

SCHEDA DI VALUTAZIONE n. 2/2012
dei progetti di atti legislativi trasmessi ai sensi del protocollo
sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità

TITOLO:	Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce per il periodo 2014-2020 il programma "L'Europa per i cittadini"		
NUMERO ATTO	COM(2011) 884 def.		
NUMERO PROCEDURA	2011/0436 (APP)		
AUTORE	Commissione europea		
DATA DELL'ATTO	14/12/2011		
DATA DI TRASMISSIONE	20/12/2011		
SCADENZA OTTO SETTIMANE	15/02/2012 (decorrenti dal 21/12/2011)		
ASSEGNATO IL	21/12/2011		
COMM.NE DI MERITO	1 ^a	Parere motivato entro	26/01/2012
COMM.NI CONSULTATE	3 ^a e 14 ^a	Oss.ni e proposte entro	19/01/2012
OGGETTO	Con il programma "L'Europa per i cittadini" la Commissione propone una serie di azioni dirette a rafforzare la partecipazione civica (un elemento di un triangolo strategico, completato dalla risposta alle necessità dei cittadini e dalla promozione dei diritti dei cittadini). Il programma intende rispondere alla necessità di un più intenso dibattito sulle questioni riguardanti l'Unione a livello locale, regionale e nazionale, che possa essere tradotto in una prospettiva paneuropea.		
BASE GIURIDICA	La base giuridica prescelta dalla Commissione europea è l'art. 352 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, secondo cui <i>«se un'azione dell'Unione appare necessaria, nel quadro delle politiche definite dai trattati, per realizzare uno degli obiettivi di cui ai trattati senza che questi ultimi abbiano previsto i poteri di azione richiesti a tal fine, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo, adotta le disposizioni appropriate. Allorché adotta le disposizioni in questione secondo una procedura legislativa speciale, il Consiglio delibera altresì all'unanimità su proposta della Commissione e previa approvazione del Parlamento</i>		

européo».

Si ricorda che l'art. 352, secondo paragrafo, prescrive che, qualora effettui una proposta in base a tale articolo, la Commissione europea debba richiamare espressamente l'attenzione dei parlamenti nazionali. L'assunto è dovuto al fatto che il controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà nell'ambito della procedura di cui all'art. 352 del trattato sul funzionamento opera in un modo parzialmente diverso rispetto agli altri casi. Mentre, infatti, in base all'art. 5 del trattato sull'Unione europea, il principio di sussidiarietà opera nei settori di competenza non esclusiva dell'Unione e, quindi, si attegga quale criterio di regolazione dell'esercizio di competenze già definite, il principio di sussidiarietà se applicato all'art. 352 del trattato sul funzionamento sembra operare in modo diverso perché vale in ambiti in cui si mira a raggiungere *«obiettivi di cui ai trattati senza che questi ultimi abbiano previsto i poteri di azione richiesti a tal fine»*. In tal senso, un'eccezione di sussidiarietà in tali settori assume una valenza ostativa all'attribuzione di nuovi poteri di azione all'Unione.

La dichiarazione n. 42 allegata ai trattati vuole fornire una cautela a tale riguardo, sottolineando *«che, per giurisprudenza costante della Corte di giustizia dell'Unione europea, l'articolo 352 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, costituendo parte integrante di un ordinamento istituzionale basato sul principio dei poteri attribuiti, non può costituire il fondamento per ampliare la sfera delle competenze dell'Unione al di là dell'ambito generale risultante dal complesso delle disposizioni dei trattati, ed in particolare da quelle che definiscono i compiti e le azioni dell'Unione. Detto articolo non può essere in ogni caso utilizzato quale base per l'adozione di disposizioni che condurrebbero sostanzialmente, con riguardo alle loro conseguenze, a una modifica dei trattati che sfugga alla procedura all'uopo prevista nei trattati medesimi»*¹.

PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ

La Commissione europea motiva la rispondenza della proposta al principio di sussidiarietà indicando partitamente il valore aggiunto del programma per le singole azioni in cui si articola:

- per quanto riguarda "**Memoria e cittadinanza europea**", il programma intende aiutare le organizzazioni a promuovere il dibattito e le attività sull'integrazione europea e la storia europea a livello transnazionale o quando è evidente la

¹ La sentenza della Corte costituzionale tedesca sul trattato di Lisbona, del 30 giugno 2009, sembra, tuttavia, prefigurare un'operatività dell'art. 352 del TFUE proprio quale meccanismo di trasferimento di sovranità e, quindi, potenzialmente in grado di andare oltre il riparto di competenze fissato dai trattati. Essa ha infatti previsto che, nei casi in cui occorre approvare atti dell'Unione in base all'art. 352 del TFUE, occorre una legge ai sensi dell'art. 23, primo paragrafo, seconda frase della Costituzione, ossia una legge approvata dal *Bundestag* con il consenso del *Bundesrat*, mediante la quale *«la Federazione può trasferire poteri sovrani»*.

dimensione europea;

- per quanto riguarda "**Impegno democratico e partecipazione civica**", il programma mira a sviluppare la comprensione dei cittadini e la loro capacità di partecipare al processo di elaborazione politica dell'Unione e a creare occasioni di solidarietà, impegno sociale e volontariato al livello dell'Unione;

- per quanto riguarda la "**Valorizzazione**", si tratta di una dimensione orizzontale del programma nel suo insieme. Sarà incentrata sull'analisi, la diffusione, la comunicazione e la valorizzazione dei risultati del progetto a partire dagli aspetti menzionati. Le piattaforme nazionali e regionali contribuiranno a raccogliere le migliori pratiche e idee su come rafforzare la partecipazione civica, ma sono anche necessari piattaforme paneuropee e strumenti comuni per ampliare la prospettiva e facilitare lo scambio transnazionale.

PRINCIPIO DI PROPORZIONALITÀ

Secondo la Commissione europea la proposta è conforme al principio di proporzionalità perché si limita a quanto necessario per il conseguimento dell'obiettivo perseguito. Un programma, inoltre, costituisce uno strumento flessibile, è aperto a tutte le parti interessate a parità di condizioni, persegue lo sviluppo delle capacità e affronta una situazione politica in evoluzione.

ANNOTAZIONI:

La **proposta di regolamento del Consiglio che istituisce per il periodo 2014-2020 il programma "L'Europa per i cittadini"** (COM(2011) 884 del 14 dicembre 2011) mira a stimolare l'interesse dei cittadini per l'Unione europea e per ciò che essa rappresenta. In tal senso, è necessario che i cittadini siano più partecipi delle attività dell'Unione e ne conoscano meglio la storia sin dalle sue origini, nella scia di due terribili guerre mondiali.

Le attuali difficoltà dell'Europa, soprattutto in conseguenza della grave e perdurante crisi finanziaria, economica e sociale, rendono necessaria una azione concertata a livello europeo, per l'inidoneità in molti casi del piano nazionale ad affrontare questi problemi. Del ruolo dell'Unione in questo contesto, i cittadini devono essere pienamente informati e la Commissione europea si vuole attivare in tal senso.

Un primo passo è stato compiuto con la definitiva approvazione del regolamento (UE) n. 211/2011, sull'**iniziativa dei cittadini** che introduce una nuova dimensione di democrazia partecipativa, in piena coerenza con l'art. 11 del trattato sull'Unione europea².

Con il programma "**L'Europa per i cittadini**" la Commissione propone una serie di azioni dirette a rafforzare la partecipazione civica (un elemento di un triangolo strategico, completato dalla risposta alle necessità dei cittadini e dalla promozione dei diritti dei cittadini).

² Secondo l'articolo 11 del trattato sull'Unione europea, le istituzioni dell'Unione europea *«danno ai cittadini e alle associazioni rappresentative la possibilità di far conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori di azione dell'Unione»* e *«mantengono un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile»*.

Il programma intende rispondere alla **necessità di un più intenso dibattito sulle questioni riguardanti l'Unione a livello locale, regionale e nazionale**, che possa essere tradotto in una prospettiva paneuropea. Mira a raggiungere, attraverso tutta una serie di organizzazioni, la grande massa di cittadini che abitualmente non cercano di influenzare o partecipare all'azione dell'Unione per compiere un primo passo verso il loro coinvolgimento, quale che sia il tema o la forma (in relazione all'Unione), purché abbia una dimensione transnazionale o europea. Il programma si propone di mobilitare i cittadini sul piano locale perché discutano di questioni concrete di interesse europeo. In questo modo, essi potranno prendere coscienza dell'incidenza che le politiche dell'Unione hanno sulla loro vita quotidiana, sperimentare i benefici arrecati dall'Europa ed entrare in rapporto diretto con l'azione dell'Unione. Il programma è, inoltre, complementare e addizionale rispetto all'attività delle rappresentanze della Commissione europea negli Stati membri.

L'**obiettivo generale** del futuro programma sarà quello di "**rafforzare la memoria e accrescere la capacità di partecipazione civica a livello di Unione europea**" (art. 1, par. 2). Gli **obiettivi specifici** proposti sono: stimolare il dibattito, la riflessione e la cooperazione sulla memoria, l'integrazione e la storia dell'Unione; sviluppare la consapevolezza dei cittadini e la capacità di partecipare al processo di elaborazione politica dell'Unione e creare occasioni di solidarietà, impegno sociale e volontariato a livello dell'Unione (art. 2).

Il programma si articola in due componenti: (a) **memoria e cittadinanza europea**; (b) **impegno democratico e partecipazione civica**, descritte nell'allegato alla proposta. Le due componenti sono completate da azioni orizzontali per l'analisi, la divulgazione e lo sfruttamento dei risultati dei progetti (**azioni di "valorizzazione"**).

Per raggiungere i propri obiettivi, il **programma finanzia tra l'altro i seguenti tipi di azioni**, attuate a livello transnazionale o con una chiara dimensione europea: riunioni di cittadini, gemellaggi tra città; creazione e funzionamento di partenariati e reti transnazionali; sostegno a organizzazioni d'interesse europeo generale; incontri e dibattiti sulle questioni della cittadinanza facendo uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione e/o dei media sociali; eventi al livello dell'Unione; dibattiti/studi e interventi su momenti cruciali della storia europea, in particolare per mantenere viva la memoria dei crimini commessi sotto il nazismo e lo stalinismo; riflessione/dibattiti su valori comuni; iniziative di informazione sulle istituzioni dell'Unione europea e sul loro funzionamento; azioni destinate a sfruttare e a valorizzare i risultati delle iniziative sostenute; studi sulle questioni relative alla cittadinanza e alla partecipazione civica; sostegno a strutture di informazione o di consulenza negli Stati membri (art. 3).

Il programma sarà attuato tramite **sovvenzioni di funzionamento e sovvenzioni d'azione** basate su inviti a presentare proposte e tramite **contratti di servizi aggiudicati in esito a gare** (art. 4).

Per quanto riguarda la partecipazione al programma, possono partecipare gli Stati membri, i paesi in via di adesione, i paesi candidati e potenziali candidati, nonché i paesi dell'EFTA parti dell'accordo sullo Spazio economico europeo (art. 5).

Secondo l'art. 6 della proposta, il programma è aperto a tutti i soggetti interessati a promuovere l'integrazione europea, in particolare a enti e organizzazioni locali, centri di ricerca sulle politiche pubbliche europee, gruppi di cittadini e altre organizzazioni della società civile (ad esempio associazioni di reduci), istituti di istruzione e ricerca.

La dotazione finanziaria per l'attuazione del programma "L'Europa per i cittadini" è di **229 milioni di euro** a prezzi correnti (art. 12).

Nella relazione, infine, si precisa che, ai fini dell'attuazione del programma, è facoltà della Commissione europea incaricare, sulla base di un'analisi costi/benefici, un'**agenzia esecutiva esistente** come previsto dal regolamento (CE) n. 58/2003 del Consiglio, del 19 dicembre 2002, che definisce lo statuto delle agenzie esecutive incaricate dello svolgimento di alcuni compiti relativi alla gestione dei programmi comunitari.