



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 8 agosto 2013 (27.08)
(OR. fr)**

13002/13

INST 455

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	30 luglio 2013
Destinatario:	Uwe CORSEPIUS, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2013) 566 final
Oggetto:	Relazione annuale 2012 in materia di sussidiarietà e proporzionalità

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento della Commissione COM(2013) 566 final.

All.: COM(2013) 566 final



Bruxelles, 30.7.2013
COM(2013) 566 draft

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE
RELAZIONE ANNUALE 2012 IN MATERIA DI SUSSIDIARIETÀ E
PROPORZIONALITÀ

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE

**RELAZIONE ANNUALE 2012 IN MATERIA DI SUSSIDIARIETÀ E
PROPORZIONALITÀ**

1. INTRODUZIONE

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

La relazione esamina come i due principi in questione sono stati attuati dalle varie istituzioni e organi dell'UE, e gli eventuali cambiamenti occorsi nella prassi rispetto agli anni precedenti. Analizza altresì determinate proposte della Commissione che sono state oggetto di pareri motivati nel corso del 2012. Dal momento che nel 2012 i parlamenti nazionali hanno avviato per la prima volta la procedura del "cartellino giallo" introdotta dal trattato di Lisbona, la relazione tratta in particolare questo specifico caso. 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 della Commissione per il 2012 sui rapporti con i parlamenti nazionali¹.

2. APPLICAZIONE DEI PRINCIPI DA PARTE DELLE ISTITUZIONI

2.1. Commissione

Considerato il suo diritto d'iniziativa, la Commissione deve garantire fin dalle prime fasi di elaborazione di una politica che si valuti correttamente l'opportunità di proporre un'iniziativa europea e le modalità per proporla.

Di conseguenza, e coerentemente con l'impegno a legiferare con intelligenza, prima di presentare nuove iniziative la Commissione verifica che l'UE abbia il diritto di agire e che gli obiettivi dell'azione proposta non possano essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri.

Innanzitutto, per tutte le principali iniziative la Commissione prepara una tabella di marcia², accessibile al pubblico, in cui descrive in modo preliminare l'eventuale iniziativa e delinea la politica e le consultazioni previste. La tabella contiene sempre una prima giustificazione dell'azione dell'UE sotto il profilo della sussidiarietà e della proporzionalità.

Successivamente, nella fase di sviluppo delle politiche, la sussidiarietà è analizzata più approfonditamente nell'ambito della valutazione d'impatto, tenendo conto dei pareri espressi dalle parti interessate nelle consultazioni. A tal fine, gli orientamenti in materia di valutazione d'impatto³ contengono una serie di domande strutturate per l'analisi della sussidiarietà e della proporzionalità che servono da base per valutare il diritto dell'UE di agire e la giustificazione dell'azione dell'UE.

¹ COM(2013) 565.

² http://ec.europa.eu/governance/impact/planned_ia/planned_ia_en.htm.

³ SEC(2009) 92.

La sussidiarietà e la proporzionalità di un'azione prevista dell'UE sono pertanto valutate in base a tutti gli elementi di giudizio disponibili. In seguito, la valutazione viene scrupolosamente esaminata dal comitato per la valutazione d'impatto⁴.

Consapevole dell'importanza cruciale delle valutazioni d'impatto nel fornire elementi di giudizio ai responsabili politici, il comitato, nella sua relazione annuale relativa al 2012⁵, ha indicato la necessità di giustificare la sussidiarietà in modo solido e circostanziato in tutte le valutazioni d'impatto.

Nel 2012 il comitato ha esaminato 97 valutazioni d'impatto e formulato 144 pareri, il 33% dei quali conteneva osservazioni sulla sussidiarietà.

Una delle valutazioni d'impatto su cui il comitato ha espresso osservazioni sulla sussidiarietà riguarda la proposta di direttiva sulla gestione collettiva dei diritti d'autore e dei diritti connessi (COM(2012) 372). In questo caso, il comitato ha chiesto al servizio capofila *«di rafforzare la valutazione relativa alla necessità, ai tempi e al valore aggiunto dell'azione dell'UE, sulla scorta della base giuridica proposta (mercato unico e diversità culturale)»*. La valutazione d'impatto riveduta ha quindi motivato con maggior chiarezza l'iniziativa proposta dall'UE, ad esempio spiegando meglio la natura transnazionale dei problemi individuati, dimostrando così che il quadro giuridico esistente a livello nazionale e dell'UE si è rivelato insufficiente per risolvere tali problemi.

Riguardo alla valutazione d'impatto relativa alla proposta di regolamento che istituisce il Corpo volontario europeo di aiuto umanitario⁶, il comitato ha suggerito di *«presentare più chiaramente la necessità e il valore aggiunto dell'azione dell'UE, in modo da poter inserire le aspettative politiche nel giusto contesto»*. Ha inoltre chiesto al servizio capofila di *«trattare in modo più esplicito la complementarità e il coordinamento [del Corpo volontario europeo di aiuto umanitario] con le attività di altre organizzazioni, date le preoccupazioni delle parti interessate in merito a doppioni e concorrenza»*. La relazione sulla valutazione d'impatto riveduta ha seguito tali raccomandazioni e ha fornito una giustificazione più solida dell'azione dell'UE.

I pareri del comitato per la valutazione d'impatto contribuiscono a migliorare l'analisi del rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità e costituiscono, assieme alle stesse relazioni sulle valutazioni d'impatto, importanti elementi a sostegno del processo decisionale politico della Commissione.

2.2. Parlamenti nazionali

Nel 2012 la Commissione ha ricevuto dai parlamenti nazionali 70 pareri motivati, numero leggermente superiore (del 9% circa) rispetto a quello del 2011 (64). Tuttavia, la percentuale di pareri motivati ricevuti nel 2012 corrisponde a quella del totale di pareri ricevuti dalla Commissione nello stesso anno nell'ambito del più ampio dialogo politico con i parlamenti nazionali (663). Come nel 2010 e nel 2011, i pareri motivati ammontano in tutto a poco più del 10%. Il 2012 è stato l'anno in cui, nell'ambito del meccanismo di controllo della sussidiarietà, i parlamenti nazionali hanno fatto scattare per la prima volta la procedura del "cartellino giallo" in relazione alla proposta di regolamento della Commissione sull'esercizio

⁴ http://ec.europa.eu/governance/impact/iab/iab_en.htm.

⁵ http://ec.europa.eu/governance/impact/key_docs/docs/iab_report_2012_en_final.pdf.

⁶ COM(2012) 514.

del diritto di promuovere azioni collettive nel quadro della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi. Questo caso è approfondito nel capitolo 3.

I pareri motivati continuano a essere estremamente vari, sia per la forma che per il tipo di argomentazioni avanzate dai parlamenti nazionali per suffragare l'asserita violazione del principio di sussidiarietà. Analogamente all'anno precedente, le tematiche in essi affrontate sono state molteplici. I 70 pareri motivati hanno infatti riguardato ben 23 proposte della Commissione. Dopo la proposta Monti II (12 pareri motivati), la proposta che ha suscitato il maggior numero di pareri motivati è la proposta di regolamento relativo al Fondo di aiuti europei agli indigenti (5 pareri motivati). Altre otto proposte sono state oggetto di tre pareri motivati ciascuna (cfr. l'allegato per maggiori informazioni). Questa tendenza sembra confermare l'eterogeneità degli interessi politici dei parlamenti nazionali, i quali seguono priorità diverse nello scegliere le proposte della Commissione da esaminare nell'ambito del meccanismo di controllo della sussidiarietà e applicano criteri distinti nel valutare il rispetto del principio di sussidiarietà. Il loro coordinamento resta pertanto difficile.

Come nel 2011, il *Riksdag* svedese è stato il parlamento nazionale che ha formulato il numero nettamente più elevato di pareri motivati (20), quasi il doppio rispetto al 2011 (11). Il *Riksdag* vaglia ogni proposta della Commissione sotto il profilo della sussidiarietà affidandone l'esame a tutte le commissioni parlamentari, che sembrano applicare criteri difformi, fattore che potrebbe influire sul numero di pareri motivati emessi dal *Riksdag*⁷. Il *Sénat* francese è al secondo posto con 7 pareri motivati, seguito dal *Bundesrat* tedesco (5). Queste sole tre camere hanno formulato circa il 50% di tutti i pareri motivati trasmessi dai parlamenti nazionali nel 2012.

La diciottesima relazione semestrale della COSAC⁸ offre una panoramica delle procedure e delle pratiche relative al controllo parlamentare⁹. In base alle risposte a un questionario rivolto ai parlamenti/camere nazionali, la relazione giunge alla conclusione che le procedure differiscono soprattutto per il modo in cui i parlamenti nazionali concepiscono il rapporto tra il principio di sussidiarietà e il principio di proporzionalità. Infatti, mentre secondo alcuni i due principi rivestono la stessa importanza, per altri la proporzionalità è una mera componente della sussidiarietà. La maggior parte dei parlamenti nazionali ritiene comunque che i controlli della sussidiarietà non siano efficaci se non includono anche una verifica della proporzionalità.

Dalla relazione emerge che una vasta maggioranza dei parlamenti nazionali spesso fonda i propri pareri motivati su un'interpretazione più ampia del principio di sussidiarietà rispetto alla formulazione di cui al protocollo n. 2. Ad esempio, secondo l'*Eerste Kamer* dei Paesi Bassi, «non è possibile escludere i principi di legalità e di proporzionalità dal controllo della sussidiarietà [...]». Il *Senát* ceco ritiene che la sussidiarietà abbia una «natura generale e astratta [...] non sia una nozione giuridica rigida e precisa» e che si debba pertanto ricorrere a un'interpretazione più ampia. La *House of Lords* del Regno Unito ha espresso un'opinione simile, dichiarandosi favorevole a un'interpretazione più estesa della sussidiarietà poiché,

⁷ Relazione della commissione costituzionale del *Riksdag* — 2012/13:KU8.

⁸ La COSAC è una conferenza che riunisce le commissioni dei parlamenti nazionali degli Stati membri dell'Unione europea specializzate negli affari dell'Unione europea nonché rappresentanti del Parlamento europeo.

⁹ *Eighteenth Bi-annual Report: Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny* (Diciottesima relazione semestrale: sviluppi nelle procedure e nelle pratiche dell'Unione europea relative al controllo parlamentare), 27 settembre 2012.

«nonostante il principio sia una nozione giuridica, nella pratica la sua applicazione dipende da un giudizio politico».

Le diverse opinioni dei parlamenti nazionali sull'interpretazione e sull'applicazione del principio di sussidiarietà hanno condotto a pareri differenti riguardo alla necessità di orientamenti che precisino il campo di applicazione del controllo della sussidiarietà e i relativi criteri. Soltanto la metà dei parlamenti nazionali che hanno risposto al questionario della COSAC si è espressa favorevolmente al riguardo, sottolineando con fermezza che gli orientamenti non devono essere vincolanti.

2.3. Parlamento europeo e Consiglio

In seno al Consiglio, il comitato dei rappresentanti permanenti degli Stati membri (Coreper) vigila sul rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. Nel 2012 il Parlamento europeo ha creato una nuova direzione orizzontale incaricata di fornire alle sue commissioni una gamma più vasta di servizi per valutare l'impatto e il valore aggiunto europeo.

Le attività riguardanti le valutazioni d'impatto includono la verifica delle tabelle di marcia della Commissione sulle politiche e sulle consultazioni previste, e una prima analisi delle valutazioni d'impatto della Commissione. Su richiesta di singole commissioni, possono altresì comprendere analisi dettagliate delle valutazioni d'impatto della Commissione, analisi complementari su aspetti delle proposte non presi inizialmente in considerazione dalla Commissione e valutazioni d'impatto di emendamenti previsti dal Parlamento.

Il Parlamento europeo esamina ormai anche il valore aggiunto europeo delle proposte, analizzando i potenziali benefici della futura azione dell'UE. Su richiesta di una sua commissione parlamentare, possono essere fornite valutazioni sul valore aggiunto europeo al fine di stimare le eventuali ripercussioni e soppesare i pro e i contro delle proposte avanzate nelle relazioni legislative del Parlamento. Inoltre, il Parlamento europeo può ora elaborare anche relazioni sul costo di una mancata azione dell'UE, sui settori politici con un notevole potenziale in termini di aumento dell'efficienza e/o sulla realizzazione del "bene pubblico" attraverso un'azione dell'UE, laddove tale azione non esista.

Nel 2012 il Parlamento europeo ha presentato 10 prime analisi di valutazioni d'impatto della Commissione, un'analisi dettagliata di una valutazione d'impatto della Commissione e tre relazioni sul valore aggiunto europeo.

Il 13 settembre 2012 il Parlamento europeo ha adottato la risoluzione "Legiferare meglio", che costituisce in una certa misura la risposta alla relazione annuale in materia di sussidiarietà e proporzionalità riguardante l'anno 2010¹⁰. A tale proposito, il Parlamento europeo, analogamente alla COSAC, suggerisce di valutare l'opportunità di definire a livello dell'UE criteri di valutazione della conformità ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

Inoltre, la relazione del Parlamento europeo sottolinea la dimensione regionale e locale del controllo della sussidiarietà e invita la Commissione a effettuare un'analisi indipendente del ruolo svolto dai parlamenti regionali e locali in questo contesto. Nella risposta alla relazione

¹⁰ COM(2011) 344.

del Parlamento europeo¹¹, la Commissione ha confermato che il Comitato delle regioni ha già provveduto a tale analisi¹².

2.4. Comitato delle regioni

Nel 2012 il Comitato delle regioni (CdR) ha adottato una nuova strategia per il controllo del principio di sussidiarietà, diretta a rafforzare la struttura di governance delle attività di controllo della sussidiarietà del CdR, elaborare un approccio globale ai fini del controllo della sussidiarietà durante l'intero processo decisionale dell'UE, associare le istituzioni dell'UE e nazionali a tali attività e consolidare la capacità del CdR di adire la Corte di giustizia.

In tale contesto, è stato istituito un gruppo direttivo per la sussidiarietà allo scopo di garantire la governance politica del controllo della sussidiarietà da parte del CdR. Il gruppo coordina le attività di controllo della sussidiarietà e ne assicura il seguito politico nel corso di tutto l'anno, e ha altresì il compito di individuare le priorità annuali in materia di sussidiarietà e di presentare proposte sull'utilizzo delle procedure e degli strumenti più appropriati della rete di monitoraggio della sussidiarietà al fine di assistere i relatori del CdR nel quadro del processo legislativo.

Nella strategia riveduta si sottolinea che le attività di controllo della sussidiarietà del CdR dovrebbero cominciare fin dalla fase prelegislativa. Tale approccio si basa sul ruolo di un gruppo di esperti della sussidiarietà, composto da 16 funzionari della rete di monitoraggio della sussidiarietà scelti in base alle loro competenze in materia di sussidiarietà e per l'esperienza consolidata nel diritto dell'UE. Il gruppo si è riunito per la prima volta il 25 ottobre 2012 e ha selezionato le iniziative da esaminare in via prioritaria. Partendo da tale base, il 30 gennaio 2013 l'Ufficio di presidenza del CdR ha adottato il programma di lavoro in materia di sussidiarietà¹³, che comprende quattro iniziative previste nel programma di lavoro della Commissione per il 2013 (fatturazione elettronica nel settore degli appalti pubblici, "cintura blu" nel mercato unico del trasporto marittimo, revisione della politica e della legislazione in materia di rifiuti, quadro di valutazione ambientale, climatica ed energetica ai fini dell'estrazione sicura di idrocarburi non convenzionali), nonché la mobilità urbana (settore non previsto nel programma di lavoro della Commissione per il 2013, anche se la Commissione ha annunciato di voler pubblicare nel corso del 2013 una comunicazione sulla dimensione urbana della politica dei trasporti dell'UE).

Istituita nel 2007, la rete di monitoraggio della sussidiarietà (*Subsidiarity Monitoring Network*, SMN) è il principale strumento di controllo del CdR. Alla fine del 2012 contava 141 aderenti. Questi ultimi hanno continuato ad aumentare anche nel corso del 2012, così come la base rappresentativa, in particolare per l'adesione di parlamenti e governi regionali. Le consultazioni degli aderenti alla rete rimangono lo strumento operativo principale usato dai relatori del CdR per elaborare progetti di parere. Nel 2012 sono state condotte tre consultazioni – una sul meccanismo per collegare l'Europa¹⁴, una sul Settimo programma d'azione per l'ambiente (PAA)¹⁵ e una sull'esercizio del diritto di promuovere azioni collettive nel quadro della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi ("Monti II")¹⁶. Conformemente al piano di azione della rete di monitoraggio della sussidiarietà, un gruppo di

¹¹ SP(2012) 766/2.

¹² <http://extranet.cor.europa.eu/subsidiarity/regpex/Pages/Study-on-Regional-Parliaments.aspx>.

¹³ CdR 2336-2012.

¹⁴ COM(2011) 659.

¹⁵ COM(2012) 95.

¹⁶ COM(2012) 130.

lavoro si è dedicato nel corso dell'anno alla revisione degli orientamenti TEN-T e del meccanismo per collegare l'Europa.

Nel febbraio 2012 è stata lanciata REGPEX (*Regional Parliamentary Exchange*), sottorete della rete di monitoraggio della sussidiarietà aperta a parlamenti e governi delle regioni dotate di poteri legislativi. Essa aiuta tali regioni a partecipare al controllo della sussidiarietà della legislazione dell'UE, in particolare nel quadro del meccanismo di allerta precoce introdotto dal trattato di Lisbona e della loro possibile consultazione da parte dei parlamenti nazionali. Per il CdR, REGPEX non è soltanto una banca dati tecnica che fornisce accesso diretto a fonti di informazione e pubblica le posizioni delle regioni, ma anche una rete finalizzata a intensificare i contatti tra regioni munite di poteri legislativi in seno all'UE.

Nel 2012 il CdR ha sollevato obiezioni di non conformità ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità - segnalando in alcuni casi potenziali violazioni di questi principi - nei pareri riguardanti la proposta di regolamento sul FESR, il Settimo programma d'azione per l'ambiente, il pacchetto appalti pubblici, il pacchetto sulla protezione dei dati e la proposta sul distacco di lavoratori nell'ambito della prestazione di servizi.

2.5. Corte di giustizia

Nel 2012 la Corte di giustizia non ha emesso alcuna sentenza che abbia elaborato significativamente il principio di sussidiarietà. Tuttavia, nella sentenza del 19 dicembre 2012 relativa alla causa C-288/11 P, *Mitteldeutsche Flughafen*, la Corte ha confermato che il principio di sussidiarietà non è applicabile agli aiuti di Stato, materia di competenza esclusiva della Commissione.

Inoltre, nella sentenza del 19 aprile 2012 relativa alla causa C-221/10 P, *Artegoda*, la Corte ha ribadito che la sussidiarietà e, più in generale, le disposizioni del trattato relative alla competenza non conferiscono diritti ai singoli e pertanto la loro violazione non fa sorgere di per sé alcuna responsabilità extracontrattuale dell'Unione e delle sue istituzioni.

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

Proposta di regolamento sull'esercizio del diritto di promuovere azioni collettive nel quadro della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi (Monti II).

I parlamenti nazionali hanno formulato 12 pareri motivati sulla proposta Monti II, per un totale di 19 voti (la soglia prevista è di 18), facendo così scattare per la prima volta la procedura del "cartellino giallo"¹⁷.

Obiettivo della proposta della Commissione era chiarire l'interazione tra l'esercizio dei diritti sociali e l'esercizio della libertà di stabilimento e di prestazione di servizi, sanciti dal trattato. La proposta mirava a rispondere alle preoccupazioni delle parti interessate (in particolare dei sindacati) riguardo al supposto primato, nel mercato unico, delle libertà economiche sul diritto di sciopero a seguito delle sentenze della Corte di giustizia nelle cause Viking Line e Laval,

¹⁷ Cfr. l'articolo 7, paragrafo 2, del protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

precisando in uno strumento legislativo che non sussiste alcuna supremazia. La Commissione era consapevole della delicatezza della questione e della difficoltà di conciliare interessi contrastanti sul modo migliore di gestire conflitti di lavoro che coinvolgono imprese e cittadini di diversi Stati membri.

I pareri motivati sono stati formulati dalle seguenti camere: *Riksdag* svedese (2 voti), *Folketing* danese (2 voti), *Eduskunta* finlandese (2 voti), *Sénat* francese (1 voto), *Sejm* polacco (1 voto), *Assembleia da República* portoghese (2 voti), *Saeima* lettone (2 voti), *Chambre des Députés* lussemburghese (2 voti), *Chambre des Représentants* belga (1 voto), *House of Commons* del Regno Unito (1 voto), *Tweede Kamer* dei Paesi Bassi (1 voto) e *Kamra tad-Deputati* maltese (2 voti).

La maggior parte dei parlamenti nazionali che hanno adottato pareri motivati ha messo in discussione l'uso dell'articolo 352 del TFUE come base giuridica per la proposta. Di questi, la maggioranza ha ritenuto insufficiente la giustificazione per l'utilizzo di tale base giuridica. Secondo altri, escludendo il diritto di sciopero dal campo di applicazione dell'articolo 153 del TFUE si eliminerebbe altresì la possibilità di avvalersi dell'articolo 352 del TFUE come base giuridica. Altrettanti parlamenti nazionali hanno espresso dubbi in merito al valore aggiunto della proposta e alla necessità dell'azione prevista. Secondo alcune camere, la proposta non modificherebbe l'attuale situazione giuridica, mentre per altre non contribuirebbe a una maggiore chiarezza e certezza del diritto. Inoltre, cinque parlamenti nazionali hanno affermato che l'articolo 153, paragrafo 5, del TFUE escluderebbe il diritto di sciopero dalle competenze dell'UE, mentre secondo altri il principio generale e l'analisi della proporzionalità figuranti nella proposta non sarebbero conformi al principio di sussidiarietà e potrebbero ripercuotersi negativamente sul diritto di sciopero. Tra le altre questioni sollevate, i parlamenti nazionali hanno messo in discussione la necessità di un meccanismo alternativo per la risoluzione delle controversie, nel timore che quest'ultimo interferisca con i sistemi nazionali. Inoltre, hanno espresso dubbi sulla necessità di un meccanismo di allerta.

In seguito a una valutazione approfondita delle argomentazioni avanzate dai parlamenti nazionali nei pareri motivati, la Commissione ha concluso che non vi è stata alcuna violazione del principio di sussidiarietà.

Nelle risposte ai pareri motivati¹⁸, la Commissione ha spiegato che l'obiettivo della proposta era quello di chiarire i principi generali e le norme applicabili a livello dell'UE all'esercizio del diritto fondamentale di promuovere azioni collettive nel quadro della libera prestazione dei servizi e della libertà di stabilimento, compresa l'esigenza di conciliare nella pratica questo diritto e tali libertà nelle situazioni transfrontaliere. Secondo la Commissione, tale obiettivo non può essere conseguito dagli Stati membri da soli e richiede un'azione a livello di Unione europea.

Per quanto riguarda la questione della base giuridica, la Commissione ha deciso di ricorrere all'articolo 352 del TFUE in assenza di una disposizione esplicita nel trattato. In effetti, se è pur vero che l'articolo 153, paragrafo 5, del TFUE esclude il diritto di sciopero dagli ambiti che possono essere disciplinati in tutta l'UE con direttive che stabiliscono norme minime, d'altra parte le sentenze della Corte hanno chiaramente precisato che il fatto che l'articolo 153 non si applichi al diritto di sciopero non esclude l'azione collettiva dal campo di applicazione del diritto dell'Unione. Inoltre, secondo la Commissione il regolamento è lo strumento giuridico più appropriato che, grazie alla sua diretta applicabilità, consente di ridurre la

¹⁸ Lettera del 14 marzo 2013.

complessità normativa e offrire una maggiore certezza del diritto a quanti sono soggetti a tale legislazione nell'Unione, chiarendo le norme applicabili.

Il regolamento proposto riconosce altresì il ruolo dei tribunali nazionali nello stabilire i fatti e nel verificare se le azioni perseguono obiettivi che costituiscono un interesse legittimo, sono adatte al raggiungimento di tali obiettivi e non vanno oltre ciò che è necessario per conseguirli. Riconosce inoltre l'importanza delle leggi e delle procedure nazionali esistenti per l'esercizio del diritto di sciopero, compresi gli istituti esistenti per la risoluzione alternativa delle controversie, che non saranno modificati né interessati dalla proposta, e precisa il ruolo dei meccanismi alternativi di risoluzione informale presenti in diversi Stati membri.

La Commissione è giunta alla conclusione che il principio di sussidiarietà non è stato violato. Ciononostante, ha preso atto delle opinioni dei parlamenti nazionali e dello stato di avanzamento delle discussioni tra le parti interessate sul progetto di regolamento. Ha inoltre ammesso che probabilmente la proposta non avrebbe ottenuto il sostegno politico del Parlamento europeo e del Consiglio necessario per l'adozione. In considerazione di ciò, la Commissione ha comunicato al Parlamento europeo, al Consiglio e ai parlamenti nazionali, con lettere del 12 e del 13 settembre 2012, l'intenzione di ritirare la proposta e ha spiegato che, così facendo, auspicava di contribuire a una rapida negoziazione della proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente l'applicazione della direttiva 97/71CE, e di permettere l'avanzamento della proposta relativa all'esercizio dei diritti dei lavoratori distaccati, come sottolineato al punto 3, lettera l), del Patto per la crescita e l'occupazione, adottato dal Consiglio europeo del 28 e 29 giugno 2012. Il 26 settembre successivo la Commissione ha deciso di ritirare la proposta Monti II¹⁹.

*Proposta di regolamento relativo al Fondo di aiuti europei agli indigenti*²⁰

La seconda proposta della Commissione per numero di pareri motivati ricevuti nel 2012 (5) è quella relativa all'istituzione del Fondo di aiuti europei agli indigenti. Tutti i parlamenti nazionali che hanno inviato pareri motivati²¹ hanno sollevato lo stesso problema, ossia la mancanza di una giustificazione appropriata della conformità della proposta al principio di sussidiarietà²². Il *Bundestag* tedesco ha sostenuto che gli articoli 174 e 175 del TFUE non prevedono una competenza dell'UE in materia di lotta alla povertà, che la politica sociale e le relative misure rientrano nelle responsabilità degli Stati membri e che la proposta viola il principio di proporzionalità. Secondo il *Riksdag* svedese i migliori strumenti per combattere la povertà e l'esclusione sociale sono l'occupazione, che garantisce l'autosufficienza, e un sistema di sicurezza sociale applicabile all'intera popolazione. La camera svedese ha affermato che la sicurezza sociale è di competenza degli Stati membri e che questi gestiscono gli aiuti in modo più efficace. Tale posizione è stata condivisa dal *Folketing* danese, secondo il quale l'obiettivo del sostegno ai più indigenti può essere realizzato meglio dagli Stati membri, a livello centrale, regionale o locale. La *House of Lords* del Regno Unito ha sostenuto che nessuno degli argomenti avanzati dalla Commissione per giustificare la proposta alla luce del principio di sussidiarietà è convincente e che le eventuali incertezze sulla capacità di tutti gli Stati membri di mantenere la spesa sociale e gli investimenti a un

¹⁹ PV(2012) 2017; <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10061/2012/EN/10061-2012-2017-EN-F-0.Pdf>.

²⁰ COM(2012) 617; il Fondo è stato preceduto dal programma di distribuzione alimentare a favore degli indigenti, che giungerà a termine nel 2013 – la proposta della Commissione COM(2010) 486 ha anch'essa ricevuto tre pareri motivati.

²¹ *Bundestag* tedesco, *Folketing* danese, *House of Lords* e *House of Commons* britanniche e *Riksdag* svedese.

²² Articolo 5 del protocollo n. 2.

livello sufficiente possono essere dissipate da azioni nell'ambito degli attuali programmi di coesione dell'UE. La *House of Commons* del Regno Unito ha messo in discussione la necessità dell'azione proposta.

Nelle risposte a questi pareri motivati, la Commissione ha sottolineato di aver esaminato il diritto dell'UE di agire e il valore aggiunto europeo nell'ambito della valutazione d'impatto e che i risultati di tale esame sono stati riassunti nella relazione introduttiva che accompagna la proposta. La Commissione ha riconosciuto che promuovere l'occupazione e l'autosufficienza è il miglior mezzo per contrastare l'esclusione sociale e che il Fondo sociale europeo rimarrà il principale strumento dell'UE per combattere la povertà e l'esclusione sociale mediante il sostegno a misure di attivazione. La Commissione ha tuttavia fatto osservare che un numero crescente di cittadini europei è troppo distante dal mercato del lavoro per poter beneficiare dell'eventuale sostegno dei fondi esistenti. Ha inoltre richiamato l'attenzione sull'obbligo proposto di integrare l'assistenza materiale con misure di accompagnamento per permettere il reinserimento sociale delle persone assistite, rendendo in tal modo il Fondo proposto uno strumento che va oltre un intervento passivo. La Commissione ha sottolineato che il Fondo proposto si baserebbe sui programmi nazionali di sostegno e verrebbe attuato nell'ambito della gestione concorrente, lasciando agli Stati membri la responsabilità primaria di identificare i destinatari e gli interventi più appropriati.

*Proposta di regolamento concernente la tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali e la libera circolazione di tali dati*²³.

Tra le otto proposte della Commissione oggetto di tre pareri motivati, la proposta di regolamento sulla protezione dei dati ha ricevuto critiche non solo in termini di sussidiarietà, ma anche di proporzionalità. Alcuni parlamenti nazionali ritengono che il campo di applicazione della proposta debba essere limitato agli scambi transfrontalieri e che, per quanto concerne la proporzionalità, la proposta possa incidere sul trattamento dei dati personali da parte del settore pubblico (in particolare nell'ambito della sanità e dei servizi sociali). Infine, alcuni parlamenti nazionali hanno messo in discussione il campo di applicazione e il numero di poteri delegati attribuiti alla Commissione. Quest'ultimo aspetto è stato ampiamente ripreso dagli Stati membri nelle discussioni in seno al Consiglio e da alcuni deputati del Parlamento europeo.

Nelle sue risposte la Commissione ha spiegato che la scelta di un regolamento è finalizzata ad armonizzare ulteriormente l'attuale legislazione europea in materia di protezione dei dati, in modo da garantire un livello elevato di protezione in tutta l'Unione e assicurare così la libera circolazione dei dati personali nel mercato interno. Nei limiti stabiliti del regolamento, gli Stati membri manterrebbero un determinato margine di manovra nel settore pubblico, come già specificato nella proposta. Per quanto concerne i poteri delegati, la Commissione ha chiarito che detti poteri permetterebbero di adattare adeguatamente la legislazione ai continui progressi nel settore dei dati elettronici senza dover rinegoziare l'atto a livello dei colegislatori.

4. CONCLUSIONI

²³ COM(2012) 11.

Il 2012 è stato caratterizzato da un'accresciuta sensibilizzazione sui principi di sussidiarietà e di proporzionalità nel contesto interistituzionale, non da ultimo per la procedura del "cartellino giallo" fatta scattare per la prima volta dai parlamenti nazionali.

Inoltre, sia il Parlamento europeo che il Comitato delle regioni hanno posto tra le loro priorità il controllo della sussidiarietà e le questioni connesse al monitoraggio, e hanno entrambi adattato le loro procedure interne per poter esaminare meglio l'impatto e il valore aggiunto delle loro attività. Le istituzioni e gli organi dell'UE stanno altresì ricercando sinergie nelle valutazioni della conformità ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità. Il Comitato delle regioni può quindi ora inserire nelle valutazioni d'impatto della Commissione, su sua esplicita richiesta, informazioni sull'impatto regionale e locale delle proposte previste. Anche il Parlamento europeo ha rafforzato il proprio approccio alla valutazione dell'impatto e del valore aggiunto dell'UE.

Nel 2012 si sono intensificate le discussioni sulla definizione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, soprattutto sulla necessità di definire meglio il campo di applicazione del controllo della sussidiarietà stabilito dal trattato. Seppur consapevoli dei chiari vantaggi che potrebbero derivare da un più stretto coordinamento dell'attività di controllo e nonostante le crescenti richieste di orientamenti, i parlamenti nazionali intendono mantenere la facoltà di interpretare tali principi. A tale proposito, è opportuno ricordare che gli orientamenti della Commissione in materia di valutazione d'impatto²⁴ presentano già con chiarezza i criteri utilizzati per esaminare la conformità delle proposte con i principi di sussidiarietà e di proporzionalità, e che la Commissione ha sempre invitato le altre istituzioni ad applicare gli stessi criteri.

²⁴ SEC(2009) 92.

Allegato

Elenco delle iniziative della Commissione per le quali parlamenti nazionali hanno espresso pareri motivati²⁵ in ordine al rispetto del principio di sussidiarietà²⁶

	Documento della Commissione	Titolo	Pareri motivati (Protocollo 2)	Camera nazionali che ha inviato pareri motivati
1	COM(2012) 130	Esercizio del diritto di promuovere azioni collettive nel quadro della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi (Monti II).	12	BE <i>Chambre des Représentants</i> DK <i>Folketing</i> FI <i>Eduskunta</i> FR <i>Sénat</i> LV <i>Saeima</i> LU <i>Chambre des Députés</i> MT <i>Kamra tad-Deputati</i> NL <i>Tweede Kamer</i> PL <i>Sejm</i> PT <i>Assembleia da República</i> UK House of Commons SE <i>Riksdag</i>
2	COM(2012) 617	Fondo di aiuti europei agli indigenti	5	DE <i>Bundestag</i> DK <i>Folketing</i> UK House of Commons UK House of Lords SE <i>Riksdag</i>
3	COM(2012) 380	Controllo tecnico dei veicoli a motore e dei loro rimorchi e che abroga la direttiva 2009/40/CE	5	CY <i>Vouli ton Antiprosopon</i> NL <i>Eerste Kamer</i> NL <i>Tweede Kamer</i> FR <i>Sénat</i> SE <i>Riksdag</i>
4	COM(2012) 11	Tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali e la libera circolazione di tali dati (regolamento generale sulla protezione dei dati)	4	DE <i>Bundesrat</i> BE <i>Chambre des Représentants</i> FR <i>Sénat</i> SE <i>Riksdag</i>

²⁵ Per essere considerato parere motivato ai sensi del protocollo n. 2, il parere deve indicare chiaramente una violazione del principio di sussidiarietà ed essere inviato alla Commissione entro un termine di otto settimane a decorrere dalla data di trasmissione del progetto di atto legislativo ai parlamenti nazionali.

²⁶ Elencate in base al numero di pareri motivati ricevuti dalla Commissione dall'1 gennaio al 31 dicembre 2012.

5	COM(2011) 778	Proposta che modifica la direttiva 2006/43/CE relativa alle revisioni legali dei conti annuali e dei conti consolidati	3	BE <i>Chambre des Représentants</i> SK <i>Národná Rada</i> SE <i>Riksdag</i>
6	COM(2011) 779	Requisiti specifici relativi alla revisione legale dei conti di enti di interesse pubblico	3	BE <i>Chambre des Représentants</i> SK <i>Národná Rada</i> SE <i>Riksdag</i>
7	COM(2011) 828	Proposta che istituisce norme e procedure per l'introduzione di restrizioni operative ai fini del contenimento del rumore negli aeroporti dell'Unione, nell'ambito di un approccio equilibrato, e abroga la direttiva 2002/30/CE del Parlamento europeo e del Consiglio	3	DE <i>Bundesrat</i> FR <i>Sénat</i> NL <i>Tweede Kamer</i>
8	COM(2011) 897	Aggiudicazione dei contratti di concessione	3	DE <i>Bundesrat</i> AU <i>Bundesrat</i> ES <i>Congreso de los Diputados/Senado</i>
9	COM(2012) 372	Gestione collettiva dei diritti d'autore e dei diritti connessi e sulla concessione di licenze multiterritoriali per i diritti su opere musicali per l'uso online nel mercato interno	3	FR <i>Sénat</i> PL <i>Sejm</i> SE <i>Riksdag</i>
10	COM(2012) 381	Proposta di direttiva che modifica la direttiva 1999/37/CE del Consiglio relativa ai documenti di immatricolazione dei veicoli	3	CY <i>Vouli ton Antiprosopon</i> NL <i>Eerste Kamer</i> NL <i>Tweede Kamer</i>
11	COM(2012) 382	Proposta di regolamento relativo ai controlli tecnici su strada dei veicoli commerciali circolanti nell'Unione e che abroga la direttiva 2000/30/CE	3	CY <i>Vouli ton Antiprosopon</i> NL <i>Eerste Kamer</i> NL <i>Tweede Kamer</i>
12	COM(2012) 576	Accesso alle risorse genetiche e la giusta ed equa ripartizione dei benefici derivanti dalla loro utilizzazione nell'Unione	3	FR <i>Sénat</i> IT <i>Senato della Repubblica</i> SE <i>Riksdag</i>

13	COM(2012) 614	Miglioramento dell'equilibrio di genere fra gli amministratori senza incarichi esecutivi delle società quotate in Borsa e relative misure	3 ²⁷	DK <i>Folketing</i> NL <i>Eerste Kamer/Tweede Kamer</i> SE <i>Riksdag</i>
14	COM(2011) 821	Disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro	2	FR <i>Sénat</i> SE <i>Riksdag</i>
15	COM(2012) 10	Tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali da parte delle autorità competenti a fini di prevenzione, indagine, accertamento e perseguimento di reati o esecuzione di sanzioni penali, e la libera circolazione di tali dati	2	DE <i>Bundesrat</i> SE <i>Riksdag</i>
16	COM(2012) 167	Proposta che modifica il regolamento (CE) n. 223/2009 relativo alle statistiche europee	2	AU <i>Bundesrat</i> ES <i>Congreso de los Diputados/Senado</i>
17	COM(2012) 48	Proposta che modifica la direttiva 2001/83/CE per quanto riguarda la comunicazione al pubblico di informazioni sui medicinali per uso umano soggetti a prescrizione medica che modifica, per quanto riguarda la comunicazione al pubblico di informazioni sui medicinali per uso umano soggetti a prescrizione medica la direttiva 2001/83/CE recante un codice comunitario relativo ai medicinali per uso umano	2	PL <i>Senat</i> SE <i>Riksdag</i>
18	COM(2012) 49	Proposta che modifica il regolamento (CE) n. 726/2004 per quanto riguarda la comunicazione al pubblico di informazioni sui medicinali per uso umano soggetti a prescrizione medica	2	PL <i>Senat</i> SE <i>Riksdag</i>

²⁷ Su questa proposta la Commissione ha ricevuto un totale di sei pareri motivati. Tre pareri motivati (*Sejm* polacco; *Senat* polacco; *House of Lords* del Regno Unito) sono pervenuti dopo il 31 dicembre 2012, ma prima del termine ultimo del 15 gennaio 2013.

19	COM(2012) 84	Trasparenza delle misure che disciplinano la fissazione dei prezzi dei medicinali per uso umano e la loro inclusione nei regimi pubblici di assicurazione malattia	2	AU <i>Nationalrat</i> LU <i>Chambre des Députés</i>
20	COM(2011) 793	Proposta di direttiva sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori, recante modifica del regolamento (CE) n. 2006/2004 e della direttiva 2009/22/CE (direttiva sull'ADR per i consumatori)	2	DE <i>Bundesrat</i> NL <i>Eerste Kamer</i>
21	COM(2011) 895	Procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali	2	SE <i>Riksdag</i> UK <i>House of Commons</i>
22	COM(2011) 896	Appalti pubblici	2	SE <i>Riksdag</i> UK <i>House of Commons</i>
23	COM(2011) 747	Proposta che modifica il regolamento (CE) n. 1060/2009 relativo alle agenzie di rating del credito	1	SE <i>Riksdag</i>
24	COM(2011) 794	Risoluzione delle controversie online dei consumatori (regolamento sull'ODR per i consumatori)	1	NL <i>Eerste Kamer</i>
25	COM(2011) 824	Proposta di regolamento relativo ai servizi di assistenza a terra negli aeroporti dell'Unione e che abroga la direttiva 96/67/CE del Consiglio	1	LU <i>Chambre des Députés</i>
26	COM(2011) 834	Proposta di regolamento che istituisce un programma per la competitività delle imprese e le piccole e le medie imprese (2014 – 2020)	1	SE <i>Riksdag</i>
27	COM(2011) 873	Proposta di regolamento che istituisce il sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (EUROSUR)	1	SE <i>Riksdag</i>
28	COM(2011) 877	Proposta di direttiva che modifica la direttiva 2003/98/CE relativa al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico	1	SE <i>Riksdag</i>

29	COM(2012) 150	Proposta di regolamento recante modifica delle direttive 1999/4/CE, 2000/36/CE, 2001/111/CE, 2001/113/CE e 2001/114/CE per quanto riguarda le competenze da conferire alla Commissione	1	AU <i>Bundesrat</i>
30	COM(2012) 280	Proposta di direttiva che istituisce un quadro di risanamento e di risoluzione delle crisi degli enti creditizi e delle imprese di investimento e che modifica le direttive del Consiglio 77/91/CEE e 82/891/CE, le direttive 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE e 2011/35/UE e il regolamento (UE) n. 1093/2010	1	SE <i>Riksdag</i>
31	COM(2012) 35	Statuto della fondazione europea (FE)	1	LT <i>Seimas</i>
32	COM(2012) 363	Lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale	1	SE <i>Riksdag</i>
33	COM(2012) 369	Proposta di regolamento concernente la sperimentazione clinica di medicinali per uso umano, e che abroga la direttiva 2001/20/CE	1	PL <i>Sejm</i>
34	COM(2012) 511	Proposta di regolamento che attribuisce alla BCE compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi	1	SE <i>Riksdag</i>
	Pareri motivati su proposte considerate singolarmente		83	
	Pareri motivati su pacchetti di proposte ²⁸		-13	
	TOTALE		70	

²⁸ Poiché alcuni pareri riguardano pacchetti di proposte, la tabella indica il numero di pareri motivati formulati per ciascuna proposta. Per mostrare il numero di pareri motivati ricevuti dalla Commissione, viene dedotto il numero di pareri motivati relativi a più proposte.

