



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 10.7.2012
COM(2012) 373 final

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE
DI SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ**

(“Legiferare meglio” - 19a relazione riguardante l’anno 2011)

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE
DI SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ

(“Legiferare meglio” - 19a relazione riguardante l’anno 2011)

1. INTRODUZIONE

Questa è la diciannovesima relazione annuale sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità nell’ambito della legislazione dell’Unione, presentata in conformità dell’articolo 9 del protocollo (n. 2) sull’applicazione di questi principi (qui di seguito “il protocollo”) allegato al trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE).

Come negli anni precedenti, la relazione esamina come i due principi in questione vengano attuati dalle varie istituzioni e organismi dell’UE – Commissione, Parlamento europeo, Consiglio e Comitato delle regioni – oltre a illustrare in modo più circostanziato alcune iniziative e proposte legislative della Commissione che hanno sollevato questioni di sussidiarietà nel corso del 2011. Inoltre, la relazione prende in esame come il meccanismo di controllo della sussidiarietà, che ai sensi dell’articolo 12 del TUE e del protocollo conferisce ai parlamenti nazionali un ruolo particolare nel controllo del principio di sussidiarietà, si sia evoluto dall’entrata in vigore del trattato di Lisbona. Alla luce degli stretti legami tra il meccanismo di controllo della sussidiarietà e il dialogo politico tra i parlamenti nazionali e la Commissione, la presente relazione è da considerarsi complementare alla relazione annuale della Commissione per il 2011 sui rapporti con i parlamenti nazionali¹.

2. APPLICAZIONE DEI PRINCIPI DA PARTE DELLE ISTITUZIONI

Decidere in merito all’opportunità di proporre un’azione a livello dell’Unione (sussidiarietà) ed eventualmente alla portata e alla forma di tale azione (proporzionalità) è fondamentale per legiferare con intelligenza². Tutte le istituzioni e gli organismi dell’UE devono conformarsi a entrambi i principi.

Una valutazione attenta dei principi di sussidiarietà e proporzionalità nella fase prelegislativa è importante per garantire che le proposte siano concepite correttamente. In sede postlegislativa la Corte di giustizia può essere chiamata a verificare la legittimità della legislazione adottata. A tutt’oggi la Corte non ha invalidato alcun provvedimento per inosservanza del principio di sussidiarietà.

È essenziale che le riflessioni in materia di sussidiarietà e proporzionalità si svolgano nella trasparenza, perché questo consente ai vari soggetti istituzionali e al pubblico in generale di valutare in termini costruttivi la validità della proposta. Pertanto, in conformità dell’articolo 5

¹ COM(2012) 375

² L’obiettivo “Legiferare con intelligenza” è stato presentato dalla Commissione nella comunicazione COM(2010) 543.

del protocollo e indipendentemente da dove proviene l'iniziativa, il progetto di atto legislativo dovrebbe essere accompagnato da una scheda contenente elementi circostanziati che consentano alle parti interessate di valutare il rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. Benché la sussidiarietà non si possa valutare meccanicamente facendo riferimento a criteri operativi, la Commissione continua a procedere a verifiche della "necessità" e del "valore aggiunto UE" nel quadro del proprio esame analitico e raccomanda che gli altri soggetti facciano altrettanto.

2.1. La Commissione

La Commissione, quale autore delle proposte legislative in forza del proprio diritto di iniziativa, opera per garantire fin dalle prime fasi di elaborazione di una politica che si valuti correttamente l'opportunità di proporre un'iniziativa europea e le sue eventuali modalità.

La Commissione pubblica tabelle di marcia³ relative a tutte le principali iniziative, nelle quali tratteggia le proprie intenzioni, nonché una prima giustificazione sotto il profilo della sussidiarietà e della proporzionalità. Entrambi i parametri vengono verificati successivamente nel corso della consultazione delle parti interessate e del processo di valutazione d'impatto. La scheda di sussidiarietà relativa a ciascuna proposta legislativa, come previsto nell'articolo 5 del protocollo, viene presentata nella relazione introduttiva e rammentata nei considerando della proposta. Quando corredano proposte di notevole impatto, le valutazioni d'impatto procedono a un'analisi estremamente dettagliata dei criteri di sussidiarietà e di proporzionalità. La qualità di tale analisi viene sistematicamente sottoposta al vaglio dell'apposito comitato per la valutazione d'impatto.

Nel 2011 il comitato ha continuato a considerare il valore aggiunto UE nel verificare la qualità delle valutazioni d'impatto. Pur essendo leggermente diminuite rispetto al 2010, le raccomandazioni del comitato in materia di sussidiarietà e proporzionalità sono comunque presenti in un numero significativo di pareri (43%). Spesso il comitato ha richiesto giustificazioni più valide della necessità di un'azione a livello UE, in particolare:

— maggiori prove dei problemi che richiedono un'azione a livello UE. Per quanto riguarda l'iniziativa sulla *risoluzione alternativa (extragiudiziale) delle controversie*, il comitato ha richiesto una dimostrazione più efficace dell'esistenza e dell'entità della lacuna nel mercato, nonché della sua rilevanza per il funzionamento del mercato interno. Analogamente, nel caso della *strategia UE per la protezione e il benessere degli animali*, il comitato ha chiesto che si operi una distinzione più chiara tra i problemi connessi alla competenza dell'UE, come la distorsione della concorrenza sul mercato interno, e altri problemi per i quali sarebbe più adeguato l'intervento a livello di singolo Stato membro;

— in alcune occasioni, il comitato ha concluso che le motivazioni della necessità e della proporzionalità di una iniziativa legislativa a livello UE restavano carenti, ad esempio nel caso della summenzionata iniziativa sulle *risoluzione alternativa delle controversie*, dove ha valutato che "non erano sufficientemente chiari i costi e i benefici di una procedura ADR [risoluzione alternativa delle controversie] di totale competenza dell'UE a livello europeo e di Stato membro". Allo stesso modo, per quanto concerne l'iniziativa sull'*accesso a un conto di pagamento di base*, secondo il parere del comitato restava da dimostrare in modo più

³ Le tabelle di marcia sono consultabili sul sito della Commissione:
http://ec.europa.eu/governance/impact/index_en.htm.

convincente la necessità di uno strumento vincolante a livello UE e la relativa proporzionalità. I servizi hanno inserito le osservazioni del comitato nella relazione finale sulla valutazione d'impatto.

2.2. Parlamenti nazionali

Il meccanismo di controllo della sussidiarietà conferisce ai parlamenti nazionali il diritto di esprimere i loro pareri in merito alla conformità con il principio di sussidiarietà di proposte legislative che non rientrano nelle competenze esclusive dell'UE. A seconda del numero di pareri motivati che ritengono una proposta in contrasto col principio di sussidiarietà⁴, ossia se le soglie di cui all'articolo 7 del protocollo vengono raggiunte entro il termine di otto settimane, possono scattare i meccanismi dei cosiddetti “cartellino giallo” e “cartellino arancione”, che comportano una revisione della proposta legislativa e possono sfociare nella sua modifica o nel suo ritiro.

Nel 2011 la Commissione ha ricevuto 64 pareri motivati dai parlamenti nazionali, quasi il 75% in più rispetto al 2010, il primo anno di funzionamento del meccanismo di controllo della sussidiarietà. Malgrado questo aumento, i 64 pareri motivati rappresentano comunque soltanto il 10% circa del numero totale di 622 pareri pervenuti alla Commissione nel 2011 nell'ambito del più ampio dialogo politico con i parlamenti nazionali.

Come nel primo anno di applicazione del nuovo meccanismo di controllo della sussidiarietà, le tematiche affrontate nei pareri motivati dei parlamenti nazionali restano piuttosto varie: i 64 pareri motivati pervenuti nel 2011 si riferivano a 28 diverse proposte della Commissione. Per la maggior parte, i pareri motivati si sono incentrati su proposte legislative in materia di regime fiscale, agricoltura, mercato interno e giustizia. Le proposte che hanno prodotto il maggior numero di pareri motivati riguardavano la base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società (nove pareri), il ripristino temporaneo del controllo di frontiera alle frontiere interne in circostanze eccezionali (sei), il diritto comune europeo della vendita (cinque) e il regolamento unico OCM (cinque). I parlamenti nazionali più attivi nell'inviare pareri motivati sono stati il *Riksdag* svedese, la *Chambre des Députés* del Lussemburgo (camera bassa) e *Sejm* e *Senat* polacchi (camere bassa e alta).

In nessuno dei casi del 2011 si è raggiunta la soglia per il “cartellino giallo” o il “cartellino arancione”. A parte i documenti citati sopra, l'ampia maggioranza delle 28 proposte legislative sulle quali i parlamenti hanno emesso pareri motivati nel 2011 hanno prodotto al massimo tre pareri motivati. Nel quadro del suo impegno politico nei confronti dei parlamenti nazionali, la Commissione ha risposto, o sta preparando una risposta, a ciascun parere motivato nel contesto del dialogo politico da tenere in considerazione nelle successive discussioni e nei negoziati interistituzionali.

Ciascun parlamento nazionale sceglie la propria procedura interna per l'adozione di pareri motivati e riguardo al formato nel quale inviarli alla Commissione. Questo spiega l'enorme varietà di formati, lunghezze, gradi di dettaglio e soggetti coinvolti nella procedura di adozione. Dato che il dialogo politico e il meccanismo di controllo della sussidiarietà

⁴ Per parere motivato s'intende un parere inviato da un parlamento nazionale alla Commissione (o al parlamento europeo, al Consiglio, alla Corte di giustizia, alla Banca centrale europea o alla Banca europea degli investimenti, a seconda dell'istituzione che ha proposto la rispettiva legislazione) entro il termine di otto settimane citato nel protocollo, che rileva l'inosservanza del principio di sussidiarietà.

inevitabilmente si sovrappongono in una certa misura, l'unica richiesta che il presidente Barroso ha rivolto ai parlamenti nazionali nella sua lettera dell'1 dicembre 2009⁵ è stata di "formulare pareri che differenzino nella misura del possibile gli aspetti inerenti alla sussidiarietà dai commenti attinenti alla sostanza della proposta, e li esorta alla massima chiarezza circa la valutazione della proposta sotto il profilo della sussidiarietà". La Commissione intende continuare a sottolineare quest'ultimo punto nei suoi contatti con i parlamenti nazionali.

A parte gli aspetti più formali, i pareri motivati inviati alla Commissione nel 2011 variavano anche nei contenuti e nelle argomentazioni. In diversi casi, i parlamenti nazionali hanno utilizzato argomentazioni sostanziali per motivare una violazione del principio di sussidiarietà, come i potenziali effetti negativi di una misura proposta sulla situazione economica generale, mentre altri hanno basato le proprie conclusioni su argomenti di sussidiarietà e proporzionalità o su una base giuridica presumibilmente sbagliata o non specificata. Infine, i parlamenti nazionali in numerosi casi si sono serviti di un parere motivato per esprimere la propria opposizione al previsto impiego di atti delegati in una determinata area o all'assenza di una giustificazione sotto il profilo della sussidiarietà nella relazione introduttiva (cfr. punto 3.1.). Come indicato nella summenzionata lettera del presidente Barroso, la Commissione "verificherà (...) tutti i pareri motivati che sollevano obiezioni sulla conformità di una proposta legislativa al principio di sussidiarietà, anche dove i diversi pareri motivati indichino ragioni differenti di difformità della proposta rispetto al principio di sussidiarietà". In linea con la sua interpretazione del meccanismo di controllo della sussidiarietà, la Commissione ritiene che l'emissione di un parere motivato su una proposta della Commissione e gli argomenti su cui si basa rientrino esclusivamente nell'ambito di competenza di ciascun parlamento nazionale.

Poiché alcuni pareri motivati pervenuti nel 2011 hanno evidenziato l'assenza o l'insufficienza di giustificazioni sotto il profilo della sussidiarietà e in alcuni casi si è concluso che si tratta di una violazione formale del principio di sussidiarietà, la Commissione ribadisce il proprio impegno a garantire che le relazioni introduttive di tutte le proposte legislative rientranti nel campo di applicazione del meccanismo di controllo della sussidiarietà contengano un'adeguata giustificazione sotto il profilo della sussidiarietà.

2.3. Parlamento europeo e Consiglio

I legislatori hanno la responsabilità di garantire la conformità di una proposta con i principi di sussidiarietà e di proporzionalità, nonché di fornire una giustificazione qualora una modifica da essi introdotta incida sulla portata dell'azione dell'Unione⁶.

Presso il Consiglio, il comitato dei rappresentanti permanenti (Coreper) vigila sul rispetto di tali principi⁷. Presso il Parlamento europeo, il regolamento interno contiene una disposizione specifica sull'"Esame del rispetto del principio di sussidiarietà"⁸, a norma della quale provvede alla verifica della conformità la commissione preposta ai singoli fascicoli legislativi,

⁵ http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/index_it.htm

⁶ Cfr. l'accordo interistituzionale sulle procedure di attuazione del principio di sussidiarietà (GU C 329 del 6.12.1993, pag. 132).

⁷ Decisione 2009/937/UE del Consiglio (GU L 325 dell'11.12.2009, pag. 35).

⁸ Articolo 38 bis

unitamente alla commissione giuridica, e la commissione competente non procede alla votazione finale prima della scadenza del termine di otto settimane.

Va notato inoltre che nel 2011 un numero limitato di interrogazioni parlamentari pervenute alla Commissione (32 su oltre 12 000) hanno riguardato questioni relative al rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità; si è trattato prevalentemente di richieste di conferma della conformità di alcune proposte della Commissione con tali principi, in parte riprendendo preoccupazioni sollevate da altre istituzioni e soggetti interessati.

2.4. Comitato delle regioni

Il Comitato delle regioni esprime pareri qualora venga consultato o di propria iniziativa. Conformemente all'articolo 8 del protocollo, ha anche il diritto di contestare, a norma dell'articolo 263 del TFUE, la validità di atti legislativi che possano violare il principio di sussidiarietà, ma solo se è stato consultato in virtù di un obbligo ai sensi del TFUE.

Il controllo della sussidiarietà da parte del Comitato si esprime attraverso i suoi pareri, le attività della rete di monitoraggio sulla sussidiarietà (SMN) o i contributi forniti ai parlamenti nazionali da parlamenti regionali muniti di poteri legislativi nell'ambito del meccanismo di controllo della sussidiarietà. Le modalità di consultazione dei parlamenti regionali con poteri legislativi da parte dei rispettivi parlamenti nazionali variano e a questo proposito il termine di otto settimane rappresenta una difficoltà rilevante. Alcuni parlamenti regionali hanno cominciato a inviare i propri pareri in materia di sussidiarietà direttamente alla Commissione a titolo informativo.

Pur non avendo riscontrato violazioni del principio di sussidiarietà nel 2011, il Comitato ha rafforzato i riferimenti al principio nei propri pareri e intende aumentare il numero di valutazioni sulla sussidiarietà integrate nei pareri finali. Continua a servirsi della propria griglia di valutazione della sussidiarietà e della proporzionalità.

Alla fine del 2011 la rete di monitoraggio sulla sussidiarietà del Comitato contava 134 aderenti. Si tratta di un aumento significativo, in particolare per quanto riguarda parlamenti e governi regionali. Nel 2011 la rete ha condotto consultazioni mirate su cinque proposte della Commissione (*meccanismo per collegare l'Europa; meno burocrazia per i cittadini; revisione della politica UE in materia di qualità ed emissioni; efficienza energetica e integrazione dei Rom*⁹). Inoltre ha varato il secondo piano d'azione incentrato sulla politica TEN-T nell'intento di identificare le migliori prassi nell'applicazione del principio di sussidiarietà nelle regioni e nelle città d'Europa.

Nel 2011 si sono svolti anche i preparativi per il lancio del sito Internet REGPEX, studiato per aiutare le regioni munite di poteri legislativi a partecipare al meccanismo di controllo della sussidiarietà e per fornire una fonte di informazioni e di scambio tra parlamenti e governi regionali nel preparare le rispettive valutazioni sulla sussidiarietà. Il sito internet è stato varato nel marzo 2012¹⁰.

⁹ Rispettivamente COM(2011) 665, COM(2010) 747, SEC(2011) 342, COM(2011) 370 e 173.

¹⁰ <http://extranet.cor.europa.eu/subsidiarity/regpex/Pages/default.aspx>

Infine, il nuovo accordo di cooperazione tra Commissione europea e Comitato delle regioni, firmato il 16 febbraio 2012¹¹ a seguito di negoziati avviati nel 2011, rispecchia la volontà di rafforzare ulteriormente la cooperazione e gli scambi in termini di attuazione del protocollo.

2.5. Corte di giustizia

La Corte di giustizia dell'Unione europea, a norma dell'articolo 263 del TFUE, è competente per controllare la legittimità degli atti legislativi, con riferimento al rispetto del principio di sussidiarietà. Il protocollo prevede in particolare che il Comitato delle regioni o singoli Stati membri, di propria iniziativa o a nome dei rispettivi parlamenti nazionali, possono proporre un ricorso dinanzi alla Corte.

La sentenza *Lussemburgo contro Parlamento e Consiglio*¹² ha confermato quanto già rilevato nella sentenza sul *roaming*¹³, già trattata nella relazione 2009. Nell'esaminare la conformità con i principi di proporzionalità e di sussidiarietà, la Corte prenderà in considerazione la valutazione di impatto della Commissione.

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

Questa sezione riepiloga le proposte della Commissione che hanno generato le discussioni più significative in materia di sussidiarietà e proporzionalità.

3.1. Successivi sviluppi di casi menzionati in relazioni precedenti

Per alcuni dei casi menzionati in relazioni precedenti, come le direttive sui diritti per *le misure di sicurezza dell'aviazione*¹⁴, *sulla protezione del suolo*¹⁵, *sulla parità di trattamento al di fuori del mondo del lavoro*¹⁶, *nonché sulla coltivazione di organismi geneticamente modificati*, non vi sono stati sviluppi degni di nota per procedure legislative in corso nel 2011. In sede di Parlamento europeo e di Consiglio sono continuate le discussioni sulla *direttiva sui lavoratori stagionali*, senza che fossero espressi rilievi sotto il profilo della sussidiarietà o della proporzionalità.

Quanto alla direttiva sul *congedo di maternità*¹⁷ menzionata nella relazione 2008, i legislatori non sono ancora riusciti a trovare un terreno di intesa. Al Consiglio "Occupazione, politica sociale, salute e consumatori" del giugno 2011 il Consiglio ha preso atto di una relazione sullo stato di avanzamento dei lavori che rileva le preoccupazioni di alcune delegazioni che chiedono che siano tenuti in debita considerazione il principio di sussidiarietà e la diversità delle situazioni nei vari Stati membri. Alcune delegazioni presenti alla riunione hanno

¹¹ <http://cor.europa.eu/en/about/interinstitutional/Documents/EN.pdf>

¹² Causa C-176/09.

¹³ Causa C-58/8 *Vodafone Ltd, Telefónica O2 Europe plc, T-Mobile International AG, Orange Personal Communications Services Ltd v. Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform* avente a oggetto il regolamento (CE) n. 717/2007.

¹⁴ COM(2009) 217. Per questo caso e per quelli successivi si possono trovare maggiori dettagli sul dibattito interistituzionale nella banca dati PreLex: <http://ec.europa.eu/prelex/apcnet.cfm>.

¹⁵ COM(2006) 232.

¹⁶ COM(2008) 426.

¹⁷ COM(2008) 637.

ricordato la dichiarazione iscritta a verbale da otto delegazioni al Consiglio del dicembre 2010, dove si proponeva che ogni Stato membro fosse libero di decidere in merito al livello di protezione nel rispetto di determinati requisiti minimi, in linea con il principio di sussidiarietà. Si sono levate alcune voci che auspicavano che il Consiglio non proseguisse i lavori su questo tema.

Nel corso delle discussioni interistituzionali del dicembre 2011 si è trovato un accordo sulla proposta concernente la *distribuzione di derrate alimentari agli indigenti*, oggetto di 3 pareri motivati dei parlamenti nazionali nel 2010. Il Parlamento europeo ha espresso il suo forte sostegno alla prosecuzione del programma dopo il 2013. Inoltre il Consiglio ha raggiunto un accordo politico sulla prosecuzione del programma fino al 2013. Nella sua dichiarazione, la Commissione ha preso atto del parere di un numeroso gruppo di Stati membri di non proseguire il programma dopo il 2013, fermo restando tuttavia il diritto di iniziativa della Commissione ai sensi del trattato.

Nel febbraio 2012 il Parlamento europeo in sessione plenaria ha adottato una relazione sul *sistema di garanzia dei depositi*, sul quale non era stato possibile un accordo in prima lettura. La proposta era stata oggetto di 3 pareri motivati di parlamenti nazionali nel 2010. Ciononostante, il relatore Simon (S&D/DE) e la presidenza danese del Consiglio hanno espresso la volontà di portare avanti i negoziati nell'intento di raggiungere tempestivamente un accordo in seconda lettura.

Infine, nell'ottobre 2011 il Consiglio ha adottato formalmente la *direttiva sui diritti dei consumatori*.

3.2. Altri casi in cui il principio di sussidiarietà ha formato oggetto di discussione

*Base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società (CCCTB)*¹⁸

Nel marzo 2011 la Commissione ha proposto un sistema comune per il calcolo della base imponibile delle imprese operanti nell'UE, nell'intento di ridurre in misura significativa gli oneri amministrativi, i costi di adeguamento alla normative e i prezzi di trasferimento, consentire la compensazione transfrontaliera delle perdite e affrontare le incertezze giuridiche con cui si confrontano attualmente le imprese dell'UE trattando con 27 regimi nazionali differenti per la determinazione degli utili imponibili.

Questa proposta ha suscitato il maggior numero di pareri dei parlamenti nazionali nel corso del 2011, per un totale di 17 pareri, di cui nove pareri motivati ai sensi del protocollo, che sostenevano la mancata conformità della proposta al principio di sussidiarietà. Poiché i pareri motivati rappresentavano solo 13 voti, la cosiddetta "procedura del cartellino giallo", che richiede almeno 18 voti, non è stata avviata.

Oltre alle presunte carenze nella giustificazione della sussidiarietà, numerosi parlamenti nazionali hanno rilevato che la proposta sarebbe intesa a regolamentare un'area di competenza degli Stati membri, affermando che influirebbe negativamente sugli Stati membri che non avrebbero più diritto a servirsi dell'imposta sulle società come strumento per promuovere la crescita e l'occupazione. A loro parere, la proposta priverebbe gli Stati membri dei vantaggi competitivi individuali e provocherebbe una pressione indiretta sulle aliquote

¹⁸ COM(2011) 121.

fiscali nazionali, con la conseguenza di un'erosione del bilancio e una riduzione delle entrate fiscali. Inoltre, due pareri motivati hanno sollevato la questione della proporzionalità, affermando che la proposta andrebbe al di là di quanto necessario, determinando la creazione di due diversi regimi di tassazione delle società, con la conseguenza di un onere amministrativo inutile.

Nelle sue risposte ai parlamenti nazionali, la Commissione ha rilevato che l'attuale area di tassazione rientra nella competenza condivisa e che l'articolo 115 del TFUE fornisce la base giuridica per misure in questo settore. Su questa base, la Commissione ha adottato il progetto di legislazione nell'intento di eliminare gli ostacoli e le disparità fiscali derivanti prevalentemente dalla frammentazione del mercato interno dell'Unione in 27 regimi fiscali diversi, ai quali devono far fronte le società che operano nel mercato unico. La CCCTB dovrebbe generare risparmi per le imprese, incoraggiando così l'espansione transfrontaliera non solo dei gruppi multinazionali, ma anche di imprese nazionali, ivi comprese le PMI che attualmente non possono permettersi di stabilirsi oltre confine. La CCCTB mira pertanto a produrre effetti di scala positivi e a incoraggiare gli investimenti transfrontalieri. Inoltre, la Commissione ha sottolineato che la proposta non incide sulla sovranità degli Stati membri in merito alla determinazione individuale delle aliquote fiscali, poiché questo aspetto resta di competenza della legislazione nazionale.

La proposta, rientrante in una procedura legislativa speciale, è attualmente in discussione presso il Consiglio. Il Parlamento europeo ha espresso parere favorevole alla proposta il 19 aprile 2012.

*Ripristino temporaneo del controllo di frontiera alle frontiere interne in circostanze eccezionali*¹⁹

La proposta di regolamento adottata nel settembre 2011, fondata sulle conclusioni del Consiglio europeo del giugno 2011, è intesa a rafforzare la governance dello spazio senza controlli alle frontiere interne (spazio Schengen), per consentire una risposta efficace a circostanze eccezionali che mettono a rischio il funzionamento globale della cooperazione Schengen, senza tuttavia compromettere il principio della libera circolazione delle persone.

La Commissione ha ricevuto 11 pareri dai parlamenti nazionali su questa proposta, di cui 6 pareri motivati. I parlamenti nazionali affermano che la proposta invade la sfera della sovranità nazionale degli Stati membri, che sono in una posizione migliore per valutare e decidere in merito alla possibile reintroduzione dei controlli di frontiera. Inoltre, secondo alcuni parlamenti nazionali la conformità al principio di sussidiarietà non è adeguatamente giustificata. Gli argomenti sollevati dai parlamenti nazionali sono stati ripresi anche nelle discussioni sulla proposta in sede di Consiglio.

Nelle sue risposte ai parlamenti nazionali che avevano sollevato rilievi sotto il profilo della sussidiarietà, la Commissione ha sottolineato il fatto che lo spazio Schengen è un bene comune condiviso dall'intera UE, per cui ogni decisione che lo riguarda dev'essere presa a livello UE e non individualmente. Le norme che disciplinano la creazione e il mantenimento di questo spazio senza frontiere interne sono oggetto della legislazione dell'UE e qualsiasi eccezione al principio della libera circolazione andrebbe sollevata a tale livello. La Commissione ha affermato inoltre che la proposta rispetta pienamente la responsabilità

¹⁹ COM(2011) 560.

sovrana degli Stati membri per quanto riguarda il mantenimento dell'ordine pubblico e la salvaguardia della sicurezza interna.

*Codice di prenotazione (PNR)*²⁰

La Commissione ha ricevuto dieci pareri dai parlamenti nazionali su questa proposta, la maggior parte dei quali l'ha ritenuta in linea con il principio di sussidiarietà. Tuttavia, secondo cinque camere la proposta non rispetta il principio di proporzionalità a causa della durata eccessiva del periodo di conservazione dei dati proposto.

4. CONCLUSIONI

Come negli anni precedenti, la maggioranza delle proposte della Commissione è stata adottata dai colegislatori senza discussioni particolarmente intense in materia di sussidiarietà e proporzionalità. Nel 2011 non si sono raggiunte le soglie per i cosiddetti "cartellino giallo" e "cartellino arancione" e solo una piccola percentuale (circa 10%) dei pareri inviati alla Commissione dai parlamenti nazionali nel contesto del dialogo politico erano pareri motivati ai sensi del protocollo, ossia intesi a denunciare una violazione del principio di sussidiarietà. Nel contempo, nei casi dove si metteva in dubbio la conformità ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità, le opinioni delle istituzioni e di altri soggetti interessati talvolta erano ampiamente divergenti.

I concetti di sussidiarietà e proporzionalità sono elementi fondamentali del processo di sviluppo politico delle istituzioni dell'UE; le valutazioni d'impatto della Commissione restano lo strumento principale per affrontare le questioni relative alla sussidiarietà e alla proporzionalità nella fase prelegislativa e il comitato sulla valutazione d'impatto svolge un ruolo chiave in proposito. Tuttavia la prassi istituzionale dimostra che le modalità di interpretazione e applicazione di questi principi durante la fase legislativa spesso dipendono dal contesto politico e pertanto ne mette in luce la dimensione politica.

Il modo in cui la maggior parte dei parlamenti nazionali attuano il protocollo e utilizzano il meccanismo di controllo della sussidiarietà ha messo in evidenza il carattere prevalentemente politico di questo nuovo strumento, un fatto già rilevato dalla Commissione nella lettera del presidente Barroso dell'1 dicembre 2009.

Il meccanismo di controllo della sussidiarietà è servito a rendere più trasparente il processo e ha chiaramente contribuito a portare le politiche dell'UE nel dibattito pubblico all'interno degli Stati membri, aumentando di conseguenza la consapevolezza dell'opinione pubblica su questi temi.

²⁰ COM(2011) 32.

ALLEGATO

Elenco delle iniziative della Commissione per le quali parlamenti nazionali hanno espresso pareri motivati in ordine al rispetto del principio di sussidiarietà nel 2011

	Titolo	Camere nazionali che hanno inviato pareri motivati
1.	Base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società (CCCTB), COM(2011) 121	UK <i>House of Commons</i> BG <i>Narodno Sabranie</i> SE <i>Riksdag</i> NL <i>Tweede Kamer</i> PL <i>Sejm</i> ML <i>Kamra tad-Deputati</i> IE <i>Dail Eireann</i> RO <i>Camera Deputaților</i> SK <i>Národná Rada</i>
2.	Ripristino temporaneo del controllo di frontiera alle frontiere interne in circostanze eccezionali, COM(2011) 560	FR <i>Assemblée nationale</i> NL entrambe le camere PO <i>Assembleia da República</i> SE <i>Riksdag</i> RO <i>Senatul</i> SK <i>Národná Rada</i>
3.	Regolamento unico OCM, COM(2010) 799	PL <i>Sejm</i> PL <i>Senat</i> DK <i>Folketing</i> LU <i>Chambre des Députés</i> SE <i>Riksdag</i>
4.	Diritto comune europeo della vendita, COM(2011) 635	AT <i>Bundesrat</i> DE <i>Bundestag</i> UK <i>House of Commons</i> BE <i>Sénat</i> BE <i>Chambre des Représentants</i>
5.	Competenza, legge applicabile e riconoscimento e esecuzione di decisioni in materia di effetti patrimoniali delle unioni registrate, COM(2011) 127	PL <i>Senat</i> PL <i>Sejm</i> RO <i>Senatul</i> IT Senato della Repubblica
6.	Requisiti prudenziali per gli enti creditizi, COM(2011) 452	UK <i>House of Commons</i> SE <i>Riksdag</i> FR <i>Sénat</i>
7.	Imposta sulle transazioni finanziarie, COM(2011) 594	CY <i>Vouli ton Antiprosopon</i> SE <i>Riksdag</i> MT <i>Kamra tad-Deputati</i>
8.	Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione (2014-2020), COM(2011) 608	NL entrambe le camere SE <i>Riksdag</i> DK <i>Folketing</i>
9.	Requisiti specifici relativi alla revisione legale dei conti di enti di interesse pubblico - COM(2011) 779	BE <i>Chambre des Représentants</i> SK <i>Národná Rada</i> SE <i>Riksdag</i>
10.	Norme di commercializzazione, COM(2010) 738	LU <i>Chambre des Députés</i> PL <i>Senat</i>
11.	Ristrutturazione del quadro comunitario per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità, COM(2011) 169	BG <i>Narodno Sabranie</i> ES entrambe le camere

12.	Cooperazione rafforzata nel settore dell'istituzione di una tutela brevettuale unitaria, COM(2011) 215 e nel settore dell'istituzione di una tutela brevettuale unitaria in relazione al regime di traduzione applicabile, COM(2011) 216	IT Camera dei Deputati ES entrambe le camere
13.	Direttiva sull'efficienza energetica, COM(2011) 370	FI <i>Eduskunta</i> SE <i>Riksdag</i>
14.	Accesso all'attività degli enti creditizi e vigilanza supplementare sugli enti creditizi, sulle imprese di assicurazione e sulle imprese di investimento appartenenti ad un conglomerato finanziario, COM(2011) 453	SE <i>Riksdag</i> RO <i>Camera Deputaților</i>
15.	Norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune, COM(2011) 625	DE <i>Bundesrat</i> LU <i>Chambre des Députés</i>
16.	Sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), COM(2011)627	DE <i>Bundesrat</i> (congiuntamente al parere motivato sulla proposta COM(2011) 625) LU <i>Chambre des Députés</i>
17.	Regolamento sulla distribuzione di derrate alimentari agli indigenti nell'Unione, COM(2011) 634	SE <i>Riksdag</i> UK <i>House of Lords</i>
18.	Rapporti contrattuali nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari, COM(2010) 728	PL <i>Sejm</i>
19.	Finanziamento della politica agricola comune, COM(2010) 745	PL <i>Senat</i>
20.	Competenza giurisdizionale, riconoscimento ed esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale, COM(2010) 748	NL entrambe le camere
21.	Interconnessione dei registri centrali, commerciali e delle imprese, COM(2011) 79	PL <i>Sejm</i>
22.	Competenza, legge applicabile, riconoscimento ed esecuzione delle decisioni in materia di regimi patrimoniali tra coniugi, COM(2011) 126	IT Senato della Repubblica
23.	Alimenti destinati ai lattanti e ai bambini e alimenti destinati a fini medici speciali, COM(2011) 353	IT Senato della Repubblica
24.	Definizione, designazione, presentazione, etichettatura e protezione delle indicazioni geografiche dei prodotti vitivinicoli aromatizzati, COM(2011) 530	LU <i>Chambre des Députés</i>
25.	Meccanismo per lo scambio di informazioni riguardo ad accordi	LU <i>Chambre des Députés</i>

	intergovernativi fra gli Stati membri e i paesi terzi nel settore dell'energia, COM(2011) 540	
26.	Programma dell'Unione europea per il cambiamento e l'innovazione sociale, COM(2011) 609	SE <i>Riksdag</i>
27.	Proposta di regolamento relativo a disposizioni specifiche concernenti il Fondo europeo di sviluppo regionale e l'obiettivo "Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione" e che abroga il regolamento (CE) n. 1080/2006, COM(2011) 614	LU <i>Chambre des Députés</i>
28.	Proposta di regolamento recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca compresi nel quadro strategico comune e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006, COM(2011) 615	IT Camera dei Deputati