

CONV 71/02

NOTA

del: Sig. Inigo Méndez de Vigo

ai: membri della Convenzione

Oggetto: Mandato del gruppo di lavoro sul principio di sussidiarietà

Si acclude una nota sul tema in oggetto, destinata ad agevolare le discussioni del gruppo di lavoro sul principio di sussidiarietà.

GRUPPO I: "Sussidiarietà"

Presidente: Méndez de Vigo

Come garantire nella maniera più efficace il controllo del rispetto del principio di sussidiarietà ?

Occorre creare un meccanismo o una procedura di controllo?

Tale procedura deve essere di natura politica e/o giurisdizionale?

I. Introduzione

Scopo della presente nota è precisare il mandato del gruppo di lavoro sul principio di sussidiarietà. Tale mandato si situa nel quadro dell'esame della questione della delimitazione delle competenze tra l'Unione europea e gli Stati membri enunciata nelle dichiarazioni di Nizza e di Laeken sul futuro dell'Unione europea. Il principio di sussidiarietà è in effetti un principio filosofico trasferito dalla dottrina sociale della Chiesa al federalismo tedesco nel 1949 e al diritto comunitario nel 1992, in virtù del quale ciò che un'unità minore può fare in maniera sufficiente non deve essere compiuto dall'unità più grande a meno che questo non comporti un migliore risultato. Tale principio deve di conseguenza essere inteso come uno strumento per determinare quando l'Unione debba agire nei settori che non sono di sua esclusiva competenza (ossia gran parte dei settori di attività dell'Unione).

II. Il principio di sussidiarietà nei trattati

Il principio di sussidiarietà è stato introdotto nel trattato CE dal trattato di Maastricht come principio di carattere generale applicabile a tutti i settori di competenza non esclusiva (cfr. articolo 5 del TCE, ex articolo 3 B) ¹.

Conformemente alle conclusioni del Consiglio europeo di Birmingham del 16 ottobre 1992, il Consiglio europeo di Edimburgo dell'11 e 12 dicembre 1992 ha definito un approccio generale per quanto riguarda l'applicazione del principio di sussidiarietà. Tale approccio generale è stato in gran parte ripreso dal Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità

¹ In origine il principio di sussidiarietà era espressamente menzionato nel trattato unicamente nel settore dell'ambiente (cfr. Articolo 130R, paragrafo 4, soppresso con l'entrata in vigore del TUE).

allegato al trattato CE mediante trattato di Amsterdam, che definisce tra l'altro criteri particolareggiati per l'applicazione del principio di sussidiarietà da parte delle istituzioni comunitarie che partecipano alla procedura legislativa.

Detto protocollo prevede anche degli obblighi per le istituzioni, in primo luogo per la Commissione, che deve motivare le sue proposte legislative nei confronti del principio di sussidiarietà. Tale motivazione deve essere esaminata dal legislatore comunitario, che deve tener conto del principio di sussidiarietà nell'arco di tutta la procedura legislativa. La Commissione deve inoltre presentare ogni anno al Consiglio europeo, al Parlamento europeo ed al Consiglio una relazione sull'applicazione dell'articolo 5 del trattato.

Ciò detto, alcuni ritengono che l'introduzione del principio di sussidiarietà nel trattato e l'adozione del protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità non abbiano dato i risultati sperati e che considerazioni politiche o di urgenza abbiano spesso avuto il sopravvento sul rispetto del principio di sussidiarietà.

III. Questioni da sottoporre all'esame del gruppo

Le questioni che il gruppo dovrà esaminare segnatamente si riferiscono sia all'applicazione del principio di sussidiarietà sia al controllo del rispetto di tale principio.

1. Applicazione del principio di sussidiarietà

Il protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità prevede dei criteri per l'applicazione del principio di sussidiarietà relativi al contenuto dell'azione, alla sua forma, nonché alla natura ed alla portata dell'azione comunitaria.

Il gruppo dovrà esaminare se i criteri stabiliti nel protocollo summenzionato siano sufficienti, se debbano essere precisati ulteriormente o se nuovi criteri debbano essere aggiunti.

2. Controllo dell'applicazione del principio di sussidiarietà

Il controllo del rispetto del principio di sussidiarietà costituirà la questione principale che il gruppo dovrà esaminare. Nella sessione plenaria del 15 e 16 aprile, un'ampia maggioranza di intervenuti si è pronunciata a favore dell'attuazione di meccanismi di controllo più efficaci dei principi di delimitazione di competenze e di sussidiarietà. Tali controlli possono essere di natura politica e giurisdizionale ed il gruppo dovrà esaminare l'efficacia dei controlli attuali, nonché i modi per rafforzarli. Dovrà essere esaminata anche la questione dell'eventuale creazione di un organo "ad hoc" per effettuare tale controllo.

a) Il controllo politico del principio di sussidiarietà

Attualmente il controllo politico del principio di sussidiarietà è esercitato in larga misura dalle istituzioni che partecipano alla procedura legislativa, in quanto il protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità impone loro degli obblighi in tal senso. I Parlamenti nazionali esercitano tale controllo nella misura in cui hanno la possibilità di controllare la presa di posizione dei rispettivi governi in sede di Consiglio.

Il gruppo dovrà in primo luogo esaminare se e in quale misura gli obblighi di cui al protocollo summenzionato siano stati rispettati, e qualora ciò non sia avvenuto, come autodisciplinare le istituzioni comunitarie che partecipano alla procedura legislativa affinché applichino in modo più efficace il principio di sussidiarietà. Le vie da esplorare sono svariate: prevedere un "garante della sussidiarietà" presso ciascun membro del Consiglio europeo, nonché presso il Parlamento europeo, incaricato di verificare ed esprimere un parere interno in tempo utile sulla conformità delle proposte di atti legislativi al principio di sussidiarietà; oppure chiedere alla Commissione di inserire una "scheda sussidiarietà" in ciascuna proposta di atto legislativo altre opzioni possono essere esaminate.

Il gruppo dovrà inoltre esaminare se occorra rafforzare il controllo dell'applicazione del principio di sussidiarietà da parte dei Parlamenti nazionali, mediante la loro partecipazione alla procedura legislativa (taluni hanno accennato in proposito alla possibilità di includere rappresentanti dei Parlamenti nazionali nella delegazione di uno Stato membro in seno al Consiglio) o mediante un rafforzamento del loro controllo nella posizione che i rispettivi governi assumeranno in sede di Consiglio. Il rafforzamento del ruolo della COSAC in tale controllo potrebbe anch'esso essere preso in considerazione.

Infine, il gruppo dovrà esaminare la necessità di creare un organo "ad hoc" con il compito di controllare il rispetto del principio di sussidiarietà e, in caso affermativo, avanzare proposte riguardo alla sua composizione (Parlamenti nazionali? Comitato paritetico Parlamento europeo/Parlamenti nazionali? Altri?), nonché sui poteri ed il ruolo di un organo siffatto: poteri consultivi o decisionali? Controllo "a priori" prima dell'esame di una proposta da parte del Consiglio o durante tutto l'arco della procedura legislativa? Potere di chiedere a posteriori una seconda deliberazione del Consiglio qualora si ritenga violato il principio di sussidiarietà? Parere conforme per l'articolo 308 la cui portata sarebbe ridotta? Altri poteri?

b) Controllo giurisdizionale

Attualmente il controllo giurisdizionale è esercitato dalla Corte di giustizia e dai tribunali nazionali. Tenuto conto della natura essenzialmente politica del principio di sussidiarietà e del notevole margine di discrezionalità di cui dispone il legislatore nell'applicazione di tale principio, la Corte, allorché è adita su questioni relative al mancato rispetto di tale principio, si limita essenzialmente a constatare l'esistenza di una motivazione quanto al rispetto del principio di sussidiarietà.

Una prima questione che sarà sottoposta all'esame del gruppo riguarderà l'opportunità di rafforzare il controllo giurisdizionale del principio di sussidiarietà e, in caso affermativo, con quali strumenti ed in quale fase. Per quanto riguarda gli strumenti, taluni hanno fatto riferimento alla possibilità di creare una sezione "sussidiarietà" in seno alla Corte di giustizia o alla creazione di un meccanismo di cooperazione tra la Corte di giustizia e le Corti costituzionali nazionali. Altri chiedono l'inclusione nel controllo giurisdizionale della Corte degli atti che rientrano nei titoli V e VI del TUE. Si potrebbe inoltre prendere in considerazione l'eventuale introduzione di un controllo giurisdizionale o semi-giurisdizionale "ex ante", sul modello di quanto esiste in taluni Stati membri.

In secondo luogo, il gruppo dovrà esaminare la necessità di un eventuale ampliamento del potere di adire la Corte per quanto riguarda l'introduzione di un ricorso di annullamento in seguito alla violazione dei principi di sussidiarietà e di delimitazione delle competenze. Attualmente la legittimazione attiva per adire la Corte di giustizia nel quadro di un ricorso di questo genere è limitata ai diretti interessati, agli Stati membri, al Consiglio o alla

Commissione (nonché al Parlamento europeo dopo l'entrata in vigore del trattato di Nizza). Potrebbe essere presa in considerazione l'estensione di tale diritto di ricorso ai Parlamenti nazionali (o a un organo "ad hoc" composto di membri dei Parlamenti nazionali qualora questo fosse creato) per violazione dei principi di delimitazione delle competenze. Taluni hanno inoltre evocato la possibilità di attribuire tale diritto al Comitato delle regioni o alle entità costituzionali le cui competenze legislative siano messe in discussione.

La soluzione che si riuscirà a trovare alla questione dell'applicazione e del controllo del principio di sussidiarietà sarà la chiave per garantire una migliore ripartizione e definizione delle competenze conformemente alle dichiarazioni di Nizza e di Laeken sul futuro dell'Unione europea.
