

Bruxelles, 7 luglio 2015
(OR. en)

10651/15

INST 236

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	2 luglio 2015
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2015) 315 final
Oggetto:	Relazione della Commissione - Relazione annuale 2014 in materia di sussidiarietà e proporzionalità

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2015) 315 final.

All.: COM(2015) 315 final



Bruxelles, 2.7.2015
COM(2015) 315 final

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE

RELAZIONE ANNUALE 2014
IN MATERIA DI SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE

RELAZIONE ANNUALE 2014 IN MATERIA DI SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ

1. INTRODUZIONE

Questa è la ventiduesima relazione annuale sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità nel processo legislativo dell'UE, presentata in conformità dell'articolo 9 del protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità (di seguito "protocollo n. 2") allegato al trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

La relazione esamina come i due principi in questione siano stati attuati dalle varie istituzioni e organi dell'UE, e i cambiamenti occorsi nella prassi rispetto agli anni precedenti. Analizza altresì alcune proposte della Commissione che sono state oggetto di pareri motivati nel corso del 2014. Alla luce degli stretti legami tra il meccanismo di controllo della sussidiarietà e il dialogo politico tra i parlamenti nazionali e la Commissione, la relazione è da considerarsi complementare alla relazione annuale 2014 sui rapporti tra la Commissione europea e i parlamenti nazionali.

2. APPLICAZIONE DEI PRINCIPI DA PARTE DELLE ISTITUZIONI

2.1. Commissione

Nel corso degli anni la Commissione ha introdotto procedure intese a valutare la conformità ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità nelle varie fasi del processo decisionale, secondo i principi per legiferare meglio¹. Il Presidente Juncker ha sottolineato che l'azione della nuova Commissione sarà imperniata sul rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità.

Prima di proporre nuove iniziative la Commissione verifica la legittimità e la necessità di agire a livello dell'Unione europea. Per tutte le principali nuove iniziative la Commissione pubblica una tabella di marcia², che fornisce, in questa fase iniziale, una descrizione preliminare della potenziale iniziativa e del lavoro di valutazione compiuto, delineando i programmi della Commissione per lo svolgimento di una valutazione d'impatto e delle consultazioni previste. La tabella di marcia contiene anche una prima giustificazione dell'azione dell'UE sotto il profilo della sussidiarietà e della proporzionalità.

¹ I principi per legiferare meglio riguardano tutte le attività della Commissione mirate a una migliore regolamentazione e possono essere definiti come una serie di principi guida da applicarsi a tutte le DG e a tutti i servizi coinvolti nella preparazione, nell'attuazione, nell'applicazione o nella valutazione degli interventi dell'UE e delle consultazioni delle parti interessate associate. I principi sono esposti nello strumento n. 1 dello strumentario della Commissione per legiferare meglio, reperibile all'indirizzo http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/tool_1_en.htm.

² http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/index_en.htm – come si legge nel pacchetto di misure della Commissione per legiferare meglio – COM(2015) 215 final – in futuro la Commissione presenterà valutazioni d'impatto iniziali per le iniziative soggette a una valutazione d'impatto, sostituendo le tabelle di marcia per tali iniziative.

Quando occorre effettuare una valutazione d'impatto, ossia ogniqualvolta si prevede un impatto significativo, le parti interessate vengono invitate, attraverso una consultazione pubblica, a esprimere le loro osservazioni sulla necessità dell'azione e sulle possibili soluzioni ai problemi identificati. In base a tali osservazioni e ad altri contributi pertinenti, le valutazioni d'impatto effettuano un'analisi della sussidiarietà e della proporzionalità delle opzioni esaminate. Il 19 maggio 2015 la Commissione ha adottato, conformemente alle priorità politiche indicate dal Presidente Juncker, un pacchetto di misure per legiferare meglio³ corredato di nuovi orientamenti integrati per una migliore regolamentazione⁴ e, in particolare, di indicazioni aggiornate per valutare la sussidiarietà e la proporzionalità nel contesto della valutazione d'impatto delle nuove iniziative.

Nel 2014 sono state effettuate 25 valutazioni d'impatto. In seguito all'esame compiuto dall'organismo indipendente per il controllo della qualità – il comitato per la valutazione d'impatto – è stata raggiunta la conclusione che otto di tali valutazioni d'impatto necessitavano di miglioramenti dal punto di vista della sussidiarietà o della proporzionalità (o di entrambe). Si registra quindi un tasso del 32%, analogo a quello degli anni precedenti.

Per esempio, nel caso della proposta di decisione relativa all'istituzione di una piattaforma europea per il rafforzamento della cooperazione volta a prevenire e scoraggiare il lavoro sommerso⁵, il comitato per la valutazione d'impatto ha concluso che la valutazione d'impatto avrebbe dovuto fornire prove ulteriori del fatto che la cooperazione tra gli Stati membri basata sulla domanda non avrebbe potuto risolvere i problemi in questione; ha raccomandato inoltre di esporre in maniera più chiara la base giuridica dell'iniziativa. Sono stati anche chiesti altri dettagli in merito alla proporzionalità dell'opzione scelta, per dimostrare la necessità di forme di collaborazione più stretta fra tutti i 28 Stati membri tenuto conto che i datori di lavoro e gli Stati membri preferiscono altre opzioni. La relazione finale è stata modificata conformemente alle raccomandazioni del comitato: ad esempio, la base giuridica è stata esposta in maniera più chiara e gli aspetti legati alla proporzionalità sono stati spiegati con maggior precisione (pag. 43).

Nel caso della valutazione d'impatto dell'armonizzazione delle bande di spettro radio per le apparecchiature audio senza fili utilizzate per la realizzazione di programmi e di eventi speciali⁶, il comitato per la valutazione d'impatto ha chiesto di giustificare meglio la proporzionalità dell'iniziativa confrontando i costi stimati con i benefici identificati, e di chiarire il valore aggiunto e la necessità di agire a livello dell'UE anziché a livello di Stato membro. In seguito a queste osservazioni del comitato, le sezioni analitiche hanno dedicato maggiore attenzione all'impatto sulle diverse categorie di utenti (piccoli utenti e grandi utenti). La relazione ha poi precisato che un'ampia percentuale dei costi dovrebbe essere inevitabilmente sostenuta anche nello scenario di base, collocando così in un contesto più chiaro il confronto tra costi e benefici.

Attraverso le sue raccomandazioni il comitato per la valutazione d'impatto aiuta a migliorare l'analisi del rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, offrendo informazioni essenziali per il processo decisionale politico della Commissione. La relazione che accompagna la proposta legislativa illustra anche come la proposta rispetta i principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

³ COM(2015) 215 final.

⁴ http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/index_en.htm

⁵ COM(2014) 221 final.

⁶ C(2014) 6011 final.

I principi di sussidiarietà e di proporzionalità sono fondamentali anche nell'ambito delle valutazioni retrospettive che stabiliscono se le azioni dell'UE stiano effettivamente dando i risultati attesi in termini di efficacia, efficienza, coerenza, pertinenza e valore aggiunto dell'UE. Tali valutazioni verificano se le azioni dell'UE sono ancora necessarie oppure se gli stessi obiettivi si potrebbero raggiungere più razionalmente in altro modo. La Commissione si è impegnata a “valutare prima di agire” e ad analizzare i risultati ottenuti in passato prima di considerare eventuali modifiche legislative. Assieme alle valutazioni in materia di sussidiarietà e di proporzionalità, la valutazione delle politiche dell'UE sta diventando parte integrante e permanente dell'elaborazione delle politiche stesse, attraverso la raccolta di elementi di giudizio e l'identificazione di insegnamenti che alimentano il processo decisionale.

2.2. Seguito dato ai pareri motivati ricevuti dai parlamenti nazionali

Nel 2014 la Commissione ha ricevuto 21 **pareri motivati** dai parlamenti nazionali sul principio di sussidiarietà⁷, il che equivale a una diminuzione del 76% rispetto al numero di pareri motivati ricevuti l'anno precedente (88 nel 2013). I pareri motivati ricevuti nel 2014 costituiscono una percentuale notevolmente inferiore (4%) del numero complessivo di pareri ricevuti nel medesimo anno dalla Commissione nel contesto del dialogo politico (506). Nel 2013 i pareri motivati avevano rappresentato il 14% del numero complessivo di pareri, mentre nel 2012 e nel 2011 poco più del 10% dei pareri erano pareri motivati.

Nel 2014 non è stata fatta scattare nessuna nuova procedura del “cartellino giallo”, ma la procedura avviata nel 2013 in merito alla proposta sulla Procura europea (COM(2013) 534 final) ha continuato ad alimentare discussioni nel quadro del dialogo politico. Per ulteriori dettagli si rimanda alla relazione sui rapporti con i parlamenti nazionali.

La considerevole diminuzione del numero di pareri motivati deve essere inquadrata nel contesto di una riduzione del numero complessivo di proposte avanzate dalla Commissione nella fase finale del proprio mandato. Occorre notare che nel 2013 è diminuito anche il numero totale dei pareri presentati dai parlamenti nazionali nel quadro del dialogo politico, ma in misura inferiore rispetto ai pareri motivati⁸.

I pareri motivati continuano a variare nella forma, così come sono diversificate le argomentazioni avanzate dai parlamenti nazionali per suffragare l'asserita violazione del principio di sussidiarietà. Come negli anni precedenti, i parlamenti nazionali hanno formulato pareri motivati su varie proposte adottate nel 2014. I 21 pareri motivati formulati nel 2014 hanno riguardato 15⁹ proposte della Commissione, ma le proposte che hanno dato luogo al maggior numero di pareri motivati hanno suscitato solo tre pareri motivati ciascuna: si tratta della proposta di direttiva sul quadro giuridico dell'Unione relativo alle infrazioni e alle sanzioni doganali¹⁰ e della proposta di revisione della politica e della legislazione in materia di rifiuti¹¹. Due pareri motivati sono stati formulati in merito alla proposta di regolamento

⁷ Cfr. l'allegato della presente relazione.

⁸ 505 rispetto a 621 nel 2013.

⁹ La Commissione ha ricevuto 21 pareri motivati, alcuni dei quali riguardavano più di un documento.

¹⁰ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sul quadro giuridico dell'Unione relativo alle infrazioni e alle sanzioni doganali, COM(2013) 884 final.

¹¹ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica le direttive 2008/98/CE relativa ai rifiuti, 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio, 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti,

relativo alla produzione biologica e all'etichettatura di prodotti biologici¹², alla proposta di regolamento relativo ai nuovi prodotti alimentari¹³ e alla proposta di direttiva relativa alle società a responsabilità limitata con un unico socio¹⁴. Per ulteriori dettagli si rimanda all'allegato della presente relazione.

La notevole diminuzione del numero complessivo di pareri motivati formulati nel 2014 si è tradotta in un sensibile calo del numero di pareri motivati formulati per ciascuna camera. Nel 2014 solo 15 camere su 41 hanno formulato pareri motivati (contro 34 nel 2013). Il *Bundesrat* austriaco e la *House of Commons* britannica hanno formulato tre pareri motivati ciascuno (contro sei e cinque, rispettivamente, nel 2013). Il *Riksdag* svedese e il *Sénat* francese hanno formulato due pareri motivati ciascuno (mentre nel 2013 il *Riksdag* ne aveva formulati nove e il *Sénat* quattro). La maggioranza delle camere ha emesso un solo parere motivato, o addirittura nessuno.

Benché nel 2014 i parlamenti nazionali si siano dimostrati meno attivi nel formulare pareri motivati, alcune camere hanno invocato un rafforzamento della procedura di controllo della sussidiarietà. Tra gennaio e maggio del 2014 il *Folketing* danese, la *Tweede Kamer* olandese e la *House of Lords* britannica¹⁵ hanno presentato relazioni contenenti proposte dettagliate sul modo di rafforzare il ruolo dei parlamenti nazionali nel processo decisionale. Tali relazioni comprendono, tra l'altro, una serie di idee per l'ampliamento della portata del controllo della sussidiarietà: suggeriscono che i pareri motivati si occupino del rispetto non solo del principio di sussidiarietà, ma anche del principio di proporzionalità o della base giuridica della proposta. Le relazioni caldeggiavano anche una proroga della scadenza per la presentazione di pareri motivati¹⁶ e propongono inoltre di obbligare la Commissione – allorché venga fatta scattare la procedura del cartellino giallo – a ritirare o modificare la propria proposta. Le discussioni tra i parlamenti nazionali su questi temi stanno continuando in sedi differenti.

2.3. Parlamento europeo e Consiglio

a) Parlamento europeo

Dopo l'entrata in vigore del TFUE e nel quadro del protocollo n. 2, il Parlamento europeo ha adottato una serie di misure per adempiere i propri obblighi giuridici in questo campo. In particolare, per quanto riguarda i pareri motivati dei parlamenti nazionali è in vigore la procedura seguente.

2000/53/CE relativa ai veicoli fuori uso, 2006/66/CE relativa a pile e accumulatori e ai rifiuti di pile e accumulatori e 2012/19/UE sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche, COM(2014) 397 final.

¹² Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici, che modifica il regolamento (UE) n. XXX/XXX del Parlamento europeo e del Consiglio [regolamento sui controlli ufficiali] e che abroga il regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio, COM(2014) 180 final.

¹³ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai nuovi prodotti alimentari, COM(2013) 894 final.

¹⁴ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle società a responsabilità limitata con un unico socio, COM(2014) 212 final.

¹⁵ *Folketing* danese "Twenty-three recommendations to strengthen the role of national Parliaments in the European decision-making process", *House of Lords* britannica "The role of National Parliaments in the European Union" e *Tweede Kamer* olandese "Ahead in Europe".

¹⁶ La scadenza tuttavia è sancita dal trattato e pertanto non può essere modificata senza apportare modifiche al trattato.

I pareri dei parlamenti nazionali vengono trasmessi alla commissione parlamentare competente e alla commissione giuridica per essere distribuiti a tutti i membri della commissione ed essere inseriti nel fascicolo della riunione. I pareri dei parlamenti nazionali vengono sistematicamente tradotti in tutte le lingue ufficiali dell'UE¹⁷ e menzionati nel preambolo alle risoluzioni legislative.

In linea di principio, la commissione parlamentare non è obbligata a procedere alla votazione finale prima della scadenza prestabilita di otto settimane.

Nel 2014 i parlamenti nazionali hanno trasmesso formalmente al Parlamento europeo 287 comunicazioni, 18 delle quali erano pareri motivati mentre le altre 269 erano contributi (ossia pareri che non sollevano obiezioni sulla conformità con il principio di sussidiarietà). Nel 2013 erano stati trasmessi ufficialmente al Parlamento europeo 86 pareri motivati e 206 contributi.

La commissione giuridica è la commissione parlamentare competente per il principio di sussidiarietà. A rotazione tra i gruppi politici, un membro della commissione viene nominato “relatore permanente” per la sussidiarietà per un periodo di sei mesi. Il relatore controlla i pareri motivati ricevuti e può trattare le questioni sollevate nei pareri motivati per discuterle in commissione e avanzare eventuali raccomandazioni ad altre commissioni competenti. La commissione giuridica redige periodicamente una relazione sulla relazione annuale redatta dalla Commissione europea in materia di sussidiarietà e proporzionalità. Sulla base di una relazione dell'onorevole Sajjad Karim (ECR/UK), il 4 febbraio 2014 il Parlamento europeo ha adottato una risoluzione sulla 19^a relazione della Commissione sulla sussidiarietà e la proporzionalità¹⁸.

Nonostante l'interruzione dell'attività parlamentare che ha contraddistinto il 2014, anno di elezioni, nel corso di tale anno il Parlamento europeo ha prodotto 32 prime analisi e due analisi dettagliate di valutazioni d'impatto della Commissione, tre valutazioni d'impatto complementari, una valutazione d'impatto di emendamenti parlamentari sostanziali e una valutazione d'impatto *ex post*. Sono state inoltre completate cinque valutazioni sul costo della non-Europa.

Il Parlamento europeo ha poi avviato un nuovo approccio più generale alla valutazione del valore aggiunto delle azioni svolte a livello di UE, redigendo una valutazione sul costo della non-Europa¹⁹, che indica i miglioramenti che potrebbero derivare da azioni proposte dal Parlamento europeo, e una relazione sul potenziale di crescita economica delle 10 priorità stabilite negli orientamenti politici del Presidente Juncker²⁰.

b) Consiglio

¹⁷ Eccezione fatta per l'irlandese e il maltese.

¹⁸ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0061+0+DOC+XML+V0//IT>

¹⁹ Mapping the Cost of Non-Europe 2014-19 [Mappatura del costo della non Europa 2014-2019], seconda edizione: luglio 2014, Unità valore aggiunto europeo, luglio 2014 [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL-EAVA_ET\(2014\)563350](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL-EAVA_ET(2014)563350).

²⁰ The economic potential of the ten-point Juncker Plan for growth without debt [Il potenziale economico del piano Juncker in dieci punti per una crescita senza debito], Unità valore aggiunto europeo, novembre 2014 [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/543844/EPRS_STU\(2014\)543844_REV1_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/543844/EPRS_STU(2014)543844_REV1_EN.pdf).

Gli obblighi del Consiglio nei confronti del diritto dei parlamenti nazionali di monitorare la sussidiarietà sono sanciti nei protocolli nn. 1 e 2. In sostanza il Consiglio ha la responsabilità di trasmettere ai parlamenti nazionali i progetti di atti legislativi che non sono stati presentati dalla Commissione.

A norma dell'articolo 4 del protocollo n. 2, il Consiglio trasmette tutti i progetti di atti legislativi presentati da un gruppo di Stati membri, dalla Corte di giustizia, dalla Banca centrale europea (BCE) e dalla Banca europea per gli investimenti (BEI) ai parlamenti nazionali. Nel 2014 però il Consiglio non ha ricevuto atti di tal genere e pertanto non ne ha trasmessi ai parlamenti nazionali.

A corollario di tale obbligo (a norma dell'articolo 6 del protocollo n. 2), il Consiglio trasmette i pareri dei parlamenti nazionali su un progetto di atto legislativo, presentato da un gruppo di Stati membri, agli Stati membri proponenti. Analogamente, il Consiglio trasmette i pareri sulle proposte legislative presentate dalla Corte di giustizia, dalla BCE e dalla BEI all'istituzione interessata. Nel 2014 però il Consiglio non ha ricevuto atti di tal genere.

Oltre agli obblighi sanciti dal trattato, il Consiglio tiene informati gli Stati membri sui pareri presentati dai parlamenti nazionali in merito alle proposte legislative della Commissione. Di conseguenza, nel 2014 il Segretariato del Consiglio ha distribuito alle delegazioni oltre 250 pareri e pareri motivati formulati nel quadro del dialogo politico, relativi alle proposte legislative della Commissione.

Inoltre, nel quadro dell'iter legislativo, il Consiglio verifica il rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità quando rivede le valutazioni d'impatto che accompagnano le proposte della Commissione.

2.4. Comitato delle regioni

Nel 2014 il Comitato delle regioni ha adottato e attuato il suo secondo programma di lavoro sulla sussidiarietà²¹, comprendente le seguenti tre iniziative selezionate dal programma di lavoro della Commissione europea secondo criteri specifici: i) il pacchetto “aria pulita per l'Europa”; ii) la proposta relativa alla produzione biologica; iii) la legislazione sui rifiuti nel quadro del pacchetto per l'economia circolare²². È stata dedicata particolare attenzione all'utilizzo degli atti delegati nelle proposte legislative controllate.

Nell'attuazione del programma di lavoro sulla sussidiarietà, il Comitato delle regioni ha analizzato il pacchetto “aria pulita per l'Europa”²³. Dopo aver consultato il gruppo di esperti della sussidiarietà, il Comitato delle regioni ha concluso, nel suo parere²⁴, che la proposta rispetta i principi di sussidiarietà e di proporzionalità, concordando sul fatto che l'inquinamento atmosferico è un fenomeno a carattere transnazionale che deve essere affrontato a livello europeo.

²¹ CdR 7657/2013.

²² a) le iniziative devono presentare un chiaro interesse politico per gli enti locali e regionali;
b) le iniziative devono essere in rapporto con le competenze degli enti locali e regionali;
c) le iniziative devono avere una dimensione potenziale di sussidiarietà.

²³ COM(2013) 918 final (comunicazione), COM(2013) 919 final e COM(2013) 920 final.

²⁴ CdR 1217/2014.

Per quanto riguarda la proposta di regolamento relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici, le consultazioni del gruppo di esperti della sussidiarietà e della rete di controllo della sussidiarietà si sono svolte nel periodo di otto settimane previsto per il controllo della sussidiarietà da parte dei parlamenti nazionali²⁵. Quasi tutti coloro che hanno risposto erano contrari a togliere agli Stati membri la possibilità di concedere deroghe alle norme che regolano la produzione biologica e hanno sollevato obiezioni in materia di sussidiarietà. Per quanto riguarda la proporzionalità, essi hanno giudicato la proposta eccessiva, ritenendo possibile raggiungere gli obiettivi desiderati anche con altre misure meno restrittive. Tali preoccupazioni si riflettono nel parere del Comitato delle regioni²⁶.

La proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica le direttive 2008/98/CE relativa ai rifiuti, 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio, 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti, 2000/53/CE relativa ai veicoli fuori uso, 2006/66/CE relativa a pile e accumulatori e ai rifiuti di pile e accumulatori e 2012/19/UE sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche²⁷ è stata di particolare interesse per il Comitato delle regioni in quanto nella maggior parte degli Stati membri la competenza per l'attuazione della legislazione dell'UE in materia di rifiuti spetta agli enti locali e regionali. Una consultazione del gruppo di esperti della sussidiarietà e della rete di controllo della sussidiarietà, svoltasi nel periodo di otto settimane previsto per il controllo della sussidiarietà da parte dei parlamenti nazionali, ha mostrato che la maggior parte dei partecipanti non prevedeva che i nuovi obiettivi dell'UE in materia di rifiuti potessero causare problemi sotto il profilo della sussidiarietà. Tuttavia, vari partecipanti alla consultazione hanno espresso preoccupazioni dal punto di vista della proporzionalità, mettendo in discussione la fattibilità dei nuovi obiettivi in materia di rifiuti e sottolineando la varietà di approcci che contraddistinguono oggi nell'UE gli obiettivi in materia di rifiuti. Il Comitato delle regioni ha organizzato un seminario sulla valutazione di impatto territoriale²⁸, da cui emerge che alcune regioni hanno difficoltà a raggiungere gli obiettivi proposti dalla direttiva. I principali risultati della consultazione e della valutazione d'impatto territoriale si riflettono nel parere del Comitato delle regioni²⁹. Numerosi altri pareri adottati dal Comitato delle regioni nel 2014 hanno espresso preoccupazioni per quanto riguarda la conformità delle proposte della Commissione con i principi di sussidiarietà e di proporzionalità: per esempio il parere sulla proposta di regolamento che istituisce la Procura europea³⁰, il parere sulla proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'istituzione di una piattaforma europea per il rafforzamento della cooperazione volta a prevenire e scoraggiare il lavoro sommerso³¹, e la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) n. 1308/2013 e il regolamento (UE) n. 1306/2013 per quanto riguarda il finanziamento del regime di aiuti per la distribuzione di ortofruttili, banane e latte negli istituti scolastici³².

Nel luglio 2014 il Comitato delle regioni ha organizzato un seminario sulla sussidiarietà³³, che ha riunito rappresentanti delle parti interessate provenienti dall'UE, dalle autorità

²⁵ COM(2014) 180 final e relativa comunicazione COM(2014) 179 final.

²⁶ CdR 4832/2014.

²⁷ COM(2014) 397 final.

²⁸ In questo seminario il CdR ha effettuato la valutazione d'impatto ambientale utilizzando la metodologia Quick Scan sviluppata dall'Osservatorio in rete dell'assetto del territorio europeo (ESPON).

²⁹ CdR 04083/2014.

³⁰ CdR 6520/2013.

³¹ CdR 03236/2014.

³² CdR 1287/2014.

³³ *“Il controllo della sussidiarietà: di più, di meno o in altro modo?”* che ha seguito l'approccio del “world café”.

nazionali e dagli enti regionali, allo scopo sia di dare un seguito alla Sesta edizione delle Assise della sussidiarietà 2013³⁴, sia di valutare approcci e soluzioni di tipo nuovo per un controllo efficace della sussidiarietà. Inoltre, il Comitato delle regioni e l'università tedesca di Tubinga³⁵ hanno organizzato congiuntamente un convegno sul tema "Il ruolo delle assemblee regionali nel contesto dell'UE", il cui scopo era la sensibilizzazione al ruolo delle assemblee regionali e le sfide che esse devono affrontare nel contesto del meccanismo di controllo della sussidiarietà. Infine, una riunione dei partner di REGPEX³⁶ e una riunione di altre piattaforme internet del Comitato delle regioni, svoltesi entrambe a dicembre, hanno affermato la necessità di sensibilizzare le assemblee regionali sui temi della sussidiarietà, sostenendole con strumenti per lo scambio di informazioni. Si rimanda inoltre alla relazione annuale sulla sussidiarietà 2014 che il Comitato delle regioni pubblicherà nel giugno 2015³⁷.

2.5. Corte di giustizia

Nel 2014 la Corte di giustizia non ha emesso sentenze significative sui principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

3. PRINCIPALI CASI NEI QUALI SONO STATI SOLLEVATI RILIEVI SOTTO IL PROFILO DELLA SUSSIDIARIETÀ E DELLA PROPORZIONALITÀ

*Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sul quadro giuridico dell'Unione relativo alle infrazioni e alle sanzioni doganali*³⁸

Il 13 dicembre 2013 la Commissione ha pubblicato una proposta, la quale individua gli atti che devono essere considerati infrazioni alle norme doganali dell'Unione, fissando altresì un quadro per l'imposizione di sanzioni quando tali atti si verificano. La proposta intende armonizzare le conseguenze delle violazioni delle norme comuni, che variano nell'ambito dell'unione doganale in quanto dipendono dai 28 differenti regimi giuridici e tradizioni amministrative e giudiziarie degli Stati membri. Si cerca così di offrire una maggiore uniformità di trattamento delle violazioni del diritto doganale dell'UE in tutti gli Stati membri.

I parlamenti nazionali hanno formulato tre pareri motivati³⁹ sulla proposta, pari a sei voti⁴⁰. Altre tre camere dei parlamenti nazionali⁴¹ hanno formulato pareri su questa proposta nel quadro del dialogo politico.

³⁴ <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/SiteCollectionDocuments/Final%20Brochure.pdf>

³⁵ Gli atti sono reperibili all'indirizzo <http://www.cor.europa.eu/en/events/Pages/regional-parliaments-conference.aspx>.

³⁶ REGPEX (scambio di informazioni tra le assemblee regionali), varata dal Comitato delle regioni nel 2012, è una sottosezione del sito web della rete di monitoraggio della sussidiarietà, e consiste in una banca dati concepita per coadiuvare le regioni con poteri legislativi nella gestione del meccanismo di controllo della sussidiarietà: <http://corportal.subsidiarity/regpex/Pages/default.aspx>.

³⁷ La relazione sarà pubblicata all'indirizzo: <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Publications/Pages/Publicationsandstudies-.aspx>.

³⁸ COM(2013) 884 final.

³⁹ Folketing danese (2 voti), Seimas lituano (2 voti), Riksdag svedese (2 voti).

⁴⁰ Ogni parlamento nazionale dispone di due voti; se il parlamento nazionale è bicamerale, a ciascuna camera è attribuito un voto. Ogni camera ha il diritto di formulare un proprio parere motivato in maniera autonoma.

⁴¹ Senát ceco, Kamra tad-Deputati maltese e Assembleia da República portoghese.

Nei loro pareri motivati, i parlamenti nazionali hanno espresso dubbi sia sul fatto che la proposta della Commissione rispettasse il principio di sussidiarietà, sia sul fatto che le misure proposte potessero essere meglio regolamentate a livello di UE piuttosto che a livello di Stato membro. Il *Riksdag* svedese non è convinto dell'opportunità di introdurre nella direttiva una formulazione comune per le sanzioni e il relativo livello; aggiunge che taluni elementi della proposta normalmente reperibili in atti fondati sull'articolo 83 del TFUE (norme minime relative agli elementi costitutivi dei reati e delle sanzioni) sarebbero meglio regolamentati a livello di Stato membro e che la Commissione non è riuscita a dimostrare la necessità di una scala comune di sanzioni per rafforzare la cooperazione doganale. Il *Folketing* danese giudica la proposta un'armonizzazione più ampia del necessario delle norme sulle infrazioni alla legislazione doganale dell'UE e delle relative sanzioni. Il *Seimas* lituano afferma che lo scopo della proposta (ossia l'attuazione efficace e l'applicazione corretta e uniforme della legislazione doganale dell'Unione) non sarebbe raggiunto poiché la proposta di direttiva non sarebbe in grado di determinare se gli Stati membri debbano applicare sanzioni amministrative oppure penali per tali infrazioni doganali. Rispondendo ai pareri motivati, la Commissione afferma che non sarebbe possibile applicare una legislazione doganale armonizzata a causa dell'attuale ampia divergenza normativa in materia di infrazioni e sanzioni doganali negli Stati membri. Secondo la Commissione, tale divergenza si può superare con l'introduzione di un elenco di infrazioni doganali comuni e con il riavvicinamento delle relative sanzioni. Tali misure non potrebbero essere adottate dai singoli Stati membri e quindi in questo settore l'azione a livello UE appare più opportuna. La Commissione aggiunge che il riavvicinamento delle infrazioni doganali e delle sanzioni renderebbe più efficiente la cooperazione tra le autorità doganali e sottolinea che l'introduzione di un elenco di infrazioni doganali comuni e il riavvicinamento delle sanzioni doganali produrrebbe sistemi di sanzioni doganali più agevolmente comparabili tra loro. La proposta è ancora all'esame dei colegislatori.

*Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica le direttive 2008/98/CE relativa ai rifiuti, 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio, 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti, 2000/53/CE relativa ai veicoli fuori uso, 2006/66/CE relativa a pile e accumulatori e ai rifiuti di pile e accumulatori e 2012/19/UE sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche*⁴²

Il 2 luglio 2014 la Commissione ha pubblicato una proposta nell'ambito di un pacchetto per creare un'economia più circolare, con l'obiettivo di rendere l'Europa più competitiva e di ridurre la domanda di risorse scarse e costose. La proposta invita a riciclare il 70% dei rifiuti urbani e l'80% dei rifiuti di imballaggio entro il 2030, nonché a vietare il collocamento in discarica dei rifiuti riciclabili a partire dal 2025. La proposta fissa obiettivi ambiziosi e aggiunge disposizioni fondamentali sugli strumenti necessari per realizzarli e monitorarli.

I parlamenti nazionali hanno formulato tre pareri motivati⁴³ su questa proposta, pari a quattro voti⁴⁴. Altre dieci camere dei parlamenti nazionali⁴⁵ hanno formulato pareri su questa proposta nel quadro del dialogo politico.

⁴² COM(2014) 397 final.

⁴³ *Bundesrat* austriaco (1 voto), *Senát* ceco (1 voto), *Hrvatski Sabor* croato (2 voti).

⁴⁴ Ogni parlamento nazionale dispone di due voti; se il parlamento nazionale è bicamerale, a ciascuna camera è attribuito un voto. Ogni camera ha il diritto di formulare un proprio parere motivato in maniera autonoma.

⁴⁵ *Poslanecká sněmovna* ceca, *Bundesrat* tedesco, *Folketing* danese, *Congreso de los Diputados* e *Senado* spagnoli (entrambe le camere), *Sénat* francese, Senato della Repubblica italiano, *Kamra tad-Deputati* maltese, *Senat* polacco, *Assembleia da República* portoghese e *House of Lords* britannica. Per quanto

Nei pareri motivati i parlamenti nazionali hanno avanzato varie argomentazioni sui motivi per cui la proposta non sarebbe conforme al principio di sussidiarietà. Il *Bundesrat* austriaco sostiene che non vi sarebbe un aspetto transnazionale da regolamentare a livello di UE e che la Commissione non è riuscita a dimostrare in maniera convincente il motivo per cui gli obiettivi attuali non sarebbero adeguati, o perché non tutti gli Stati membri li raggiungono. Il *Senát* ceco afferma che la proposta non dimostra che gli obiettivi indicati siano realisticamente realizzabili a costi ragionevoli per gli Stati membri e le amministrazioni comunali, per cui la Commissione non è riuscita a provare il reale valore aggiunto dell'azione proposta a livello di Unione europea. Infine, il *Hrvatski Sabor* croato sostiene che la definizione di obiettivi supplementari nel campo della gestione dei rifiuti dovrebbe rimanere di competenza degli Stati membri, in funzione delle rispettive circostanze economiche.

Il 16 dicembre 2014 la Commissione ha adottato il proprio programma di lavoro per il 2015, in cui ha proposto di ritirare o modificare 80 delle 450 proposte in attesa di decisione da parte del Parlamento europeo e del Consiglio⁴⁶. La Commissione ha dichiarato che intendeva ritirare la direttiva proposta, ma al contempo ha annunciato di volerla sostituire entro la fine del 2015 con una nuova proposta più ambiziosa per promuovere l'economia circolare. La Commissione ha riaffermato altresì l'impegno a promuovere la transizione, nell'UE, verso un'economia circolare ed efficiente, in rapporto alle risorse, che abbia un impatto più positivo sull'occupazione, la crescita, la competitività e l'innovazione. In seguito alle consultazioni con il Parlamento europeo e il Consiglio, la Commissione ha confermato il ritiro di queste proposte il 25 febbraio 2015⁴⁷.

*Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici, che modifica il regolamento (UE) n. XXX/XXX del Parlamento europeo e del Consiglio [regolamento sui controlli ufficiali] e che abroga il regolamento (CE) n. 834/2007*⁴⁸

Il 25 marzo 2014 la Commissione ha pubblicato una proposta tesa a soddisfare le richieste dell'opinione pubblica in materia di ambiente e qualità. La proposta si pone tre obiettivi principali: mantenere la fiducia del consumatore, mantenere la fiducia del produttore e favorire la conversione degli agricoltori alla produzione biologica. La Commissione ha proposto in particolare di: i) rafforzare e armonizzare le norme, sia quelle in vigore nell'Unione europea che quelle applicabili ai prodotti importati, abolendo molte delle deroghe vigenti relative alla produzione e ai controlli, ii) introdurre un sistema di controllo basato sui rischi, iii) agevolare la riconversione all'agricoltura biologica dei piccoli agricoltori offrendo loro la possibilità di aderire a un sistema collettivo di certificazione, iv) gestire più efficacemente la dimensione internazionale del commercio di prodotti biologici introducendo nuove disposizioni sulle esportazioni, e v) semplificare la normativa che consente di ridurre i costi amministrativi per gli agricoltori e di aumentare la trasparenza.

riguarda le argomentazioni avanzate dai parlamenti nazionali ma non riguardanti la sussidiarietà, si rimanda alla relazione annuale 2014 sui rapporti tra la Commissione europea e i parlamenti nazionali.

⁴⁶ Di alcune iniziative era stato proposto il ritiro poiché non corrispondevano alle priorità della nuova Commissione, in altri casi la Commissione è rimasta fortemente impegnata a favore degli obiettivi perseguiti ma le proposte (a causa del protrarsi dei negoziati in seno al Parlamento europeo e al Consiglio) non hanno potuto raggiungere l'obiettivo fissato originariamente. Nel secondo caso la Commissione intende proporre metodi nuovi e migliori per realizzare gli obiettivi perseguiti.

⁴⁷ GU C 80 del 7.3.2015, pag. 17.

⁴⁸ COM(2014) 180 final.

I parlamenti nazionali hanno formulato due pareri motivati⁴⁹ sulla proposta, pari a tre voti⁵⁰. Nove camere hanno formulato pareri nel quadro del dialogo politico⁵¹. Nei pareri motivati i parlamenti nazionali affermano che la proposta non lascia spazio sufficiente alla legislazione regionale o nazionale che potrebbe tener conto delle particolarità regionali o nazionali. Secondo il *Bundesrat* austriaco, la proposta non prevede né una valutazione che consenta di verificare se le misure presentate dalla Commissione siano sufficientemente efficaci per raggiungere gli obiettivi auspicati, né una valutazione dell'opportunità di adottare tali misure a livello di Unione europea. La proposta è stata criticata per non aver quantificato né il valore dei propri risultati né gli oneri finanziari e amministrativi che ne risulterebbero per gli Stati membri.

La Commissione ha risposto rilevando che il margine attualmente disponibile per la concessione di deroghe alle norme vigenti ha prodotto una concorrenza sleale tra gli operatori biologici dell'UE e nell'importazione di prodotti biologici. Tra i fattori negativi derivanti da questa situazione si annoverano il rischio di perdere la fiducia dei consumatori, la complessità legislativa, questioni commerciali (la difficoltà di garantire il rispetto delle norme) e infine i gravosi oneri amministrativi. La Commissione sottolinea inoltre che la proposta offre, se necessario, possibilità di adeguamenti del processo produttivo. Per quanto riguarda gli atti delegati, la Commissione osserva che, per rendere il regolamento completamente operativo, è stato ritenuto necessario ricorrere al potere di adottare atti ai sensi dell'articolo 290 del TFUE. La delega di potere prevista dalla proposta fissa criteri chiari e concisi che concedono alla Commissione una discrezione limitata. Infine, la Commissione rileva che gli Stati membri verrebbero coinvolti nella preparazione di questi atti.

In considerazione del lungo processo negoziale che si è tenuto in seno al Parlamento europeo e al Consiglio, nel dicembre 2014 la Commissione ha annunciato, nel suo programma di lavoro, l'intenzione di ritirare il regolamento proposto sostituendolo con una nuova iniziativa, a meno di non trovare un accordo entro sei mesi.

4. CONCLUSIONI

Rispetto agli anni precedenti, nel 2014 si è assistito a una sensibile riduzione del numero di pareri motivati. I pareri motivati formulati nel 2014 hanno inoltre rappresentato una percentuale notevolmente inferiore del numero complessivo dei pareri formulati nel contesto del dialogo politico. Non è scattata alcuna procedura del "cartellino giallo". Il minor numero di pareri motivati va comunque inquadrato nel contesto di una diminuzione del numero di proposte legislative presentate dalla Commissione nella fase finale del proprio mandato e non come un indizio di un minor interesse dei parlamenti nazionali per le questioni della sussidiarietà. Questa conclusione è confermata dal dibattito in corso tra i parlamenti nazionali sul meccanismo di controllo della sussidiarietà.

Come negli anni precedenti, anche nel 2014 tutte le istituzioni partecipanti al processo legislativo si sono attivate per garantire il controllo del principio di sussidiarietà. La

⁴⁹ *Bundesrat* austriaco (1 voto), *Chambre des Députés* lussemburghese (2 voti).

⁵⁰ Ogni parlamento nazionale dispone di due voti; se il parlamento nazionale è bicamerale, a ciascuna camera è attribuito un voto. Ogni camera ha il diritto di formulare un proprio parere motivato in maniera autonoma.

⁵¹ *Bundesrat* austriaco, *Senát ceco*, *Congreso de los Diputados* e *Senado* spagnoli (entrambe le camere), *Senato della Repubblica* italiano, *Seimas* lituano, *Chambre des Députés* lussemburghese, *Tweede Kamer* olandese e *Assembleia da República* portoghese. Per quanto riguarda le argomentazioni avanzate dai parlamenti nazionali ma non riguardanti la sussidiarietà, si rimanda alla relazione annuale 2014 sui rapporti tra la Commissione europea e i parlamenti nazionali.

Commissione ha monitorato la conformità delle proprie proposte ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità fornendo varie valutazioni (tabelle di marcia, valutazioni d'impatto) prima di adottare gli atti legislativi ed esaminando e rispondendo in maniera esaustiva ai pareri motivati ricevuti dai parlamenti nazionali che esprimevano preoccupazioni in tema di sussidiarietà.

Il Parlamento europeo ha continuato a occuparsi di sussidiarietà e proporzionalità nel contesto della propria attività sulle proposte legislative, tenendo conto dei pareri motivati ricevuti dai parlamenti nazionali. Esso ha adottato inoltre un nuovo approccio, più generale, per valutare il valore aggiunto dell'UE, redigendo una valutazione sul costo della non-Europa e numerose analisi delle valutazioni d'impatto della Commissione. Il Comitato delle regioni, infine, ha continuato i propri lavori sui problemi della sussidiarietà, in particolare adottando e attuando il proprio secondo programma di lavoro sulla sussidiarietà e organizzando una serie di seminari e conferenze dedicati al principio di sussidiarietà e a questioni connesse all'attuazione del meccanismo di controllo della sussidiarietà.