



**Bruxelles, 26 ottobre 2018  
(OR. en)**

**13544/18**

**INST 411**

**NOTA DI TRASMISSIONE**

---

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	24 ottobre 2018
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2018) 703 final
Oggetto:	COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE I PRINCIPI DI SUSSIDIARIETÀ E DI PROPORZIONALITÀ: RAFFORZARNE IL RUOLO NEL PROCESSO DI DEFINIZIONE DELLE POLITICHE DELL'UE

---

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2018) 703 final.

---

All.: COM(2018) 703 final



Strasburgo, 23.10.2018  
COM(2018) 703 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL  
CONSIGLIO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E  
SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI**

**I principi di sussidiarietà e di proporzionalità: rafforzarne il ruolo nel processo di  
definizione delle politiche dell'UE**

{COM(2018) 490} - {COM(2018) 491}

## **I principi di sussidiarietà e di proporzionalità: rafforzarne il ruolo nel processo di definizione delle politiche dell'UE**

*Voglio che la nostra Unione si concentri di più sulle cose che contano, sulla base del lavoro già svolto dalla Commissione. Non dobbiamo intrometterci nella vita dei cittadini europei regolandone ogni aspetto. Dobbiamo essere grandi sulle grandi questioni. Non dobbiamo irrompere con un fiume di nuove iniziative né cercare di appropriarci di altre competenze. Dobbiamo anzi restituire competenze agli Stati membri quando ha senso farlo.*

Discorso sullo stato dell'Unione 2017 del presidente Jean-Claude Juncker.

### **1. INTRODUZIONE**

Questa Commissione, che ha dato priorità alle questioni che contano, ha posto al centro del suo operato la definizione delle politiche basata su dati di fatto e il principio "legiferare meglio". Ha proposto programmi di lavoro snelli basati sulle dieci priorità del presidente Juncker. La Commissione ha sottolineato la necessità di essere grande sulle grandi questioni e modesta sulle altre.

La sussidiarietà e la proporzionalità costituiscono elementi centrali del programma "Legiferare meglio" utilizzato dalla Commissione per preparare le proposte politiche. La Commissione ha investito massicciamente nel programma "Legiferare meglio" che è entrato a far parte del suo DNA. Gli insegnamenti tratti dalle esperienze precedenti e l'opinione dei portatori di interessi e della società civile sono fattori imprescindibili del processo di definizione delle politiche che precede l'adozione di nuovi atti legislativi. L'impegno della Commissione è stato riconosciuto di recente dall'OCSE che la annovera ai primi posti<sup>1</sup> per quanto riguarda le buone pratiche di regolamentazione. Non per questo dormiamo sugli allori. La Commissione sta facendo il bilancio del pacchetto di riforme che interessa tutto il ciclo di politiche avviato nel maggio 2015, il cui obiettivo era promuovere l'apertura e la trasparenza del processo decisionale dell'UE, migliorare la qualità della nuova legislazione grazie a migliori valutazioni dell'impatto di progetti e modifiche di atti normativi e promuovere una revisione costante e coerente delle normative UE vigenti. L'esercizio di valutazione si concentrerà sulle modalità per perfezionare e migliorare ulteriormente il programma "Legiferare meglio", anche in relazione alla sussidiarietà e alla proporzionalità.

L'esercizio di valutazione si svolge in concomitanza con la riflessione sul futuro dell'Europa, tema al quale la Commissione ha dedicato un libro bianco nel marzo 2017, dove presentava cinque scenari per illustrare il possibile volto dell'Unione nel 2025, avviando un processo articolato su oltre 2000 manifestazioni pubbliche intese a consentire agli europei di avere voce in capitolo sul futuro della loro Unione. Facendo riferimento a questo dibattito, nel discorso sullo stato dell'Unione del 2017 il presidente Juncker ha presentato la sua visione di un'Unione più democratica basata su libertà, uguaglianza e Stato di diritto. Per far avanzare tale riflessione, il presidente Juncker ha

---

<sup>1</sup> OECD Regulatory Policy Outlook ("*Prospettive dell'OCSE sulla politica di regolamentazione*") 2018: <https://www.oecd.org/governance/oecd-regulatory-policy-outlook-2018-9789264303072-en.htm>

istituito una task force "Sussidiarietà e proporzionalità" incaricata di sottoporre al vaglio tutti i settori di intervento per assicurarsi che l'Unione intervenga soltanto negli ambiti in cui può garantire un valore aggiunto e, in particolare, di esaminare in modo più approfondito lo scenario 4 "Fare meno in modo più efficiente"<sup>2</sup>, in base al quale l'Unione dovrebbe concentrare le proprie limitate risorse su un numero ridotto di attività per conseguire le sue priorità in modo più efficiente.

La Commissione ha già registrato progressi nella ricerca delle modalità per realizzare le politiche dell'Unione in modo più efficiente, riducendo gli interventi a livello dell'Unione e aumentandoli a livello nazionale. Oggi, più del 97% delle misure di aiuto di Stato è attuato direttamente a livello nazionale, regionale o locale, sulla base di criteri chiaramente definiti, senza bisogno di previa approvazione della Commissione. Il conferimento di poteri alle autorità nazionali garanti della concorrenza ha consentito loro di adottare l'85% delle decisioni di applicazione in materia di concorrenza a partire dal 2004. La proposta di semplificazione della politica agricola comune riconosce la diversità delle situazioni locali all'interno dell'Unione, riassegnando alle autorità nazionali la responsabilità di attuare soluzioni efficaci e su misura per sostenere l'agricoltura e l'ambiente.

In prospettiva futura la metodologia elaborata durante il mandato di questa Commissione dovrebbe essere ulteriormente integrata nelle attività della Commissione e divenire parte integrante di un processo di riflessione continuo per valutare in che misura l'UE debba intervenire o meno per regolamentare la vita quotidiana dei cittadini. Tenendo in mente questo obiettivo, la presente comunicazione illustra in che modo rafforzare il ruolo dei principi di sussidiarietà e proporzionalità nella definizione delle politiche dell'UE. In particolare essa segna l'inizio degli interventi che saranno attuati dalla Commissione per dare seguito alle raccomandazioni della task force, indicando anche gli ambiti in cui dovranno intervenire altri soggetti. La Commissione intende definirne più nel dettaglio le modalità nell'ambito della valutazione del programma "Legiferare meglio" nella prima metà del 2019, dopo aver sentito il parere di tutti i soggetti interessati.

## **2. L'IMPORTANZA DELLA SUSSIDIARIETÀ E DELLA PROPORZIONALITÀ**

Il principio di sussidiarietà ha un ruolo centrale nelle attività dell'Unione. A norma dei trattati gli Stati membri hanno conferito all'Unione determinate competenze, il cui uso è disciplinato dal principio di sussidiarietà. Nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se gli obiettivi perseguiti non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione prevista, essere conseguiti meglio a livello di Unione.

La verifica del rispetto di tale principio è essenzialmente una questione politica di competenza delle istituzioni dell'UE e dei parlamenti nazionali. Tenendo presente quanto sopra, il presidente Juncker ha sottolineato nei suoi orientamenti politici<sup>3</sup> l'importanza di rafforzare l'interazione con i parlamenti nazionali con l'obiettivo, tra l'altro, di avvicinare

---

<sup>2</sup> Lo scenario 4 del Libro bianco si intitola "Fare meno in modo più efficiente: l'UE27 si concentra sul produrre risultati maggiori in tempi più rapidi in alcuni settori, intervenendo meno in altri"; [https://ec.europa.eu/commission/white-paper-future-europe\\_it](https://ec.europa.eu/commission/white-paper-future-europe_it)

<sup>3</sup> Orientamenti politici per la prossima Commissione europea presentati dal candidato presidente della Commissione europea Jean-Claude Juncker, Strasburgo, 15 luglio 2014.

l'Unione ai suoi cittadini. I protocolli n. 1 e n. 2 dei trattati sottolineano il ruolo dei parlamenti nazionali all'interno dell'Unione e conferiscono loro il potere di verificare il rispetto della sussidiarietà<sup>4</sup>. In particolare le proposte di atti legislativi formulate dalla Commissione devono essere trasmesse ai parlamenti nazionali che dispongono di un periodo di otto settimane per presentare un parere motivato e ad ogni parlamento nazionale sono assegnati due voti. Se il loro voto combinato è superiore a una determinata soglia<sup>5</sup>, la Commissione deve riesaminare la proposta e spiegare per quale motivo decide di mantenerla, modificarla o ritirarla. Se, nel caso di una proposta soggetta a procedura legislativa ordinaria, il voto dei parlamenti nazionali fa registrare una maggioranza semplice, la Commissione deve giustificare il motivo per cui mantiene la proposta (qualora non decida di ritirarla o di modificarla) e il Parlamento europeo e il Consiglio devono valutare se la proposta sia compatibile con il principio di sussidiarietà. Se la maggioranza semplice dei deputati al Parlamento europeo, oppure il 55% dei membri del Consiglio, ritiene che la proposta non sia compatibile con il principio di sussidiarietà, tale proposta non è oggetto di ulteriore esame. La Corte di giustizia dell'Unione europea si pronuncia sulle azioni che comportano una violazione del principio di sussidiarietà in seguito a un ricorso presentato dagli Stati membri (o da essi notificato a nome dei rispettivi parlamenti nazionali) o dal Comitato delle regioni, qualora esso abbia il diritto di essere consultato a norma del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

In pratica, la sussidiarietà è finalizzata a individuare il miglior livello di governance per la definizione e l'attuazione delle politiche. L'Unione dovrebbe intervenire soltanto quando è necessario e se il suo intervento garantisce chiari benefici rispetto alle misure adottate a livello nazionale, regionale o locale. Il valore aggiunto potenziale dell'azione dell'UE e il costo di un mancato intervento dell'UE (indicato spesso come "il costo della non Europa") sono concetti strettamente interrelati<sup>6</sup>. La valutazione politica del fatto che un particolare strumento strategico dell'UE possa garantire un valore aggiunto può cambiare nel tempo in funzione delle priorità politiche del momento.

La sussidiarietà è spesso caratterizzata come una scelta tra l'intervento dell'UE o l'assenza di interventi. Ciò non è esatto. Sussidiarietà significa garantire margini di manovra per assicurarsi che l'intervento avvenga al livello di governance più appropriato. Gli Stati membri sono inoltre liberi di agire quando non lo fa l'Unione e un intervento può essere necessario a tutti i livelli di governance per una determinata politica. In generale la Commissione esamina la dimensione unionale dei problemi e l'impatto di ogni nuova iniziativa.

Il principio di proporzionalità prevede che il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione si limitino a quanto necessario per conseguire gli obiettivi previsti<sup>7</sup>. Il protocollo n. 2 illustra più in dettaglio i requisiti di proporzionalità per i progetti di atti legislativi<sup>8</sup>. Tutti

---

<sup>4</sup> Si veda l'articolo 12 del TUE, i protocolli n. 1 e 2 al trattato sull'Unione europea e al trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

<sup>5</sup> Il "cartellino giallo" corrisponde a un terzo di tutti i voti o a un quarto nell'ambito dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (articolo 76 del TFUE). Il "cartellino arancione" corrisponde a una maggioranza semplice dei voti.

<sup>6</sup> Si veda, ad esempio, la "Mappatura del costo della non-Europa 2014-19"; [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS\\_STU\(2017\)603239](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU(2017)603239)

<sup>7</sup> Articolo 5 del trattato sull'Unione europea.

<sup>8</sup> Articolo 5 del protocollo n. 2.

gli oneri, siano essi finanziari o amministrativi, che ricadono sull'Unione, sui governi nazionali, sugli enti locali e regionali e sugli operatori economici, devono essere il meno gravosi possibile e commisurati all'obiettivo da conseguire. Per la Commissione ciò significa realizzare le politiche ambiziose dell'Unione nel modo più semplice ed economico, evitando inutili oneri amministrativi. Si tratta di trovare il corretto equilibrio tra l'intensità della misura proposta e gli obiettivi perseguiti. La proporzionalità è una pietra angolare dei programmi "Legiferare meglio" e "Controllo dell'adeguatezza della regolamentazione" della Commissione. La Corte di giustizia svolge il ruolo di arbitro supremo in materia di proporzionalità e può annullare atti legislativi se ritiene che tale principio sia stato violato.

Data l'importanza di una corretta applicazione di entrambi i principi<sup>9</sup>, e alla luce dello stretto rapporto tra la Commissione e i parlamenti nazionali, la Commissione pubblica ogni anno una relazione in materia. Alla presente comunicazione sono allegate la relazione annuale 2017 sui rapporti tra la Commissione europea e i parlamenti nazionali e la relazione annuale 2017 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità.

### **3. SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ: ELEMENTI ESSENZIALI PER LEGIFERARE MEGLIO**

La sussidiarietà e la proporzionalità sono elementi fondamentali della metodologia della Commissione per legiferare meglio basata sui tre processi fondamentali di valutazione, valutazione d'impatto e consultazione dei portatori di interessi. La Commissione ha investito notevoli risorse per migliorare tale metodologia. I cambiamenti apportati hanno permesso di migliorare in modo significativo la valutazione della sussidiarietà e della proporzionalità:

- la Commissione ha aumentato la trasparenza, la legittimità e la responsabilità del proprio operato. Tramite il sito "Contribuire al processo legislativo" i portatori di interessi sono in grado di partecipare a pieno titolo ai lavori della Commissione durante tutto il ciclo delle politiche<sup>10</sup>, fornendo pareri sulle idee iniziali e osservazioni sulle proposte adottate dalla Commissione e sui progetti di atti delegati e di esecuzione.
- Le principali iniziative prevedono lo svolgimento di consultazioni pubbliche che, per le più importanti, sono pubblicate in tutte le lingue ufficiali.
- La Commissione ha elaborato nel maggio 2015 i primi orientamenti integrati per legiferare meglio e nel 2017 ha proceduto a una loro revisione organica. Gli orientamenti e relativi strumenti guidano il personale della Commissione durante l'intero ciclo delle politiche<sup>11</sup> e hanno permesso di riqualificare le modalità di valutazione della sussidiarietà e della proporzionalità. Essi sono pubblicati con l'obiettivo di facilitare un ulteriore impegno del Parlamento europeo, del Consiglio e di altri portatori di interessi nel processo di elaborazione delle politiche dell'Unione.

---

<sup>9</sup> L'articolo 9 del protocollo n. 2 stabilisce che la Commissione presenti una relazione annuale circa l'applicazione dell'articolo 5 del trattato sull'Unione europea.

<sup>10</sup> "Contribuire al processo legislativo": [https://ec.europa.eu/info/law/contribute-law-making\\_it](https://ec.europa.eu/info/law/contribute-law-making_it)

<sup>11</sup> [https://ec.europa.eu/info/better-regulation-guidelines-and-toolbox\\_en](https://ec.europa.eu/info/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en)

- È stato istituito un nuovo Comitato per il controllo normativo<sup>12</sup> con tre membri scelti al di fuori delle istituzioni europee. Il comitato è un organismo indipendente di controllo della qualità delle valutazioni d'impatto e di determinate valutazioni retrospettive della normativa vigente; tutti i pareri che emette sono pubblici. In linea di principio un parere positivo del comitato sulla valutazione d'impatto è necessario. Altrimenti la Commissione è tenuta spiegare pubblicamente il motivo per cui ha deciso di procedere. Le lacune nell'analisi della sussidiarietà e della proporzionalità sono tra le cause più frequenti di pareri negativi<sup>13</sup>.
- Gli esperti della piattaforma REFIT<sup>14</sup> coadiuvano la Commissione, fornendo soluzioni per semplificare la legislazione in vigore. La piattaforma ha adottato più di 80 pareri con il contributo di rappresentanti del Comitato delle regioni.
- Nell'aprile 2016 il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione europea hanno firmato un nuovo accordo interistituzionale per "Legiferare meglio"<sup>15</sup>, relativo a tutti gli aspetti di una migliore regolamentazione, incluse la sussidiarietà e la proporzionalità, la trasparenza della procedura legislativa, l'uso degli atti delegati e la programmazione annuale e pluriennale delle priorità politiche.

L'applicazione degli strumenti per legiferare meglio ha favorito l'adozione di proposte legislative più equilibrate<sup>16</sup>. L'efficace applicazione del diritto dell'UE è inoltre essenziale per fare sì che i benefici perseguiti siano effettivamente conseguiti. La valutazione d'impatto contribuisce a garantire un'attuazione efficace. Tali strumenti sono integrati da un approccio maggiormente strategico<sup>17</sup> per l'attuazione e l'applicazione della legislazione dell'UE, anche aiutando gli Stati membri ad applicare tale legislazione in modo corretto e indirizzando le procedure di infrazione verso i problemi sistemici, dove l'azione esecutiva della Commissione può fare veramente la differenza.

La Commissione sta attualmente facendo il punto sul funzionamento del programma "Legiferare meglio" e sta consultando attivamente tutti i portatori di interessi<sup>18</sup>. Tale esercizio di valutazione mira a stabilire se e in che modo i nostri strumenti per legiferare meglio possano essere utilizzati in modo più efficace ed efficiente, anche mediante un

---

<sup>12</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_en)

<sup>13</sup> Si veda pagina 20 della relazione annuale 2017 del Comitato per il controllo normativo; [https://ec.europa.eu/info/publications/regulatory-scrutiny-board-annual-report-2017\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/regulatory-scrutiny-board-annual-report-2017_en)

<sup>14</sup> Istituita nel 2015, la piattaforma contribuisce alla semplificazione del diritto dell'UE e alla riduzione degli oneri normativi superflui a beneficio della società civile, delle imprese e degli enti pubblici. Essa formula raccomandazioni alla Commissione tenendo conto dei suggerimenti dei portatori di interessi. [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](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)

<sup>15</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L:2016:123:TOC>

<sup>16</sup> Si veda, ad esempio, il riquadro 1 della comunicazione COM (2017) 651 final; *Completare il programma "Legiferare meglio": migliori soluzioni per migliori risultati*; [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/completing-the-better-regulation-agenda-better-solutions-for-better-results\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/completing-the-better-regulation-agenda-better-solutions-for-better-results_en.pdf)

<sup>17</sup> [C\(2016\) 8600](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32016R0860), Diritto dell'UE: risultati migliori attraverso una migliore applicazione, del 21.12.2016

<sup>18</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2018-2332204\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2018-2332204_en)



rafforzamento della sussidiarietà e proporzionalità nella fase di definizione delle politiche.

***Relazione della task force per la sussidiarietà e la proporzionalità e per "fare meno in modo più efficiente".***

La task force, composta da membri del Comitato delle regioni e dei parlamenti nazionali, ha esaminato il ruolo della sussidiarietà e della proporzionalità nell'attività delle istituzioni, il ruolo degli enti locali e regionali nell'elaborazione delle politiche dell'UE e ha verificato se la responsabilità di settori o competenze strategici possa essere lasciata o restituita agli Stati membri. In poco più di sei mesi la task force ha redatto una risposta organica e mirata a tali questioni sulla base dei contributi di numerosi portatori di interessi<sup>19</sup>.

La relazione della task force presenta nove raccomandazioni e una serie di azioni per tradurle in pratica, che interessano i processi di preparazione delle politiche della Commissione, il ruolo dei parlamenti nazionali nel controllo delle proposte della Commissione e la procedura legislativa.

Le principali conclusioni sono le seguenti:

- sono necessarie nuove modalità operative per legiferare meglio sulla base di un'interpretazione comune della sussidiarietà e della proporzionalità in tutto il ciclo di definizione delle politiche.
- È necessaria una "sussidiarietà più attiva"<sup>20</sup> che dia più voce agli enti locali e regionali e ai parlamenti nazionali e promuova la titolarità degli interventi dell'Unione.
- L'Unione dovrebbe utilizzare in modo più efficiente le sue risorse e stabilire una gerarchia degli interventi prioritari; tuttavia non vi sono ragioni per delegare nuovamente agli Stati membri le competenze stabilite dai trattati o interi settori strategici.

Le raccomandazioni della task force sono riportate in allegato alla presente comunicazione. Molte raccomandazioni riguardano l'applicazione pratica del programma "legiferare meglio". La Commissione concorda con l'analisi della task force sulla necessità di rafforzare l'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità nella definizione delle politiche dell'UE nell'ambito del programma per legiferare meglio. È essenziale che le 41 camere parlamentari nazionali, le 74 assemblee legislative regionali, le 280 regioni e gli 80 000 enti locali, che sono in prima linea nell'attuazione sul campo delle politiche dell'Unione, siano maggiormente coinvolti nel processo di elaborazione delle politiche. Una sussidiarietà attiva e un nuovo metodo di lavoro con gli organismi sopramenzionati consentirà di mettere a punto politiche efficaci, rafforzando allo stesso tempo la comprensione e la titolarità degli interventi dell'Unione.

---

<sup>19</sup> [https://ec.europa.eu/commission/priorities/democratic-change/better-regulation/task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently\\_en#report](https://ec.europa.eu/commission/priorities/democratic-change/better-regulation/task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_en#report)

<sup>20</sup> Il termine "sussidiarietà attiva" è stato utilizzato dalla task force per indicare un miglioramento della partecipazione di tutti i portatori di interessi e degli enti locali e regionali durante l'intero ciclo di elaborazione delle politiche. Si vedano le pagine 8-9 della relazione della task force.



#### **4. AZIONI PER RAFFORZARE IL RUOLO DELLA SUSSIDIARIETÀ E DELLA PROPORZIONALITÀ**

La Commissione ha esaminato attentamente la relazione della task force e di seguito illustra i settori in cui ritiene necessario intervenire.

##### **4.1. Promuovere un'interpretazione comune della sussidiarietà e della proporzionalità**

Se da un lato tutti i soggetti che partecipano alla definizione delle politiche dell'UE devono rispettare i principi di sussidiarietà e di proporzionalità, non esiste dall'altro una definizione comune a sostegno del lavoro di ciascuna istituzione. Il protocollo n. 2 dei trattati sull'applicazione dei principi di sussidiarietà non contiene più i criteri esplicativi che erano parte integrante di un analogo protocollo allegato al trattato di Amsterdam.

La Commissione ha presentato nel maggio 2015 i primi orientamenti integrati su come applicare il programma per legiferare meglio, i quali interessano l'intero ciclo di definizione delle politiche, compresa la valutazione della sussidiarietà e della proporzionalità<sup>21</sup>. Gli orientamenti includono i criteri contenuti originariamente nel trattato di Amsterdam. La task force ha raccomandato l'uso di uno strumento per valutare la sussidiarietà e la proporzionalità e per presentarne i risultati in modo strutturato (la "griglia")<sup>22</sup>, che è allegato alla presente raccomandazione. Attualmente la Commissione non presenta i risultati delle valutazioni in forma di "griglia" ma, in futuro, intende integrare la griglia negli orientamenti per legiferare meglio e utilizzarla nelle valutazioni d'impatto, nelle valutazioni e nelle relazioni che accompagnano le proposte legislative. Le proposte sono trasmesse al Parlamento europeo, al Consiglio, ai parlamenti nazionali e (se del caso) ai comitati consultivi all'inizio di ogni procedura legislativa.

La Commissione rileva che sia il Parlamento europeo sia il Consiglio riconoscono l'importanza della sussidiarietà nei rispettivi regolamenti interni e che entrambe le istituzioni si sono impegnate a tenere pienamente conto della valutazione d'impatto nel corso della procedura legislativa<sup>23</sup>. Tutti i benefici della griglia di valutazione possono essere valorizzati soltanto se essa viene utilizzata da tutti i soggetti che intervengono nel processo decisionale. Spetta ora al Parlamento europeo e al Consiglio decidere se agli aspetti della sussidiarietà e della proporzionalità vada attribuita un'attenzione supplementare, specifica e sistematica durante la procedura legislativa. In particolare i colegislatori apportano spesso modifiche sostanziali alle proposte della Commissione ma l'impatto di tali modifiche e gli aspetti inerenti alla sussidiarietà e proporzionalità sono raramente oggetto di valutazione. La Commissione invita i colegislatori ad attuare in modo più efficace il loro impegno a realizzare valutazioni d'impatto delle modifiche

---

<sup>21</sup> Si veda lo strumento n. 5 Base giuridica, sussidiarietà e proporzionalità: [https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-toolbox-5\\_en](https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-toolbox-5_en)

<sup>22</sup> La "griglia", che contiene una serie di questioni e di aspetti per orientare l'analisi della sussidiarietà e della proporzionalità, sarà utilizzata dalla Commissione in modo equilibrato nell'ambito del programma "Legiferare meglio", in base alla necessità di effettuare analisi commisurate alla proposta in questione.

<sup>23</sup> Paragrafo 14 dell'Accordo interistituzionale "Legiferare meglio" tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea; GU L 123, del 16 aprile 2016, pag.1. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L\\_.2016.123.01.0001.01.ENG](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2016.123.01.0001.01.ENG)

sostanziali da loro apportate<sup>24</sup>. La Commissione ritiene inoltre che i parlamenti nazionali dovrebbero utilizzare la griglia di valutazione illustrata in precedenza, adattandola, se necessario, alle loro esigenze. La Commissione ritiene che in questo modo rafforzerebbero l'impatto dei loro pareri motivati, senza che questo impedisca loro di formulare altre riserve nei pareri non relativi alla sussidiarietà e alla proporzionalità.

La Commissione ritiene che in molti casi i singoli Stati membri possano tenere maggiormente conto delle opinioni dei parlamenti nazionali e regionali, e degli enti locali e regionali, durante la procedura legislativa. Si tratta dei livelli amministrativi più vicini all'effettiva attuazione della legislazione, che dispongono inoltre di un patrimonio di esperienza da condividere. Se, da un lato, spetta ai colegislatori decidere se sia opportuno coinvolgere i rappresentanti degli enti locali e regionali nella procedura legislativa, la Commissione ritiene, dall'altro, che una maggiore trasparenza della procedura legislativa permetterebbe di migliorare la sensibilizzazione e partecipazione degli enti locali e regionali e dell'opinione pubblica in generale. La Commissione sostiene gli interventi in corso per rendere la procedura legislativa più trasparente e accessibile attraverso un miglioramento di EUR-Lex<sup>25</sup> e in applicazione dell'accordo interistituzionale "Legiferare meglio (quali la banca dati legislativa comune). Il seguito dato alla giurisprudenza recente della Corte di giustizia<sup>26</sup>, e le conclusioni del Mediatore sulla trasparenza dei triloghi, miglioreranno la trasparenza e aiuteranno tutti i portatori di interessi a partecipare al processo decisionale democratico. La Commissione è pronta a partecipare in modo costruttivo a questo processo.

In ogni caso la Commissione continuerà a trasmettere ai colegislatori le reazioni che riceve a seguito delle sue proposte, tra cui quelle degli enti locali e regionali, nel rispetto degli impegni assunti con l'accordo interistituzionale "Legiferare meglio".

**La Commissione intende:**

- **integrare la griglia di valutazione della sussidiarietà e della proporzionalità negli orientamenti per legiferare meglio e utilizzare la stessa per presentare le sue conclusioni nelle valutazioni d'impatto, nelle valutazioni e nelle valutazioni e relazioni;**
- **utilizzare la griglia come orientamento nelle comunicazioni con i parlamenti nazionali;**
- **sensibilizzare maggiormente il Parlamento europeo e il Consiglio, in ogni procedura legislativa, sulle reazioni degli enti locali e regionali alle sue proposte.**

<sup>24</sup> Paragrafo 15 dell'accordo interistituzionale "Legiferare meglio".

<sup>25</sup> EUR-Lex è un sito web che consente un facile accesso alla legislazione dell'UE. Disponibile in 24 lingue comprende i trattati, la legislazione, gli accordi internazionali, gli atti preparatori, le procedure legislative, la giurisprudenza, le interrogazioni parlamentari e molti altri tipi di documenti; <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html>.

<sup>26</sup> T-540/15, *De Capitani/Parlamento*; <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30ddfb6ef4af4df246c6a5689c7889c65e8f.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxyNchb0?text=&docid=200551&pageIndex=0&doclang=IT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=100299>.

## 4.2. Consentire ai parlamenti nazionali di esercitare un controllo più efficace

I parlamenti nazionali hanno il diritto di sollevare interrogativi in materia di sussidiarietà durante un periodo di otto settimane dopo il ricevimento della proposta della Commissione<sup>27</sup>. Nel determinare il termine di otto settimane, la Commissione esclude il mese di agosto. La Commissione ritiene che anche il periodo tra Natale e Capodanno vada escluso dal computo del periodo in questione ma non può decidere unilateralmente, in quanto qualsiasi proroga incide anche sui lavori del Parlamento europeo e del Consiglio. La Commissione invita i colegislatori a pronunciarsi in materia così da venire incontro ai desiderata dei parlamenti nazionali in modo pragmatico e senza incidere sulle pertinenti disposizioni del trattato.

Nella relazione annuale sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità la Commissione presenta le proposte legislative che hanno ricevuto il maggior numero di pareri motivati. Tuttavia essa concorda con la task force sul fatto che dovrebbe dare maggiore visibilità alle osservazioni dei parlamenti nazionali. La Commissione intende preparare una risposta aggregata nei casi in cui un numero significativo di parlamenti nazionali abbia sollevato interrogativi dello stesso tenore, anche nei casi in cui non sia stata raggiunta la soglia del "cartellino giallo". È possibile inoltre tenere conto dei pareri dei parlamenti regionali con poteri legislativi inviati direttamente alla Commissione senza incidere negativamente sul ruolo primario dei parlamenti nazionali nell'esercizio del meccanismo di controllo della sussidiarietà. La risposta aggregata illustrerà la posizione della Commissione sulle questioni sollevate e sarà trasmessa al Parlamento europeo e al Consiglio il più rapidamente possibile per evitare rallentamenti della procedura legislativa.

La Commissione incoraggia i parlamenti nazionali a consultare i parlamenti regionali sulle questioni relative all'UE e a cooperare con gli stessi. Ciò potrebbe contribuire a dare maggiore visibilità alle riserve formulate dai parlamenti regionali e a migliorare la valutazione delle questioni relative alla sussidiarietà; la Commissione riconosce tuttavia che tale cooperazione resta di esclusiva competenza dei parlamenti in questione.

### La Commissione intende:

- **continuare a escludere il mese di agosto dal computo del periodo di 8 settimane di cui dispongono i parlamenti nazionali per inviare i pareri motivati;**
- **valutare con il Parlamento europeo e il Consiglio la possibilità di escludere da tale computo anche il periodo di Natale/Capodanno, come ripetutamente chiesto dai parlamenti nazionali;**
- **dare maggiore visibilità alle osservazioni contenute nei pareri motivati dei parlamenti nazionali, fornendo, se del caso, risposte aggregate che vengano incontro alle riserve da loro sollevate, oltre a indicare nelle relazioni annuali in materia di sussidiarietà e proporzionalità le proposte che hanno sollevato il maggior numero di osservazioni.**

<sup>27</sup> Protocollo n. 2 dei trattati;

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A12008E%2FPRO%2F02>

### 4.3. Una maggiore partecipazione degli enti locali e regionali

Questa Commissione ha aperto i processi di definizione delle politiche alla partecipazione di soggetti esterni, in aggiunta all'impegno proattivo con i partner socioeconomici per l'elaborazione e l'attuazione della legislazione negli ambiti della politica sociale e regionale. La Commissione consulta già attivamente le parti sociali, anche nell'ambito della consultazione in due fasi nel settore della politica sociale, come previsto dal trattato. All'avvio di ogni nuova iniziativa vengono pubblicate tabelle di marcia che spiegano cosa intenda fare la Commissione; i portatori di interessi sono invitati a pronunciarsi e a prepararsi alle diverse consultazioni che seguiranno. Le consultazioni pubbliche accompagnano ogni iniziativa di grande portata e, per quelle che figurano nel programma di lavoro annuale, i questionari sono tradotti in tutte le lingue ufficiali. I progetti di atti delegati e di atti di esecuzione sono inoltre pubblicati online prima dell'adozione definitiva. La Commissione trasmette inoltre ai colegislatori le osservazioni ricevute da tutti i portatori di interessi (inclusi gli enti locali e regionali) in relazione alle proposte all'inizio del processo legislativo<sup>28</sup>.

Nonostante questi progressi, l'importante voce degli enti locali e regionali resta spesso inascoltata nelle prime fasi del processo di definizione delle politiche. Gli enti locali e regionali e le assemblee regionali sono differenti da altri portatori di interessi, in quanto sono in prima linea nell'attuazione del diritto dell'Unione; occorre quindi uno sforzo maggiore di tutti per garantire che la loro esperienza e il loro punto di vista siano valorizzati meglio nel processo di elaborazione delle politiche. Nel contesto dell'esercizio di valutazione del programma "Legiferare meglio", attualmente in corso, la Commissione esaminerà le modalità per rivedere i questionari, così da dedicare spazio alle tematiche che interessano gli enti locali e regionali. La Commissione intende inoltre migliorare le modalità del riferimento alle opinioni degli enti locali e regionali nelle sue valutazioni d'impatto, valutazioni e relazioni. Da parte sua, la Commissione invita gli enti locali e regionali a iscriversi al portale web della Commissione<sup>29</sup>, dove tutti i portatori di interessi possono contribuire al processo di definizione delle politiche. La Commissione pubblicherà inoltre sui social media le iniziative importanti, ma le organizzazioni che rappresentano gli enti locali e regionali dovranno valutare in che modo promuovere l'impegno di tali enti.

#### **La Commissione intende:**

- **modificare gli orientamenti per legiferare meglio allo scopo di sottolineare l'importanza di cogliere i punti di vista e l'esperienza degli enti locali e regionali.**
- **Rivedere i questionari per le consultazioni pubbliche per includervi aspetti di interesse per gli enti locali e regionali e per le assemblee regionali.**

### 4.4. Migliorare la valutazione e la presentazione dei relativi impatti.

La legislazione dell'Unione può avere effetti di particolare rilevanza a livello locale e regionale e per gli enti pubblici. La Commissione ha sviluppato metodologie per le valutazioni dell'impatto territoriale<sup>30</sup>, che sono state sperimentate su una serie di proposte

<sup>28</sup> A norma del paragrafo 33 dell'accordo interistituzionale "Legiferare meglio".

<sup>29</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/contribute-law-making\\_it](https://ec.europa.eu/info/law/contribute-law-making_it)

<sup>30</sup> [https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-toolbox-33\\_en](https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-toolbox-33_en)

legislative a partire dal 2016. La metodologia della Commissione consiste nel valutare gli impatti quando sono rilevanti per il processo decisionale e quando vi sono motivi plausibili per farlo (ad esempio, se vi sono notevoli variazioni tra le regioni). La Commissione intende attribuire maggiore importanza a tali aspetti negli orientamenti per il proprio personale e, come indicato in precedenza, presenterà in modo più chiaro le valutazioni sulla sussidiarietà (compreso il valore aggiunto UE) e la proporzionalità nelle valutazioni d'impatto, valutazioni e relazioni. Tuttavia, non è sempre evidente che tali effetti possano verificarsi o che esistano dati grezzi che consentono di effettuare una valutazione dettagliata. Un maggiore impegno degli enti locali e regionali nei processi di consultazione costituisce un elemento essenziale per migliorare la qualità delle valutazioni d'impatto territoriale.

**La Commissione intende:**

- **modificare gli orientamenti per legiferare meglio allo scopo di sottolineare l'importanza di individuare e valutare gli impatti territoriali;**
- **presentare in modo più chiaro le valutazioni sulla sussidiarietà, la proporzionalità e le informazioni sui soggetti interessati (chi e in che modo) nelle valutazioni d'impatto, valutazioni e relazioni.**

#### **4.5. Valutare la legislazione vigente dal punto di vista della sussidiarietà.**

L'obiettivo del programma della Commissione sull'adeguatezza della regolamentazione (REFIT) è quello di mantenere la legislazione dell'Unione adeguata allo scopo e semplificarla laddove possibile senza comprometterne gli obiettivi prefissati<sup>31</sup>. La piattaforma REFIT assiste la Commissione in questo compito. La Commissione mantiene un piano continuativo quinquennale di tutte le valutazioni della legislazione vigente, il cui obiettivo è verificarne la pertinenza attuale, l'efficienza economica, il potenziale di semplificazione e il valore aggiunto UE. Le valutazioni più importanti sono inoltre allegate al programma di lavoro annuale della Commissione.

Il lavoro della piattaforma continuerà fino al termine del mandato di questa Commissione. Terremo conto delle opinioni dei membri della piattaforma e a valuteremo attentamente i risultati della consultazione dei portatori di interessi su come legiferare meglio. Tuttavia riteniamo che esistano già argomenti convincenti per ridefinire la piattaforma al fine di affrontare in modo più mirato gli aspetti sollevati dalla task force: ad esempio ampliandone il ruolo, al di là di quello consueto mirato alla semplificazione, per affrontare aspetti quali la sussidiarietà, la proporzionalità, la densità legislativa<sup>32</sup> e il ruolo degli enti locali e regionali nell'attuazione della legislazione dell'UE. Riteniamo inoltre che sia anche necessario modificarne la composizione per aumentare la

---

<sup>31</sup> COM(2017) 651 final; Completare il programma "Legiferare meglio": migliori soluzioni per migliori risultati; [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/completing-the-better-regulation-agenda-better-solutions-for-better-results\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/completing-the-better-regulation-agenda-better-solutions-for-better-results_en.pdf)

<sup>32</sup> Per quanto riguarda la legislazione, per "densità" si intendono prescrizioni tecniche dettagliate, concordate dal legislatore, sulle modalità per conseguire gli obiettivi; esse, infatti, potrebbero influire sul grado di discrezionalità delle autorità nazionali e degli enti regionali e locali al momento di attuare la legislazione (si veda la relazione del professor Dougan presentata alla riunione della task force del 15 marzo 2018): [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/dougan-notes-for-task-force-march-2018\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/dougan-notes-for-task-force-march-2018_en.pdf)

rappresentanza degli enti locali e regionali, ad esempio in sostituzione degli esperti degli Stati membri. Si potrebbe inoltre valutare di rafforzarne il legame con il lavoro e le reti del Comitato delle regioni. Spetterà tuttavia alla prossima Commissione decidere in merito all'istituzione di una nuova piattaforma. Nel frattempo la Commissione accoglie con favore l'intenzione del Comitato delle regioni di istituire una rete di hub regionali, allo scopo di convogliare le informazioni provenienti dagli enti locali e regionali verso il processo di definizione delle politiche e attende con interesse i risultati del progetto pilota cui partecipano 20 regioni.

La task force ha espresso perplessità sull'uso degli atti delegati e degli atti di esecuzione, con cui il Parlamento europeo e il Consiglio conferiscono alla Commissione il potere di adottare norme specifiche per dare tempestiva attuazione al diritto dell'UE. Benché tali atti non siano soggetti al controllo dei parlamenti nazionali nel quadro del funzionamento del protocollo n. 2 dei trattati, la Commissione ha notevolmente migliorato la trasparenza in relazione agli atti delegati e gli atti di esecuzione<sup>33</sup>. Poiché la bozza del testo giuridico è consultabile online per quattro settimane prima dell'adozione, tutti i portatori di interessi hanno la possibilità di discutere in modo costruttivo con la Commissione del contenuto di ciascuna di esse. Per quanto riguarda la valutazione degli atti legislativi in vigore, la Commissione si impegna a fare in modo che in futuro il programma REFIT esamini più da vicino i pertinenti atti delegati e di esecuzione.

**La Commissione intende:**

- **assicurarsi che, nella valutazione della legislazione in vigore, sia tributata un'attenzione maggiore alla sussidiarietà, alla proporzionalità, alla densità legislativa e al ruolo degli enti locali e regionali;**
- **avviare le modifiche del campo di applicazione e della composizione della piattaforma REFIT per ridefinirla e affrontare tali questioni in sede di valutazione del programma "Legiferare meglio";**
- **assicurarsi che i pertinenti atti delegati e di esecuzione siano presi sistematicamente in esame nell'ambito delle valutazioni.**

## **5. CONCLUSIONI E PROSSIME TAPPE: LA CONFERENZA DI BREGENZ**

Questa Commissione ha elaborato un programma mirato di iniziative politiche, indicandone le priorità e, laddove necessario, è intervenuta sulle questioni veramente importanti. Essa accoglie con favore la significativa valutazione della task force, secondo cui l'Unione apporta valore in *tutti* i settori in cui interviene. A un certo punto, tuttavia, noi — le istituzioni e gli Stati membri — dovremo prendere atto del fatto che, con le risorse attualmente disponibili, non è possibile continuare a fare di più per affrontare i problemi crescenti che abbiamo di fronte. La Commissione concorda pertanto con la task force sul fatto che le attività dovranno essere svolte secondo priorità definite e le risorse usate in modo più efficiente. A questo proposito è necessario che siano adottate tempestivamente le proposte della Commissione per il prossimo quadro finanziario pluriennale, uno strumento essenziale per dotare l'Unione delle risorse necessarie.

<sup>33</sup> Registro degli atti delegati: <https://webgate.ec.europa.eu/regdel/#/home>; Sito web "Contribuire al processo legislativo": [https://ec.europa.eu/info/law/contribute-law-making\\_it](https://ec.europa.eu/info/law/contribute-law-making_it)



La task force ha inoltre proposto un nuovo metodo di lavoro basato sulla sussidiarietà attiva e sull'impegno più dinamico di tutti i portatori di interessi e di tutti i livelli di governo nell'intero ciclo di definizione delle politiche. Ciò segnerebbe un importante cambiamento nel processo di definizione delle politiche dell'Unione europea, attribuendo maggiore qualità e legittimità alle leggi che adotta. La Commissione ha illustrato i cambiamenti che intende apportare in risposta alle osservazioni della task force e invita ora il Parlamento europeo, il Consiglio, i parlamenti e i governi nazionali e gli enti locali e regionali a considerare in che modo intendono rispondere.

La presidenza austriaca intende organizzare il 15 e il 16 novembre a Bregenz (Austria) una conferenza dal titolo "*Sussidiarietà come principio basilare dell'Unione europea*", che offrirà l'opportunità di un dialogo costruttivo sul rafforzamento del ruolo dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità nella definizione delle politiche dell'UE<sup>34</sup>, oltre a preziosi spunti in vista del vertice dei leader di Sibiu del prossimo anno.

#### ***Questioni per la conferenza di Bregenz***

- Tutte le istituzioni e gli organi pertinenti dovrebbero chiarire se intendono utilizzare la griglia comune di valutazione, adattata alle rispettive esigenze, per esaminare la dimensione della sussidiarietà e della proporzionalità delle proposte della Commissione.
- Il Comitato delle regioni, in quanto rappresentante degli enti locali e regionali, dovrebbe valutare in che modo tali enti possano sensibilizzare i rispettivi membri circa le opportunità di contribuire direttamente alla definizione delle politiche dell'UE. Anche altri organismi in rappresentanza degli enti locali e regionali potrebbero intensificare le loro attività di sensibilizzazione.
- Il Comitato delle regioni dovrebbe istituire gli "hub regionali" per valorizzare più efficacemente l'esperienza degli enti locali e regionali nella definizione delle politiche dell'UE.
- Il Parlamento europeo e il Consiglio dovrebbero esaminare l'impatto e le dimensioni di sussidiarietà e proporzionalità delle modifiche sostanziali da loro apportate.
- Come ripetutamente richiesto dai Parlamenti nazionali, il Parlamento europeo e il Consiglio dovrebbero concordare di escludere il periodo di Natale/Capodanno dal computo del termine di 8 settimane concesso ai parlamenti nazionali per presentare i pareri motivati.
- Il Parlamento europeo e il Consiglio dovrebbero dare seguito alle raccomandazioni del Mediatore e alla giurisprudenza recente, al fine di migliorare la trasparenza delle procedure e valutare la possibilità di coinvolgere gli enti locali e regionali nel processo legislativo.
- Il Parlamento europeo e il Consiglio dovrebbero, insieme alla Commissione, intensificare gli sforzi tesi alla creazione di una banca dati interistituzionale per migliorare la tracciabilità della procedura legislativa.
- Le autorità nazionali dovrebbero esaminare le modalità per coinvolgere in modo più efficace gli enti locali e regionali nella procedura legislativa.

<sup>34</sup> [https://www.eu2018.at/calendar-events/political-events/BKA-2018-11-16-Subsidiarity-Conf\\_.html](https://www.eu2018.at/calendar-events/political-events/BKA-2018-11-16-Subsidiarity-Conf_.html).



Dopo lo svolgimento delle prossime elezioni europee e la nomina della nuova Commissione, il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione procederanno a uno scambio di vedute e decideranno in merito a obiettivi e priorità politiche<sup>35</sup>. La Commissione attende con interesse di discutere, a tempo debito, le modalità di tale scambio di vedute nell'ambito dell'attuazione da parte delle tre istituzioni dell'accordo interistituzionale "Legiferare meglio".

---

<sup>35</sup> Iniziato dalla Commissione a norma del paragrafo 5 dell'accordo interistituzionale "Legiferare meglio".