



Bruxelles, 23.10.2018
COM(2018) 490 final

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE

RELAZIONE ANNUALE 2017
SULL'APPLICAZIONE DEI PRINCIPI DI SUSSIDIARIETÀ E DI
PROPORZIONALITÀ

RELAZIONE ANNUALE 2017 SULL'APPLICAZIONE DEI PRINCIPI DI SUSSIDIARIETÀ E DI PROPORZIONALITÀ

1. INTRODUZIONE

Questa è la venticinquesima 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 del trattato sull'Unione europea e del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (di seguito "TFUE").

La relazione esamina come i due principi in questione siano stati attuati dalle varie istituzioni e organi dell'Unione europea nel 2017, e i cambiamenti occorsi nella prassi rispetto agli anni precedenti. Essa analizza altresì le proposte della Commissione che sono state più particolarmente 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 2017¹.

2. APPLICAZIONE DEI PRINCIPI DA PARTE DELLE ISTITUZIONI

2.1. Commissione

Nel 2017 la Commissione Juncker ha proseguito l'applicazione dell'agenda rafforzata "Legiferare meglio", che comprende orientamenti più incisivi e offre ai cittadini e alle parti interessate nuove opportunità di trasmettere le loro reazioni (anche tramite il portale online Legiferare meglio²), permettendo così di tener conto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità in tutte le fasi del processo decisionale. Inoltre, la Commissione, in applicazione della propria prassi, ha valutato i quadri politici esistenti prima di proporre revisioni legislative. Nell'ambito di tale valutazione³ esamina se gli elementi programmatici esistenti siano tuttora "adatti allo scopo" e in quale misura siano conformi ai principi di sussidiarietà e proporzionalità.

Anche il sito web della Commissione "Lighten the load – Have your say"⁴ (Ridurre la burocrazia - dite la vostra!) e la piattaforma REFIT (Regulatory Fitness and Performance - controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione) 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 2017 la piattaforma per il controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione ha elaborato 46 pareri, comprese le raccomandazioni dirette alla Commissione sul modo di semplificare e ridurre gli oneri previsti dalla normativa vigente dell'UE. La Commissione risponde a tali pareri in particolare tramite l'attuazione del proprio programma di lavoro 2018.

¹ COM(2018) 491 final.

² https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_it

³ La valutazione della Commissione prende sistematicamente in considerazione cinque criteri: efficacia, efficienza, coerenza, pertinenza e valore aggiunto europeo.

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

Nel luglio 2017 la Commissione ha adottato una serie riveduta di orientamenti per legiferare meglio, accompagnati dai relativi strumenti, per garantirne l'aggiornamento alla luce dell'esperienza pratica maturata dopo l'adozione del pacchetto "Legiferare meglio" nel maggio 2015. La Commissione è anche intervenuta sul portale "Legiferare meglio" agevolando la navigazione online da parte dei cittadini.

Task force per la sussidiarietà e la proporzionalità e per "Fare meno in modo più efficiente"

Il 13 settembre 2017, nel discorso sullo stato dell'Unione, il presidente Juncker ha annunciato l'intenzione di istituire una task force di alto livello per la sussidiarietà e la proporzionalità e per "fare meno in modo più efficiente", i cui obiettivi sono stati enunciati nel programma di lavoro della Commissione per il 2018: *"sulla base delle attività che la Commissione ha già realizzato continueremo a dare importanza alle cose importanti. Ciò significa che non bisogna regolamentare ogni aspetto delle vite quotidiane dei cittadini. Dobbiamo prendere seriamente in considerazione la possibilità di fare meno in modo più efficiente e di restituire competenze agli Stati membri nei settori in cui è sensato farlo. La Commissione, sulla base dei lavori della task force (...) guidata dal Primo vicepresidente Timmermans, presenterà le sue idee su come rafforzare la solidarietà e la proporzionalità e legiferare meglio in modo da intervenire soltanto quando l'UE può apportare un valore aggiunto"*. Il presidente Juncker ha istituito la task force il 14 novembre con effetto dal 1° gennaio 2018⁵. Essa ha trasmesso la sua relazione al presidente il 10 luglio 2018⁶. I presidenti del parlamento europeo, della Conferenza degli organi parlamentari specializzati negli affari dell'Unione dei parlamenti dell'Unione europea (COSAC) e del Comitato delle regioni sono stati invitati a nominare i membri delle proprie istituzioni che avrebbero partecipato, a titolo personale, alla task force. I parlamenti nazionali (COSAC) e il Comitato delle regioni hanno quindi nominato i propri rappresentanti in seno alla task force, mentre il Parlamento europeo non ha aderito all'invito.

Analisi della sussidiarietà e della proporzionalità

Gli orientamenti per legiferare meglio e i relativi "strumenti di accompagnamento"⁷ 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 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 trattati⁸. 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'impatto⁹, nelle

⁵ https://ec.europa.eu/commission/priorities/democratic-change/better-regulation/task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_it

⁶ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-doing-less-more-efficiently_1.pdf

⁷ http://ec.europa.eu/info/better-regulation-guidelines-and-toolbox_it

⁸ Articolo 5, paragrafo 4, del trattato sull'Unione europea.

⁹ Nel contesto delle valutazioni d'impatto, la proporzionalità costituisce un importante criterio da considerare nel confronto delle varie opzioni politiche.

valutazioni e nei controlli dell'adeguatezza si dovrebbe fare chiaramente riferimento alla proporzionalità¹⁰.

Valutazioni d'impatto

Nel 2017 il comitato per il controllo normativo¹¹, che controlla la qualità delle valutazioni d'impatto¹², ha esaminato 53 di tali valutazioni. Dodici di esse sono state giudicate migliorabili sotto il profilo dell'analisi della sussidiarietà e del valore aggiunto europeo. Trenta pareri contenevano osservazioni relative alla proporzionalità e al confronto delle varie opzioni. I seguenti esempi illustrano come il comitato ha valutato la sussidiarietà e la proporzionalità nel 2017:

- nel parere negativo espresso sulla valutazione d'impatto¹³ relativa alla proposta sulla cooperazione a livello dell'UE in materia di valutazione delle tecnologie sanitarie, il comitato per il controllo normativo ha sottolineato che una delle opzioni politiche - la cooperazione permanente a livello di Unione europea per le valutazioni complete delle tecnologie sanitarie - sollevava gravi problemi in termini di fattibilità, sussidiarietà e proporzionalità. La relazione è stata riveduta e, tenendo conto di questo commento, tale opzione è stata scartata fin dall'inizio.
- Nel parere positivo con riserve espresso sulla valutazione d'impatto¹⁴ relativa a un'iniziativa che modifica la direttiva sui trasporti combinati, il comitato per il controllo normativo ha rilevato che l'argomentazione concernente la sussidiarietà non era stata sviluppata a sufficienza, soprattutto in merito all'inclusione dei trasporti a livello strettamente nazionale. Il comitato ha chiesto di addurre ulteriori prove del fatto che le iniziative nazionali non sarebbero sufficienti ad affrontare il problema e che l'entità delle operazioni esigerebbe un intervento a livello di Unione europea. La relazione riveduta sulla valutazione d'impatto contiene argomentazioni supplementari per illustrare la dimensione transfrontaliera del problema, compresa la motivazione dell'estensione delle misure di sostegno alle operazioni nazionali.
- Nel parere negativo espresso sulla valutazione d'impatto¹⁵ sulla proposta relativa a un quadro applicabile alla libera circolazione dei dati non personali nell'Unione europea, il comitato per il controllo normativo ha riscontrato che la relazione non aveva argomentato la necessità di un'azione dell'UE e non aveva valutato adeguatamente la proporzionalità delle varie opzioni. La relazione riveduta ha ricevuto un secondo parere negativo dal comitato per il controllo normativo, secondo il quale la relazione non era riuscita ad addurre prove a sostegno di un nuovo diritto europeo alla portabilità dei servizi di *cloud computing*. L'iniziativa è stata adottata dal Collegio dei commissari, eliminando le disposizioni che rendevano obbligatoria la portabilità dei servizi di *cloud computing* e prevedendo invece misure di autoregolamentazione.

¹⁰ Per informazioni più dettagliate sugli orientamenti per legiferare meglio, riguardo alle analisi della sussidiarietà e della proporzionalità, cfr. la relazione annuale 2016 in materia di sussidiarietà e proporzionalità, paragrafo 2.1.

¹¹ Il comitato per il controllo normativo è composto da un presidente (a livello di direttore generale) e da sei membri a tempo pieno, tre dei quali sono esterni alla Commissione. 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, dei controlli dell'adeguatezza e delle valutazioni principali. Questo controllo della qualità riguarda anche la sussidiarietà e la proporzionalità.

¹² Le valutazioni d'impatto sono necessarie ogniqualvolta si preveda che un'iniziativa politica abbia importanti ripercussioni economiche, sociali o ambientali. Comprendono un'analisi del problema, delle possibili opzioni politiche e delle loro probabili ripercussioni, nonché della loro conformità ai principi di sussidiarietà e proporzionalità.

¹³ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/com-2018-51_en

¹⁴ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/com-2017-648_en

¹⁵ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/proposal-regulation-european-parliament-and-council-framework-free-flow-non-personal-data>

Come dimostrano questi esempi, nel 2017 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, che verificano l'ottenimento dei risultati attesi dalle azioni europee in termini di efficacia, efficienza, coerenza e pertinenza e se il valore aggiunto europeo continua ad esistere. Nel 2017 la Commissione ha pubblicato 72 valutazioni e controlli dell'adeguatezza (valutazioni di settori d'intervento più ampi). Sono stati pubblicati tre controlli dell'adeguatezza: uno riguardava il sistema di ecogestione e audit (EMAS) dell'UE e il marchio Ecolabel UE, un altro era incentrato sulla politica dei consumatori e il terzo sugli obblighi di comunicazione in materia ambientale¹⁶.

Nel 2017 il comitato di controllo normativo ha esaminato 17 valutazioni principali e controlli dell'adeguatezza. Il comitato ha formulato raccomandazioni di miglioramento nella categoria "pertinenza e valore aggiunto europeo" in sette casi, tra cui il programma LIFE¹⁷ (programma per l'ambiente e l'azione per il clima) e la Legislazione alimentare generale¹⁸. Esso pertanto ha contribuito a migliorare l'analisi del modo in cui le valutazioni e i controlli dell'adeguatezza hanno tenuto conto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità.

¹⁶ Piattaforma REFIT: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly/refit-platform_it

¹⁷ https://ec.europa.eu/info/publications/mid-term-evaluation-life-programme_en

¹⁸ https://ec.europa.eu/food/safety/general_food_law/fitness_check_en

2.2. Seguito dato ai pareri motivati ricevuti dai parlamenti nazionali

Nel 2017 la Commissione ha ricevuto 52 **pareri motivati**¹⁹ dai parlamenti nazionali sul principio di sussidiarietà²⁰. Si tratta del 20% in meno rispetto ai 65 pareri motivati ricevuti nel 2016, dato che corrisponde a un minor numero complessivo di pareri ricevuto nel 2017²¹. Anche la percentuale di pareri motivati rispetto al numero complessivo di pareri ricevuti è diminuita, dal 10,5% del 2016 al 9% del 2017.

Tra i 52 pareri motivati ricevuti nel 2017, 24 si concentravano su quattro proposte della Commissione. La proposta che ha dato luogo al maggior numero di pareri motivati è quella sul mercato interno dell'energia elettrica²², a proposito della quale sono stati formulati 11 pareri motivati. Due proposte legislative del cosiddetto "pacchetto servizi"²³ hanno ricevuto in totale nove pareri motivati, mentre la proposta relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza ha ricevuto 4 pareri motivati²⁴. Altre proposte hanno ricevuto da uno a tre 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.

La diminuzione del numero complessivo di pareri motivati formulati nel 2017 è coincisa con l'analoga diminuzione del numero di pareri motivati per ciascuna camera. Nel 2017 hanno formulato pareri motivati 19 camere su 41 (rispetto alle 26 del 2016). I pareri motivati sono stati formulati dalla *Poslanecká sněmovna* ceca (1), dalle *Cortes Generales* spagnole (2), dal *Dáil e dal Seanad Éireann* irlandesi (3)²⁵, dal *Bundestag* tedesco (6), dal *Bundesrat* tedesco (3), dal *Sénat* francese (7), dall'*Assemblée nationale* francese (2), dal Senato della Repubblica italiano (1), dall'*Országgyűlés* ungherese (2), dall'*Eerste Kamer* olandese (2), dalla *Tweede Kamer* olandese (2), dal *Bundesrat* austriaco (6), dal *Senat* polacco (4), dal *Sejm* polacco (2), dalla *Camera Deputaţilor* romena (1), dal *Senatul* romeno (2), dal *Riksdag* svedese (4) e dalla *House of Commons* britannica (2).

2.3. Parlamento europeo

Nel 2017 il Parlamento europeo ha formalmente ricevuto 421 comunicazioni dai parlamenti nazionali ai sensi del protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità²⁶. 49 di queste erano pareri motivati, mentre le altre 372 erano contributi (comunicazioni che non sollevano questioni di conformità al principio di sussidiarietà). A titolo di paragone, nel 2016 erano stati trasmessi al Parlamento europeo 76 pareri motivati e 333 contributi. Il rapporto tra pareri motivati e contributi rimane modesto; ciò dimostra che i

¹⁹ Questo dato si riferisce al numero complessivo di pareri presentati dalle camere parlamentari ai sensi del protocollo n. 2 dei trattati. I pareri motivati che congiuntamente riguardano più di un documento della Commissione sono conteggiati pertanto come un unico parere motivato. Per ulteriori dettagli cfr. l'allegato della presente relazione.

²⁰ Cfr. l'allegato della presente relazione.

²¹ 576 pareri ricevuti dalla Commissione nel 2017 rispetto ai 613 ricevuti nel 2016.

²² Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul mercato interno dell'energia elettrica (rifusione), {COM(2016) 861 final}.

²³ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente l'applicazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno, che istituisce una procedura di notifica dei regimi di autorizzazione e dei requisiti relativi ai servizi, e che modifica la direttiva 2006/123/CE e il regolamento (UE) n. 1024/2012 relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno {COM(2016) 821} e proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a un test della proporzionalità prima dell'adozione di una nuova regolamentazione delle professioni {COM(2016) 822 final}.

²⁴ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza e che abroga la direttiva 2010/18/UE del Consiglio {COM(2017) 253 final}.

²⁵ Il *Dáil* e il *Seanad Éireann* hanno presentato un parere motivato congiunto e hanno adottato un parere motivato ciascuno.

²⁶ Per quanto riguarda la procedura adottata dal Parlamento europeo per trattare i pareri motivati dei parlamenti nazionali, cfr. la relazione annuale 2016 in materia di sussidiarietà e proporzionalità, punto 2.3.

parlamenti nazionali considerano il meccanismo di controllo della sussidiarietà un ulteriore strumento costruttivo per manifestare opinioni e preoccupazioni. Tutte le comunicazioni dei parlamenti nazionali sono disponibili su CONNECT, la banca dati del Parlamento europeo che raccoglie i documenti dei parlamenti nazionali²⁷.

A norma dell'allegato V del regolamento del Parlamento europeo, la commissione giuridica ha competenza trasversale per quanto riguarda il 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. Mady Delvaux (gruppo S&D /Lussemburgo) è stata relatrice permanente nella prima metà del 2017; nella seconda metà dell'anno ha preso il suo posto Laura Ferrara (gruppo EFDD /Italia). 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 sulla relazione annuale della Commissione in materia di sussidiarietà e proporzionalità. Mady Delvaux è stata nominata relatrice per la relazione d'iniziativa del Parlamento europeo sulle relazioni annuali 2015 e 2016 in materia di sussidiarietà e proporzionalità. Il Parlamento ha adottato la risoluzione concernente la propria relazione d'iniziativa sulle relazioni annuali 2015 e 2016 in materia di sussidiarietà e proporzionalità durante la sessione plenaria del 18 aprile 2018²⁸. La commissione contribuisce anche alle relazioni biennali della Conferenza degli organi parlamentari specializzati negli affari dell'Unione (COSAC), per quanto riguarda le questioni relative alla sussidiarietà.

La commissione giuridica è competente 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 TFUE, e del costo del mancato intervento a livello di UE; e
- 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 2017 il Parlamento europeo ha prodotto 42 prime analisi di valutazioni d'impatto della Commissione, due valutazioni d'impatto di emendamenti parlamentari sostanziali, 11 valutazioni d'impatto europee ex post e cinque documenti "Attuazione in azione" correlati. Inoltre, ha completato tre relazioni sul costo della non-Europa e due valutazioni del valore aggiunto europeo. Il servizio Ricerca del Parlamento europeo controlla anche l'attuazione e l'efficacia della vigente legislazione dell'UE ogniqualvolta la Commissione annuncia nel proprio programma di lavoro annuale modifiche di tale legislazione. Nel 2017 sono state redatte circa ventisei "valutazioni dell'attuazione".

²⁷ <http://www.europarl.europa.eu/relnatpar/en/connect/welcome.html>

²⁸ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2018-0120+0+DOC+XML+V0//IT>

2.4. Consiglio dell'Unione europea

Ai sensi dell'articolo 4 del protocollo n. 2 dei 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.

Il 27 luglio 2017 il Consiglio ha trasmesso ai parlamenti nazionali la raccomandazione della Banca centrale europea per una decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica l'articolo 22 dello statuto del Sistema europeo di banche centrali e della Banca centrale europea²⁹.

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 2017 il Segretariato del Consiglio ha distribuito alle delegazioni 38 pareri motivati ricevuti nel contesto del protocollo n. 2 e 220 pareri formulati nel contesto del dialogo politico³⁰.

2.5. Comitato delle regioni³¹

Nel 2017 si è sviluppato un ampio dibattito sul futuro dell'Europa, nel cui contesto il Comitato delle regioni ha sottolineato l'importanza di applicare in maniera efficiente i principi di sussidiarietà e proporzionalità. Nel quadro del proprio quinto programma di lavoro sulla sussidiarietà, il Comitato ha monitorato con particolare attenzione tre iniziative selezionate dal programma di lavoro della Commissione per il 2017. Il Comitato ha inoltre valutato la conformità ai principi di sussidiarietà e proporzionalità di tutte le proposte legislative su cui ha formulato pareri.

Nel 2017 il Comitato delle regioni ha formulato 15 pareri su proposte legislative. Nella maggior parte dei casi, il Comitato ha ritenuto che le proposte fossero conformi ai principi di sussidiarietà e proporzionalità. In due pareri il Comitato ha manifestato preoccupazioni rilevanti sotto il profilo del controllo della sussidiarietà e della proporzionalità.

Il parere sul "pacchetto servizi" ha rilevato "potenziale ingerenza nelle procedure legislative nazionali", sottolineando come "le proposte concernenti la carta elettronica dei servizi, la procedura di notifica e il test della proporzionalità comportino oneri amministrativi aggiuntivi". Il parere del Comitato sul pilastro europeo dei diritti sociali e il documento di riflessione sulla dimensione sociale dell'Europa hanno ribadito la necessità di tenere adeguatamente conto della dimensione locale e regionale delle politiche sociali.

Nel quadro del programma di lavoro sulla sussidiarietà, il gruppo di esperti per la sussidiarietà è stato consultato in merito a tre iniziative. Per quanto riguarda la proposta di regolamento che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione europea, gli esperti hanno ritenuto che le nuove proposte sulle condizioni e gli strumenti finanziari incidano in

²⁹ 2017/0810 COD - CM 3730/17.

³⁰ 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. Analogamente, il Segretariato del Consiglio non riceve sistematicamente tutti i pareri dei parlamenti nazionali.

³¹ Una descrizione più dettagliata delle attività connesse alla sussidiarietà è fornita nella relazione annuale sulla sussidiarietà del 2017 pubblicata dal Comitato delle regioni, disponibile dopo l'adozione da parte dell'Ufficio di presidenza del Comitato delle regioni all'indirizzo: <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Pages/default.aspx>.

misura sostanziale sui beneficiari, nonché sul contenuto e la procedura di attuazione della politica sul campo. Le proposte hanno suscitato forti preoccupazioni anche nelle autorità di gestione a livello nazionale e regionale. Il parere rileva che "non è stata effettuata una valutazione d'impatto e i dati presentati non avvalorano una giustificazione sotto il profilo della proporzionalità". Inoltre, nel parere "il [Comitato] mette in discussione la valutazione effettuata dalla Commissione europea secondo cui la proposta legislativa rientrerebbe nella competenza esclusiva dell'Unione europea: gli interventi proposti sugli atti legislativi settoriali, infatti, non si limitano ad allinearne il testo con le nuove regole finanziarie dell'UE".

La seconda consultazione riguardava il pacchetto "Energia pulita per tutti gli europei". Per quanto riguarda la governance dell'Unione dell'energia, gli interpellati hanno sottolineato che (soprattutto nei paesi federali in cui molte parti interessate sono coinvolte nell'attuazione) i limiti di tempo proposti sono troppo stretti e incompatibili con il processo di coordinamento in uso negli Stati federali. Il parere del Comitato delle regioni ha espresso perplessità relative non alla sussidiarietà, bensì alla proporzionalità, "dato che il sistema di governance proposto appare eccessivamente complesso e dettagliato e impone una presentazione delle relazioni eccessivamente frequente. Il Comitato delle regioni avrebbe preferito che il sistema di governance fosse introdotto da una direttiva piuttosto che da un regolamento, poiché la direttiva consentirebbe agli enti regionali degli Stati a struttura federale di essere adeguatamente coinvolti."

Quanto alle proposte relative all'efficienza energetica e alla prestazione energetica nell'edilizia, nel parere in merito il Comitato delle regioni conviene sui punti sollevati dai partecipanti alla consultazione e rileva che la base giuridica proposta, l'articolo 194 del TFUE, non riguarda le misure in materia di povertà energetica, che "dovrebbero essere basate sull'articolo 151 del TFUE". Il Comitato "si oppone all'introduzione dell'«indicatore di intelligenza» tramite un atto delegato ". Il parere ha attestato che entrambe le proposte rispettano il principio di proporzionalità. Nel parere dal titolo Energia da fonti rinnovabili e mercato interno dell'energia elettrica, il Comitato ha confermato la conformità al principio di sussidiarietà e ha rilevato la necessità di "un'analisi più approfondita" al fine di valutare la conformità al principio di proporzionalità.

Il gruppo di esperti per la sussidiarietà è stato infine consultato sulla proposta relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza. Sono stati altresì ricevuti alcuni pareri sulla piattaforma REGPEX (la sottorete della rete di controllo della sussidiarietà aperta ai parlamenti e ai governi delle regioni con poteri legislativi), nei quali si è osservato che le misure proposte non sono necessarie e che le misure e disposizioni nazionali attualmente in vigore sono sufficienti. Il parere relativo a questa proposta ha attestato la conformità ai principi di sussidiarietà e proporzionalità, rilevando però che "l'intervento dell'UE dovrebbe lasciare il maggior spazio possibile alle decisioni individuali e nazionali, considerato che, secondo una prassi ormai consolidata, la disciplina di questo settore è assicurata dalle parti sociali a livello sia dell'UE che degli Stati membri".

Nel 2017 si è intensificato l'utilizzo di REGPEX, un sistema di allarme preventivo per le autorità regionali dotate di poteri legislativi, e una fonte di informazioni e di scambio tra governi e parlamenti regionali nella preparazione delle analisi sulla sussidiarietà. Sulla piattaforma sono stati caricati, in totale, 66 contributi presentati dai partner di REGPEX. Il Consiglio federale austriaco, il governo del Land dell'Austria inferiore, l'assemblea legislativa regionale dell'Emilia-Romagna e il parlamento del Land della Turingia sono risultati tra i partner più attivi.

Ai sensi del protocollo n. 2 dei trattati, i parlamenti regionali contribuiscono al controllo della sussidiarietà svolto dai parlamenti nazionali. Prima di formulare un parere motivato su un

progetto di atto legislativo, ogni parlamento nazionale deve consultare, se del caso, i parlamenti regionali dotati di poteri legislativi³².

Un evento importante nel campo della sussidiarietà è stata l'ottava Conferenza interistituzionale sulla sussidiarietà, organizzata congiuntamente dal Comitato delle regioni e dal parlamento federale austriaco, che ha avuto luogo a Vienna il 4 dicembre 2017 e ha riunito oltre 200 partecipanti di varie istituzioni nazionali e dell'UE, in rappresentanza di tutti i livelli di governance³³. Dalle conclusioni principali è emerso tra l'altro che il significato del principio di sussidiarietà non viene sempre comunicato chiaramente ai cittadini e che non è possibile far sì che le politiche vengano ampiamente accettate dall'opinione pubblica se non si applicano correttamente i principi di sussidiarietà e proporzionalità.

2.6. Corte di giustizia dell'Unione europea

Nel 2017 la Corte di giustizia ha emesso importanti sentenze relative ai principi di sussidiarietà e proporzionalità, nelle quali il Tribunale e la Corte di giustizia hanno affermato che il legislatore dell'Unione aveva rispettato tali principi.

Nella causa *Germania/Commissione*, del 3 aprile 2017³⁴ sulla legittimità della decisione (UE) 2015/2098 della Commissione europea, recante esclusione dal finanziamento dell'Unione europea di alcune spese sostenute dagli Stati membri nell'ambito del Fondo europeo agricolo di garanzia e del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale³⁵, il Tribunale ha ritenuto non dimostrato che la Commissione avesse sconfinato nel settore di competenza [della Germania], quale risulta dall'applicazione del principio di sussidiarietà. Il Tribunale ha sottolineato che "*la suddivisione dei ruoli tra la Commissione e le autorità tedesche comporta l'affidamento a queste ultime dell'elaborazione delle norme nazionali pertinenti che disciplinano l'ammissibilità delle spese [...] la Commissione è tenuta a controllare se le autorità tedesche adempiano effettivamente i loro obblighi in tale settore, senza che tuttavia ciò conferisca alla Commissione un qualsivoglia potere d'imporre norme particolari alla legislazione nazionale in materia di procedimenti di ricomposizione fondiaria e di rinnovamento dei villaggi*"³⁶.

La causa *Sotiropoulou e altri/Consiglio dell'Unione europea* del 3 maggio 2017³⁷ verteva su una richiesta di risarcimento, ai sensi dell'articolo 268 TFUE, dei danni causati ai ricorrenti dalla drastica decurtazione delle loro pensioni principali in Grecia. Le decisioni impugnate³⁸ riguardano in particolare l'adozione di misure dettagliate, di politiche e di interventi in materia di previdenza e sul sistema pensionistico. Il Tribunale ha ritenuto che le decisioni indirizzate a uno Stato membro allo scopo di correggere la situazione di disavanzo eccessivo non violino il principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del trattato sull'Unione europea, né il principio di attribuzione. Queste decisioni sono state adottate per rafforzare la sorveglianza della disciplina di

³² La relazione annuale sui rapporti con i parlamenti nazionali, sezione 3, contiene ulteriori informazioni sul ruolo dei parlamenti regionali nel controllo della sussidiarietà e sul loro contributo al processo legislativo dell'Unione europea.

³³ Per ulteriori informazioni sull'esito della Conferenza: <http://cor.europa.eu/en/news/Pages/Subsidiarity-conference-in-Vienna-EU-decisions-must-be-taken-closer-to-citizens.aspx>.

³⁴ Sentenza del 3 aprile 2017, T-28/16, *Germania/Commissione*, EU:T:2017:242.

³⁵ Decisione di esecuzione (UE) 2015/2098 della Commissione, del 13 novembre 2015, recante esclusione dal finanziamento dell'Unione europea di alcune spese sostenute dagli Stati membri nell'ambito del Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR).

³⁶ *Ibidem*, punto 110.

³⁷ Sentenza del 3 maggio 2017, T-531/14, *Leïmonia Sotiropoulou e altri/Consiglio dell'Unione europea*, EU:T:2017:297.

³⁸ Decisioni 2010/320/UE dell'8 giugno 2010, 2010/486/UE del 7 settembre 2010, 2011/57/UE del 20 dicembre 2010, 2011/257/UE del 7 marzo 2011, 2011/734/UE del 12 luglio 2011, 2011/791/UE dell'8 novembre 2011, 2012/211/UE del 13 marzo 2012 e 2013/6/UE del 4 dicembre 2012.

bilancio, intimando agli Stati membri di *adottare le misure per la riduzione del disavanzo ritenute necessarie per correggere la situazione di disavanzo eccessivo*³⁹.

La causa *Landeskreditbank Baden-Württemberg - Förderbank/Banca centrale europea* del 16 maggio 2017⁴⁰ riguardava una domanda fondata sull'articolo 263 TFUE, presentata da una banca di investimento e per lo sviluppo tedesca e diretta all'annullamento della decisione della Banca centrale europea che classificava la banca tedesca come "soggetto significativo". Di conseguenza, la ricorrente era soggetta alla vigilanza diretta della BCE nel quadro del meccanismo di vigilanza unico. La ricorrente ha argomentato che, tenuto conto del suo basso profilo di rischio, la vigilanza poteva essere adeguatamente esercitata dalle autorità nazionali competenti.

Il Tribunale ha ricordato che il principio di sussidiarietà si applica soltanto nei settori che non sono di competenza esclusiva dell'Unione⁴¹. A tal proposito il Tribunale ha rilevato che ai sensi del regolamento (UE) n. 1024/2013 (il regolamento di base), la Banca centrale europea aveva competenza esclusiva⁴²; ne conseguiva quindi che il principio di sussidiarietà era privo di pertinenza⁴³.

Nella stessa sentenza, il Tribunale ha rilevato altresì che il principio di proporzionalità non era stato violato, in quanto gli atti adottati dalla Banca centrale europea erano idonei a realizzare i legittimi obiettivi perseguiti dalla normativa. La Banca centrale europea ha deciso di esercitare la propria vigilanza diretta ai sensi delle norme di cui al regolamento (UE) n. 1024/2013, che non impone di verificare caso per caso se i suoi obiettivi possano essere realizzati anche per mezzo di una vigilanza diretta delle autorità nazionali.

La causa *Repubblica slovacca e Ungheria/Consiglio dell'Unione europea* del 6 settembre 2017⁴⁴ riguarda la proporzionalità della decisione del Consiglio che istituisce un meccanismo di ricollocazione per i cittadini di paesi terzi entrati in modo irregolare in Grecia e in Italia nel luglio e nell'agosto del 2015.

La Corte di giustizia ha rilevato che le misure impugnate, adottate nel settore della politica comune dell'Unione in materia di asilo, implicano scelte essenzialmente di natura politica e valutazioni complesse da effettuarsi, per giunta, entro termini brevi al fine di rispondere in maniera rapida e concreta ad una "situazione di emergenza", ai sensi della disposizione sopra citata. Alla luce di tali considerazioni, ha confermato che la decisione impugnata era idonea e necessaria per realizzare l'obiettivo da essa perseguito. *"Il Consiglio ha potuto a ragione ritenere, nell'ambito dell'ampio margine di discrezionalità che deve essergli riconosciuto al riguardo, che il carattere vincolante della ripartizione delle persone ricollocate si imponesse in considerazione della situazione di emergenza particolare nella quale la decisione impugnata doveva essere adottata"*⁴⁵. Inoltre, l'esistenza di differenti meccanismi di aggiustamento dimostra che il meccanismo di ricollocazione previsto dalla decisione impugnata, considerato nel suo insieme, permette di tener conto, in modo proporzionato, della situazione specifica di ciascuno Stato membro sotto questo aspetto.

³⁹ Sentenza del 3 maggio 2017, T-531/14, *Leïmonia Sotiropoulou e altri/Consiglio dell'Unione europea*, EU:T:2017:297, punto 73.

⁴⁰ Sentenza del Tribunale del 16 maggio 2017, T-122/15 *Landeskreditbank Baden-Württemberg - Förderbank/ Banca centrale europea*, EU:T:2017:337.

⁴¹ *Ibidem*, punto 65.

⁴² Sentenza del 16 maggio 2017, T-122/15 *Landeskreditbank Baden-Württemberg - Förderbank/ Banca centrale europea*, EU:T:2017: 337, punto 54.

⁴³ *Ibidem*, punto 65.

⁴⁴ Sentenza del 6 settembre 2017, C-643/15 e C-647/15, *Repubblica slovacca e Ungheria/Consiglio dell'Unione europea*, EU:C:2017:631.

⁴⁵ Punto 246.

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

3.1. Proposte che hanno ricevuto il maggior numero di pareri motivati nel 2017

Il presente capitolo illustra le quattro singole proposte legislative che nel 2017 hanno ricevuto più di quattro pareri motivati. Nella misura in cui esse fanno parte di pacchetti più vasti, sono descritte in maniera più esaustiva nella relazione annuale sui rapporti con i parlamenti nazionali.

- *Proposta sul mercato interno dell'energia elettrica*

Il 30 novembre 2016 la Commissione ha presentato un pacchetto "Energia pulita per tutti gli europei", mirante a preparare il mercato dell'elettricità a un quadro di flessibilità, decarbonizzazione e innovazione, grazie a segnali di mercato non falsati; il pacchetto consiste di otto proposte legislative, quattro delle quali riguardano l'approvvigionamento di energia elettrica. In relazione alla proposta di regolamento sul mercato interno dell'energia elettrica⁴⁶, la Commissione ha ricevuto 11 pareri motivati⁴⁷, fondati su un ampio ventaglio di argomentazioni⁴⁸. Alcune camere parlamentari hanno sostenuto che la proposta avrebbe inciso negativamente sulla possibilità, per gli Stati membri, di garantire un approvvigionamento elettrico sicuro. Altri hanno manifestato preoccupazione per i poteri supplementari trasferiti all'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia; altri ancora temono che la proposta influisca sul diritto degli Stati membri di decidere il proprio mix energetico. Alcuni parlamenti, infine, hanno criticato le disposizioni della proposta sulla configurazione delle zone d'offerta, l'istituzione di centri operativi regionali che devono agire nell'interesse delle regioni, o l'attribuzione alla Commissione della facoltà di adottare atti delegati.

Rispondendo alle preoccupazioni in materia di sussidiarietà espresse dai parlamenti nazionali, la Commissione ha sottolineato che le proposte contenute nel pacchetto energetico rispettano pienamente i diritti e le prerogative, di cui gli Stati membri godono in base ai trattati, per la decisione del proprio mix energetico. La Commissione ha argomentato che le modifiche proposte erano necessarie per conseguire l'obiettivo di un mercato europeo dell'energia elettrica integrato; obiettivo che, dal punto di vista giuridico e pratico, non si potrebbe conseguire con la stessa efficienza solamente a livello nazionale. Ha aggiunto che le prove dimostrano come gli approcci nazionali isolati abbiano provocato ritardi nell'attuazione del mercato interno dell'energia; ne sono derivate misure normative non ottimali e incompatibili, una non necessaria duplicazione degli interventi e infine ritardi nella correzione delle inefficienze del mercato. Per quanto riguarda la configurazione delle zone d'offerta, la Commissione ha sottolineato che la vigente normativa dell'UE prevede requisiti sostanziali per tali zone. Quanto poi ai centri operativi regionali, la Commissione ha ribadito l'esigenza di istituire enti regionali che agiscano autonomamente nell'interesse di un'intera regione per evitare soluzioni inefficienti provocate dalla mancanza di accordi tra i gestori dei sistemi di trasmissione.

- *Due proposte del pacchetto servizi*

Nel quadro del cosiddetto "pacchetto servizi" contenente una comunicazione e quattro proposte legislative, che è stato presentato il 10 gennaio 2017 e mirava a liberare il pieno potenziale del

⁴⁶ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul mercato interno dell'energia elettrica (rifusione){COM(2016) 861 final}.

⁴⁷ Provenienti dal *Bundesrat* austriaco, dalla *Poslanecká sněmovna* ceca, dal *Bundesrat* tedesco, dal *Bundestag* tedesco, dal *Congreso de los Diputados* spagnolo, dal *Sénat* francese, dall'*Országgyűlés* ungherese, dal *Sejm* polacco, dal *Senat* polacco, dalla *Camera Deputaților* romena e dal *Senat* romeno.

⁴⁸ La Commissione ha ricevuto anche tre pareri nel contesto del dialogo politico, dal *Senat* ceco, dal *Folketing* danese e dall'*Assembleia da República* portoghese.

mercato unico, la Commissione ha adottato (i) una proposta di direttiva che istituisce una procedura di notifica dei regimi di autorizzazione e dei requisiti relativi ai servizi⁴⁹, e (ii) una proposta di direttiva sul miglioramento delle notifiche dei progetti di legge nazionali sui servizi⁵⁰, che ha dato luogo in totale a nove pareri motivati⁵¹. La proposta relativa alla procedura di notifica intende consentire sia alle autorità europee che agli Stati membri di manifestare, già in una fase precoce del processo legislativo nazionale, le potenziali preoccupazioni in merito alle incompatibilità giuridiche tra il diritto dell'UE e quello nazionale. La proposta relativa alla valutazione della proporzionalità delle norme nazionali sui servizi professionali vuole garantire che gli Stati membri effettuino un test della proporzionalità esaustivo e trasparente prima di introdurre norme nazionali sui servizi professionali.

Per la proposta che istituisce una procedura di notifica, i parlamenti nazionali hanno espresso il timore che essa conferisca alla Commissione e agli altri Stati membri il diritto di interferire nelle procedure legislative nazionali, con termini sospensivi potenzialmente suscettibili di provocare notevoli ritardi, e costituisca pertanto una lesione della sovranità nazionale. Quanto alla proposta che istituisce un test di proporzionalità, i parlamenti hanno affermato che l'iniziativa costituisce un ulteriore e non necessario ostacolo alla legislazione nazionale, che l'azione dell'UE in materia di salute pubblica e turismo dovrebbe essere unicamente complementare all'azione svolta a livello nazionale e infine che la proposta produrrebbe un livello di armonizzazione contrario alle disposizioni del trattato in materia di salute, trasporti e turismo.

Rispondendo ai parlamenti nazionali la Commissione ha difeso la propria proposta di istituzione di una procedura di notifica, giudicandola equilibrata e proporzionata, in quanto tiene conto da un lato della specificità del settore dei servizi e della necessità di introdurre uno strumento efficace per garantire il rispetto delle norme dell'UE, e dall'altro dell'esigenza di rispettare il processo decisionale a livello nazionale. La Commissione ha rilevato le significative carenze della procedura vigente, evidenziate dalla propria valutazione d'impatto, nonché il fatto che, in una consultazione pubblica, l'80% degli interpellati (tra cui quasi tre quarti di tutte le autorità pubbliche che hanno partecipato alla consultazione) ha giudicato insoddisfacente l'attuale procedura di notifica. Per quanto riguarda la proposta di istituire un test della proporzionalità, la Commissione ha ricordato che essa si limita a coordinare il modo in cui gli Stati membri dovrebbero valutare se le prescrizioni in via di adozione siano conformi al principio di proporzionalità e non pregiudica in alcun modo l'esito del processo legislativo nazionale. La proposta inoltre lascia agli Stati membri un ampio margine di discrezionalità per l'integrazione del test di proporzionalità nelle strutture esistenti.

- *Proposta relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza*

Questa proposta, adottata il 26 aprile 2017⁵², fa parte di un più ampio pacchetto di misure concepito per garantire l'attuazione del principio della parità di genere per quanto riguarda le opportunità sul mercato del lavoro e il trattamento sul lavoro. La proposta sancisce prescrizioni

⁴⁹ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente l'applicazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno, che istituisce una procedura di notifica dei regimi di autorizzazione e dei requisiti relativi ai servizi, e che modifica la direttiva 2006/123/CE e il regolamento (UE) n. 1024/2012 relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno {COM (2016) 821 final}.

⁵⁰ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a un test della proporzionalità prima dell'adozione di una nuova regolamentazione delle professioni {COM (2016) 822 final}.

⁵¹ Sui 14 pareri motivati, cui hanno dato luogo in totale tutte le proposte del pacchetto. Sulla COM (2016) 821 sono stati ricevuti quattro pareri dall'*Assemblée nationale* francese, dal *Sénat* francese, dal *Bundestag* tedesco e dal *Bundesrat* tedesco; sulla COM (2016) 822 sono stati ricevuti cinque pareri dall'*Assemblée nationale* francese, dal *Sénat* francese, dal *Bundestag* tedesco, dal *Bundesrat* tedesco e dal *Bundesrat* austriaco.

⁵² COM(2017) 253 final.

minime nuove o migliori per aumentare la convergenza tra gli Stati membri, mantenendo e ampliando i diritti esistenti. Uno dei principali elementi della proposta è il miglioramento del regime di congedo parentale vigente, grazie a una più agevole fruizione del congedo da parte dei primi percettori di reddito, per mezzo di modifiche relative al pagamento, alla flessibilità e alla non-trasferibilità. La proposta inoltre mira a introdurre il congedo di paternità e il congedo per prestatori di assistenza, nonché il diritto a modalità di lavoro flessibili per tutti i lavoratori che abbiano figli di età non superiore a 12 anni e per prestatori di assistenza con familiari dipendenti.

In risposta alla proposta la Commissione ha ricevuto quattro pareri motivati⁵³, che esponevano varie argomentazioni⁵⁴. Alcune preoccupazioni concernevano la presunta interferenza della proposta in questioni di competenza nazionale, e lamentavano che la proposta imponesse un folto numero di norme dettagliate, senza tener conto dell'esistenza di soluzioni sistemiche nazionali miranti a conseguire l'identico scopo; pertanto, alcuni parlamenti sostenevano che il valore aggiunto europeo non era dimostrato chiaramente.

Rispondendo ai parlamenti nazionali, la Commissione ha fatto presente che l'attuale normativa europea contiene già disposizioni riguardanti l'equilibrio tra attività professionale e vita familiare in materia di parità di genere sul mercato del lavoro; ciò dimostra l'esistenza di un consenso comune sulla necessità di un'azione a livello di Unione europea in questo campo, nel rispetto del principio di sussidiarietà. La Commissione ha aggiunto che la proposta di direttiva rispetta le disposizioni nazionali già stabilite nel settore dei congedi per motivi familiari e delle modalità di lavoro flessibili, in quanto essa si limita a fissare standard minimi consentendo quindi agli Stati membri di mantenere o introdurre disposizioni più favorevoli. A parere della Commissione un'azione a livello di Unione europea è perciò necessaria per garantire progressi sufficienti in tutti gli Stati membri.

3.2. Procedure del "cartellino giallo" e risultati politici: la Procura europea

Nel 2017 i legislatori dell'Unione hanno adottato per la prima volta una proposta legislativa su cui era stata avviata una procedura del "cartellino giallo" ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 2, del protocollo n. 2 dei trattati.

Si trattava della proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea (EPPO)⁵⁵, adottata dalla Commissione il 17 luglio 2013. Obiettivo della proposta era l'istituzione di una Procura europea, dotata del potere di individuare e perseguire i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione. La Procura europea sarebbe stata un organismo dell'UE, articolato su un ufficio centrale e una struttura decentrata. Nel 2013 la Commissione ha ricevuto dai parlamenti nazionali 13 pareri motivati⁵⁶ sulla proposta; essi rappresentavano 18 dei 56 voti possibili, ossia un quarto dei voti assegnati ai parlamenti nazionali⁵⁷. Tra le preoccupazioni espresse nei pareri motivati, le camere argomentavano tra l'altro che la Commissione non aveva chiarito sufficientemente come la proposta rispettasse il principio di sussidiarietà, che i

⁵³ Provenienti dalla *Eerste Kamer* olandese, dalla *Tweede Kamer* olandese, dal *Sejm* polacco e dal *Senat* polacco.

⁵⁴ La Commissione ha ricevuto anche sei pareri nel contesto del dialogo politico, dal *Senat* ceco, dal *Folketing* danese, dal *Senato della Repubblica* italiano, dall'*Assembleia da República* portoghese, dalla *Camera Deputaților* romena e dalle *Cortes Generales* spagnole.

⁵⁵ COM(2013) 534 final.

⁵⁶ Provenienti dalla *Vouli ton Antiprosopon* cipriota (2 voti), dal *Senát* ceco (1 voto), dal *Sénat* francese (1 voto), dallo *Országgyűlés* ungherese (2 voti), dalle camere dell'*Oireachtas* irlandese (entrambe le camere - 2 voti), dalla *Kamra tad-Deputati* maltese (2 voti), dalla *Camera Deputaților* romena (1 voto), dallo *Državni zbor* sloveno (1 voto), dal *Riksdag* svedese (2 voti), dalla *Eerste Kamer* olandese (1 voto), dalla *Tweede Kamer* olandese (1 voto), dalla *House of Commons* britannica (1 voto) e dalla *House of Lords* britannica (1 voto).

⁵⁷ Ciascun parlamento nazionale dispone di due voti; ove il parlamento nazionale sia bicamerale, ogni camera dispone di un voto. Ciascuna camera ha la facoltà di formulare indipendentemente pareri motivati. Ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 2, del protocollo n. 2, per avviare la procedura del "cartellino giallo" erano necessari solo 14 voti, poiché la proposta in questione riguardava lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

meccanismi vigenti negli Stati membri erano sufficienti e che non si poteva dimostrare il valore aggiunto delle misure. I parlamenti hanno anche manifestato preoccupazioni concernenti la struttura e l'ambito delle competenze della Procura.

Dopo la conferma che la procedura del "cartellino giallo" di cui al protocollo n. 2 era stata avviata, la Commissione ha svolto un riesame della proposta in seguito al quale ha pubblicato, il 27 novembre 2013⁵⁸, una comunicazione che analizzava attentamente i pareri motivati ricevuti sotto il profilo del principio di sussidiarietà. In particolare la Commissione ha affermato che la relazione e la valutazione d'impatto chiarivano adeguatamente perché un'azione a livello nazionale non avrebbe conseguito l'obiettivo politico che avrebbe potuto conseguire un'azione a livello dell'Unione. Su tale base la Commissione ha deciso di mantenere la proposta.

Il Consiglio ha adottato il regolamento che istituisce la Procura europea il 12 ottobre 2017⁵⁹. Il regolamento è stato adottato ai sensi della procedura di cooperazione rafforzata⁶⁰ da 16⁶¹ dei 28 Stati membri. Alla data di entrata in vigore del regolamento, altri sei Stati membri avevano aderito alla cooperazione rafforzata. Quattro degli 11 Stati membri le cui camere parlamentari avevano presentato pareri motivati non hanno ancora deciso di partecipare alla cooperazione rafforzata (Ungheria, Irlanda, Svezia e Regno Unito). Sette Stati membri le cui camere parlamentari avevano presentato pareri motivati (Cipro, Repubblica ceca, Francia, Malta, Paesi Bassi, Romania e Slovenia) hanno aderito alla cooperazione rafforzata. Il regolamento adottato dal Consiglio differisce dalla proposta iniziale della Commissione su vari punti sostanziali; cerca di rispecchiare in parte le principali preoccupazioni espresse dai parlamenti nazionali tenendone conto nel processo legislativo: il regolamento ora prevede che a livello centrale, a fianco del procuratore capo europeo, sia presente un procuratore europeo per ciascuno Stato membro partecipante in modo da formare il collegio dei procuratori europei. Analogamente la Procura non gode più di competenza esclusiva, bensì di competenza concorrente, per i reati penali previsti dalla direttiva relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale⁶². La Commissione esaminerà con attenzione gli sviluppi della nuova Procura europea in particolare per valutare se essa si dimostrerà pienamente efficiente nella tutela degli interessi finanziari dell'Unione contro la frode.

4. CONCLUSIONI

Come negli anni precedenti, anche nel 2017 i principi di sussidiarietà e proporzionalità sono rimasti al centro dei dibattiti legislativi. Tutte le istituzioni coinvolte nel processo decisionale europeo si sono attivate nell'applicazione e nel monitoraggio di tali principi. I parlamenti nazionali hanno continuato a ricorrere assiduamente al meccanismo di controllo della sussidiarietà, presentando un elevato numero di pareri motivati; anche i parlamenti regionali dotati di poteri legislativi hanno costantemente partecipato al meccanismo di controllo della sussidiarietà sui temi pertinenti ai loro interessi. La Commissione ha dedicato costante attenzione all'attuazione del proprio programma rafforzato Legiferare meglio, ed ha continuato la prassi di valutare i quadri politici esistenti prima di proporre revisioni legislative. Il controllo della

⁵⁸ COM(2013) 851 final.

⁵⁹ Regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio, del 12 ottobre 2017, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea ("EPPO"), GU L 283 del 31.10.2017, pag. 1. Il Parlamento europeo aveva aderito alla cooperazione rafforzata il 5 ottobre 2017, cfr. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fTEXT%2bTA%2bP8-TA-2017-0384%2b0%2bDOC%2bXML%2bV0%2f%2fEN&language=IT>.

⁶⁰ Cfr. l'articolo 20 del trattato sull'Unione europea e gli articoli da 326 a 334 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

⁶¹ Belgio, Bulgaria, Repubblica ceca, Cipro, Germania, Spagna, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Croazia, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Austria, Portogallo, Romania, Slovacchia e Slovenia.

⁶² Direttiva (UE) 2017/1371 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2017, relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale (GU L 198 del 28.7.2017, pag. 29).

sussidiarietà e le questioni relative al monitoraggio hanno occupato un posto di rilievo anche nel programma di lavoro del Parlamento europeo e del Comitato delle regioni.

Il 2017 è stato anche l'anno in cui i legislatori dell'Unione hanno adottato per la prima volta una proposta legislativa su cui era stata avviata una cosiddetta procedura del "cartellino giallo": si tratta della proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea. Dopo anni di negoziati il regolamento è stato finalmente adottato con la procedura di cooperazione rafforzata; vi sono varie differenze rispetto alle proposte iniziali della Commissione, ma il nuovo Ufficio è stato comunque istituito.

A tutti i livelli le istituzioni hanno anche partecipato alle riflessioni sulle modalità per garantire e migliorare l'attuazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità. Il Parlamento europeo ha discusso i temi relativi alla sussidiarietà e alla proporzionalità nel quadro delle proprie periodiche relazioni d'iniziativa. La Commissione ha avviato una riflessione interistituzionale con la creazione della task force per la sussidiarietà e la proporzionalità e per "fare meno in modo più efficiente", presieduta dal primo vicepresidente, che ha trasmesso la propria relazione al presidente Juncker il 10 luglio 2018. Nella relazione finale⁶³, presentata al presidente Juncker il 10 luglio 2018, la task force ha avanzato proposte di miglioramento, all'interno del quadro vigente, per il coinvolgimento dei parlamenti nazionali e regionali e delle autorità regionali e locali nella preparazione e nell'attuazione della legislazione dell'Unione, e ha indicato quei miglioramenti che richiederebbero una modifica dei trattati. In una comunicazione adottata insieme alla presente relazione⁶⁴ la Commissione definisce come, da parte sua, intende dare seguito alle raccomandazioni della task force nel contesto della propria agenda "Legiferare meglio" e conferma l'impegno ad avviare azioni a livello europeo soltanto se il loro valore aggiunto è evidente rispetto a misure adottate a livello nazionale, regionale o locale.

I risultati dell'opera della task force contribuiranno agli sforzi per integrare in maniera ancor più salda i principi di sussidiarietà e proporzionalità nelle procedure di lavoro delle principali parti interessate.

⁶³ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-doing-less-more-efficiently_1.pdf

⁶⁴ COM(2018) 703.