

CONV 156/02

WG I 5

**NOTA**

---

del: Segretariato

alla: Gruppo I "Sussidiarietà"

---

Oggetto: Resoconto sommario della riunione del 25 giugno 2002

---

La terza riunione del Gruppo I è stata dedicata al proseguimento dell'esame della questione dell'applicazione del principio di sussidiarietà da parte del Consiglio, con la partecipazione del Sig. Jean-Claude Piris, giureconsulto e direttore generale del Servizio giuridico del Consiglio, nonché alla questione del controllo giurisdizionale del principio di sussidiarietà, con la partecipazione del Sig. Francis Jacobs, avvocato generale della Corte di giustizia.

**Applicazione del principio di sussidiarietà da parte del Consiglio**

Il Sig. Piris ha ricordato i tre strumenti che consentono di prevenire una centralizzazione normativa a livello europeo che può essere percepita come eccessiva: il principio di attribuzione delle competenze, il principio di sussidiarietà e il principio di proporzionalità. La conformità di un atto normativo a ciascuno di questi tre principi forma oggetto di un esame a posteriori.

L'esame del primo principio, ossia se il trattato conferisca o no una competenza ad agire all'Unione, è una questione oggettiva di carattere giuridico alla quale si deve rispondere in funzione dei poteri d'azione attribuiti all'Unione dalle disposizioni del trattato.

Il principio di sussidiarietà non si riferisce invece all'esistenza di una competenza, ma al suo esercizio: quando la Comunità dispone di una competenza deve esercitarla soltanto se l'obiettivo può essere realizzato meglio sia a livello comunitario che a livello degli Stati membri. Il principio di

sussidiarietà è dunque un principio essenzialmente politico, di carattere soggettivo, che richiede un giudizio di valore rientrante nel potere di valutazione delle istituzioni.

Infine, il principio di proporzionalità si riferisce alla portata e all'intensità dell'azione delle istituzioni.

Il Sig. Piris ha quindi ricordato che l'esame del principio di sussidiarietà è strettamente legato all'esame di merito. Per questo motivo, il Consiglio valuta spesso il rispetto del principio di sussidiarietà modificando un progetto di atto per renderlo meno particolareggiato o lasciando più opzioni agli Stati membri per la sua applicazione. Il Sig. Piris ha tuttavia rilevato che, per quanto concerne il mercato interno, gli Stati membri condizionano spesso l'apertura delle loro frontiere all'esistenza di un adeguato livello di fiducia, il che porta spesso a regolamentazioni eccessivamente dettagliate visto che gli Stati membri tendono a chiedere di riprendere la rispettiva regolamentazione nazionale nella normativa comunitaria piuttosto che a definire una soglia minima di esigenze comunitarie.

Tenuto conto del carattere largamente soggettivo del principio di sussidiarietà, il Sig. Piris è del parere che si debba evitare di politicizzare il relativo controllo giurisdizionale chiedendo alla Corte di giustizia, o ad altro organo giurisdizionale da creare, di pronunciarsi sulla sussidiarietà al di fuori dell'ambito normale del controllo della conformità degli atti in vigore con il trattato. Egli ritiene, in ogni caso, che un eventuale controllo del principio di sussidiarietà debba intervenire al termine dei lavori del legislatore anziché all'inizio, visto che in molti casi il legislatore modifica sensibilmente le proposte che gli sono presentate dalla Commissione.

Il Sig. Piris ha attirato l'attenzione sulle delicate questioni connesse con l'eventuale creazione di un nuovo organo di controllo del principio di sussidiarietà: composizione, tempi e modalità di decisione, modalità di ricorso a tale organo e carattere vincolante o meno dei pareri o delle decisioni emessi dal medesimo, ecc..

Il Sig. Piris ha infine menzionato la possibilità alternativa che i capi di Stato o di governo e i presidenti del Parlamento europeo e della Commissione nominino ciascuno un responsabile per la sussidiarietà incaricato di avvisarli di eventuali inosservanze del principio di sussidiarietà.

### **Controllo giurisdizionale del principio di sussidiarietà**

L'avvocato generale Jacobs ha ricordato che il principio di sussidiarietà non è stato invocato molto spesso dinanzi alla Corte di giustizia. La Corte infatti, mentre ha annullato degli atti per violazione del principio di attribuzione delle competenze o di proporzionalità, mai ha disposto annullamenti per violazione del principio di sussidiarietà.

Nel valutare se il principio di sussidiarietà sia stato osservato la Corte tende soprattutto ad accertare se le istituzioni abbiano assolto il loro compito di pronunciarsi, anche solo implicitamente, sul rispetto di tale principio. La valutazione della Corte non riguarda però il merito, salvo in caso di violazione manifesta.

Per quanto riguarda l'eventuale istituzione di un meccanismo di controllo giurisdizionale del principio di sussidiarietà anteriormente all'entrata in vigore di un atto, l'intervento dell'avvocato generale si è limitato ad orientamenti di carattere del tutto preliminare, dato che la Corte non ha ancora tenuto discussioni approfondite in proposito.

L'avvocato generale ha anzitutto fatto presente che qualsiasi controllo della Corte sul principio di sussidiarietà anteriormente all'entrata in vigore di un atto giuridico potrebbe essere interpretato come una sua partecipazione alla procedura legislativa, e non è questo che la Corte auspica. Pertanto essa non è particolarmente favorevole a un siffatto controllo. A norma del trattato, infatti, la Corte esercita un controllo anteriormente all'entrata in vigore di un atto soltanto per gli accordi internazionali. Si tratta di un caso con una particolare specificità, perché sarebbe difficile esercitare il controllo giurisdizionale una volta che l'accordo è entrato in vigore.

L'avvocato generale ha poi segnalato che istituendo un controllo giurisdizionale anteriore all'entrata in vigore di un atto s'incontrerebbe la difficoltà di dover valutare in momenti diversi il rispetto del principio di sussidiarietà e i principi di attribuzione delle competenze e di proporzionalità, in considerazione del legame che le unisce.

L'avvocato generale ha infine affermato che s'incontrerebbero difficoltà anche affidando il controllo giurisdizionale del principio di sussidiarietà a due organi giurisdizionali diversi - uno prima dell'entrata in vigore e l'altro dopo - a causa del rischio di conflitto fra essi.

Ad esempio, il Consiglio costituzionale francese esercita il controllo di costituzionalità anteriormente all'entrata in vigore di un atto, ma perché non esiste il controllo di costituzionalità una volta che l'atto è entrato in vigore.

L'avvocato generale non muove obiezioni alla possibilità di prevedere nel trattato un controllo politico del principio di sussidiarietà anteriormente all'entrata in vigore di un atto. L'introduzione di siffatto meccanismo di controllo non escluderebbe infatti il controllo giurisdizionale successivo all'entrata in vigore dell'atto.

L'avvocato generale ha suggerito inoltre la possibilità di corredare gli atti normativi di un promemoria o una scheda inerente al principio di sussidiarietà, in cui illustrare con maggiore dettaglio rispetto al preambolo i motivi che hanno spinto il legislatore a adottare l'atto. Il promemoria potrebbe essere reso pubblico contestualmente all'atto normativo.

L'avvocato generale ha altresì precisato che la Corte non ritiene per il momento necessario dotarsi di una sezione speciale per le questioni relative al principio di sussidiarietà (ma che, qualora se ne ravvisasse l'esigenza, sarebbero prese le misure organizzative necessarie).

Il Sig. Mendez de Vigo ha concluso che il controllo del principio di sussidiarietà è una questione principalmente politica, da non confondere con quella del controllo giurisdizionale. È necessario un esame approfondito dell'eventuale istituzione di un meccanismo di controllo politico, in quanto si tratterebbe di un meccanismo politico di controllo sull'azione del legislatore.

Il Sig. Mendez de Vigo ha infine rammentato ai membri del Gruppo che possono trasmettere contributi scritti e ha annunciato che una bozza preliminare di relazione su questo tema sarà distribuita prima delle vacanze estive.

---