

Bruxelles, 15.7.2016  
COM(2016) 469 final

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE**

**RELAZIONE ANNUALE 2015  
IN MATERIA DI SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ**

# RELAZIONE DELLA COMMISSIONE

## RELAZIONE ANNUALE 2015 IN MATERIA DI SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ

### 1. INTRODUZIONE

Questa è la ventitreesima 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) sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità 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 2015, e i cambiamenti occorsi nella prassi rispetto agli anni precedenti. Analizza altresì le proposte della Commissione che sono state oggetto di pareri motivati 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 relazione è da considerarsi complementare alla relazione annuale 2015 sui rapporti tra la Commissione europea e i parlamenti nazionali<sup>1</sup>.

### 2. APPLICAZIONE DEI PRINCIPI DA PARTE DELLE ISTITUZIONI

#### 2.1. Commissione

Prima di insediarsi a novembre 2014, la Commissione Juncker si è impegnata a essere “*più grande e più ambiziosa sui temi importanti e più piccola e più modesta su aspetti meno rilevanti*”. Si è altresì impegnata a porre il principio della sussidiarietà al centro del processo democratico europeo. Di conseguenza, il programma di lavoro della Commissione per il 2015 ha presentato un numero limitato di nuove iniziative e ha annunciato il ritiro di un gran numero di proposte pendenti. Ciò ha consentito di incentrare l'azione sulle dieci priorità stabilite negli orientamenti politici<sup>2</sup>.

Tra le prime azioni attuate per tener fede al proprio impegno, a maggio 2015 la Commissione ha adottato un nuovo pacchetto “Legiferare meglio”. La nuova politica si prefigge di lavorare in modo più trasparente e inclusivo per elaborare proposte migliori e garantire che le norme esistenti realizzino i loro obiettivi in maniera più efficace. Il pacchetto definisce impegni più forti in merito a come la Commissione elabora, comunica, consulta, valuta e controlla le sue azioni programmatiche verificandone la qualità. Il nuovo quadro per legiferare meglio consente altresì alla Commissione di applicare i principi di sussidiarietà e proporzionalità in modo più integrato e globale rispetto al passato.

Il suddetto quadro aiuta a garantire che nella definizione di nuove politiche la Commissione ne valuti la conformità ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità. Questa valutazione avviene attualmente in varie fasi del processo decisionale. Nella fase iniziale del processo di programmazione, per tutte le principali nuove iniziative sono pubblicate tabelle di marcia o

---

<sup>1</sup> COM(2016) 471 final.

<sup>2</sup> Un nuovo inizio per l'Europa: Il mio programma per l'occupazione, la crescita, l'equità e il cambiamento democratico – Orientamenti politici per la prossima Commissione europea ([http://ec.europa.eu/priorities/docs/pg\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/priorities/docs/pg_it.pdf)).

valutazioni d'impatto iniziali<sup>3</sup>, che forniscono una descrizione preliminare dell'iniziativa e del lavoro di valutazione compiuto, delineando altresì i programmi della Commissione per lo svolgimento di una valutazione d'impatto e delle consultazioni previste. 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. Questi aspetti sono poi ulteriormente sviluppati ed esaminati nelle valutazioni d'impatto complete per le iniziative per le quali sono elaborate.

Nel 2015 la Commissione ha inoltre introdotto nuovi meccanismi di consultazione e feedback per le nuove iniziative programmatiche, che si applicano in tutto il processo: dall'inizio, passando per la preparazione e fino all'adozione. Sono state altresì rafforzate le consultazioni per la valutazione delle misure politiche esistenti. Di conseguenza, sono aumentate le possibilità per i cittadini e le altre parti interessate di seguire le iniziative politiche e di formulare pareri al riguardo. Gli Stati membri e le parti interessate, per esempio le autorità regionali e locali, le imprese, le organizzazioni e i cittadini, possono formulare pareri su come la Commissione elabora proposte specifiche e su come le questioni relative alla sussidiarietà e alla proporzionalità sono gestite sin dalle fasi iniziali. Pertanto, la nuova politica per legiferare meglio consente alla Commissione di tenere conto delle preoccupazioni che le parti interessate possano avere in merito alle questioni concernenti la sussidiarietà e la proporzionalità sin dalle primissime fasi. Inoltre, subito dopo l'adozione di una proposta da parte della Commissione e prima dell'inizio del processo legislativo, le parti interessate e gli Stati membri possono pronunciarsi ancora una volta su specifiche proposte e sulle rispettive valutazioni d'impatto, tra cui quelle in materia di sussidiarietà e proporzionalità, al fine di contribuire al processo legislativo.

Inoltre, nel 2015 la Commissione ha creato un sito Internet "Lighten the load – Have your say"<sup>4</sup> nonché la nuova piattaforma REFIT, introducendo nuove modalità di comunicazione con la Commissione su eventuali oneri eccessivi o inefficienze delle misure normative vigenti, che possono comprendere domande in materia di sussidiarietà o proporzionalità.

Infine, la relazione che accompagna ciascuna proposta legislativa illustra in che modo la proposta rispetta i principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

### **Analisi della sussidiarietà**

I nuovi orientamenti per legiferare meglio e i relativi strumenti di accompagnamento richiedono lo svolgimento di un'analisi della sussidiarietà al momento di esaminare una nuova iniziativa nei settori che non sono di esclusiva competenza dell'UE e di valutare la pertinenza e il valore aggiunto europeo di un intervento esistente. La Commissione tiene conto della sussidiarietà sia per le iniziative legislative sia per quelle non legislative. La presente analisi ha un duplice obiettivo: in primo luogo, valutare se l'azione a livello nazionale sia sufficiente per raggiungere l'obiettivo pertinente; in secondo luogo, valutare se l'azione dell'Unione fornirà un valore aggiunto rispetto all'azione degli Stati membri.

In base ai nuovi orientamenti e strumenti, una parte fondamentale dell'analisi consiste nel valutare la "pertinenza a livello dell'Unione" dell'iniziativa in esame. Maggiore è la pertinenza, maggiore sarà la probabilità che la sola azione degli Stati membri sia insufficiente. Tra gli aspetti fondamentali da considerare figurano la portata geografica, il numero di imprese o altre parti interessate, il numero di Stati membri interessati e l'impatto economico. Inoltre, l'analisi

---

<sup>3</sup> [http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/index\\_it.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/index_it.htm).

Le valutazioni d'impatto iniziali sono elaborate solo per le iniziative per le quali si prevedono importanti ripercussioni e l'iniziativa sarà pertanto accompagnata da una valutazione d'impatto.

<sup>4</sup> [http://ec.europa.eu/priorities/democratic-change/better-regulation/feedback/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/priorities/democratic-change/better-regulation/feedback/index_en.htm).

stabilisce in termini qualitativi, e per quanto possibile in termini quantitativi, la presenza di un importante problema transfrontaliero, per esempio valutando in che misura un problema ambientale sia dovuto alle attività di altri Stati membri. Situazioni di questo tipo possono essere caratterizzate da effetti transfrontalieri, come l'inquinamento, oppure da ostacoli alla libera circolazione di persone, merci, servizi e capitali. L'analisi riguarda anche eventuali vantaggi e svantaggi dell'azione dell'Unione rispetto all'azione degli Stati membri.

## **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 trattati<sup>5</sup>. Il rispetto del principio di proporzionalità consiste nel garantire che l'approccio e l'efficacia di una politica si conformino all'obiettivo. Nelle valutazioni d'impatto<sup>6</sup>, nelle valutazioni e nei controlli dell'adequazione<sup>7</sup> si fa chiaramente riferimento alla proporzionalità.

I nuovi orientamenti e strumenti per legiferare meglio impongono ai servizi della Commissione di esaminare:

- se le misure rispettano il principio di proporzionalità;
- se dette misure vanno oltre quanto necessario per affrontare il problema e conseguire l'obiettivo in maniera soddisfacente;
- se l'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, sempre 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) e
- se vengono rispettate disposizioni nazionali consolidate e circostanze particolari nei singoli Stati membri.

## **Valutazioni d'impatto**

Qualora occorra effettuare una valutazione d'impatto, come avviene ogniqualvolta siano previste importanti ripercussioni economiche, sociali e ambientali, le parti interessate vengono invitate a esprimere le loro osservazioni sulla necessità dell'azione e sulle possibili soluzioni ai problemi identificati. In base a tali osservazioni e ad altri contributi pertinenti, le valutazioni d'impatto effettuano un'analisi di come le opzioni esaminate rispettino i principi di sussidiarietà e proporzionalità. Gli orientamenti per legiferare meglio adottati a maggio 2015 forniscono ulteriori indicazioni per valutare la necessità di un'azione a livello europeo e il valore aggiunto da essa derivante.

Il comitato per la valutazione d'impatto (il comitato indipendente che esamina tutte le valutazioni d'impatto della Commissione) è stato riformato nell'ambito del pacchetto

---

<sup>5</sup> Articolo 5, paragrafo 4 del trattato sull'Unione europea.

<sup>6</sup> Nel contesto delle valutazioni d'impatto, la proporzionalità costituisce un importante criterio da considerare nel confronto delle varie opzioni politiche.

<sup>7</sup> Un controllo dell'adequazione è una valutazione completa di un settore politico che di solito analizza in che modo diversi atti legislativi correlati hanno contribuito (o no) al raggiungimento degli obiettivi politici. I controlli dell'adequazione sono particolarmente indicati per individuare sovrapposizioni, incoerenze, sinergie e l'impatto cumulativo della regolamentazione.

“Legiferare meglio” del 2015 ed è stato sostituito dal nuovo comitato per il controllo normativo il 1° luglio 2015. Il comitato si compone di sei membri a tempo pieno, di cui tre esterni alla Commissione. Il presidente è nominato a livello dei direttori generali. Tutti i membri sono indipendenti e agiscono a titolo personale in base alle loro competenze individuali. Il comitato per il controllo normativo esamina inoltre le principali valutazioni e i principali controlli dell’adeguatezza oltre alle valutazioni d’impatto.

La sussidiarietà e la proporzionalità rientrano nel controllo della qualità che il comitato svolge sulle valutazioni d’impatto. Molti dei pareri del comitato sollevano dubbi e formulano raccomandazioni sulle modalità con cui è stato definito il problema in esame. La descrizione del problema è spesso direttamente o indirettamente connessa al diritto dell’UE di intervenire e pertanto fa riferimento al principio di sussidiarietà. Inoltre, la discussione delle opzioni politiche e del loro potenziale impatto è strettamente connessa all’applicazione del principio di proporzionalità, poiché la finalità consiste sempre nell’individuare l’opzione maggiormente proporzionata al problema affrontato considerati gli obiettivi indicati.

Nel 2015 il comitato per la valutazione d’impatto e successivamente il comitato per il controllo normativo hanno esaminato 30 valutazioni d’impatto. Si è ritenuto che per sette di queste valutazioni (23%) fossero necessari miglioramenti in materia di sussidiarietà o proporzionalità o per entrambe. I casi del 2015 riportati di seguito risultano particolarmente degni di nota.

- In merito alla proposta di direttiva sui requisiti di accessibilità dei prodotti e dei servizi<sup>8</sup>, il comitato ha chiesto di giustificare meglio perché erano state scartate le opzioni di autoregolamentazione da parte delle imprese e l’adozione di norme volontarie europee. Il comitato ha chiesto prove più convincenti e migliore comunicazione dei pareri delle parti interessate in merito al perché dette opzioni non siano state ritenute realistiche. Inoltre, il comitato ha ritenuto che la relazione non avesse sufficientemente giustificato la clausola di proporzionalità proposta. La relazione ha ricevuto un parere negativo, è stata successivamente migliorata e il comitato ne ha approvato una versione modificata.
- In merito al progetto di regolamento della Commissione che istituisce un codice di rete in materia di norme di interoperabilità e di scambio dei dati nel trasporto di gas<sup>9</sup>, il comitato ha chiesto di provare in modo più efficace la necessità dell’azione dell’Unione europea. Ha raccomandato che la valutazione d’impatto debba presentare maggiori prove in merito ai problemi individuati relativamente agli accordi di interconnessione, allo scambio dei dati, alla qualità del gas, alle unità e all’odorizzazione, nonché al loro impatto negativo sullo scambio del gas e sull’integrazione del mercato nell’Unione europea. Il comitato ha ritenuto che lo scenario di base dovesse essere ulteriormente sviluppato per tenere maggiormente conto dell’impatto del calo della produzione europea di gas, della diversificazione delle fonti d’importazione e del terzo pacchetto dell’energia sullo scambio di gas transfrontaliero e sulla qualità del gas nell’Unione europea. Le osservazioni del comitato sono state prese in considerazione nella versione definitiva.
- In merito alla proposta di regolamento sulla portabilità transfrontaliera dei servizi di contenuti online<sup>10</sup>, il comitato ha chiesto che la valutazione d’impatto presentasse maggiori prove a sostegno della necessità dell’UE di intervenire. Ha raccomandato di tenere

---

<sup>8</sup> COM(2015) 615 final del 2 dicembre 2015 – Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sul ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative ai requisiti di accessibilità dei prodotti e dei servizi.

<sup>9</sup> C(2015) 2823.

<sup>10</sup> COM(2015) 627 final del 9 dicembre 2015 – Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che garantisce la portabilità transfrontaliera dei servizi di contenuti online nel mercato interno.

debitamente conto di altre iniziative del mercato unico digitale e dei pareri delle parti interessate al riguardo. Il comitato ha altresì chiesto ulteriori prove in merito alla possibilità per il mercato dei servizi di contenuti online di risolvere, nel tempo, i problemi transfrontalieri identificati senza un intervento legislativo. Le osservazioni del comitato sono state ampiamente tenute in considerazione nella versione definitiva.

Come dimostrato da questi esempi, il comitato per la valutazione d'impatto e il comitato per il controllo normativo hanno aiutato a migliorare l'analisi del rispetto, da parte delle 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'adequatezza**

I principi di sussidiarietà e di proporzionalità sono stati fondamentali anche per le valutazioni retrospettive e i controlli dell'adequatezza svolti nel 2015, che hanno verificato l'ottenimento dei risultati attesi delle azioni europee in termini di efficacia, efficienza, coerenza, pertinenza e valore aggiunto europeo. Hanno valutato anche se dette azioni fossero ancora necessarie oppure se gli stessi obiettivi si potessero raggiungere più razionalmente in altro modo. La Commissione si è impegnata a “valutare prima di agire” – in altre parole ad analizzare i risultati ottenuti in passato prima di considerare eventuali modifiche legislative. 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 (122 nel 2015). A partire dal primo controllo nel 2012, la Commissione ha completato 7 controlli dell'adequatezza, di cui 2 nel 2015. Gli esempi riportati di seguito mettono in luce le valutazioni in cui sono state sollevate questioni in materia di sussidiarietà, valore aggiunto europeo e proporzionalità.

- **Fiscalis e Dogana 2013** – I programmi Fiscalis e Dogana sostengono i sistemi informatici che consentono lo scambio e la disponibilità di informazioni tra le amministrazioni doganali e fiscali degli Stati membri in modo rapido e sicuro. Questa rete comune garantisce che ciascuna amministrazione nazionale debba effettuare la connessione solo una volta per poter scambiare informazioni con qualsiasi Stato membro. Le valutazioni svolte nel 2015 hanno confermato il forte valore aggiunto europeo dei programmi. Se dette infrastrutture non fossero disponibili, uno Stato membro dovrebbe collegarsi 27 volte ai sistemi nazionali di ciascuno degli altri Stati membri, creando costi amministrativi notevolmente più elevati<sup>11</sup>.
- **Appalti pubblici** – La valutazione delle norme sugli appalti pubblici dell'Unione europea del 2011 ha rilevato che i risparmi generati dalle direttive dell'UE in materia di appalti pubblici sono di gran lunga superiori ai costi derivanti agli acquirenti pubblici e ai fornitori. Tuttavia, la valutazione suggerisce anche che potrebbero esservi determinati settori in cui i costi dell'esecuzione delle procedure regolamentate potrebbero essere sproporzionati rispetto ai benefici attesi. Pertanto, la Commissione ha proposto una serie di misure volte a semplificare i requisiti e a introdurre maggiore flessibilità per gli Stati membri per rendere gli appalti pubblici più efficienti e più strategici. Le proposte della

---

<sup>11</sup> SWD(2015) 124 final del 26 giugno 2015 – Commission Staff Working Document on examples of EU added value, accompanying the Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the evaluation of the Union's finances based on results achieved (Documento di lavoro dei servizi della Commissione sugli esempi di valore aggiunto dell'UE, che accompagna la relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio relativa alla valutazione delle finanze dell'Unione basata sui risultati conseguiti).

Commissione sono state ampiamente adottate dal Parlamento europeo e dal Consiglio e la legislazione modificata, entrata in vigore ad aprile 2014, è attualmente in fase di attuazione da parte degli Stati membri. In cinque Stati membri, i risparmi sui costi sono stati valutati tra il 29 e il 58%.

- **Prospetto** – La direttiva sul prospetto è stata esaminata nel 2015 nel contesto del programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione<sup>12</sup>, principalmente in risposta alle preoccupazioni delle parti interessate in merito al costo elevato della preparazione dei prospetti. Ha inoltre valutato il regime informativo proporzionato, introdotto nel 2011, per alleggerire l'onere per le piccole e medie imprese. La valutazione ha rilevato che il regime per le piccole e medie imprese non era stato utilizzato nella misura prevista a causa di obblighi di informazione eccessivamente onerosi. In risposta, entro la fine del 2015, sulla base della valutazione e di una valutazione d'impatto, la Commissione ha adottato una proposta rivista per migliorare gli obblighi della direttiva. La proposta rivista riduce gli oneri amministrativi a carico delle imprese (in particolare piccole e medie imprese) e rende il prospetto uno strumento di informazioni più prezioso per i potenziali investitori. I risparmi potenziali stimati per le piccole e medie imprese rientrano tra i 45 e i 67 milioni di euro all'anno.

## 2.2. Seguito dato ai pareri motivati ricevuti dai parlamenti nazionali

Nel 2015 Commissione ha ricevuto dai parlamenti nazionali **otto pareri motivati** sul principio di sussidiarietà<sup>13</sup>, il che equivale a una diminuzione del 62% rispetto ai 21 ricevuti nel 2014. I pareri motivati ricevuti nel 2015 costituiscono una percentuale notevolmente inferiore (2%) del numero complessivo di pareri ricevuti in quell'anno dalla Commissione nel contesto del dialogo politico (350).

Il numero di pareri motivati ricevuti nel 2015 è il più basso nell'arco di un anno civile dall'introduzione, mediante il trattato di Lisbona nel 2009, del meccanismo di controllo della sussidiarietà. Occorre altresì osservare che nel 2015 è notevolmente diminuito anche il numero totale dei pareri presentati dai parlamenti nazionali nell'ambito del dialogo politico<sup>14</sup>.

Come negli anni precedenti, i pareri motivati continuano a variare nella forma, così come nelle argomentazioni avanzate dai parlamenti nazionali per suffragare l'asserita violazione del principio di sussidiarietà. Gli otto pareri motivati formulati nel 2015 hanno riguardato tre proposte della Commissione, ma la proposta che ha dato luogo al maggior numero di pareri motivati ne ha suscitati cinque: si tratta della proposta di regolamento che istituisce un meccanismo di ricollocazione di crisi<sup>15</sup>. Due pareri motivati sono stati formulati in merito alla proposta che modifica il regolamento (CE) n. 1829/2003 per quanto concerne la possibilità per gli Stati membri di limitare o vietare l'uso di alimenti e mangimi geneticamente modificati sul

---

<sup>12</sup> COM(2014) 368 final del 18 giugno 2014 – Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. Programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione (REFIT): situazione attuale e prospettive.

<sup>13</sup> Cfr. l'allegato della presente relazione.

<sup>14</sup> 350 rispetto a 506 nel 2014.

<sup>15</sup> COM(2015) 450 final del 9 settembre 2015 – Proposta di regolamento che istituisce un meccanismo di ricollocazione di crisi e modifica il regolamento (UE) n. 604/2013, 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 un paese terzo o da un apolide.

loro territorio<sup>16</sup> e un unico parere motivato è stato formulato in merito alla proposta recante modifica della direttiva 2011/16/UE per quanto riguarda lo scambio automatico obbligatorio di informazioni nel settore fiscale<sup>17</sup>. Per maggiori dettagli cfr. la sezione 3 di seguito e l'allegato della presente relazione.

La notevole diminuzione del numero complessivo di pareri motivati formulati nel 2015 si è tradotta in un sensibile calo del numero di pareri motivati formulati da ciascuna camera. Nel 2015 otto camere su 41 hanno formulato pareri motivati (rispetto ai 15 nel 2014). I pareri motivati sono stati formulati dal *Senát ceco*, dalla *Poslanecká sněmovna ceca*, dal *Congreso de los Diputados/Senado* spagnolo, dalla *Országgyűlés* ungherese, dalla *Tweede Kamer* neerlandese, dalla *Camera Deputaţilor* rumena, dal *Riksdag* svedese e dal *Národná Rada* slovacco. Nessuna camera ha formulato più di un parere motivato.

Nonostante il numero esiguo di pareri motivati presentati nel 2015, alcune camere hanno continuato a invocare un rafforzamento del meccanismo di controllo della sussidiarietà. A gennaio la *Tweede Kamer* neerlandese ha organizzato una riunione informale a Bruxelles sul ruolo dei parlamenti nazionali, in cui sono state esaminate anche le modalità per migliorare il meccanismo di controllo della sussidiarietà. A maggio e ottobre si è riunito rispettivamente a Varsavia e a Lussemburgo un gruppo di lavoro informale dei parlamenti nazionali per esaminare eventuali miglioramenti da apportare al meccanismo. Sulla base delle discussioni intercorse in detto gruppo di lavoro, la LIV COSAC ha invitato la Commissione a prendere in esame l'esclusione della pausa compresa tra Natale e Capodanno nonché dei periodi di sospensione delle attività nelle istituzioni dell'UE dal calcolo del periodo di otto settimane entro il quale i parlamenti nazionali possono formulare un parere motivato. Ha invitato la prossima presidenza della COSAC a presentarle un follow-up in materia e ha rivolto un appello alla Commissione a favore del rinvolgimento degli sforzi volti a garantire una migliore qualità e una maggiore tempestività delle risposte ai pareri motivati dei parlamenti nazionali. Infine, la COSAC ha rilevato l'ampio sostegno nei confronti di una forma rafforzata di dialogo politico, nota anche come "cartellino verde", mediante la quale un gruppo di parlamenti nazionali sarà in grado di invitare la Commissione a presentare proposte riguardanti l'adozione di nuovi atti legislativi o la modifica di atti già esistenti.

### **2.3. Parlamento europeo e Consiglio**

#### *a) Parlamento europeo*

Nel 2015 i parlamenti nazionali hanno trasmesso formalmente al Parlamento europeo 254 comunicazioni, otto delle quali erano pareri motivati mentre le altre 246 erano contributi (ossia pareri che non sollevano obiezioni rispetto al principio di sussidiarietà). Queste cifre rappresentano una lieve diminuzione rispetto al 2014, quando erano stati inviati ufficialmente al Parlamento europeo 18 pareri motivati e 269 contributi.

La commissione giuridica del Parlamento europeo (commissione JURI) è competente per il controllo del rispetto del principio di sussidiarietà. La commissione JURI nomina un "relatore permanente" per la sussidiarietà per un periodo di sei mesi, scegliendolo a rotazione tra i gruppi politici. Durante la prima metà del 2015 era relatore permanente Laura Ferrara (EFDD/IT), a cui è subentrato Sajjad Karim (ECR/UK) nella seconda metà dell'anno. Il relatore controlla i pareri

---

<sup>16</sup> COM(2015) 177 final del 22 aprile 2015 – Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 1829/2003 per quanto concerne la possibilità per gli Stati membri di limitare o vietare l'uso di alimenti e mangimi geneticamente modificati sul loro territorio.

<sup>17</sup> COM(2015) 135 final del 18 marzo 2015 – Proposta di direttiva del Consiglio recante modifica della direttiva 2011/16/UE per quanto riguarda lo scambio automatico obbligatorio di informazioni nel settore fiscale.



motivati ricevuti. Le questioni sollevate possono essere discusse in seno alla commissione JURI e comportare la formulazione di eventuali raccomandazioni alla commissione competente della proposta in questione.

La commissione JURI riferisce altresì periodicamente sulla relazione annuale della Commissione in materia di sussidiarietà e proporzionalità. Il 13 ottobre 2015 la commissione ha adottato una relazione redatta da Sajjad Karim sulle relazioni annuali della Commissione per il 2012 e il 2013. La commissione contribuisce altresì alle relazioni biennali della COSAC sulle questioni connesse alla sussidiarietà. In qualità di commissione incaricata di verificare la base giuridica delle proposte, nonché competente per i programmi “Legiferare meglio” e REFIT, la commissione JURI presta anche particolare attenzione al rispetto del principio di proporzionalità.

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 preoccupazioni espresse, 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 europeo;
- controllando gli aspetti relativi alla sussidiarietà e alla proporzionalità nell’elaborazione delle valutazioni d’impatto, incentrandosi sul valore aggiunto dell’UE in relazione alla spesa o alle azioni nazionali.

Nel 2015 il Parlamento europeo ha preparato 13 prime analisi, una valutazione d’impatto degli emendamenti parlamentari sostanziali e sei valutazioni d’impatto ex post. Inoltre, ha preparato quattro valutazioni sul costo della non-Europa e due valutazioni del valore aggiunto europeo.

Il Parlamento europeo ha poi avviato un nuovo approccio più generale alla valutazione del valore aggiunto delle azioni svolte a livello di UE, redigendo una valutazione sul costo della non-Europa<sup>18</sup>, che indica i miglioramenti delle azioni a livello europeo proposte dal Parlamento europeo.

#### *b) Consiglio*

Gli obblighi del Consiglio nei confronti del controllo della sussidiarietà da parte dei parlamenti nazionali consistono principalmente nel trasmettere a questi ultimi i progetti di atti legislativi che non sono stati presentati dalla Commissione o dal Parlamento europeo. Su tale base, il Consiglio trasmette tutti i progetti di atti legislativi presentati da un gruppo di Stati membri, dalla Corte di giustizia, dalla Banca centrale europea (BCE) o dalla Banca europea per gli investimenti (BEI)<sup>19</sup>.

Il 4 dicembre 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

---

<sup>18</sup> Mapping the Cost of Non-Europe 2014-19 [Mappatura del costo della non Europa 2014-2019], terza edizione: aprile 2015, Unità valore aggiunto europeo,

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536364/EPRS\\_STU%282015%29536364\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536364/EPRS_STU%282015%29536364_EN.pdf).

<sup>19</sup> Articolo 6 del protocollo n. 2.

Tribunale dell'Unione europea della competenza a decidere, in primo grado, sulle controversie tra l'Unione e i suoi agenti<sup>20</sup>.

A corollario di tale obbligo, il Consiglio trasmette i pareri dei parlamenti nazionali sui progetti di atti legislativi, presentati da un gruppo di Stati membri, agli Stati membri proponenti. Analogamente, il Consiglio trasmette all'istituzione interessata i pareri pervenuti dai parlamenti nazionali sulle proposte legislative presentate dalla Corte di giustizia, dalla Banca centrale europea e dalla Banca europea per gli investimenti. Nel 2015 il Consiglio non ha ricevuto alcun parere dai parlamenti nazionali sulla suddetta proposta della Corte di giustizia.

Inoltre, il Consiglio tiene informati gli Stati membri sui pareri presentati dai parlamenti nazionali in merito alle proposte legislative della Commissione. Di conseguenza, nel 2015 il Segretariato del Consiglio ha distribuito alle delegazioni 9 pareri motivati<sup>21</sup> e 86 pareri formulati nel quadro del dialogo politico, relativi alle proposte legislative della Commissione.

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

## **2.4. Comitato delle regioni**

Nel 2015 il Comitato delle regioni ha adottato e attuato il suo terzo programma di lavoro in materia di sussidiarietà<sup>22</sup> e ha selezionato dal programma di lavoro della Commissione per il 2015 una serie di iniziative prioritarie da monitorare sotto il profilo della sussidiarietà e della proporzionalità utilizzando i seguenti criteri:

a) le iniziative devono presentare un chiaro interesse politico per gli enti locali e regionali;

b) le iniziative devono essere in rapporto con le aree di competenza degli enti locali e regionali;

c) le iniziative devono avere una dimensione potenziale di sussidiarietà.

Tra le iniziative prioritarie selezionate figurava la proposta che modifica il regolamento (CE) n. 1829/2003 per quanto concerne la possibilità per gli Stati membri di limitare o vietare l'uso di alimenti e mangimi geneticamente modificati sul loro territorio<sup>23</sup>, in merito alla quale il Comitato delle regioni ha consultato il proprio gruppo di esperti sulla sussidiarietà, costituito da 13 professionisti a livello locale e regionale. Il gruppo ha concluso che la proposta rispettava i principi di sussidiarietà e di proporzionalità, sebbene alcuni esperti abbiano sollevato dubbi circa l'effettiva possibilità che la proposta possa consentire agli Stati membri di imporre legittimamente divieti e misure restrittive a livello nazionale riguardo agli alimenti e ai mangimi geneticamente modificati. Il Comitato ha ripreso questa preoccupazione ribadendo nel suo parere che *“la possibilità di imporre un divieto è associata a ostacoli sproporzionati che lo Stato membro è tenuto a superare prima di poter esercitare tale opzione a livello nazionale e quindi imporre il divieto, fatto che solleva problemi a livello di sussidiarietà e indica che il principio di proporzionalità sarebbe chiaramente violato da questa proposta”*<sup>24</sup>.

---

<sup>20</sup> Doc. 14306/15.

<sup>21</sup> Compreso uno ricevuto dopo il termine delle 8 settimane.

<sup>22</sup> CdR 01517/2015, adottato dall'Ufficio di presidenza del Comitato delle regioni il 15 aprile 2015.

<sup>23</sup> COM (2015) 177 final del 22 aprile 2015.

<sup>24</sup> CdR 03636/2015.

Il Comitato delle regioni ha inoltre adottato quattro pareri ai sensi del suo regolamento interno<sup>25</sup>, che valutano la conformità delle proposte legislative ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità, illustrati di seguito.

Nel suo parere sulla proposta che istituisce un programma concernente le soluzioni di interoperabilità per le pubbliche amministrazioni europee, le imprese e i cittadini<sup>26</sup>, il Comitato delle regioni ha rilevato che la proposta era conforme ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità. Tuttavia, il Comitato ha sottolineato che *“un vero e proprio coinvolgimento degli Stati membri e dei loro enti locali e regionali nel programma ISA2 sarà essenziale al fine di conseguire pienamente gli obiettivi e garantire il costante rispetto del principio di sussidiarietà durante la fase di attuazione”*<sup>27</sup>.

Anche il parere del Comitato delle regioni sulla proposta della Commissione relativa al Fondo europeo per gli investimenti strategici<sup>28</sup> ha rilevato che la proposta è conforme ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità. In questo senso il Comitato ritiene che: *“poiché l’obiettivo principale della proposta di regolamento è contribuire al rilancio degli investimenti a livello europeo che hanno evidenti aspetti transnazionali, tale proposta sia conforme al principio di sussidiarietà. Per quanto riguarda il principio di proporzionalità, ritiene che la proposta di regolamento costituisca lo strumento giuridico appropriato, perché le sue disposizioni finanziarie devono essere direttamente applicabili in tutti gli Stati membri”*<sup>29</sup>.

Nel suo parere<sup>30</sup> sulla proposta di decisione del Consiglio sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell’occupazione<sup>31</sup>, il Comitato delle regioni *“osserva che, sebbene gli orientamenti in materia di occupazione siano destinati agli Stati membri, la strategia Europa 2020 va attuata in partenariato con gli enti locali e regionali, i quali risultano indispensabili, in considerazione delle loro competenze e capacità negli ambiti interessati dagli orientamenti e conformemente al principio di sussidiarietà, per l’elaborazione e l’attuazione dei programmi nazionali di riforma, come pure per l’attività complessiva di comunicazione sulla strategia”*<sup>32</sup>.

Infine, nel suo parere<sup>33</sup> sul pacchetto sulla trasparenza fiscale<sup>34</sup> il Comitato ha sostenuto che *“le spiegazioni fornite nella relazione che accompagna la proposta legislativa sul valore aggiunto di un’azione normativa a livello dell’Unione europea sono pienamente convincenti”* e ha concluso che la proposta rispettava i principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

Un evento importante nel campo della sussidiarietà nel 2015 è stata la 7<sup>a</sup> Conferenza interistituzionale sulla sussidiarietà, organizzata congiuntamente dal Comitato delle regioni e dal parlamento fiammingo, che ha avuto luogo il 17 novembre 2015 presso la sede di tale

---

<sup>25</sup> Articolo 55, paragrafo 2.

<sup>26</sup> COM(2014) 367 final del 26 giugno 2014 – Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un programma concernente le soluzioni di interoperabilità per le pubbliche amministrazioni europee, le imprese e i cittadini (ISA2): L’interoperabilità come mezzo per modernizzare il settore pubblico.

<sup>27</sup> CdR 05514/2014.

<sup>28</sup> Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo europeo per gli investimenti strategici e che modifica i regolamenti (UE) nn. 1291/2013 e 1316/2013 COM(2015) 10 final.

<sup>29</sup> CdR 00943/2015.

<sup>30</sup> CdR 01419/2015.

<sup>31</sup> COM(2015) 98 final del 2 marzo 2015 – Proposta di decisione del Consiglio sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell’occupazione.

<sup>32</sup> Risoluzione del Comitato delle regioni “Disporre di una gamma di strumenti più efficaci per attuare la strategia Europa 2020 – Gli orientamenti integrati per le politiche economiche e occupazionali degli Stati membri e dell’Unione” (CdR 175/2010 def.).

<sup>33</sup> CdR 02697/2015.

<sup>34</sup> COM(2015) 129 final del 18 marzo 2015 – Proposta di direttiva del Consiglio che abroga la direttiva 2003/48/CE del Consiglio; e COM(2015) 135 final del 18 marzo 2015.

parlamento a Bruxelles e ha riunito oltre 200 partecipanti di varie istituzioni europee e degli Stati membri, in rappresentanza di tutti i livelli di governance. La conferenza, che si tiene ogni due anni e intende rafforzare il dialogo interistituzionale dell'Unione europea sul controllo della sussidiarietà, ha consentito un reale scambio di opinioni tra tutte le parti coinvolte in questo processo. La conferenza ha offerto anche un'occasione preziosa di discutere sui modi di tradurre in realtà concreta le proposte del pacchetto della Commissione "Legiferare meglio" di maggio 2015. Alla conferenza sono intervenuti diversi protagonisti della vita istituzionale, tra cui il primo vicepresidente Frans Timmermans, il ministro lussemburghese del Lavoro e dell'economia sociale Nicolas Schmit, in rappresentanza della presidenza del Consiglio, e il presidente della commissione JURI del Parlamento europeo, Pavel Svoboda (EPP/CZ). Dal dibattito è emerso con chiarezza che il pacchetto Legiferare meglio e la sua applicazione pratica costituiscono una questione di primaria importanza non solo per le istituzioni dell'Unione europea e nazionali, ma anche per gli enti locali e regionali, che apportano uno specifico valore aggiunto alla definizione delle politiche e al processo legislativo europei. Si è altresì ritenuto che la corretta applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità sia un requisito fondamentale per l'attuazione di tale pacchetto. Non da ultimo, la conferenza ha permesso di condividere le esperienze maturate sul campo da decisori e regolatori di diversi livelli di governance, nonché stabilire un legame tra l'attività della presidenza (lussemburghese) del Consiglio allora in carica e la visione di quella (olandese) successiva<sup>35</sup>.

Una descrizione più dettagliata delle attività connesse alla sussidiarietà è fornita nella relazione annuale sulla sussidiarietà del 2015 pubblicata dal Comitato delle regioni<sup>36</sup>.

## **2.5. La Corte di giustizia dell'Unione europea**

La principale sentenza del 2015 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità è stata pronunciata dalla Corte di giustizia dell'Unione europea il 18 giugno 2015 nella causa C-508/13, *Estonia/Parlamento e Consiglio*<sup>37</sup>, in cui l'Estonia aveva chiesto alla Corte di annullare alcune disposizioni della direttiva 2013/34/UE<sup>38</sup> in quanto violavano i principi di sussidiarietà e di proporzionalità e l'obbligo di motivazione.

Nella sua sentenza, la Corte ha dichiarato che la verifica del rispetto del principio di sussidiarietà deve essere effettuata per la direttiva nel suo insieme e non per ciascuna delle sue disposizioni in particolare (punto 51). In secondo luogo, la Corte ha precisato 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. Impone solamente che l'azione prevista possa, a motivo della sua portata o dei suoi effetti, essere meglio realizzata a livello dell'Unione (punto 53). In terzo luogo, per quanto riguarda l'obbligo di motivazione, la Corte ha ribadito che è sufficiente far emergere, per l'essenziale, lo scopo perseguito dall'istituzione. È superfluo esigere una motivazione specifica per ciascuna delle scelte tecniche da essa operate (punto 60). Inoltre, quale partecipante al procedimento legislativo che ha comportato l'adozione della direttiva, l'Estonia non ha potuto utilmente avvalersi del fatto di non essere stata messa in grado di conoscere le giustificazioni delle scelte delle misure (punto 62).

In merito al principio di proporzionalità, la Corte ha ribadito la sua costante giurisprudenza in base alla quale occorre riconoscere al legislatore dell'Unione un ampio potere discrezionale in

---

<sup>35</sup> La relazione sui messaggi chiave della conferenza è disponibile all'indirizzo: <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Pages/default.aspx>.

<sup>36</sup> Disponibile dopo l'adozione da parte dell'Ufficio di presidenza del Comitato delle regioni nel mese di giugno 2016 all'indirizzo: <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Pages/default.aspx>.

<sup>37</sup> EU:C:2015:403.

<sup>38</sup> Direttiva 2013/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, relativa ai bilanci d'esercizio, ai bilanci consolidati e alle relative relazioni di talune tipologie di imprese – GU L 182 del 29.6.2013, pag. 19.

settori che richiedono scelte di natura politica, economica e sociale e rispetto alle quali è chiamato ad effettuare valutazioni complesse. Di conseguenza, solo la manifesta inidoneità delle misure adottate in tale ambito, in relazione allo scopo che l'istituzione competente intende perseguire, può inficiarne la legittimità (punto 29). La Corte ha respinto il motivo dell'Estonia basato su una violazione del principio di proporzionalità, considerando che tale paese non aveva dimostrato che le varie scelte operate dal legislatore dell'Unione avessero manifestamente ecceduto i limiti del suo potere discrezionale (punti da 32 a 38). In particolare, la Corte ha respinto l'argomento secondo cui il principio di proporzionalità sarebbe stato violato in quanto il legislatore dell'Unione non avrebbe tenuto conto della sua situazione particolare di Stato membro avanzato in materia di amministrazione elettronica. Ha rilevato che la direttiva impugnata ha un impatto in tutti gli Stati membri e presuppone che sia garantito un equilibrio tra i diversi interessi in gioco. Per la Corte, la ricerca di un siffatto equilibrio che non prenda in considerazione la situazione particolare di un solo Stato membro, ma quella dell'insieme degli Stati membri, non può essere considerata contraria al principio di proporzionalità (punto 39).

Infine, il 26 novembre 2015 il Tribunale ha pronunciato una sentenza nella causa T-461/13, *Spagna/Commissione*<sup>39</sup>, che conferma che il principio di sussidiarietà non si applica nel settore del controllo degli aiuti di Stato (punto 182).

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

- *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un meccanismo di ricollocazione di crisi e modifica il regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, 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 un paese terzo o da un apolide*<sup>40</sup>

In risposta alla crisi dei rifugiati e in linea con la sua agenda europea sulla migrazione<sup>41</sup>, il 9 settembre 2015 la Commissione ha adottato una proposta<sup>42</sup> per un meccanismo di ricollocazione di crisi volto a introdurre un meccanismo di solidarietà strutturato, che la Commissione potrebbe attivare in qualsiasi momento per aiutare gli Stati membri che si trovassero in una situazione di crisi e il cui sistema di asilo fosse sotto estrema pressione a causa di un afflusso massiccio e sproporzionato di cittadini di paesi terzi. Tali situazioni di emergenza sarebbero in futuro definite dalla Commissione in base a criteri obiettivi e verificabili. La proposta rientra in un pacchetto di proposte che comprende la ricollocazione di emergenza di 120 000 rifugiati da Grecia, Ungheria e Italia<sup>43</sup>, un elenco comune dell'UE di paesi di origine sicuri<sup>44</sup> e l'attuazione di una politica di rimpatrio più efficace<sup>45</sup>.

I parlamenti nazionali hanno formulato cinque pareri motivati<sup>46</sup> sulla proposta, pari a sette voti. Nei pareri motivati i parlamenti nazionali sostenevano che il meccanismo proposto costituiva un'interferenza inaccettabile nei sistemi di asilo degli Stati membri; che il ragionamento era insufficiente e che introducendo una chiave di distribuzione obbligatoria permanente anziché

---

<sup>39</sup> EU:T:2015:891.

<sup>40</sup> COM (2015) 450 final del 9 settembre 2015.

<sup>41</sup> COM (2015) 240 final del 13 maggio 2015.

<sup>42</sup> COM (2015) 450 final del 9 settembre 2015.

<sup>43</sup> Decisione (UE) 2015/1601 del Consiglio del 22 settembre 2015.

<sup>44</sup> COM (2015) 452 final del 9 settembre 2015.

<sup>45</sup> COM(2015) 453 final e C(2015) 6250 final.

<sup>46</sup> La *Poslanecká sněmovna* ceca, il *Senát* ceco, la *Országgyűlés* ungherese, la *Camera Deputaților* rumena e il *Národná Rada* slovacco.

misure temporanee, le proposte violavano il principio di sussidiarietà. Veniva contestata anche la motivazione della scelta, come base giuridica, dell'articolo 78, paragrafo 2, lettera e), del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Nelle sue risposte la Commissione ha ribadito che la crisi dei rifugiati aveva sottoposto i sistemi di asilo degli Stati membri a una pressione estrema, tale da ostacolare l'applicazione delle norme di Dublino. A tale riguardo, il sistema attuale non consente deroghe ai criteri di competenza, producendo pertanto squilibri e in alcuni casi aggravando le crisi.

La Commissione ha inoltre sostenuto che un meccanismo di crisi per la ricollocazione dei richiedenti asilo consentirà all'UE, senza dover passare ogni volta per una lunga procedura di adozione, di rispondere a un problema urgente e aiutare gli Stati membri ad affrontare una situazione di emergenza. La Commissione ha sottolineato che l'azione dei singoli Stati membri non sarà sufficiente per affrontare queste situazioni. L'attuazione di soluzioni non coordinate non riuscirà a dare una risposta globale all'afflusso sproporzionato di persone né a conseguire un'equa ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri.

- *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 1829/2003 per quanto concerne la possibilità per gli Stati membri di limitare o vietare l'uso di alimenti e mangimi geneticamente modificati sul loro territorio*<sup>47</sup>

Quando si è presentato al Parlamento europeo per essere eletto presidente della Commissione, Jean-Claude Juncker ha dichiarato la sua intenzione di rivedere la legislazione sull'autorizzazione degli organismi geneticamente modificati. Nell'ambito del sistema attuale, gli Stati membri non sono mai riusciti a raggiungere una maggioranza qualificata favorevole o contraria all'autorizzazione, lasciando pertanto inevitabilmente alla Commissione la decisione finale in merito all'autorizzazione. Il 22 aprile 2015 la Commissione ha adottato una proposta di revisione del regolamento vigente, che consentirà agli Stati membri di prendere decisioni a livello nazionale, limitando o vietando l'uso di alimenti e mangimi geneticamente modificati, dopo il rilascio dell'autorizzazione a livello europeo. Dette decisioni saranno adottate solo a condizione che le deroghe di "opt-out" nazionali siano compatibili con il diritto dell'Unione e non connesse a motivi sanitari e ambientali, i quali devono essere valutati dall'Autorità europea per la sicurezza alimentare.

La Commissione ha ricevuto due pareri motivati, in cui si affermava, da un lato, che la proposta forniva agli Stati membri margini insufficienti per vietare a livello nazionale organismi geneticamente modificati, trattandosi di una questione pubblica delicata<sup>48</sup> e, dall'altro, che il trasferimento della decisione di limitare o vietare l'uso di organismi geneticamente modificati agli Stati membri era incompatibile con il principio di sussidiarietà, dal momento che gli Stati membri non sono sempre in grado di adottare dette decisioni in modo da non compromettere il funzionamento del mercato unico<sup>49</sup>.

Nelle sue risposte, la Commissione ha affermato che la proposta non trasferisce l'intera competenza di decidere in merito all'autorizzazione di organismi geneticamente modificati agli Stati membri, ma fornisce solo una possibilità di adottare misure che limitano o vietano l'uso di alimenti e mangimi geneticamente modificati sul loro territorio, dopo il rilascio dell'autorizzazione da parte dell'UE. Pertanto, secondo la Commissione, la proposta non

---

<sup>47</sup> COM (2015) 177 final del 22 aprile 2015.

<sup>48</sup> Tweede Kamer olandese.

<sup>49</sup> Congreso de los Diputados e Senado spagnolo.

riguarda gli aspetti dell'autorizzazione di organismi geneticamente modificati gestiti più efficacemente a livello europeo.

- *Proposta di direttiva del Consiglio recante modifica della direttiva 2011/16/UE per quanto riguarda lo scambio automatico obbligatorio di informazioni nel settore fiscale*

Il 18 marzo 2015 la Commissione ha presentato un pacchetto di misure sulla trasparenza fiscale che rientra nel suo programma di lotta all'elusione dell'imposta sulle società e alla concorrenza fiscale dannosa nell'Unione europea. Il pacchetto comprendeva una proposta di introdurre lo scambio automatico di informazioni tra gli Stati membri sui loro ruling fiscali<sup>50</sup>. La proposta impone alle autorità fiscali nazionali di riferire regolarmente ad altri Stati membri in merito ai ruling fiscali transfrontalieri da esse emanati. Gli Stati membri potranno poi chiedere informazioni più particolareggiate su un determinato ruling. Lo scambio automatico di informazioni sui ruling fiscali consentirà pertanto agli Stati membri di individuare talune pratiche fiscali abusive attuate dalle imprese e di adottare le misure necessarie in risposta. La proposta intende inoltre incoraggiare una più sana concorrenza in campo fiscale, in quanto le autorità tributarie saranno meno inclini a offrire alle imprese un trattamento fiscale selettivo una volta che questo sia soggetto al controllo delle loro omologhe negli altri Stati.

La Commissione ha ricevuto un parere motivato<sup>51</sup> in cui si affermava che alcune parti della proposta, ivi compresa l'ampia formulazione dell'obbligo di fornire informazioni sulla fissazione bilaterale e multilaterale dei prezzi nell'ambito di accordi reciproci tra gli Stati interessati, andavano oltre quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi auspicati e che la proposta non era conforme al principio di sussidiarietà.

Nella sua risposta la Commissione ha affermato di aver adottato, ai fini della lotta contro le pratiche fiscali dannose che minano il funzionamento del mercato unico, un'interpretazione estensiva del tipo di informazioni che la proposta avrebbe dovuto contemplare. Pertanto, è ridotto al minimo il margine di discrezionalità in merito a quali ruling potrebbero essere dannosi e dovrebbero essere oggetto di scambio di informazioni. In questo modo verrà inoltre garantito un reale effetto pratico della direttiva.

La proposta della Commissione è stata adottata dal Consiglio l'8 dicembre 2015<sup>52</sup>.

#### **4. CONCLUSIONI**

Il 2015 è stato il primo anno completo di operatività della nuova Commissione, che si era impegnata a porre la sussidiarietà al centro del processo democratico europeo. Il numero di pareri motivati pervenuti nel 2015 dai parlamenti nazionali è il più basso dall'introduzione, mediante il trattato di Lisbona nel 2009, del meccanismo di controllo della sussidiarietà.

Al contempo, il 2015 ha registrato un maggiore interesse da parte dei parlamenti nazionali per la discussione di modifiche del meccanismo di controllo della sussidiarietà. Il programma "Legiferare meglio" adottato a maggio ha inoltre fornito nuovi orientamenti che garantiscono che le nuove proposte rispettino pienamente i principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

Il Parlamento europeo ha continuato a occuparsi di sussidiarietà e proporzionalità nel contesto della propria attività sulle proposte legislative e ha mantenuto il suo approccio generale alla

---

<sup>50</sup> COM (2015) 135 final del 18 marzo 2015.

<sup>51</sup> *Riksdag* svedese.

<sup>52</sup> Direttiva (UE) 2015/2376 del Consiglio, dell'8 dicembre 2015, recante modifica della direttiva 2011/16/UE per quanto riguarda lo scambio automatico obbligatorio di informazioni nel settore fiscale – GU L 332, del 18.12.2015, pagg. 1-10.

valutazione del valore aggiunto europeo, redigendo la sua valutazione sul costo della non-Europa. Il Comitato delle regioni, infine, ha continuato i propri lavori sui problemi della sussidiarietà, in particolare adottando e attuando il proprio terzo programma di lavoro sulla sussidiarietà e ospitando la 7<sup>a</sup> Conferenza sulla sussidiarietà.