



Bruxelles, 30.6.2017
COM(2017) 600 final

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE

RELAZIONE ANNUALE 2016
IN MATERIA DI SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ

RELAZIONE ANNUALE 2016 IN MATERIA DI SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ

1. INTRODUZIONE

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

La relazione esamina come i due principi in questione siano stati attuati dalle varie istituzioni e organi dell'Unione europea nel 2016, e i cambiamenti occorsi nella prassi rispetto agli anni precedenti. Essa analizza altresì le proposte della Commissione che sono state oggetto di pareri motivati da parte dei parlamenti nazionali nel corso dell'anno. Alla luce degli stretti legami tra il meccanismo di controllo della sussidiarietà e il dialogo politico tra i parlamenti nazionali e la Commissione, la presente relazione è da considerarsi complementare alla relazione annuale della Commissione sui rapporti con i parlamenti nazionali per il 2016¹.

2. APPLICAZIONE DEI PRINCIPI DA PARTE DELLE ISTITUZIONI

2.1. Commissione

La verifica della conformità delle iniziative della Commissione ai principi di sussidiarietà e proporzionalità costituisce parte integrante della prassi legislativa della Commissione. Nel 2016 la Commissione ha proseguito l'applicazione dell'agenda rafforzata “Legiferare meglio”, che comprende orientamenti più incisivi sulle modalità di valutazione della sussidiarietà e della proporzionalità nel processo decisionale, oltre a offrire ai cittadini e alle parti interessate nuove opportunità di trasmettere le loro reazioni. Inoltre, la Commissione, in applicazione della propria prassi, valuta i quadri politici esistenti prima di proporre revisioni legislative. Nell'ambito di tale valutazione esamina se gli elementi programmatici esistenti siano tuttora “adatti allo scopo” e in quale misura siano conformi ai principi di sussidiarietà e proporzionalità. I principi e gli strumenti per legiferare meglio, comprese le valutazioni della sussidiarietà e della proporzionalità, sono applicati in varie fasi del processo decisionale tenendo conto delle analisi e dei contributi rilevanti forniti dalle parti interessate, come indicato di seguito.

1. Nella fase iniziale del processo di programmazione politica, per tutte le nuove iniziative principali vengono pubblicate sul sito web Europa della Commissione² tabelle di marcia o valutazioni d'impatto iniziali, che offrono una descrizione preliminare dell'iniziativa prevista e delineano i piani della Commissione per la valutazione d'impatto e l'attività di consultazione. Le tabelle di marcia o le valutazioni d'impatto iniziali contengono inoltre una prima giustificazione dell'azione dell'UE sotto il profilo della sussidiarietà e della proporzionalità.
2. Durante il processo di elaborazione della politica, gli aspetti relativi alla sussidiarietà e alla proporzionalità sono analizzati in valutazioni d'impatto, accompagnate anche da una

¹ COM(2017) 601 final.

² http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/index_it.htm.

consultazione pubblica aperta. Le valutazioni d'impatto analizzano come i principi di sussidiarietà e proporzionalità sono applicati a ciascun caso concreto. La qualità di questa analisi è sottoposta a un controllo indipendente da parte del comitato per il controllo normativo.

3. Infine, la relazione che accompagna la proposta della Commissione illustra in sintesi come sono rispettati i principi di sussidiarietà e proporzionalità. Le parti interessate possono trasmettere reazioni alla proposta e alla relativa valutazione d'impatto, nonché a questioni inerenti alla sussidiarietà e alla proporzionalità, anche dopo l'adozione da parte della Commissione. Tutte queste reazioni successivamente alimentano l'iter legislativo³.

Anche il sito web della Commissione “Lighten the load – Have your say” (Ridurre la burocrazia - dite la vostra!)⁴, attivato nel 2015, e la piattaforma REFIT (Regulatory Fitness and Performance - controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione), che ha iniziato a operare nel 2016, consentono al pubblico e alle parti interessate di comunicare alla Commissione eventuali oneri eccessivi o carenze di misure normative esistenti, che possono comprendere questioni inerenti alla sussidiarietà o alla proporzionalità. Nel 2016 la piattaforma REFIT ha rivolto alla Commissione una prima serie di raccomandazioni su come semplificare e ridurre gli oneri normativi della normativa vigente dell'UE, alle quali la Commissione sta dando risposta mediante l'attuazione del proprio programma di lavoro per il 2017. Il nuovo accordo interistituzionale “Legiferare meglio” è stato firmato dai presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione nell'aprile 2016, attestando l'impegno delle tre istituzioni per legiferare meglio. L'accordo prevede impegni da parte delle tre istituzioni in merito all'osservanza e all'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità e, più in particolare, l'impegno della Commissione di presentare la propria valutazione di tali aspetti nelle relazioni che accompagnano le sue proposte.

Analisi della sussidiarietà

Gli orientamenti per legiferare meglio e i relativi “strumenti di accompagnamento”⁵ adottati nel maggio 2015 prevedono che la Commissione esegua un'analisi della sussidiarietà al momento di esaminare una nuova iniziativa nei settori che non sono di esclusiva competenza dell'Unione e di valutare la pertinenza e il valore aggiunto europeo di un intervento esistente. La Commissione tiene conto della sussidiarietà per quanto riguarda sia le iniziative legislative sia quelle non legislative. L'obiettivo dell'analisi è duplice: in primo luogo, consiste nel valutare se l'azione a livello nazionale, regionale o locale sia sufficiente per conseguire lo scopo perseguito; in secondo luogo, si traduce nel valutare se un'azione dell'Unione possa apportare un valore aggiunto rispetto all'azione degli Stati membri.

In base agli orientamenti e agli strumenti per legiferare meglio, una parte fondamentale dell'analisi consiste nel valutare la “pertinenza a livello dell'Unione” dell'iniziativa in esame. Le questioni fondamentali considerate sono: la portata geografica, il numero di soggetti interessati, il numero di Stati membri interessati e le principali ripercussioni economiche, ambientali e sociali. Inoltre, l'analisi stabilisce in termini qualitativi, e per quanto possibile in termini quantitativi, l'eventuale presenza di un importante problema transfrontaliero; essa dovrebbe altresì comprendere i vantaggi e gli svantaggi dell'azione dell'Unione rispetto all'azione degli Stati membri.

³ Cfr. anche il punto 2.2 sul seguito dato dalla Commissione ai pareri motivati ricevuti dai parlamenti nazionali.

⁴ http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/simplification/consultation/contributions_it.htm.

⁵ http://ec.europa.eu/info/better-regulation-guidelines-and-toolbox_it.

Analisi della proporzionalità

In virtù del principio di proporzionalità, il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei trattati⁶. Il rispetto del principio di proporzionalità consiste nel garantire che l'approccio e il livello dell'intervento normativo di una politica si conformino all'obiettivo. Nelle valutazioni d'impatto⁷, nelle valutazioni e nei controlli dell'adeguatezza si dovrebbe fare chiaramente riferimento alla proporzionalità.

In particolare, gli orientamenti e gli strumenti per legiferare meglio impongono alla Commissione di considerare nell'analisi della proporzionalità:

- se le misure vanno oltre quanto necessario per affrontare il problema e conseguire l'obiettivo in maniera soddisfacente;
- se la portata dell'iniziativa si limita agli aspetti che gli Stati membri non possono conseguire in maniera soddisfacente da soli e se l'UE può fare meglio;
- se l'azione o la scelta dello strumento è quanto più semplice possibile e coerente con il soddisfacente conseguimento dell'obiettivo e un'efficace applicazione;
- se i costi sono quanto più contenuti possibile e commisurati all'obiettivo da conseguire;
- se vi sono validi motivi per la scelta dello strumento (regolamento, direttiva o metodi normativi alternativi);
- se vengono rispettate disposizioni nazionali consolidate e circostanze particolari nei singoli Stati membri.

Valutazioni d'impatto

Le valutazioni d'impatto sono necessarie ogniqualvolta si preveda che un'iniziativa abbia importanti ripercussioni economiche, sociali o ambientali. Svolgono un'analisi del problema, delle possibili opzioni politiche e delle loro probabili ripercussioni, nonché della loro conformità ai principi di sussidiarietà e proporzionalità.

Nel luglio 2015 il comitato per il controllo normativo ha sostituito il comitato per la valutazione d'impatto. Nel 2016 il comitato era composto da un presidente (a livello di direttore generale) e da cinque membri a tempo pieno, due dei quali erano esterni alla Commissione. Un terzo e ultimo membro esterno è stato nominato nel 2017. Tutti i membri del comitato sono indipendenti e agiscono a titolo personale in base alle rispettive competenze individuali. Il comitato controlla la qualità delle valutazioni d'impatto, delle valutazioni principali e dei controlli dell'adeguatezza. Questo controllo della qualità riguarda anche la sussidiarietà e la proporzionalità.

Nel 2016 il comitato per il controllo normativo ha esaminato sessanta valutazioni d'impatto. Nove di esse (pari al 15%) sono state giudicate migliorabili sotto il profilo dell'analisi degli aspetti inerenti alla sussidiarietà e/o alla proporzionalità. Se da un lato il numero complessivo dei casi valutati nel 2015 era diminuito (passando a 29), era invece aumentata la percentuale dei casi su cui sono stati formulati rilievi riguardanti la sussidiarietà e la proporzionalità (23%). I seguenti esempi relativi al 2016 illustrano come il comitato ha valutato la sussidiarietà e la proporzionalità.

⁶ Articolo 5, paragrafo 4, del trattato sull'Unione europea.

⁷ Nel contesto delle valutazioni d'impatto, la proporzionalità costituisce un importante criterio da considerare nel confronto delle varie opzioni politiche.

- Nel parere sulla valutazione d'impatto relativa alla proposta che modifica la direttiva sul distacco dei lavoratori⁸, il comitato per il controllo normativo ha sottolineato che la relazione dovrebbe motivare meglio le argomentazioni sui principi di sussidiarietà e proporzionalità. Il comitato ha chiesto di motivare la mancata inclusione di opzioni alternative nell'analisi. In merito alla questione della proporzionalità, il comitato ha chiesto di chiarire come la relazione aveva affrontato i rilievi sollevati dalle piccole e medie imprese circa gli oneri procedurali. Nella versione della relazione presentata successivamente, su cui il comitato ha espresso un parere positivo, entrambe le questioni sono state affrontate meglio, in particolare per quanto concerne la motivazione complessiva della proposta. È stata altresì aggiunta una sezione sulle piccole e medie imprese e sui probabili oneri derivanti dalle procedure amministrative. Sebbene la versione riveduta motivasse meglio l'esclusione di alcune opzioni, il comitato ha comunque chiesto che, all'interno della relazione, si spiegasse meglio il motivo per cui non era stata considerata un'esenzione per i distacchi a breve termine. Nel marzo 2016 è stata adottata una relazione modificata⁹.
- Nella valutazione d'impatto della proposta di direttiva del Consiglio su un meccanismo generale di inversione contabile per l'imposta sul valore aggiunto¹⁰, il comitato per il controllo normativo ha ritenuto che la proporzionalità non fosse sufficientemente motivata per le singole opzioni politiche, con particolare riferimento alle ripercussioni. In merito alla relazione è stato espresso parere negativo; la nuova versione presentata è stata migliorata con l'aggiunta di un'analisi della proporzionalità, che ha determinato una più attenta valutazione delle opzioni e dei rischi. A titolo esemplificativo, sono state descritte meglio le conseguenze secondarie per quanto riguarda le ripercussioni sui costi di conformità per le imprese e su altri Stati membri che non applicano il meccanismo generale di inversione contabile.
- Nella valutazione d'impatto della proposta di regolamento del Consiglio sui blocchi geografici¹¹ basati su residenza e nazionalità, il comitato ha chiesto di motivare meglio la proporzionalità dell'opzione preferita rispetto al problema individuato. Inoltre, il comitato ha chiesto di chiarire meglio la differenza che dovrebbe derivare dall'iniziativa, considerato che i venditori non sarebbero tenuti a effettuare consegne in un altro Stato membro, e di produrre ulteriori elementi di giudizio sostanziali sui motivi per cui si prevede un aumento del commercio transfrontaliero anche se i consumatori dovranno ritirare la merce in un paese straniero. La relazione ha ricevuto un parere negativo, è stata successivamente migliorata e il comitato ha valutato positivamente una sua versione modificata.
- Circa la proposta di regolamento sull'aggiornamento delle norme dell'UE in materia di diritto d'autore nel mercato unico digitale¹², il comitato ha espresso un parere positivo sulla valutazione d'impatto, a condizione che la relazione fosse migliorata sotto il profilo specifico degli elementi di prova a sostegno della necessità di un'azione dell'UE e della proporzionalità delle misure proposte. In particolare, il comitato ha chiesto alla Commissione di fornire ulteriori elementi sull'utilizzo di contenuti protetti nei contenuti

⁸ SWD(2016) 52 final.

⁹ Cfr. anche il punto 3 sul seguito dato dalla Commissione ai pareri motivati ricevuti dai parlamenti nazionali sulla proposta relativa al distacco dei lavoratori.

¹⁰ SWD(2016) 457 final.

¹¹ COM(2016) 289 final.

¹² Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce norme relative all'esercizio del diritto d'autore e dei diritti connessi applicabili a talune trasmissioni online degli organismi di diffusione radiotelevisiva e ritrasmissioni di programmi televisivi e radiofonici, COM(2016) 594 final.

caricati dagli utenti, sull'equa remunerazione degli autori e degli esecutori nonché sui contenuti audiovisivi delle piattaforme video su richiesta. A seguito dei rilievi formulati dal comitato, la relazione sulla valutazione d'impatto che accompagna i progetti delle proposte legislative adottate dalla Commissione nel settembre 2016 è stata riveduta.

- Nel contesto della proposta di direttiva riveduta sulle energie rinnovabili¹³, il comitato per il controllo normativo ha formulato rilievi circa la proporzionalità di talune opzioni e la misura in cui era rispettato il principio di sussidiarietà. Nella sua proposta la Commissione ha tenuto debitamente conto delle riserve espresse dal comitato. Per quanto riguarda in particolare le disposizioni sul riscaldamento e sul raffreddamento, la Commissione, invece di proporre obblighi vincolanti, ha introdotto numerose opzioni per gli Stati membri, garantendo così la flessibilità di applicazione a livello nazionale. Queste disposizioni più proporzionate e meno onerose sono state associate a disposizioni rafforzate nel quadro della *governance* allo scopo di tutelare il conseguimento degli obiettivi fissati per il 2030.

Come dimostrano questi esempi, nel 2016 il comitato per il controllo normativo ha contribuito a migliorare l'analisi del rispetto, nelle proposte, dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, offrendo in tal modo informazioni essenziali per il processo decisionale politico della Commissione.

Valutazioni e controlli dell'adeguatezza

I principi di sussidiarietà e proporzionalità sono stati fondamentali anche per le valutazioni retrospettive e i controlli dell'adeguatezza svolti nel 2016, che verificano l'ottenimento dei risultati attesi delle azioni europee in termini di efficacia, efficienza, coerenza, pertinenza e valore aggiunto europeo. In tale contesto è stato valutato anche se le azioni fossero ancora necessarie oppure se gli obiettivi si potessero raggiungere più razionalmente in altro modo. La Commissione si è impegnata a rispettare il principio “valutare prima di agire”: in altre parole, ad analizzare i risultati ottenuti in passato dalle politiche esistenti prima di considerare nuove misure. 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.

La Commissione elabora normalmente tra 100 e 120 valutazioni ogni anno. Nel 2016 essa ha pubblicato 43 valutazioni e controlli dell'adeguatezza¹⁴. Inoltre ha completato due controlli dell'adeguatezza (valutazioni di aree politiche più ampie), uno riguardante gli obblighi di comunicazione, pianificazione e monitoraggio dell'*acquis* dell'UE nel settore dell'energia e l'altro concernente le direttive Uccelli e Habitat. Gli esempi relativi al 2016 riportati di seguito evidenziano le valutazioni in cui sono stati formulati rilievi in materia di sussidiarietà, valore aggiunto europeo e proporzionalità.

- Una valutazione della direttiva sull'applicazione transfrontaliera di infrazioni stradali¹⁵ ha concluso che tale direttiva ha generato un valore aggiunto europeo poiché ha messo in atto un meccanismo per lo scambio di informazioni relative ai dati di immatricolazione

¹³ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili (rifusione), COM(2016) 767 final.

¹⁴ Con il pacchetto “Legiferare meglio” del maggio 2015 è stata introdotta una nuova politica che prevede la pubblicazione dei documenti di lavoro dei servizi unitamente a ciascuna valutazione. Tuttavia, il 2016 è stato ancora un anno di transizione, motivo per cui diverse valutazioni sono state pubblicate senza il documento di lavoro dei servizi. Nel 2016 il numero complessivo di documenti di lavoro dei servizi e di studi esterni riguardanti le valutazioni e i controlli dell'adeguatezza è stato pari a 111.

¹⁵ https://ec.europa.eu/transport/modes/road/news/2016-06-17-evaluation-study-cross-border-enforcement_en.

dei veicoli che è fondamentale per perseguire i reati commessi con veicoli immatricolati in altri Stati membri. Sarebbe stato praticamente impossibile conseguire i medesimi risultati con strumenti diversi da una direttiva a causa dei seguenti fattori: a) numero di accordi che gli Stati membri avrebbero dovuto sottoscrivere per scambiarsi lo stesso tipo di dati; b) tempo necessario per ratificare tali accordi in tutti gli Stati membri; c) incertezza sugli esiti di detti accordi e la mancanza di trasparenza insita in taluni accordi bilaterali o multilaterali.

- Una valutazione del piano d'azione alla luce delle crescenti minacce legate alla resistenza antimicrobica¹⁶ ha concluso che il piano d'azione aveva un evidente valore aggiunto europeo, dal momento che aveva stimolato azioni negli Stati membri, rafforzato la cooperazione internazionale e creato un quadro di coordinamento delle attività concernenti la resistenza antimicrobica a livello internazionale. Nel complesso, dunque, i risultati della valutazione corroborano il prosieguo dell'azione a livello di UE. Inoltre, dalla valutazione emerge chiaramente la necessità di sostenere e assistere gli Stati membri nell'elaborazione e attuazione di piani d'azione nazionali volti a ridurre le differenze tra l'utilizzo di antimicrobici e la prevalenza di infezioni, stimolare la collaborazione intersettoriale, migliorare le conoscenze dei cittadini e potenziare i sistemi di monitoraggio e sorveglianza sviluppando competenze metodologiche nonché indicatori e strumenti validi. La valutazione ha rivelato la necessità di proseguire il coordinamento e la collaborazione nel campo della ricerca e dello sviluppo di nuovi antimicrobici, test diagnostici rapidi, vaccini e trattamenti alternativi, nonché di nuovi modelli commerciali per sostenere gli investimenti e aumentare le conoscenze sulla trasmissione della resistenza antimicrobica.
- La valutazione ex post del settimo programma quadro per la ricerca¹⁷ ha concluso che l'intento di affrontare le sfide paneuropee attraverso la ricerca europea è uno dei principali esempi di creazione di valore aggiunto europeo, rispetto alle azioni a livello del singolo Stato membro. I programmi di ricerca europei prevedono l'attribuzione di una serie di premi per “sfide sociali”, che consistono in riconoscimenti in denaro a favore di coloro che affrontano più efficacemente una determinata sfida. Tali programmi costituiscono un incentivo per l'innovazione e, pur definendo l'obiettivo da raggiungere, non specificano come esso debba essere conseguito. Nel 2014 l'impresa farmaceutica tedesca CureVac GmbH ha vinto il premio Innovazione e ha ricevuto una somma pari a due milioni di euro per il contributo allo sviluppo di una tecnologia di nuova concezione intesa a garantire la stabilità dei vaccini salvavita a qualsiasi temperatura ambientale, consentendo così di superare uno dei principali ostacoli all'impiego dei vaccini nei paesi in via di sviluppo. Nel 2015 il premio ha prodotto un effetto volano in termini di investimenti privati supplementari nella ricerca grazie all'impegno annunciato dalla Bill and Melinda Gates Foundation di investire 46 milioni di euro nella CureVac allo scopo di accelerare lo sviluppo della sua innovativa tecnologia vaccinale e la produzione di numerosi vaccini contro malattie infettive.

2.2. Seguito dato ai pareri motivati ricevuti dai parlamenti nazionali

Nel 2016 la Commissione ha ricevuto 65¹⁸ **pareri motivati** dai parlamenti nazionali sul principio di sussidiarietà¹⁹. Questa cifra supera del 713% gli otto pareri motivati ricevuti nel 2015. Il

¹⁶ SWD(2016) 347 final.

¹⁷ https://ec.europa.eu/research/evaluations/index_en.cfm?pg=fp7.

¹⁸ Questo dato si riferisce al numero complessivo di pareri presentati dalle camere parlamentari ai sensi del protocollo n. 2 allegato ai trattati. I pareri motivati che congiuntamente riguardano più di un documento della

numero dei pareri motivati ricevuti nel 2016 è il terzo maggior numero di pareri ricevuti nell'arco di un anno civile a partire dall'introduzione, nel 2009, del meccanismo di controllo della sussidiarietà previsto dal trattato di Lisbona (dopo gli 84 pareri ricevuti nel 2012 e i 70 nel 2013). I pareri motivati ricevuti nel 2016 rappresentano altresì una percentuale maggiore (10,5%) del numero complessivo di pareri ricevuti nello stesso anno dalla Commissione nel contesto del dialogo politico (620). Va rilevato che nel 2016 è stato registrato un notevole incremento anche per quanto concerne il numero complessivo di pareri sottoposti dai parlamenti nazionali nel contesto del dialogo politico²⁰.

I 65 pareri motivati ricevuti nel 2016 comprendevano 38 pareri riguardanti quattro proposte della Commissione. La proposta che ha suscitato il maggior numero di pareri motivati è stata quella sulla revisione della direttiva sul distacco dei lavoratori²¹, riguardo alla quale sono stati presentati 14 pareri motivati; è stata pertanto attivata la procedura di cui all'articolo 7, paragrafo 2, del protocollo n. 2 allegato ai trattati (la cosiddetta procedura del “cartellino giallo”). La proposta di revisione del regolamento Dublino²² ha ricevuto otto pareri motivati, come le due proposte che istituiscono la base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società²³. Altre proposte hanno ricevuto da uno a quattro pareri motivati. I casi per i quali la Commissione ha ricevuto il maggior numero di pareri motivati sono illustrati con maggiori dettagli al punto 3.

Il forte aumento del numero complessivo di pareri motivati formulati nel 2016 si è tradotto in un notevole incremento del numero di pareri per ciascuna camera. Nel 2016 ventisei camere su 41 hanno formulato pareri motivati (rispetto alle otto del 2015). I pareri motivati sono stati presentati dalle seguenti camere parlamentari: *Narodno sabranie* (Bulgaria, 3), *Senát* (Repubblica ceca, 3), *Poslanecká sněmovna* (Repubblica ceca, 4), *Folketing* (Danimarca, 2), *Riigikogu* (Estonia, 1), *Dáil Éireann* (Irlanda, 2), *Seanad Éireann* (Irlanda, 1), *Sénat* (Francia, 3), *Hrvatski sabor* (Croazia, 1), Senato della Repubblica (Italia, 3), *Saeima* (Lettonia, 1), *Seimas* (Lituania, 1), *Chambre des Députés* (Lussemburgo, 2), *Országgyűlés* (Ungheria, 2), *Kamra tad-Deputati* (Malta, 5), *Eerste Kamer* (Paesi Bassi, 1), *Tweede Kamer* (Paesi Bassi, 3), *Bundesrat* (Austria, 4), *Senat* (Polonia, 2), *Sejm* (Polonia, 2), *Assembleia da República* (Portogallo, 1), *Camera Deputaților* (Romania, 2), *Senat* (Romania, 1), *Národná rada* (Slovacchia, 2), *Riksdag* (Svezia, 12) e *House of Commons* (Regno Unito, 1).

Il *Riksdag* svedese è stato il parlamento nazionale che ha formulato il numero di gran lunga maggiore di pareri motivati (12). Al secondo posto figura la maltese *Kamra tad-Deputati* (5), seguita dalla *Poslanecká sněmovna* della Repubblica ceca e dal *Bundesrat* austriaco (4 ciascuno).

Inoltre, alcuni parlamenti regionali hanno colto questa opportunità per comunicare direttamente alla Commissione i propri pareri su talune sue proposte; in alcuni casi tali pareri erano stati sottoposti anche alle rispettive camere parlamentari nazionali nell'ambito della procedura di

Commissione sono conteggiati pertanto come un unico parere motivato. Per ulteriori dettagli cfr. l'allegato della presente relazione.

¹⁹ Cfr. l'allegato della presente relazione.

²⁰ 620 pareri ricevuti nel contesto del dialogo politico nel 2016 rispetto ai 350 ricevuti nel 2015.

²¹ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica della direttiva 96/71/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 1996, relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi, COM(2016) 128 final.

²² Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di paese terzo o da un apolide (rifusione), COM(2016) 270 final.

²³ Proposta di direttiva del Consiglio relativa a una base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società e proposta di direttiva del Consiglio relativa a una base imponibile comune per l'imposta sulle società, COM(2016) 683 final e COM(2016) 685 final.

controllo della sussidiarietà di cui all'articolo 6 del protocollo n. 2 allegato ai trattati. La Commissione prende in considerazione questi pareri laddove appropriato.

2.3. Parlamento europeo e Consiglio

a) Parlamento europeo

Il Parlamento europeo ha adottato una serie di misure volte ad adempiere gli obblighi impostigli dai trattati circa l'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità. Nel caso specifico dei pareri motivati presentati dai parlamenti nazionali si applica attualmente la seguente procedura:

- i pareri motivati sono trasmessi alla commissione giuridica del Parlamento europeo e alla commissione parlamentare competente in materia per essere distribuiti a tutti i membri di tali commissioni; inoltre sono inclusi nei documenti di seduta;
- i pareri motivati sono sistematicamente tradotti in tutte le lingue ufficiali dell'UE (tranne irlandese e maltese);
- i preamboli delle risoluzioni legislative contengono un riferimento ai pareri motivati ricevuti;
- la commissione parlamentare competente in materia si accerta che il Parlamento europeo non proceda alla votazione finale prima della scadenza del termine di otto settimane previsto per la presentazione di pareri motivati ai sensi del protocollo n. 2 allegato ai trattati²⁴.

Nel 2016 il Parlamento europeo ha formalmente ricevuto 410 comunicazioni dai parlamenti nazionali²⁵. Di esse, 76²⁶ erano pareri motivati presentati ai sensi del protocollo n. 2 allegato ai trattati, mentre le altre 334 erano contributi (comunicazioni non riguardanti il meccanismo di controllo della sussidiarietà). Queste cifre rappresentano un aumento rispetto al 2015, quando erano stati inviati ufficialmente al Parlamento europeo nove pareri motivati e 242 contributi. Tutte le comunicazioni dei parlamenti nazionali al Parlamento europeo sono disponibili in una banca dati interna (CONNECT).

A norma dell'allegato V del regolamento del Parlamento europeo, la commissione giuridica è la commissione parlamentare con competenza trasversale per l'accertamento del rispetto del principio di sussidiarietà. Ogni sei mesi un membro della commissione viene nominato relatore permanente per la sussidiarietà in base a un meccanismo di rotazione tra i gruppi politici. Per il primo semestre del 2016 è stato nominato relatore permanente Gilles LEBRETON (ENF), cui è succeduto Kostas CHRYSOGONOS (GUE/NGL). Il relatore esamina i pareri motivati ricevuti e può sottoporre le questioni in essi sollevate a discussione in seno alla commissione giuridica e, per eventuali raccomandazioni, alla commissione competente per la materia trattata nella proposta in questione.

Inoltre, la commissione giuridica riferisce periodicamente sulle relazioni annuali della Commissione in materia di sussidiarietà e proporzionalità. Sajjad KARIM (ECR) è stato

²⁴ Tranne nei casi urgenti di cui al titolo I, articolo 4, del protocollo n. 1 allegato ai trattati sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea.

²⁵ Il Parlamento europeo ha ricevuto dai parlamenti nazionali anche alcune comunicazioni riguardanti la proposta del Parlamento europeo di riforma della legge elettorale dell'Unione europea. Per ulteriori dettagli cfr. la relazione annuale 2014-2015 del Parlamento europeo sulle relazioni tra il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali ai sensi del trattato di Lisbona: <http://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/about/annual-reports.html>.

²⁶ Esiste una discrepanza tra il numero dei pareri motivati registrati dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione, perché non tutte le istituzioni hanno ricevuto tutti i pareri motivati oppure perché le istituzioni conteggiano diversamente il numero dei pareri motivati ricevuti.

nominato relatore per la relazione annuale 2014 in materia di sussidiarietà e proporzionalità, mentre Mady DELVAUX (S&D) è stata nominata relatrice per la relazione annuale 2015. La commissione contribuisce altresì alle relazioni biennali redatte dalla Conferenza degli organi parlamentari specializzati negli affari dell'Unione (COSAC) sulle questioni inerenti alla sussidiarietà.

Il 24 maggio 2016 la commissione giuridica ha avuto uno scambio di vedute sui pareri motivati ricevuti ai sensi della procedura di cui all'articolo 7, paragrafo 2, del protocollo n. 2 (la cosiddetta procedura del “cartellino giallo”) in merito alla proposta di revisione mirata della direttiva sul distacco dei lavoratori (cfr. più avanti anche il punto 3 della presente relazione). Il 12 ottobre 2016 la commissione per l'occupazione e gli affari sociali ha invitato i parlamenti nazionali a uno scambio di vedute su tale proposta.

La commissione giuridica è competente anche per l'accertamento del rispetto del principio di proporzionalità, di cui tiene conto nell'adempimento del proprio compito di verifica della base giuridica delle proposte e nell'esercizio della propria responsabilità per legiferare meglio.

Inoltre, il servizio Ricerca del Parlamento europeo ha continuato ad assistere il Parlamento stesso nel tenere conto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità nella propria attività:

- controllando sistematicamente gli aspetti relativi alla sussidiarietà e alla proporzionalità delle valutazioni d'impatto della Commissione e richiamando l'attenzione su eventuali rilievi espressi al riguardo, in particolare dai parlamenti nazionali e dal Comitato delle regioni;
- garantendo che detti principi siano pienamente rispettati nell'attività stessa del Parlamento europeo, per esempio nella realizzazione delle valutazioni d'impatto dei propri emendamenti sostanziali o nell'analisi del valore aggiunto delle nuove proposte legislative del Parlamento, ai sensi dell'articolo 225 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, e del costo del mancato intervento a livello di UE;
- controllando gli aspetti relativi alla sussidiarietà e alla proporzionalità nell'elaborazione delle valutazioni d'impatto, incentrandosi sul valore aggiunto dell'UE piuttosto che sulla spesa o sulle azioni nazionali.

Nel 2016 il Parlamento europeo ha preparato 36 prime analisi, una valutazione d'impatto di emendamenti parlamentari sostanziali e 14 valutazioni d'impatto europee ex post. Inoltre, ha completato sette relazioni sul costo della non-Europa e quattro valutazioni del valore aggiunto europeo. Il servizio Ricerca del Parlamento europeo ha anche controllato l'attuazione e l'efficacia della vigente legislazione dell'UE ogniqualvolta la Commissione europea annuncia nel proprio programma di lavoro annuale modifiche di tale legislazione. Nel 2016 sono state redatte circa ventotto “valutazioni dell'attuazione”.

Ogni anno il Parlamento europeo rinnova l'invito ai parlamenti nazionali di trasmettere qualsiasi informazione reputata utile in questo contesto.

b) Consiglio

Gli obblighi del Consiglio in materia di monitoraggio del principio di sussidiarietà da parte dei parlamenti nazionali figurano nei protocolli n. 1 e n. 2 allegati ai trattati. Le responsabilità del Consiglio consistono principalmente nel trasmettere ai parlamenti nazionali progetti di atti legislativi non presentati dalla Commissione.

Ai sensi dell'articolo 4 del protocollo n. 2 allegato ai trattati, il Consiglio deve trasmettere ai parlamenti nazionali tutti i progetti di atti legislativi presentati da un gruppo di Stati membri, dalla Corte di giustizia, dalla Banca centrale europea e dalla Banca europea per gli investimenti.

A corollario di tale obbligo, ai sensi dell'articolo 6 del protocollo n. 2 il Consiglio deve trasmettere agli Stati membri proponenti i pareri dei parlamenti nazionali su una proposta legislativa presentata da un gruppo di Stati membri. Analogamente, il Consiglio trasmette all'istituzione interessata i pareri dei parlamenti nazionali sulle proposte legislative presentate dalla Corte di giustizia, dalla Banca centrale europea e dalla Banca europea per gli investimenti. Nel 2016 non sono stati ricevuti simili progetti di atti legislativi né pareri²⁷.

In aggiunta ai requisiti previsti dal trattato, il Consiglio tiene altresì informati gli Stati membri sui pareri formulati dai parlamenti nazionali in merito a proposte legislative della Commissione. Nel 2016 il Segretariato del Consiglio ha distribuito alle delegazioni 69²⁸ pareri motivati ricevuti nel contesto del protocollo n. 2 e 280 pareri formulati nel contesto del dialogo politico²⁹.

Infine, nell'ambito dell'iter legislativo, il Consiglio verifica il rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità quando esamina le valutazioni d'impatto che accompagnano le proposte della Commissione.

2.4. Comitato delle regioni

In linea con il riferimento ai livelli locali e regionali di cui all'articolo 5, paragrafo 3, del trattato sull'Unione europea, nel 2016 il Comitato delle regioni ha monitorato l'applicazione del principio di sussidiarietà per mezzo dei vari strumenti di cui dispone. Tramite il programma di lavoro sulla sussidiarietà³⁰ sono state monitorate con particolare attenzione quattro iniziative selezionate dal programma di lavoro 2016 della Commissione. Inoltre, in applicazione del proprio regolamento interno³¹ il Comitato delle regioni ha valutato la conformità ai principi di sussidiarietà e proporzionalità di tutte le proposte legislative su cui ha formulato pareri. Nel 2016 sono stati formulati tredici pareri su proposte legislative, nove dei quali erano rilevanti sotto il profilo del controllo della sussidiarietà e della proporzionalità, in aggiunta a quelli compresi nel programma di lavoro sulla sussidiarietà. Il Comitato delle regioni ha ritenuto che le proposte fossero per la maggior parte conformi ai principi di sussidiarietà e proporzionalità. In due casi, e in misura diversa, il Comitato delle regioni ha sollevato alcuni rilievi sotto il profilo della proporzionalità, in particolare per quanto riguarda il pacchetto sull'economia circolare³² e la revisione della direttiva sui servizi di media audiovisivi³³. In riferimento all'istituzione di un sistema europeo di assicurazione dei depositi³⁴, il Comitato delle regioni ha ritenuto che la motivazione fosse incompleta e ha pertanto chiesto alla Commissione di presentare una motivazione più fondata per consentire una valutazione informata della conformità ai principi di sussidiarietà e proporzionalità.

Consultazioni del gruppo di esperti sulla sussidiarietà

²⁷ In tale contesto si rammenta che, alla fine del 2015, il Consiglio ha trasmesso ai parlamenti nazionali la proposta della Corte di giustizia di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al trasferimento al Tribunale dell'Unione europea della competenza a decidere, in primo grado, sulle controversie tra l'Unione e i suoi agenti (doc. 14306/15).

²⁸ Esiste una discrepanza tra il numero dei pareri motivati registrati dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione, perché non tutte le istituzioni hanno ricevuto tutti i pareri motivati oppure perché le istituzioni conteggiano diversamente il numero dei pareri motivati ricevuti.

²⁹ Il Segretariato del Consiglio non riceve sistematicamente tutti i pareri dei parlamenti nazionali.

³⁰ COR-2016-00911-09-00-NB adottato dall'Ufficio di presidenza del Comitato delle regioni il 4 aprile 2016.

³¹ Articolo 55, paragrafo 2, del regolamento interno, GU L 65 del 5.3.2014, pag. 41, <http://cor.europa.eu/en/documentation/Documents/Rules-of-Procedure-of-the-Committee-of-the-Regions/IT.pdf>.

³² COM(2015) 593 final, COM(2015) 594 final, COM(2015) 595 final e COM(2015) 596 final.

³³ COM(2016) 287 final.

³⁴ COM(2015) 586 final.

Il gruppo di esperti sulla sussidiarietà³⁵ è stato consultato su ciascuna delle iniziative incluse nel programma di lavoro sulla sussidiarietà. La consultazione ha riguardato innanzi tutto le proposte di direttive comprese nel nuovo pacchetto sull'economia circolare. La maggioranza degli esperti ha considerato che gli obiettivi di gestione dei rifiuti non destassero preoccupazioni sotto il profilo della sussidiarietà. Invece, per quanto riguarda il principio di proporzionalità alcuni esperti hanno ritenuto che gli obiettivi inclusi nella proposta legislativa del 2014 non fossero proporzionati. Nel parere³⁶ gli esperti hanno concluso asserendo che le proposte della Commissione europea non destavano preoccupazioni sul rispetto della sussidiarietà ma suscitavano preoccupazioni sul rispetto della proporzionalità.

La seconda consultazione del 2016 ha riguardato la revisione della direttiva sul distacco dei lavoratori. Nella loro risposta gli esperti consultati hanno sottolineato che la proposta comprendeva importanti elementi nuovi e che le misure proposte non erano adeguatamente motivate né fondate. Sotto il profilo degli aspetti materiali della sussidiarietà, il parere³⁷ degli esperti non ha sollevato rilievi e ha concordato con la proposta della Commissione sul fatto che *“l'obiettivo della direttiva riveduta proposta - ossia la definizione di regole comuni in materia di distacco dei lavoratori - possa essere conseguito meglio a livello di Unione europea”*.

Per quanto riguarda la proposta di revisione della direttiva sui servizi di media audiovisivi, gli esperti hanno concluso che la proposta risultava essere conforme al principio di sussidiarietà, ma che le norme estremamente dettagliate sulle autorità di regolamentazione nazionali non lasciavano molto spazio ai processi decisionali a livello nazionale, motivo per cui la proposta destava preoccupazioni sotto il profilo della proporzionalità³⁸.

La consultazione finale del gruppo di esperti sulla sussidiarietà nel 2016 ha riguardato la proposta di direttiva sul diritto d'autore nel mercato unico digitale. Gli esperti non hanno sollevato rilievi sotto il profilo della sussidiarietà o della proporzionalità. Il parere del Comitato delle regioni è stato adottato l'8 febbraio 2017³⁹.

REGPEX – la piattaforma per le regioni con poteri legislativi

Nel 2016 il Comitato delle regioni ha ulteriormente potenziato e sviluppato REGPEX, la sottorete della rete di controllo della sussidiarietà aperta ai parlamenti e ai governi delle regioni con poteri legislativi, che alla fine del 2016 contava 76 partner (47 assemblee regionali e 29 governi regionali). Il motore di ricerca REGPEX facilita la selezione delle priorità del controllo della sussidiarietà e lo scambio di informazioni tra i partner consentendo l'accesso diretto alle informazioni per l'analisi della sussidiarietà. REGPEX continua a essere un importante strumento per il controllo della sussidiarietà; promuove lo scambio di buone prassi e un approccio più concertato al controllo della sussidiarietà.

Nel 2016 sono stati caricati sulla piattaforma, in totale, ventotto contributi presentati dai partner di REGPEX. Tra i partner più attivi figuravano il parlamento del Land dell'Alta Austria, l'assemblea legislativa regionale dell'Emilia-Romagna e il parlamento dello Stato Libero di Baviera. Nel 2016 sono pervenuti tre contributi di parlamenti regionali relativi alla proposta di direttiva sul distacco dei lavoratori. Il parlamento dello Stato Libero di Baviera ha sostenuto che, poiché l'Unione non dispone di competenze in materia di retribuzioni, qualsiasi azione volta ad

³⁵ Il gruppo di esperti sulla sussidiarietà, che fa parte della rete di controllo della sussidiarietà del Comitato delle regioni, è attualmente composto da dodici esperti che forniscono sostegno a livello tecnico e dai punti di contatto del Comitato delle regioni per il controllo della sussidiarietà negli Stati membri.

³⁶ COR-2016-00585.

³⁷ COR-2016-02881.

³⁸ COR-2016-04093.

³⁹ COR-2016-05114.

armonizzare il distacco di lavoratori era inammissibile. L'assemblea regionale del Friuli Venezia Giulia ha valutato favorevolmente l'applicazione ai lavoratori distaccati del sistema di retribuzione del paese ospitante. L'assemblea regionale delle Marche ha ritenuto che le relazioni industriali (compresa la portata degli accordi collettivi) possono essere meglio disciplinate a livello nazionale, in considerazione delle specificità dei sistemi nazionali di contrattazione collettiva. Queste posizioni sono state riprese nella relazione di consultazione del Comitato delle regioni, in vista del parere del Comitato sulla proposta relativa al distacco di lavoratori.

Conferenza su sussidiarietà, legiferare meglio e dialogo politico

La conferenza su sussidiarietà, legiferare meglio e dialogo politico, organizzata congiuntamente dalla Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome dell'Italia, dal Senato italiano e dal Comitato delle regioni, si è svolta a Roma il 19 febbraio 2016. Questo evento a carattere formativo e relativo al progetto pilota di sensibilizzazione sul tema della sussidiarietà è stato organizzato nell'ambito di un nuovo approccio per dare risposta alle esigenze delle autorità locali e regionali in vista della proposta riforma del Senato italiano. Nel corso dell'evento, che ha riunito 150 partecipanti, è stato evidenziato il ruolo dei parlamenti regionali nel processo decisionale dell'UE, nonché il controllo della sussidiarietà quale esercizio costruttivo.

Una descrizione più dettagliata delle attività connesse alla sussidiarietà è fornita nella relazione annuale sulla sussidiarietà del 2016 pubblicata dal Comitato delle regioni⁴⁰.

2.5. Corte di giustizia dell'Unione europea

Le principali decisioni giudiziarie adottate dalla Corte di giustizia nel 2016 sul principio di sussidiarietà sono state le sentenze del 4 maggio 2016⁴¹ sulla legalità della direttiva sui prodotti del tabacco⁴². La Corte ha ritenuto che la legislazione dell'UE avesse rispettato il principio di sussidiarietà.

Per giungere a questa conclusione la Corte ha operato una distinzione tra il controllo ex ante della conformità al principio di sussidiarietà che “è esercitato, [...] a livello politico, da parte dei parlamenti nazionali secondo le procedure stabilite a tal fine dal protocollo n. 2” e il controllo giudiziario ex post con il quale la Corte “deve verificare tanto il rispetto delle condizioni sostanziali enunciate all'articolo 5, paragrafo 3, TUE, quanto il rispetto delle garanzie procedurali previste dal protocollo medesimo”⁴³.

Per quanto riguarda le condizioni sostanziali, la Corte ha eseguito una semplice verifica: “la Corte deve verificare se il legislatore dell'Unione poteva ritenere, sulla base di elementi circostanziati, che l'obiettivo perseguito dall'azione considerata potesse essere meglio realizzato a livello dell'Unione”. La Corte ha citato il fatto che la direttiva persegue un duplice obiettivo: “favorire il buon funzionamento del mercato interno [...], assicurando al contempo un livello elevato di tutela della salute umana, in particolare per i giovani”. Anche ammettendo che il

⁴⁰ Disponibile dopo l'adozione da parte dell'Ufficio di presidenza del Comitato delle regioni all'indirizzo: <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Pages/default.aspx>.

⁴¹ Causa *Repubblica di Polonia contro Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, C-358/14, EU:C:2016:323; causa *Pillbox 38*, C-477/14, EU:C:2016:324; causa *Philip Morris*, C-547/14, EU:C:2016:325.

⁴² Direttiva 2014/40/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 aprile 2014, sul ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative alla lavorazione, alla presentazione e alla vendita dei prodotti del tabacco e dei prodotti correlati e che abroga la direttiva 2001/37/CE (GU L 127 del 29.4.2014, pag. 1).

⁴³ *Repubblica di Polonia contro Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, punti 112 e 113; *Pillbox 38*, punti 145 e 146; *Philip Morris*, punti 216 e 217.

secondo obiettivo possa essere meglio conseguito a livello degli Stati membri, “*il perseguimento di detto obiettivo ad un simile livello potrebbe consolidare, se non generare, situazioni in cui taluni Stati membri autorizzerebbero l'immissione in commercio di prodotti del tabacco contenenti certi aromi caratterizzanti, mentre altri la vieterebbero, determinando così effetti esattamente opposti rispetto all'obiettivo primario della direttiva stessa, ossia il miglioramento del funzionamento del mercato interno dei prodotti del tabacco e dei prodotti correlati*”. A parere della Corte, “[d]all'interdipendenza dei due obiettivi [...] risulta che il legislatore dell'Unione poteva legittimamente ritenere che la sua azione dovesse implicare l'introduzione di un regime di immissione sul mercato dell'Unione di prodotti del tabacco contenenti un aroma caratterizzante e che, in ragione di tale interdipendenza, questo doppio obiettivo potesse essere meglio realizzato a livello dell'Unione”. Inoltre, la Corte ha confermato che il principio di sussidiarietà “*non è inteso a limitare la competenza dell'Unione in funzione della situazione di questo o di quell'altro Stato membro individualmente considerato*”⁴⁴.

Per quanto riguarda le garanzie procedurali e, in particolare, l'obbligo di motivazione relativamente alla sussidiarietà, la Corte ha osservato che il rispetto di tale obbligo “*deve essere valutato alla luce non solo del tenore dell'atto impugnato, ma anche del suo contesto e delle circostanze del caso di specie*”. La Corte ha ritenuto che la proposta della Commissione e la sua valutazione d'impatto contenessero “*un sufficiente numero di elementi tali da far emergere in modo chiaro e non equivoco i vantaggi connessi ad un'azione intrapresa a livello dell'Unione, piuttosto che a livello degli Stati membri*”. Tale circostanza ha “*permesso tanto al legislatore dell'Unione quanto ai parlamenti nazionali di valutare se detta proposta fosse conforme al principio di sussidiarietà, consentendo allo stesso tempo ai singoli di prendere conoscenza dei motivi relativi a tale principio e alla Corte di esercitare il suo controllo*”⁴⁵.

Con le citate sentenze la Corte rigettava, altresì, le argomentazioni relative alla presunta violazione del principio di proporzionalità da parte di numerose disposizioni della direttiva sui prodotti del tabacco. La Corte di giustizia ha confermato la proporzionalità delle scelte operate dal legislatore, che dispone di un ampio potere discrezionale in settori in cui deve compiere complesse valutazioni di natura politica, economica e sociale, come la regolamentazione del mercato dei prodotti del tabacco. A giudizio della Corte, le misure adottate non erano manifestamente inadeguate al raggiungimento dell'obiettivo perseguito, che misure meno restrittive non apparivano altrettanto idonee a realizzare⁴⁶.

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

- *Proposta di revisione della direttiva sul distacco dei lavoratori*

In riferimento all'impegno contenuto negli orientamenti politici di promuovere il principio che lo stesso lavoro nel medesimo posto dovrebbe essere retribuito in maniera identica, l'8 marzo 2016 la Commissione ha adottato una proposta⁴⁷ di revisione mirata della direttiva sul distacco dei lavoratori del 1996⁴⁸. In sostanza, la revisione ha lo scopo di garantire che la libera prestazione

⁴⁴ *Repubblica di Polonia contro Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, punti da 114 a 121; *Philip Morris*, punti da 219 a 224; riferimento alla causa *Estonia contro Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, C-508/13, EU:C:2015:403, punti 48 e 53.

⁴⁵ *Repubblica di Polonia contro Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, punti da 122 a 125; *Philip Morris*, punti 225, 226 e 227.

⁴⁶ *Repubblica di Polonia contro Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, punti da 78 a 104; *Philip Morris*, punti da 164 a 212; *Pillbox 38*, punti da 48 a 141.

⁴⁷ COM(2016) 128 final.

⁴⁸ Direttiva 96/71/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 1996, relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi (GU L 18 del 21.1.1997, pag. 1).

di servizi nell'Unione avvenga in modo tale da garantire la parità di condizioni per le imprese e il rispetto dei diritti dei lavoratori. A tale proposito, la proposta apporta modifiche in tre aree principali: i) retribuzione dei lavoratori distaccati, anche in caso di subappalto; ii) disposizioni sui lavoratori interinali; iii) distacco di lungo termine. La proposta prevede in particolare che tutte le norme imperative in materia di retribuzione vigenti nello Stato membro ospitante si applichino anche ai lavoratori distaccati in tale Stato.

Sulla proposta della Commissione sono stati presentati 14 pareri motivati⁴⁹ da parte dei parlamenti nazionali di undici Stati membri. Poiché tali pareri motivati rappresentano 22 voti su un totale di 56, è stata attivata la procedura di cui all'articolo 7, paragrafo 2, del protocollo n. 2 allegato ai trattati (la cosiddetta procedura del "cartellino giallo")⁵⁰. Nei rispettivi pareri motivati, i parlamenti nazionali interessati hanno rilevato in particolare che: i) le norme vigenti erano sufficienti e adeguate; ii) l'Unione non era il livello adatto per l'azione; iii) la proposta non riconosceva esplicitamente le competenze degli Stati membri in materia di retribuzione e condizioni di lavoro; iv) la motivazione della proposta in riferimento al principio di sussidiarietà era troppo concisa.

In linea con l'impegno della Commissione di migliorare l'interazione con i parlamenti nazionali, la Commissione si è impegnata direttamente con questi ultimi. In occasione della Conferenza degli organi parlamentari specializzati negli affari dell'Unione (COSAC) del 13 giugno 2016 vi è stato uno scambio preliminare con il primo vicepresidente della Commissione Frans Timmermans, incentrato sugli aspetti procedurali, mentre l'11 luglio 2016 si è svolta una discussione sostanziale nel contesto di un più vasto dibattito con la commissaria Marianne Thyssen sulla dimensione sociale dell'UE.

Dopo un'attenta analisi dei pareri motivati, il 20 luglio 2016 la Commissione ha adottato una comunicazione in cui ha concluso che la proposta rispetta il principio di sussidiarietà e che non occorre modificarla⁵¹. Nella comunicazione la Commissione ha rilevato che la proposta trova il suo fondamento giuridico nel mercato interno e che il distacco ha, per definizione, carattere transfrontaliero. La Commissione sottolinea altresì che la proposta mira ad agevolare la libertà di prestazione dei servizi garantendo nel contempo una maggiore parità di condizioni tra i prestatori di servizi nazionali e transfrontalieri e assicurando inoltre che i lavoratori i quali prestano la loro attività in uno stesso luogo siano tutelati dalle stesse norme imperative, indipendentemente dal loro status di lavoratori locali o distaccati. La comunicazione illustra, in aggiunta, i motivi per cui le norme vigenti non sono sufficienti né adeguate per conseguire tale obiettivo e conferma, infine, che la proposta rispetta appieno le competenze degli Stati membri per quanto concerne la definizione delle retribuzioni e di altri termini e condizioni di occupazione, ai sensi della legislazione e della prassi nazionali degli Stati membri. Lo stesso dicasi per la loro competenza in materia di definizione dei termini e delle condizioni applicabili ai lavoratori interinali. Infine, la comunicazione esamina la questione delle motivazioni addotte per dimostrare la conformità della proposta al principio di sussidiarietà, citando al riguardo la giurisprudenza della Corte di giustizia e rimandando alla relazione nonché alla relazione sulla valutazione d'impatto.

⁴⁹ *Narodno sabranie* (Bulgaria), *Poslanecká sněmovna* (Repubblica ceca), *Senát* (Repubblica ceca), *Folketing* (Danimarca), *Riigikogu* (Estonia), *Hrvatski sabor* (Croazia), *Saeima* (Lettonia), *Seimas* (Lituania), *Országgyűlés* (Ungheria), *Sejm* (Polonia), *Senat* (Polonia, parere motivato e parere), *Camera Deputaților* (Romania, parere motivato e parere), *Senat* (Romania) e *Národná rada* (Slovacchia).

⁵⁰ La Commissione ha ricevuto anche nove pareri nel contesto del dialogo politico. I pareri ricevuti sono esaminati nella relazione annuale della Commissione sui rapporti con i parlamenti nazionali per il 2016, COM(2017) 601 final.

⁵¹ COM(2016) 505 final.

- *Proposta di revisione del regolamento Dublino*

Il primo pacchetto di misure legislative⁵² inteso a rendere il sistema europeo comune di asilo⁵³ più equo e sostenibile comprende una proposta di revisione del regolamento Dublino⁵⁴. La proposta, adottata il 4 maggio 2016, rientra nell'ampia risposta data dalla Commissione all'afflusso disordinato e su vasta scala di migranti e richiedenti asilo nel 2015, che ha fatto emergere carenze strutturali nella concezione e nella messa a punto dell'attuale sistema Dublino. La proposta mira a realizzare un'equa ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri introducendo un nuovo "meccanismo correttivo di assegnazione" che eviti abusi del sistema europeo di asilo e movimenti secondari.

I parlamenti nazionali hanno formulato otto pareri motivati⁵⁵ sulla proposta, sostenendo, in particolare, che essa non è conforme al principio di sussidiarietà in quanto il meccanismo correttivo di assegnazione presenta una portata troppo vasta e che le decisioni sulla ricollocazione dovrebbero restare di esclusiva competenza degli Stati membri.

Nella sua risposta la Commissione ha affermato che la proposta era necessaria e proporzionata e quindi idonea a garantire un sistema europeo comune di asilo equo e sostenibile. La Commissione ha sottolineato altresì che garantire la corretta applicazione del sistema Dublino nei momenti di crisi e frenare i movimenti secondari dei cittadini di paesi terzi tra gli Stati membri costituiscono problemi transnazionali, che non possono essere risolti con azioni adottate a livello individuale o bilaterale dagli Stati membri. Pertanto, la Commissione ha ritenuto che la proposta fosse conforme al principio di sussidiarietà. La Commissione ha inoltre spiegato che la proposta avrebbe reso più equo, efficiente e sostenibile il sistema di determinazione dello Stato membro competente per l'esame delle domande di asilo, ribadendo nel contempo il principio che i richiedenti asilo che non hanno familiari altrove devono presentare la domanda nel paese di primo ingresso. Il nuovo meccanismo di equità garantirà solidarietà, un'equa ripartizione delle responsabilità all'interno dell'Unione e l'eliminazione di pressioni sproporzionate sui sistemi di asilo degli Stati membri in prima linea.

- *Proposte di istituzione di una base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società*

L'istituzione di una base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società è finalizzata a creare una regolamentazione unica in tutta l'Unione europea per il calcolo dei profitti tassabili delle società. Presentata nel 2011, la prima proposta di direttiva relativa a una base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società⁵⁶ era stata concepita per rafforzare il mercato unico per le imprese. Pur avendo compiuto progressi in sede di Consiglio su molti elementi della proposta, gli Stati membri non sono riusciti a trovare un accordo finale. Nel suo programma di lavoro per il 2016 la Commissione ha annunciato che avrebbe ritirato la proposta e ripreso a lavorare secondo un nuovo approccio articolato in più fasi⁵⁷.

⁵² COM(2016) 270 final, COM(2016) 271 final e COM(2016) 272 final.

⁵³ Comunicazione "Riformare il sistema europeo comune di asilo e potenziare le vie legali di accesso all'Europa", COM(2016) 197 final.

⁵⁴ COM(2016) 270 final.

⁵⁵ *Poslanecká sněmovna* (Repubblica ceca), *Senát* (Repubblica ceca), *Senato della Repubblica* (Italia), *Országgyűlés* (Ungheria), *Sejm* (Polonia), *Senat* (Polonia), *Camera Deputaților* (Romania) e *Národná rada* (Slovacchia).

⁵⁶ COM(2011) 121 final.

⁵⁷ Allegato 4 al programma di lavoro della Commissione per il 2016, COM(2015) 610 final.

Il 25 ottobre 2016 la Commissione ha rilanciato l'iniziativa relativa a una base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società adottando due nuove proposte legislative⁵⁸, con le quali intende potenziare gli elementi favorevoli alle imprese contenuti nella proposta del 2011 per aiutare le società transfrontaliere a tagliare i costi, ridurre la burocrazia e sostenere l'innovazione. Nel contempo la Commissione intende rafforzare il potenziale della base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società come strumento di contrasto dell'elusione fiscale. Le proposte non riguardano le aliquote dell'imposta sulle società, che rimangono di competenza nazionale.

La Commissione ha ricevuto otto pareri motivati⁵⁹ in risposta alle due nuove proposte⁶⁰. Nei pareri motivati si esprimevano preoccupazioni per una possibile perdita da parte degli Stati membri del controllo sui rispettivi regimi di tassazione delle imprese. I parlamenti nazionali hanno sostenuto che le proposte, oltre a non essere necessarie, si sarebbero addirittura rivelate inefficaci ai fini del contrasto dell'elusione fiscale, e che la vigente direttiva contro l'elusione fiscale⁶¹, unitamente all'azione concordata nel quadro dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), era sufficiente a tale riguardo.

Nelle sue risposte ai parlamenti nazionali la Commissione ha sottolineato che le proposte non riguardavano i livelli delle aliquote nazionali, bensì miravano ad armonizzare la base imponibile dell'imposta sulle società, che costituisce un prerequisito per correggere le distorsioni individuate nel mercato interno. A tale proposito, la direttiva contro l'elusione fiscale rappresenta un'azione immediata volta a soddisfare esigenze urgenti. Le norme proposte prevedono opzioni, sotto forma di norme minime, per rimediare alle carenze dei 28 diversi regimi fiscali nazionali attualmente esistenti. La base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società sarebbe un sistema di tassazione delle imprese a pieno titolo, con una dimensione transfrontaliera e con obiettivi più ampi di una semplice azione contro l'elusione fiscale. La Commissione ha ricordato altresì che l'OCSE non tiene conto delle caratteristiche specifiche che sono rilevanti per un mercato unico, come quello dell'Unione europea e ha precisato che essa conserva l'autorità di proporre norme legislative - entro i limiti delle competenze attribuitele dai trattati - per garantire un migliore funzionamento del mercato interno. Nondimeno, la Commissione ha confermato che i principi relativi ai prezzi di trasferimento concordati a livello dell'OCSE continueranno a essere applicati alle operazioni con imprese associate al di fuori del gruppo fiscale consolidato nell'UE e in paesi terzi.

4. CONCLUSIONI

Come conferma la firma nel 2016 dell'accordo interistituzionale “Legiferare meglio”, il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione si sono congiuntamente impegnati a garantire che i principi di sussidiarietà e proporzionalità restino al centro del processo decisionale europeo e siano pienamente rispettati lungo tutto il processo legislativo.

Nel 2016 il Parlamento europeo ha proseguito il controllo della conformità delle proposte legislative ai principi di sussidiarietà e proporzionalità eseguito dalle commissioni parlamentari

⁵⁸ COM(2016) 683 final e COM(2016) 685 final.

⁵⁹ *Folketing* (Danimarca), *Dáil Éireann* (Irlanda), *Seanad Éireann* (Irlanda), *Chambre des Députés* (Lussemburgo), *Kamra tad-Deputati* (Malta), *Eerste Kamer* (Paesi Bassi), *Tweede Kamer* (Paesi Bassi) e *Riksdag* (Svezia). La Commissione ha ricevuto anche un parere dalla *House of Commons* del Regno Unito, che sollevava rilievi sotto il profilo della sussidiarietà. Tale parere, però, è pervenuto dopo la scadenza del termine di otto settimane previsto per la presentazione di pareri motivati.

⁶⁰ La Commissione ha ricevuto anche quattro pareri nel contesto del dialogo politico, più precisamente dal *Bundesrat* (Germania), dalle *Cortes Generales* (Spagna) e dal *Bundesrat* (Austria) (ricevuti nel 2017) e dall'*Assembleia da República* (Portogallo).

⁶¹ Direttiva (UE) 2016/1164 del Consiglio, del 12 luglio 2016, recante norme contro le pratiche di elusione fiscale che incidono direttamente sul funzionamento del mercato interno (GU L 193 del 19.7.2016, pag. 1).

competenti e della commissione giuridica, che ha la competenza trasversale per garantire il rispetto del principio di sussidiarietà.

Dal suo canto, il Comitato delle regioni ha proseguito l'attività di monitoraggio del principio di sussidiarietà, in particolare adottando e attuando il proprio programma di lavoro sulla sussidiarietà per il 2016, anche tramite consultazioni del gruppo di esperti sulla sussidiarietà. Nei propri pareri il Comitato delle regioni ha tenuto conto dei rilievi inerenti alla sussidiarietà formulati da parlamenti e autorità delle regioni con poteri legislativi. Nel 2016 il Comitato ha organizzato a Roma una conferenza su sussidiarietà, legiferare meglio e dialogo politico, in collaborazione con i parlamenti regionali e il Senato italiano.

Nel 2016 la Commissione ha proseguito l'applicazione dell'agenda rafforzata “Legiferare meglio” del 2015, che comprende orientamenti rafforzati sulle modalità di valutazione della sussidiarietà e della proporzionalità nel processo politico. Nel 2016 il comitato per il controllo normativo ha analizzato sessanta valutazioni d'impatto e, in alcuni casi, ha chiesto miglioramenti delle argomentazioni relative ai principi di sussidiarietà e proporzionalità.

Nel 2016 i parlamenti nazionali hanno manifestato un crescente interesse per il processo decisionale europeo, in particolare per quanto concerne il meccanismo di controllo della sussidiarietà; infatti, il numero dei pareri motivati è salito da otto nel 2015 a un totale di 65 nel 2016. Poiché 14 di essi riguardavano la proposta di revisione mirata della direttiva sul distacco dei lavoratori, è stata attivata per la terza volta la procedura di cui all'articolo 7, paragrafo 2, del protocollo n. 2 allegato ai trattati. In linea con l'impegno assunto dalla Commissione Juncker di avviare un dialogo con i parlamenti nazionali in caso di attivazione della suddetta procedura, le argomentazioni formulate dai parlamenti nazionali sono state ampiamente dibattute, tra l'altro, nelle riunioni della Conferenza degli organi parlamentari specializzati negli affari dell'Unione (COSAC) e in seno alla commissione giuridica e alla commissione per l'occupazione e gli affari sociali del Parlamento europeo. Pur avendo infine deciso, in seguito a queste discussioni e a un approfondito esame di tutti i pareri ricevuti, di mantenere la propria proposta iniziale, la Commissione riconosce nondimeno che alcuni parlamenti nazionali continuano a non essere convinti dei meriti della proposta. La proposta è tuttora oggetto di discussione nel Parlamento europeo e nel Consiglio. Al pari della Commissione, entrambi i colegislatori si sono impegnati a tenere conto delle osservazioni dei parlamenti nazionali durante l'intero iter legislativo.

Mentre l'Unione europea cerca di definire una propria prospettiva futura, nella dichiarazione di Roma, sottoscritta dai capi dei 27 Stati membri, dal Parlamento europeo, dal Consiglio dell'Unione europea e dalla Commissione il 25 marzo 2017 per festeggiare il 60° anniversario della firma dei trattati di Roma, si ribadisce che i principi di sussidiarietà e proporzionalità continueranno a sostenere e indirizzare il processo decisionale europeo anche negli anni a venire.