senato della Repubblica italiano e *Bundesrat* austriaco.

¹⁰⁴ COM(2022) 457 final.

¹⁰⁵ *Bundesrat* tedesco (due pareri nel 2023), *Assemblée nationale* francese, Senato della Repubblica e Camera dei Deputati italiani ed *Eerste Kamer* dei Paesi Bassi.

¹⁰⁶ Cfr. la relazione annuale per il 2022: COM(2023) 640 final.

ribadito il suo impegno a rafforzare la protezione dei giornalisti attraverso l'atto proposto e la proposta di direttiva sulla protezione delle persone attive nella partecipazione pubblica da procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi. Per quanto riguarda il comitato europeo per i servizi di media, ha sottolineato che l'indipendenza del comitato è garantita dal fatto che esso è composto da autorità nazionali indipendenti di regolamentazione dei media ed è ulteriormente rafforzata dal suo processo decisionale, che richiede una maggioranza di due terzi dei suoi membri. Per quanto concerne la valutazione delle concentrazioni del mercato dei media, la Commissione ha posto l'accento sul suo approccio di armonizzazione minima, che lascia un ampio margine di discrezionalità agli Stati membri per tenere conto delle loro tradizioni normative e delle specificità dei rispettivi mercati nazionali dei media. Per quanto riguarda le piattaforme online di grandi dimensioni, la Commissione ha ricordato che le piattaforme online di dimensioni molto grandi sono tenute a rendere pubblici i motivi delle sospensioni e delle restrizioni dei contenuti.

Nell'ambito della priorità "Promozione dello stile di vita europeo", la **revisione della normativa farmaceutica di base dell'UE** ha suscitato un notevole interesse da parte dei parlamenti nazionali. La proposta di un **codice dell'Unione relativo ai medicinali per uso umano**¹⁰⁷ e la proposta che istituisce le procedure dell'UE per **l'autorizzazione e la sorveglianza dei medicinali per uso umano** e che definisce **le norme che disciplinano l'Agenzia europea per i medicinali**¹⁰⁸ hanno dato luogo a sei pareri ciascuna¹⁰⁹. Alcune camere hanno esaminato anche gli altri due documenti inclusi nel pacchetto: la comunicazione della Commissione che la accompagna¹¹⁰ e una proposta di raccomandazione del Consiglio per **combattere la resistenza antimicrobica**¹¹¹. Alcune delle preoccupazioni espresse dai parlamenti nazionali nei loro pareri si riferivano a una presunta violazione del principio di proporzionalità; alla riduzione della durata standard dell'esclusiva di mercato per i medicinali orfani; alla modifica della disposizione Bolar che riguarda le esenzioni rispetto ai diritti conferiti dai brevetti; ai siti di produzione decentrati di medicinali e all'uso di voucher.

Nelle sue risposte, la Commissione ha sostenuto che le proposte non vanno al di là di quanto necessario per conseguire gli obiettivi della revisione. Ha riconosciuto la riduzione di un anno della durata standard dell'esclusiva di mercato per i medicinali orfani, ma ha spiegato che per alcuni di essi la durata sarebbe stata prorogata di tre anni al fine di promuovere la ricerca e lo sviluppo. Ha inoltre spiegato che la modifica proposta della disposizione Bolar era volta ad agevolare l'ingresso sul mercato dei medicinali generici immediatamente dopo la scadenza dei periodi di protezione normativa. La Commissione ha precisato che, anche qualora alcuni siti di produzione fossero decentrati, il sito di fabbricazione centrale sarebbe comunque responsabile della supervisione di tutti gli aspetti dei siti decentrati e che pertanto la proposta non ridurrebbe i livelli di controllo e di supervisione. Ha inoltre spiegato che le norme disciplineranno i voucher trasferibili di esclusiva dei dati per i produttori che svilupperanno nuovi antimicrobici.

Nell'ambito della priorità "Un'economia al servizio delle persone", **il pacchetto di proposte legislative per la riforma delle norme dell'UE in materia di governance economica**¹¹² ha ricevuto notevole attenzione da parte dei parlamenti nazionali e ha dato luogo a sei pareri¹¹³. Diverse camere hanno sottolineato la necessità di calibrare i parametri necessari per ridurre il debito e il disavanzo al fine di adattarli alle circostanze dei diversi Stati membri ai quali si

¹⁰⁷ COM(2023) 192 final.

¹⁰⁸ COM(2023) 193 final.

¹⁰⁹ *Poslanecká sněmovna* e *Senát* cechi, Senato della Repubblica e Camera dei Deputati italiani, *Senat* rumeno e *Bundesrat* tedesco.

¹¹⁰ COM(2023) 190 final.

¹¹¹ COM(2023) 191 final.

¹¹² COM(2023) 240 final, COM(2023) 241 final e COM(2023) 242 final.

¹¹³ *Senát* ceco, *Bundesrat* tedesco, *Houses of the Oireachtas* irlandesi, *Senat* francese, Senato della Repubblica e Camera dei Deputati italiani.

applicavano. Una camera ha evidenziato la mancanza di un criterio per esentare gli investimenti pubblici (in particolare gli investimenti nelle transizioni ecologica e digitale) dal calcolo del disavanzo annuale. Un'altra camera si è opposta all'introduzione di principi contabili dell'UE per il settore pubblico che, a suo avviso, non contribuirebbero al conseguimento degli obiettivi di sorveglianza di bilancio. Una camera ha sottolineato che piani di bilancio con una durata fino a 17 anni (compreso un periodo di aggiustamento dai quattro ai sette anni) sarebbero incompatibili con la frequenza delle elezioni nazionali. Una camera ha raccomandato di chiarire e limitare la capacità della Commissione di adottare atti delegati volti a garantire il coordinamento efficace delle politiche economiche e la sorveglianza di bilancio multilaterale.

Nelle sue risposte, la Commissione ha sottolineato l'obiettivo del pacchetto di rafforzare la titolarità nazionale, che potrebbe essere conseguito mediante un più intenso coinvolgimento dei parlamenti nazionali nella sorveglianza economica e di bilancio. Ha riconosciuto che le situazioni di bilancio, le sfide e le prospettive economiche degli Stati membri variano notevolmente, affermando tuttavia che il quadro riveduto proposto terrà maggiormente conto delle differenze tra i paesi e delle loro sfide specifiche in materia di debito pubblico. Con queste proposte la Commissione intendeva passare a un quadro di sorveglianza maggiormente basato sul rischio che avrebbe posto al centro la sostenibilità del debito pubblico, promuovendo nel contempo una crescita sostenibile e inclusiva attraverso investimenti e riforme. Per quanto riguarda i principi contabili dell'UE per il settore pubblico, la Commissione ha dichiarato che il pacchetto proposto non imporrebbe principi specifici di contabilità per competenza, lasciando invece questo aspetto alla discrezionalità degli Stati membri. La proposta di direttiva relativa ai requisiti per i quadri di bilancio non interferirebbe con il principio dell'autonomia di bilancio. Per quanto riguarda l'orizzonte temporale dei piani nazionali, la Commissione ha chiarito che essi potevano coprire un periodo di quattro o cinque anni, a seconda dei cicli elettorali degli Stati membri, e che un nuovo governo potrebbe proporre un nuovo piano all'inizio del proprio mandato.

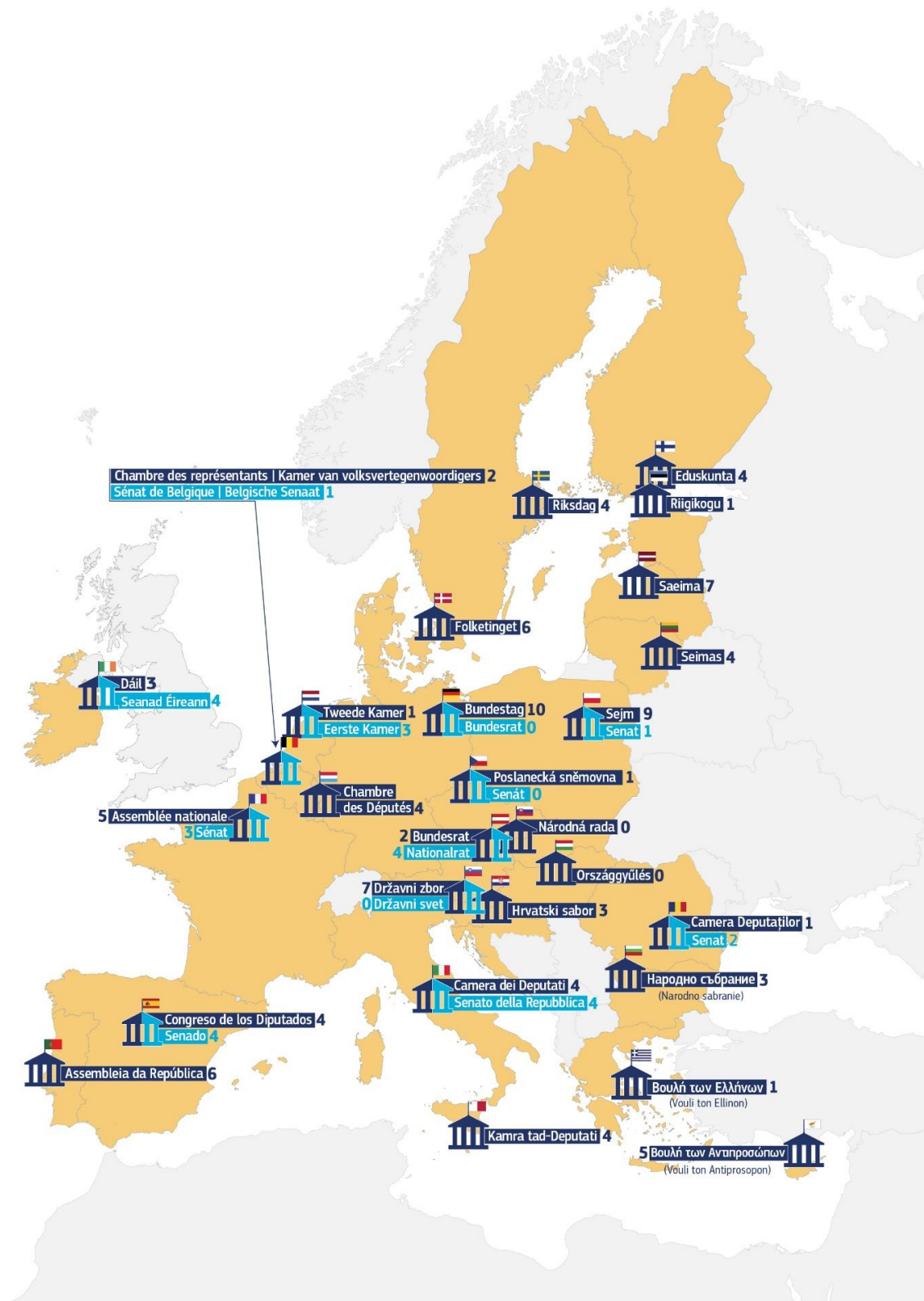
5. CONTATTI, VISITE, RIUNIONI, CONFERENZE E ALTRE ATTIVITÀ

5.1 Visite e riunioni della Commissione presso/con i parlamenti nazionali

Il dialogo politico orale tra la Commissione e i parlamenti nazionali comprende varie forme di interazione: visite dei membri della Commissione ai parlamenti nazionali e delle delegazioni dei parlamenti nazionali alla Commissione; partecipazione della Commissione a riunioni e conferenze interparlamentari (di commissione) (tra cui la COSAC); presentazioni della Commissione ai rappresentanti permanenti dei parlamenti nazionali a Bruxelles; dibattito permanente sui programmi di lavoro della Commissione; dialoghi del semestre europeo.

Nel 2023 i membri della Commissione hanno partecipato a 127 visite presso parlamenti nazionali e riunioni con delegazioni dei parlamenti nazionali, entrando in contatto con quasi tutti i parlamenti e le camere nazionali. Si tratta di un numero inferiore a quello dei due anni precedenti, ma superiore alla media degli ultimi quattro anni (143 visite nel 2022, 130 nel 2021, 101 nel 2020 e 55 nel 2019; a causa della pandemia di COVID-19, nel 2020 e nel 2021 sono state organizzate meno riunioni, che hanno dovuto svolgersi per lo più in formato virtuale). La Commissione ha inoltre ricevuto sei visite da parte di gruppi composti da membri del personale di vari parlamenti nazionali, che non sono segnalate nella mappa seguente.

**Numero di visite e riunioni presso/con i parlamenti nazionali
effettuate da membri della Commissione nel 2023 (totale per tutti gli Stati membri: 127)**



5.2 Riunioni e conferenze interparlamentari

Nel 2023 le riunioni e le conferenze interparlamentari¹¹⁴ si sono generalmente concentrate sul protrarsi della guerra in Ucraina. I temi ricorrenti sono stati la democrazia, l'approvvigionamento energetico e l'allargamento. I membri della Commissione hanno partecipato agli incontri seguenti:

Conferenza degli organi parlamentari specializzati negli affari dell'Unione dei parlamenti dell'Unione europea (COSAC)¹¹⁵;

settimana parlamentare europea¹¹⁶;

gruppo di controllo parlamentare congiunto delle attività di Europol¹¹⁷;

varie conferenze interparlamentari¹¹⁸ e riunioni interparlamentari di commissione¹¹⁹.

Nel 2023 si è assistito a un completo ritorno alle pratiche precedenti al periodo della pandemia di COVID-19 per quanto riguarda le riunioni della COSAC. Si sono tenute due riunioni dei presidenti della COSAC (29-30 gennaio e 17-18 settembre) e due riunioni plenarie della COSAC (14-16 maggio e 26-28 novembre), esclusivamente in presenza, nelle capitali dei paesi che detenevano la presidenza del Consiglio dell'UE di turno, rispettivamente Svezia e Spagna. Ogni sessione plenaria è terminata con la pubblicazione di conclusioni¹²⁰, di un contributo¹²¹ e di una relazione semestrale. La Commissione ha fornito risposte scritte ai contributi adottati dalla COSAC¹²². La prassi di

¹¹⁴ Per maggiori dettagli cfr. relazione del Parlamento europeo "Relazioni tra il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali dell'UE": <http://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/home/annual-reports.html>.

¹¹⁵ La COSAC, in seno alla quale la Commissione ha lo status di osservatore, è l'unico forum interparlamentare sancito dai trattati (nel protocollo n. 1 sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'UE). Per maggiori informazioni, cfr. <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/conferences/cosac>.

¹¹⁶ La settimana parlamentare europea riunisce deputati di paesi dell'UE, paesi candidati e paesi osservatori per discutere questioni economiche, di bilancio, ambientali e sociali. L'edizione 2023, dal titolo "La governance economica dell'UE da una prospettiva parlamentare", si è svolta il 27 e il 28 febbraio. Il vicepresidente esecutivo Dombrovskis ha formulato le principali osservazioni introduttive nella sessione sul tema "Sfide economiche e sociali in tempi di incertezza geopolitica". Il commissario Hahn ha presentato la sessione sul tema "Sostegno all'Ucraina – risposte alle crisi di bilancio nazionali e dell'UE e ruolo dei parlamenti". Durante la sessione plenaria il commissario Gentiloni ha formulato alcune osservazioni introduttive sul tema "Riesame del quadro di governance economica dell'UE".

¹¹⁷ Il gruppo di controllo parlamentare congiunto delle attività di Europol ha tenuto la sua 12^a e 13^a riunione il 26 e il 27 marzo a Stoccolma e il 20 e il 21 settembre al Parlamento europeo. La commissaria Johansson ha partecipato di persona alla prima riunione e ha pronunciato un intervento di apertura sulla lotta contro la criminalità organizzata. Ha inviato un videomessaggio in occasione della seconda riunione.

¹¹⁸ La conferenza interparlamentare "Bioeconomia circolare: il percorso verso un'Europa più innovativa, più efficiente sotto il profilo delle risorse e più competitiva" (20 febbraio) ha visto la partecipazione del commissario Sinkevičius. La conferenza interparlamentare sul tema "Democrazia in Europa: in che modo i parlamentari possono contribuire a salvaguardare e rafforzare la democrazia e lo Stato di diritto?" (18 e 19 giugno) ha visto la partecipazione del commissario Reynders. Alla conferenza interparlamentare-simposio fiscale sul tema "Il futuro della fiscalità nell'UE: sfide future e cambiamenti necessari" (24 e 25 ottobre) hanno preso parte il vicepresidente esecutivo Dombrovskis, che ha tenuto un discorso di chiusura il primo giorno, e il commissario Gentiloni, che ha pronunciato un discorso di apertura il secondo giorno. Alla conferenza interparlamentare sul tema "Stabilità, coordinamento economico e governance nell'UE" (26 e 27 ottobre 2023) è stato trasmesso un videomessaggio del vicepresidente esecutivo Šefčovič.

¹¹⁹ La riunione interparlamentare di commissione sul tema "I bambini al centro dell'Europa: due anni di garanzia europea per l'infanzia" (28 giugno) ha visto la partecipazione della vicepresidente Šuica. La riunione interparlamentare di commissione sul tema "Il futuro della politica di coesione: opportunità, sfide e prossime tappe" (7 novembre) ha visto la partecipazione della commissaria Ferreira. Durante la riunione interparlamentare di commissione sul tema "La situazione dello Stato di diritto nell'UE" (4 dicembre) è stato trasmesso un videomessaggio del commissario Reynders.

¹²⁰ [Conclusioni adottate dalla LXIX riunione della COSAC](#) e [conclusioni adottate dalla LXX riunione COSAC](#) (in EN e FR).

¹²¹ [Contributo adottato dalla LXIX riunione della COSAC](#) e [contributo adottato dalla LXX riunione della COSAC](#) (in EN e FR).

¹²² [Risposta della Commissione al contributo adottato dalla LXIX riunione della COSAC \(allegato\)](#) e [Risposta della Commissione al contributo adottato dalla LXX riunione della COSAC \(allegato\)](#) (disponibili solo in EN).

tenere scambi informali online tra la COSAC e i membri della Commissione, introdotta nei due anni precedenti, non è stata seguita nel 2023, sebbene le conclusioni adottate dalla COSAC durante la seconda riunione plenaria del 2022 ne riconoscessero l'utilità nel consentire discussioni tempestive e dettagliate su iniziative concrete dell'UE.

La Commissione era rappresentata da uno dei suoi membri in tre delle quattro riunioni di cui sopra. Durante la LXIX riunione plenaria della COSAC a Stoccolma, la presidente von der Leyen ha sottolineato, in un videomessaggio di apertura preregistrato, l'impegno della Commissione con i parlamenti nazionali. La commissaria Johansson ha partecipato (di persona) alla prima riunione dei presidenti e alla LXX riunione plenaria della COSAC (mediante collegamento video) per discutere della criminalità organizzata e del patto sulla migrazione e l'asilo.

Oltre a questi temi e alla tradizionale attenzione rivolta alle priorità delle rispettive presidenze del Consiglio dell'UE, altre questioni trattate durante tali riunioni sono state la situazione in Ucraina e il suo futuro nell'UE (tema trattato in tre delle quattro riunioni, ogni volta con la partecipazione di Ivanna Klymush-Tsintsadze, presidente della commissione per l'integrazione dell'Ucraina nell'UE del parlamento ucraino), i 30 anni del mercato unico, la crisi energetica, la transizione verde, l'autonomia strategica aperta e le relazioni con l'America latina, nonché la situazione in Israele e nella Striscia di Gaza a seguito degli attacchi terroristici di Hamas contro Israele del 7 ottobre 2024.

6. RUOLO DEI PARLAMENTI REGIONALI

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

Membri dei parlamenti regionali sono presenti anche nel Comitato europeo delle regioni, che svolge un lavoro di controllo tramite la rete di controllo della sussidiarietà e la piattaforma online progettata per sostenere la partecipazione dei parlamenti regionali con poteri legislativi al meccanismo di allarme preventivo in materia di sussidiarietà (REGPEX)¹²³.

I trattati non prevedono esplicitamente un'interazione diretta tra la Commissione e i parlamenti regionali, tuttavia la Commissione tiene conto dei loro contributi e fornisce risposte a riguardo. Meno parlamenti regionali¹²⁴ hanno presentato alla Commissione un numero inferiore di risoluzioni rispetto agli anni precedenti: 32 risoluzioni nel 2023, rispetto alle 72 del 2022, alle 50 del 2021 e alle 33 del 2020. Queste riguardavano varie questioni, quali la dichiarazione di Bruxelles dei parlamenti regionali di lingua tedesca, il riconoscimento della carestia dell'Holodomor come genocidio, l'economia circolare, i diritti umani, la Conferenza sul futuro dell'Europa, le criptovalute, l'Anno europeo dei giovani, la cooperazione umanitaria, l'accordo del Venerdì santo e lo status della lingua catalana nell'UE. Circa un terzo dei contributi si è concentrato su proposte specifiche della Commissione¹²⁵, otto delle quali esprimevano preoccupazioni

¹²³ <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/regpex/Pages/default.aspx>. Cfr. la parte 2.4 per maggiori dettagli sulle attività svolte dal Comitato europeo delle regioni in materia di controllo della sussidiarietà.

¹²⁴ I parlamenti regionali di: Fiandre (Belgio); Baviera e Baden-Württemberg (Germania); isole Baleari e Paese Basco (Spagna); Austria superiore e parlamento provinciale di Vienna (Austria); la Conferenza europea dei presidenti dei parlamenti regionali tedeschi e austriaci, l'Assemblea regionale dell'Alto Adige, il parlamento della comunità germanofona del Belgio, il *Bundestag* e il *Bundesrat* tedeschi e il *Bundesrat* austriaco; e la Conferenza dei presidenti dei parlamenti regionali austriaci. Il parlamento regionale della Baviera ha prodotto circa il 50 % di tali risoluzioni (14). Sono stati particolarmente attivi anche i parlamenti regionali del Paese Basco (5 risoluzioni), delle isole Baleari (4 risoluzioni) e del Baden-Württemberg (3 risoluzioni).

¹²⁵ COM(2022) 542 final, COM(2022) 720 final, COM(2023) 31 final, COM(2023) 128 final, COM(2023) 185 final, COM(2023) 234 final, COM(2023) 242 final, COM(2023) 335 final, COM(2023) 411 final, COM(2023) 414 final, COM(2023) 415 final e COM(2023) 528 final.

dettagliate in materia di sussidiarietà. Altri hanno partecipato alle consultazioni pubbliche della Commissione, benché questo canale sia stato finora utilizzato attivamente da un solo parlamento regionale che ha presentato risposte a varie consultazioni pubbliche varate dalla Commissione¹²⁶. Un parlamento regionale si è avvalso di un altro canale, presentando tre pareri tramite il parlamento nazionale¹²⁷.

7. CONCLUSIONI

Rispetto agli anni precedenti del mandato di questa Commissione, nel 2023 si è registrata, a livello generale, un'attività più intensa dei parlamenti nazionali nel quadro del dialogo scritto e orale e del controllo del rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, nell'ottica di garantire che l'azione dell'UE abbia luogo solo quando necessaria e nella misura necessaria. Il numero totale di pareri (compresi i pareri motivati) è salito a 402 nel 2023, rispetto ai 355 del 2022 e ai 360 del 2021.

Il 2023 è stato il primo anno dal 2008 in cui la Commissione ha ricevuto un numero più elevato di pareri nell'ultimo anno completo del suo mandato rispetto all'anno precedente. Tuttavia rispetto ai due precedenti mandati della Commissione è proseguita la tendenza, già evidenziata nella relazione annuale 2022, alla diminuzione del numero complessivo di pareri presentati dai parlamenti nazionali.

Hanno continuato a registrarsi variazioni sensibili tra i diversi parlamenti nazionali per quanto riguarda il numero di pareri. Le 10 camere più attive hanno emesso una percentuale di pareri quasi identica a quella dei due anni precedenti (79 %), mentre il numero delle camere che hanno formulato pareri è diminuito di due. In generale i parlamenti nazionali che da sempre si concentrano sulla verifica del rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità nelle proposte hanno mantenuto tale orientamento nel 2023.

Nel complesso, circa il 70 % dei pareri dei parlamenti nazionali si è concentrato su proposte soggette al controllo della sussidiarietà. Il restante 30 % si è concentrato su proposte che non lo erano (ossia politiche per le quali l'UE ha competenze esclusive), su documenti non legislativi o su altri temi (attraverso pareri d'iniziativa). Tale equilibrio è risultato tipico per un anno caratterizzato da un elevato numero di proposte legislative.

Per quanto riguarda i rapporti tra la Commissione e i parlamenti regionali, nel 2023 si è registrata una notevole diminuzione del numero di contributi trasmessi (32) e un ritorno al livello del 2020 (33) (dopo il picco dei due anni precedenti, pari a 72 nel 2022 e a 50 nel 2021).

Dal punto di vista tematico, i parlamenti nazionali hanno continuato a concentrarsi sulle principali priorità della Commissione, rivolgendo particolare attenzione al Green Deal europeo, a un nuovo slancio per la democrazia europea e alla promozione dello stile di vita europeo. Le guerre in corso in Ucraina e in Medio Oriente hanno fatto sì che il difficile contesto geopolitico abbia occupato un posto di primo piano anche negli scambi (comprese le riunioni e le conferenze interparlamentari, come la COSAC). Anche le riflessioni sul futuro dell'UE e sull'allargamento, la migrazione e la sicurezza hanno pertanto rappresentato temi di primo piano, così come

¹²⁶ Il parlamento regionale della Baviera ha presentato contributi per sei consultazioni pubbliche relative a iniziative concernenti un ampio ventaglio di politiche, rispetto alle oltre 20 dell'anno precedente.

¹²⁷ Il parlamento fiammingo ha presentato pareri sul conflitto tra Armenia e Azerbaigian, sulla regione del Nagorno-Karabakh e sul conflitto armato in Medio Oriente. In conformità della dichiarazione n. 51 allegata ai trattati, il parlamento fiammingo è una componente del sistema parlamentare nazionale belga. I pareri dei parlamenti regionali sono trasmessi attraverso il segretariato della Conferenza dei presidenti delle assemblee parlamentari presso il *Sénat/Senaat* belga. La Commissione li ha pertanto registrati tecnicamente come pareri del *Sénat/Senaat* belga e ha fatto pervenire le sue risposte sia tramite quest'ultimo sia direttamente al parlamento regionale.

l'approvvigionamento e i costi energetici, la competitività dell'UE, l'autonomia strategica aperta e una transizione equa.

Nel 2023 i principali sviluppi concernenti il controllo del rispetto della sussidiarietà hanno determinato le seguenti conclusioni salienti.

- Il numero di pareri motivati (22) che sostengono il mancato rispetto del principio di sussidiarietà è diminuito di circa un terzo rispetto all'anno precedente (32).
- Quasi due terzi di questi pareri motivati provenivano da due parlamenti nazionali: entrambe le camere italiane (9) e il *Riksdag* svedese (5).
- Diversi parlamenti hanno attuato modifiche interne per riuscire a essere informati meglio e in modo più tempestivo sul processo politico a livello dell'UE, nonché a esprimere le loro opinioni in modo più efficace¹²⁸.
- Si è fatto un maggiore uso strategico dello strumento specifico di parere relativo al programma di lavoro della Commissione. È aumentato notevolmente il numero di pareri dei parlamenti nazionali che si sono avvalsi di questa opportunità per informare le istituzioni dell'UE in merito alle rispettive priorità nazionali tra le principali iniziative a livello dell'UE e per segnalare le specificità, passando da sei nel 2022 a dieci nel 2023.

Analogamente, si potrebbe anche osservare che alcuni parlamenti nazionali hanno iniziato a utilizzare il dialogo politico in modo innovativo, ad esempio per reagire all'evoluzione della discussione relativa alle proposte legislative nei triloghi mediante pareri – con pareri singoli o consecutivi emessi dalla stessa camera o con un parere congiunto emesso da diversi parlamenti e presentato in una fase avanzata del processo legislativo – e per segnalare gli aspetti di diversi progetti di atti delegati e di esecuzione mediante un apposito parere d'iniziativa. Ciò dimostra il potenziale strategico e la flessibilità offerti dal dialogo tra i parlamenti nazionali e la Commissione.

¹²⁸ Ad esempio, nel 2023 la *Chambre des députés* lussemburghese ha istituito per la prima volta una commissione per gli affari europei. Altri parlamenti hanno introdotto riforme interne nel 2023 al fine di poter intervenire in modo più efficace nel processo politico dell'UE. Ne è un esempio il *Seanad Éireann* irlandese, che nel dicembre 2022 ha istituito una commissione per il controllo dei progetti di strumenti legislativi relativi all'UE.