

**CONV 286/02**

**WGI 15**

**RELAZIONE**

---

del:	Presidente del Gruppo I "Sussidiarietà"
ai:	Membri del Gruppo I "Sussidiarietà"
Oggetto:	Conclusioni del Gruppo

---

Conformemente al mandato impartitogli (doc. CONV 71/02), il Gruppo ha dedicato varie riunioni all'esame del principio di sussidiarietà in uno spirito di efficacia, trasparenza e democrazia. Nel corso di tali riunioni sono stati ascoltati diversi esperti in materia <sup>1</sup>.

Le discussioni del Gruppo hanno consentito di pervenire a un consenso su alcuni orientamenti e principi (parte I).

Su tale base, il Gruppo ha concordato una serie di proposte intese a migliorare l'applicazione e il controllo del principio di sussidiarietà (parte II).

Infine, il Gruppo ha constatato che alcune misure di carattere generale, il cui esame dettagliato esulava tuttavia dal suo mandato, potrebbero facilitare l'applicazione e il controllo del principio di sussidiarietà (parte III).

**I. Principi e orientamenti delineati riguardo all'applicazione e al controllo del Principio di sussidiarietà**

- 1) È emerso che il principio di sussidiarietà attualmente è già oggetto di esame da parte delle istituzioni che partecipano alla procedura legislativa sulla base dei criteri stabiliti nel trattato e in particolare nel protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. Il principio di sussidiarietà è inoltre soggetto al controllo giurisdizionale «ex post» da parte della Corte di giustizia. Nonostante ciò il Gruppo ritiene che possa ancora essere migliorato sia sotto il profilo dell'applicazione che del controllo.
- 2) Tuttavia i miglioramenti apportati non dovrebbero appesantire, allungare o bloccare il processo decisionale in seno alle istituzioni. Pertanto, il Gruppo considera opportuno evitare la creazione di un organo «ad hoc» incaricato di controllare l'applicazione del principio di sussidiarietà.
- 3) Il Gruppo ha rilevato che alcuni dei miglioramenti richiederebbero una modifica del trattato, in particolare del protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.
- 4) Il Gruppo ha tenuto a garantire che i miglioramenti proposti possano essere efficaci indipendentemente dalla specifica struttura istituzionale di ciascuno Stato membro. Nel contempo ha fatto in modo di evitare che essi interferiscano con eventuali dibattiti istituzionali a livello nazionale.
- 5) Il Gruppo ritiene che, essendo il principio di sussidiarietà un principio di natura essenzialmente politica - la cui attuazione comporta un margine discrezionale importante per le istituzioni (valutare se la realizzazione in comune degli obiettivi possa avvenire "meglio" a livello europeo o a un altro livello) - il controllo del suo rispetto dovrebbe essere di tipo prettamente politico e intervenire prima dell'entrata in vigore dell'atto in questione.

---

<sup>1</sup> Cfr. l'elenco delle audizioni, riportato nell'allegato I.

- 6) Il Gruppo ritiene inoltre che al controllo politico «ex ante» del principio di sussidiarietà debbano essere associati in primo luogo i parlamenti nazionali. In tal senso, il Gruppo reputa che occorra rafforzare il controllo esercitato dai parlamenti nazionali nei confronti dei rispettivi governi con riguardo alla definizione, da parte di questi ultimi, di una posizione sulle questioni comunitarie. Questo orientamento sembra ampiamente condiviso anche in seno al Gruppo della Convenzione "Ruolo dei parlamenti nazionali", presieduto dalla sig.ra Stuart, con cui il Gruppo "Sussidiarietà" ha tenuto una riunione congiunta e che intende elaborare un codice di condotta al riguardo.

I membri del Gruppo ritengono necessario, tuttavia, istituire un meccanismo «ad hoc» che consenta ai parlamenti nazionali di partecipare più attivamente al controllo del rispetto della sussidiarietà, garantendo nel contempo che tale meccanismo sia flessibile, non abbia l'effetto di allungare o di bloccare il processo legislativo, né dia luogo a una nuova burocrazia.

- 7) Il Gruppo concorda sul fatto che il controllo «ex post» della sussidiarietà dovrebbe essere invece di natura giurisdizionale. Al riguardo è opportuno ampliare le condizioni di deferimento alla Corte di giustizia.

Sulla base di questi principi il Gruppo ha elaborato le proposte riportate in appresso al fine di migliorare l'applicazione e il controllo del principio di sussidiarietà.

## **II. Proposte del Gruppo alla Convenzione**

Tra i membri del Gruppo si è delineato un ampio accordo per presentare alla Convenzione delle proposte articolate attorno a tre principi:

- a) rafforzare la presa in considerazione e l'applicazione del principio di sussidiarietà da parte delle istituzioni che partecipano al processo legislativo (ossia il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione) durante la fase di elaborazione e di esame delle proposte di atti legislativi;

- b) istituire un meccanismo di allarme preventivo «early warning system» di natura politica volto a rafforzare il controllo del rispetto del principio di sussidiarietà da parte dei parlamenti nazionali;
  - c) estendere le possibilità di ricorso alla Corte di giustizia per inosservanza del principio di sussidiarietà.
- a) **Rafforzare l'applicazione del principio di sussidiarietà nella fase di elaborazione e di proposta di un atto legislativo da parte delle istituzioni che partecipano al processo legislativo**

Il Gruppo ritiene che il principio di sussidiarietà possa essere applicato tanto più efficacemente quanto più precocemente se ne tiene conto nel processo legislativo.

Nella fase di elaborazione di una proposta di atto legislativo, la responsabilità del rispetto della sussidiarietà spetta alla Commissione, cui compete di consultare il più rapidamente possibile tutte le parti in causa (segnatamente gli Stati membri, il mondo economico, gli enti locali e territoriali, le parti sociali) che possono essere interessate direttamente o indirettamente, a seconda dei casi, dall'atto legislativo previsto o in corso di elaborazione. Nel formulare la sua proposta di carattere legislativo, la Commissione dovrebbe rispettare obblighi rafforzati e specifici in materia di giustificazione riguardo alla sussidiarietà. Pertanto, ogni proposta legislativa dovrebbe comportare una scheda "sussidiarietà" contenente elementi circostanziati che consentano di formulare una valutazione riguardo al rispetto del principio di sussidiarietà. Tale scheda dovrebbe fornire elementi di valutazione del suo impatto finanziario nonché delle sue conseguenze - quando si tratta di una direttiva - sulla regolamentazione che sarà attuata dagli Stati membri (a livello nazionale o a un altro livello).

Onde concretizzare tali proposte sarebbe necessario modificare il protocollo sulla sussidiarietà attualmente allegato al trattato.

La presentazione del programma legislativo annuale della Commissione rappresenta un momento importante per permettere un primo dibattito sulla sussidiarietà. Pertanto, il Gruppo propone che tale programma sia dibattuto dal Parlamento europeo e dai parlamenti nazionali.

*Il Gruppo ha inoltre esaminato la possibilità di istituire, in seno alla Commissione, "un signor o una signora sussidiarietà " o un Vicepresidente specificamente incaricato di provvedere al rispetto del principio di sussidiarietà da parte della sua istituzione, il quale esaminerebbe obbligatoriamente ogni proposta di carattere legislativo. Questa persona assicurerebbe uno sguardo esterno rispetto ai servizi responsabili dell'elaborazione delle proposte e potrebbe essere ascoltata, se necessario, dai parlamenti nazionali. Tuttavia, sebbene comporti alcuni vantaggi (in particolare quello di rafforzare l'applicazione del principio di sussidiarietà da parte della Commissione e di consentire ai parlamenti nazionali di disporre di un interlocutore unico e specifico in seno alla Commissione, che potrebbe essere ascoltato nelle capitali), questa proposta non ha ottenuto in seno al Gruppo un sostegno sufficiente per essere presentata. È stato sottolineato, in particolare, che ciascun Commissario deve essere responsabile del rispetto del principio di sussidiarietà nei settori di sua competenza e che spetta alla Commissione decidere la propria organizzazione interna.*

**b) Istituire un meccanismo di "allarme preventivo" («early warning system»), che consenta una partecipazione diretta dei parlamenti nazionali al controllo del rispetto del principio di sussidiarietà**

Il Gruppo propone la creazione di un nuovo meccanismo di controllo politico «ex ante» che coinvolga i parlamenti nazionali. Va notato il carattere innovativo e audace di tale proposta, che associa per la prima volta nella storia della costruzione europea i parlamenti nazionali al processo legislativo europeo.

Siffatto meccanismo consentirebbe ai parlamenti nazionali di controllare la corretta applicazione del principio di sussidiarietà da parte delle istituzioni che partecipano al processo legislativo attraverso una relazione diretta con le istituzioni comunitarie. Concretamente, il Gruppo propone di prevedere nel trattato che:

- la Commissione trasmetta direttamente a ciascun parlamento nazionale<sup>2</sup> nel momento in cui le trasmette al legislatore comunitario (Consiglio e Parlamento), le sue proposte di carattere legislativo (attualmente il protocollo sui parlamenti nazionali affida tale compito ai governi);

---

<sup>2</sup> Con l'espressione "Ciascun parlamento nazionale" s'intende ciascuna camera del medesimo parlamento quando quest'ultimo è composto di due camere, come nel caso della stragrande maggioranza degli Stati membri attuali o dei paesi candidati.

- entro un termine di sei settimane a partire dalla data di trasmissione e prima dell'avvio della procedura legislativa propriamente detta, ogni parlamento nazionale possa formulare un parere motivato circa il rispetto del principio di sussidiarietà nella proposta in questione. Tale parere dovrebbe essere espressione di una maggioranza e impegnare l'intero parlamento secondo modalità da esso determinate. Tale parere motivato sarebbe trasmesso ai Presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione. Esso dovrebbe riguardare esclusivamente la questione del rispetto della sussidiarietà (e non il merito della proposta in questione) e potrebbe avere carattere generale o riguardare soltanto una disposizione specifica della proposta esaminata. Potrebbe inoltre richiamare l'attenzione del legislatore comunitario sul rischio di violazione del principio di sussidiarietà qualora una determinata disposizione fosse modificata in un senso o in un altro nel corso del processo legislativo.

Le conseguenze di tali pareri sul seguito della procedura legislativa potrebbero essere calibrate in funzione del numero e del contenuto dei pareri motivati ricevuti:

- qualora, entro il termine stabilito di sei settimane, il legislatore comunitario ricevesse solo un numero limitato di pareri, dovrà motivare ulteriormente e in modo dettagliato l'atto in relazione all'aspetto della sussidiarietà;
- qualora, entro il termine stabilito di sei settimane, il legislatore ricevesse un numero significativo di pareri provenienti da un terzo dei parlamenti nazionali, la Commissione dovrà riesaminare la sua proposta. Il riesame potrà indurre la Commissione a mantenere la proposta, a modificarla o a ritirarla.

Questo dispositivo di "allarme preventivo" pone tutti i parlamenti nazionali su un piano di parità. Esso favorirebbe l'esame delle proposte legislative della Commissione da parte dei parlamenti nazionali in relazione al principio di sussidiarietà e assicurerebbe che il legislatore dell'Unione (Consiglio e Parlamento) tenga meglio conto delle preoccupazioni eventualmente emerse da tale esame. Al contempo, evitando la creazione di un nuovo organo, il dispositivo tiene conto degli avvertimenti rivolti dal Gruppo circa il rischio di un appesantimento dell'architettura istituzionale e della procedura legislativa o di un nuovo sviluppo di una burocrazia macchinosa.

Vari membri del Gruppo hanno osservato che la convocazione del comitato di conciliazione (articolo 251 del TCE) può parimenti rappresentare un buon momento per associare nuovamente i parlamenti nazionali al controllo del principio di sussidiarietà. Il Gruppo propone pertanto che la Commissione invii ai parlamenti nazionali, non appena il comitato di conciliazione è stato convocato, la posizione comune del Consiglio nonché gli emendamenti adottati dal Parlamento europeo.

Ciò consentirebbe ai parlamenti nazionali di far conoscere ai rispettivi governi la loro opinione in merito all'aspetto della sussidiarietà, ma anche di trasmettere, qualora desiderino farlo, alle stesse condizioni indicate in precedenza ed entro il termine stabilito per lo svolgimento della procedura di conciliazione (sei settimane), un parere motivato sull'applicazione del principio di sussidiarietà ai Presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione.

*I membri del Gruppo hanno espresso un ampio consenso sull'insieme delle proposte indicate, benché alcuni avessero inizialmente appoggiato la creazione di un organo "ad hoc" incaricato di controllare l'applicazione del principio di sussidiarietà.*

**c) Estendere il diritto di ricorso alla Corte di giustizia per inosservanza del principio di sussidiarietà.**

Il Gruppo ha convenuto che il controllo giurisdizionale «ex post» effettuato dalla Corte di giustizia in materia di rispetto del principio di sussidiarietà potrebbe essere rafforzato. Onde tenere conto della natura essenzialmente politica del controllo della sussidiarietà, è importante collegare la possibilità di introdurre un ricorso per violazione del principio di sussidiarietà all'attivazione, da parte dei parlamenti nazionali, della procedura di allarme preventivo sopra proposta. Il ricorso alla procedura giurisdizionale dovrebbe essere autorizzato solo in casi limitati e verosimilmente eccezionali, una volta che la fase politica si sia conclusa senza che sia stato possibile trovare una soluzione soddisfacente per il parlamento o i parlamenti nazionali.

Per questa ragione il Gruppo propone di consentire ai parlamenti nazionali (o ad una loro camera in caso di parlamento bicamerale), che hanno formulato un parere motivato nel quadro del sistema di allarme preventivo («early warning system»)<sup>3</sup> descritto in precedenza, di adire la Corte di giustizia delle Comunità europee per violazione del principio di sussidiarietà.

Il gruppo propone inoltre un'innovazione conferendo anche al Comitato delle regioni, organo consultivo competente a rappresentare a livello europeo l'insieme degli enti regionali e locali esistenti nell'Unione, il diritto di adire la Corte di giustizia per violazione del principio di sussidiarietà. Tale ricorso verterebbe sulle proposte presentate al Comitato delle regioni ai fini di un parere, quando tale parere contiene obiezioni circa il rispetto del principio di sussidiarietà.

*La maggioranza dei membri del Gruppo ritiene tuttavia che il grado e le modalità di associazione degli enti regionali e locali ai lavori di elaborazione della legislazione comunitaria debbano essere determinati esclusivamente in ambito nazionale. Essi hanno affermato che il meccanismo proposto in questo documento non impedisce, se del caso, la consultazione a livello nazionale delle assemblee regionali o locali. Qualsiasi altro approccio rischierebbe inoltre di compromettere l'equilibrio raggiunto a livello europeo tra gli Stati membri. Per queste ragioni il Gruppo non ha accolto la proposta di accordare il diritto di ricorso dinanzi alla Corte di giustizia per violazione del principio di sussidiarietà alle regioni che, nel quadro dell'organizzazione istituzionale nazionale, hanno competenze legislative.*

*Il Gruppo ha altresì esaminato la possibilità di istituire presso la Corte di giustizia una camera ad hoc incaricata delle questioni di sussidiarietà. Ha tuttavia rilevato che spetterebbe alla Corte stessa adottare le misure organizzative necessarie.*

---

<sup>3</sup> Può trattarsi quindi di un parere motivato emanato all'inizio della procedura o in occasione di un comitato di conciliazione.



Infine il Gruppo ha valutato la possibilità di istituire un meccanismo giurisdizionale “ex ante” (tra l’adozione dell’atto comunitario e la sua entrata in vigore) che si ispirerebbe a talune disposizioni degli Stati membri in materia di controllo della costituzionalità delle leggi. Tale possibilità è stata successivamente scartata in considerazione del fatto che l’introduzione di un controllo giurisdizionale nella fase legislativa equivarrebbe a privare il controllo della sussidiarietà del suo carattere eminentemente politico. Inoltre il Gruppo ritiene che un controllo giurisdizionale del rispetto del principio di sussidiarietà in una fase diversa dal controllo del rispetto di altri principi, come ad esempio quelli di attribuzione delle competenze o di proporzionalità, sarebbe di difficile attuazione.

### **III. Orientamenti**

Il Gruppo ha convenuto che le proposte sopra delineate non esauriscono la problematica connessa con la sussidiarietà.

Ricorda in particolare che, poiché l'esercizio delle competenze si fonda sul principio di sussidiarietà, una migliore suddivisione delle competenze, più chiara e trasparente per il cittadino, sarà un elemento determinante ai fini di una migliore applicazione del principio di sussidiarietà. In tale contesto, il lavoro svolto nell'ambito, del Gruppo presieduto dal Sig. Christophersen riveste un'importanza particolare.<sup>4</sup>

Il Gruppo ricorda parimenti che il protocollo sui parlamenti nazionali dovrebbe essere rafforzato onde favorire un controllo dei parlamenti nazionali sui rispettivi governi in relazione al rispetto del principio di sussidiarietà. Pertanto il Gruppo invita i parlamenti nazionali a esercitare pienamente le loro competenze al riguardo.

---

<sup>4</sup> La recente risoluzione del Parlamento europeo del 16 maggio 2002 (relazione Lamassoure) costituisce a questo proposito una base di riflessione particolarmente apprezzata.

Il Gruppo ritiene inoltre che una semplificazione degli atti legislativi di cui l'Unione dispone, nonché un chiarimento dei loro effetti, favorirebbe l'applicazione e il controllo del principio di sussidiarietà, in particolare perché renderebbe più semplice determinare se l'attuazione di tali atti rientri tra le competenze della Comunità o degli Stati membri. A questo proposito, sarebbe opportuno differenziare nel trattato gli atti di carattere legislativo da quelli di carattere esecutivo. Secondo Secondo il Gruppo, inoltre, detta semplificazione favorirebbe l'applicazione del principio di proporzionalità, in quanto consentirebbe un numero maggiore ricorso ad atti adeguati all'intensità dell'azione necessaria.

Il Gruppo ritiene infine auspicabile che le cause dinanzi alla Corte di giustizia relative a questioni inerenti alla delimitazione delle competenze o alla sussidiarietà vengano decise in tempi il più possibile brevi.

---

**Audizioni svolte**

Il gruppo ha ascoltato vari esperti su questioni relative all'applicazione e al controllo del principio di sussidiarietà:

- il sig. Michel Petite, direttore generale del Servizio giuridico della Commissione, sull'applicazione del principio di sussidiarietà da parte della Commissione;
- il sig. Dietmar Nickel, direttore generale della Direzione generale delle commissioni e delegazioni del Parlamento europeo, sull'applicazione del principio di sussidiarietà da parte del Parlamento europeo;
- il sig. Jos Chabert, ministro ed ex-presidente e membro del Comitato delle regioni, il sig. Henrich Hoffschulte, primo vicepresidente del CCRE (Consiglio dei comuni e delle regioni d'Europa) e il sig. Jeremy Smith, segretario generale del CCRE, sull'applicazione del principio di sussidiarietà nelle relazioni tra enti decentrati e Stati;
- il sig. Jean-Claude Piris, giureconsulto e direttore generale del Servizio giuridico del Consiglio, sull'applicazione del principio di sussidiarietà da parte del Consiglio;
- il sig. Francis Jacobs, avvocato generale presso la Corte di giustizia, sul controllo del principio di sussidiarietà da parte della Corte di giustizia;
- il sig. Jacques Arrighi de Casanova, consigliere di Stato, sul controllo da parte del Consiglio di Stato e del Consiglio costituzionale del rispetto del principio di costituzionalità in Francia;
- il sig. Andreas Maurer, professore associato dell'Università di Colonia, sulle prassi dei parlamenti nazionali in materia di controllo del principio di sussidiarietà.

Dopo ciascuna audizione il gruppo ha tenuto un dibattito sui vari temi trattati negli interventi.