



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 10.6.2011  
COM(2011) 344 definitivo

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE**  
**IN MATERIA DI SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ**  
**(“Legiferare meglio” - 18a relazione riguardante l’anno 2010)**

# RELAZIONE DELLA COMMISSIONE

## IN MATERIA DI SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ

(“Legiferare meglio” - 18a relazione riguardante l’anno 2010)

### 1. INTRODUZIONE

Questa è la diciottesima relazione sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità nell’ambito della legislazione dell’Unione. In conformità del protocollo (n. 2) sull’applicazione di questi principi (qui di seguito il “protocollo”) allegato al Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE), la Commissione è tenuta a riferire ogni anno al Consiglio europeo, al Parlamento europeo, nonché al Consiglio e ai parlamenti nazionali.<sup>1</sup>

La relazione esamina come i due principi in questione vengano attuati dalle varie istituzioni – Commissione, Parlamento europeo, Consiglio e Comitato delle regioni – oltre a illustrare in modo più circostanziato alcune iniziative che hanno sollevato questioni di sussidiarietà. Essa analizza altresì come il meccanismo di controllo della sussidiarietà da parte dei parlamenti nazionali, che costituisce una delle innovazioni introdotte dal Trattato di Lisbona<sup>2</sup>, ha trovato attuazione.

### 2. I PRINCIPI DI SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ

I principi di proporzionalità e sussidiarietà sono sanciti dall’articolo 5 dal trattato sull’Unione europea (TUE).

Il **principio di sussidiarietà** serve a definire la frontiera tra le responsabilità di ciascuno Stato membro e quelle dell’Unione, ovvero a stabilire *a chi spetta agire*. Se l’Unione dispone di una competenza esclusiva in un determinato settore<sup>3</sup>, allora ogni intervento spetta chiaramente all’Unione. Ove si tratti invece di una competenza condivisa tra l’Unione e gli Stati membri<sup>4</sup>, il principio prevede che le iniziative spettino in primo luogo agli Stati membri. L’Unione deve agire solo qualora gli Stati membri non riescano a conseguire un obiettivo in misura sufficiente o se, per ragioni di scala e di efficacia, l’Unione abbia migliori possibilità di conseguirlo.

---

<sup>1</sup> L’obiettivo di “Legiferare con intelligenza” è stato presentato dalla Commissione nella comunicazione COM(2010) 543.

<sup>2</sup> Il Trattato di Lisbona è entrato in vigore il 1° dicembre 2009.

<sup>3</sup> A norma dell’articolo 3 TFUE questi settori sono l’unione doganale, le regole di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno, la politica monetaria nella zona euro, la conservazione delle risorse biologiche del mare e la politica commerciale comune.

<sup>4</sup> A norma dell’articolo 4 TFUE i settori in questione sono il mercato interno, la politica sociale, le politiche di coesione, l’agricoltura e la pesca, l’ambiente, la protezione dei consumatori, i trasporti, le reti transeuropee, l’energia, lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, nonché determinati aspetti di sanità pubblica.

Il **principio di proporzionalità** serve a determinare in quale modo l'Unione debba esercitare le proprie competenze, sia quelle esclusive che quelle condivise, ovvero *quale forma e quale natura l'azione dell'Unione dovrebbe assumere*. Il TUE stabilisce che il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione non devono trascendere quanto è necessario per conseguire gli obiettivi dei trattati. In ogni circostanza va privilegiata la scelta meno restrittiva.

### 3. APPLICAZIONE DI QUESTI PRINCIPI DA PARTE DELLE ISTITUZIONI

Decidere in merito all'opportunità di proporre un'azione a livello dell'Unione (sussidiarietà), ed eventualmente alla portata di tale azione (proporzionalità) è fondamentale per legiferare con intelligenza.<sup>1</sup> Il livello più consono di azione talvolta emerge in sede di elaborazione delle politiche e nel corso dell'iter legislativo interistituzionale.

È essenziale che le riflessioni in materia di sussidiarietà e proporzionalità vengano svolte nella **trasparenza**, perché ciò consente ai vari soggetti di valutare in termini costruttivi la pertinenza delle rispettive posizioni. Pertanto, indipendentemente da dove un'iniziativa trae origine, il progetto di atto legislativo dovrebbe essere accompagnato da una scheda contenente elementi circostanziati che consentano di valutare il rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. In base al protocollo tale scheda dovrebbe contenere elementi di analisi dell'impatto finanziario della proposta, tener conto della necessità di limitare gli oneri finanziari o amministrativi e, qualora si tratti di direttive, precisare le implicazioni per le legislazioni nazionali e regionali. Le conclusioni dovrebbero essere confortate da indicatori qualitativi nonché, ove possibile, quantitativi.

La sussidiarietà **non può facilmente essere verificata** con criteri operativi. Il protocollo, nella versione riveduta dal trattato di Lisbona, non fa più menzione di un esame della conformità, ad esempio sotto il profilo della "necessità" e del "valore aggiunto UE". L'attenzione alle modalità d'applicazione si è invece spostato verso gli aspetti procedurali atti a garantire che tutti i soggetti essenziali abbiano la possibilità di esprimersi. 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.

Una valutazione politica obiettiva **nella fase prelegislativa è importante** per garantire che le proposte affrontino correttamente fin dall'inizio la problematica della sussidiarietà. In sede postlegislativa la Corte di giustizia può essere chiamata a verificare la legalità della legislazione adottata. A tutt'oggi la Corte non ha invalidato alcun provvedimento per inosservanza del principio di sussidiarietà.

#### 3.1. La Commissione

La Commissione, quale autore principale delle proposte legislative in forza del proprio diritto di iniziativa, dovrebbe badare fin dalle prime fasi di elaborazione di una politica a valutare correttamente l'opportunità di proporre un'iniziativa europea, e le sue eventuali modalità.

La Commissione pubblica tabelle di marcia<sup>5</sup> relative alle 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 di impatto (VI). La scheda di sussidiarietà relativa a ciascuna proposta legislativa viene presentata nella relazione introduttiva e rammentata nei considerando della proposta. Quando corredano proposte di notevole impatto le valutazioni procedono a un'analisi estremamente dettagliata dei criteri di sussidiarietà e di proporzionalità. La qualità di tale analisi viene sottoposta al vaglio di un apposito comitato.

Nel 2010, il **comitato VI** ha formulato commenti sui parametri di sussidiarietà e di proporzionalità per oltre la metà dei casi che ha esaminato<sup>6</sup>, individuando tre ambiti prioritari suscettibili di miglioramento.

- Esigenza di **dimostrare in modo più evidente un valore aggiunto UE**. Ad esempio, per l'iniziativa *Sviluppare la dimensione europea dello sport*<sup>7</sup>, il comitato ha manifestato perplessità in quanto il programma di finanziamento è sembrato non sufficientemente motivato. Analogamente, il comitato si è interrogato sul valore aggiunto che potevano offrire provvedimenti a livello dell'Unione per creare un marchio dei prodotti di montagna (che inizialmente figurava nel *pacchetto qualità dei prodotti agricoli*<sup>8</sup>). In entrambi i casi, i servizi competenti hanno deciso di procedere a ulteriori analisi prima di formulare una proposta a livello dell'Unione.
- Esigenza di un'**analisi complessiva dei parametri di sussidiarietà** per iniziative **che estendono la portata di un intervento dell'Unione**. Ciò è avvenuto per varie iniziative adottate all'indomani della crisi finanziaria – modifiche delle direttive sui sistemi di garanzia dei depositi<sup>9</sup> e sui sistemi di indennizzo degli investitori<sup>10</sup>, un'iniziativa relativa alle vendite allo scoperto e ai crediti *default swap*<sup>11</sup>, nonché il libro bianco sui sistemi di garanzia nel settore delle assicurazioni<sup>12</sup>.
- Il comitato ha espresso dubbi a più riprese sul **livello preferenziale di armonizzazione**, stanti le differenze tra le situazioni dei singoli paesi. Ciò è avvenuto per le modifiche al regolamento relativo alle decisioni in materia civile e commerciale<sup>13</sup> e per una proposta di regolamento in materia di effetti patrimoniali delle unioni registrate<sup>14</sup>.

---

<sup>5</sup> Le tabelle di marcia sono consultabili sul sito della Commissione:  
[http://ec.europa.eu/governance/impact/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/governance/impact/index_en.htm).

<sup>6</sup> [http://ec.europa.eu/governance/impact/key\\_docs/docs/sec\\_2011\\_126\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/key_docs/docs/sec_2011_126_en.pdf).

<sup>7</sup> COM(2011) 12; le valutazioni d'impatto e i pareri del comitato VI possono essere consultati sul sito:  
[http://ec.europa.eu/governance/impact/ia\\_carried\\_out/cia\\_2011\\_en.htm](http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/cia_2011_en.htm).

<sup>8</sup> COM(2010) 733.

<sup>9</sup> COM(2010) 368.

<sup>10</sup> COM(2010) 371.

<sup>11</sup> COM(2010) 482.

<sup>12</sup> COM(2010) 370.

<sup>13</sup> COM(2010) 748 (rifusione).

<sup>14</sup> COM(2011) 127.

### 3.2. Parlamenti nazionali

Il meccanismo di controllo dei parametri di sussidiarietà introdotto dal Trattato di Lisbona potenzia il ruolo dei parlamenti nazionali, i quali hanno la facoltà di esprimere i propri pareri in merito alla conformità delle proposte legislative con il principio di sussidiarietà. A seconda del numero di pareri motivati che ritengono una proposta in contrasto col principio di sussidiarietà, il trattato contempla due meccanismi – i cosiddetti “cartellino giallo” e “cartellino arancione”<sup>15</sup>. Entrambi determinano una revisione della proposta legislativa e possono sfociare nella sua modifica o nel suo ritiro.

Dal 2006, nel quadro del dialogo politico<sup>16</sup>, la Commissione trasmette tutte le nuove proposte ai parlamenti nazionali e risponde alle osservazioni formulate nei loro pareri<sup>17</sup>. Dal 1° dicembre 2009, il dialogo politico viene utilizzato contestualmente per il meccanismo di controllo del principio di sussidiarietà. A fine 2010, la Commissione aveva trasmesso 82 progetti di proposte legislative che rientrano nella sfera di applicazione del protocollo e aveva ricevuto 211 pareri. Mentre la massima parte di questi ultimi si concentrava sul contenuto della proposta, 34 formulavano rilievi sotto il profilo della sussidiarietà. Per cinque proposte legislative alla Commissione è pervenuto più di un parere motivato<sup>18</sup>, ma in nessuno di questi casi ci si è neppure avvicinati alla soglia per “il cartellino giallo”.

Alcune reazioni dei parlamenti nazionali hanno altresì evidenziato l’assenza o insufficienza di giustificazione del profilo di sussidiarietà in una serie di proposte della Commissione. Ciò è emerso in particolare per proposte vertenti su modifiche minori alla legislazione vigente. La Commissione prenderà gli opportuni provvedimenti per garantire una specifica giustificazione del profilo di sussidiarietà nella relazione introduttiva di tutte le proposte legislative, ad esempio rammentando e ribadendo l’analisi dei parametri di sussidiarietà condotta in passato.

### 3.3. Parlamento europeo e Consiglio

I legislatori – Parlamento europeo e Consiglio – intervengono al termine della fase prelegislativa. A loro spetta convalidare la conformità di una proposta con i principi di sussidiarietà e di proporzionalità, nonché fornire una giustificazione pertinente qualora una modifica da essi introdotta incida sulla portata dell’azione dell’Unione<sup>19</sup>.

Presso il Consiglio, il comitato dei rappresentanti permanenti dei singoli Stati membri (Coreper) vigila sul rispetto di tali principi<sup>20</sup>. Presso il Parlamento europeo, provvede a verificare la conformità la commissione preposta ai singoli fascicoli legislativi, unitamente alla commissione giuridica.

---

<sup>15</sup> Si veda al riguardo l’articolo 7 del protocollo.

<sup>16</sup> COM(2006) 211. Si veda anche il rapporto del 2010 della Commissione sulle relazioni con i parlamenti nazionali.

<sup>17</sup> Si veda anche il sito:  
[http://ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/relations/relations\\_other/npo/index\\_it.htm](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/index_it.htm).

<sup>18</sup> Cfr. anche l’allegato, mentre per maggiori dettagli si rimanda a IPEX (un sito specifico per gli scambi interparlamentari): <http://www.ipex.eu/ipex/>.

<sup>19</sup> Accordo interistituzionale sulle procedure di attuazione del principio di sussidiarietà (GU C 329 del 6.12.1993, pag. 132).

<sup>20</sup> Decisione del Consiglio 2009/937/UE, GU L 325 dell’11.12.2009, pag. 35.

Il Consiglio e il Parlamento europeo hanno allestito entrambi le proprie procedure per applicare il meccanismo di controllo del principio di sussidiarietà. Le norme di procedura del Parlamento sono state emendate affinché i pareri motivati dei parlamenti nazionali possano essere presi in considerazione nei dibattiti parlamentari<sup>21</sup>. Il Consiglio provvede a consultare i parlamenti nazionali su iniziative avviate da un gruppo di Stati membri<sup>22</sup>.

### 3.4. Comitato delle regioni

Il Comitato delle regioni esprime pareri qualora venga consultato o di propria iniziativa. Il trattato di Lisbona gli conferisce la facoltà di contestare ex post la validità di atti legislativi che possano violare il principio di sussidiarietà, ma solo per settori nei quali è prevista la consultazione del Comitato. Dal 2010 il Comitato ha adeguato il proprio regolamento interno<sup>23</sup> affinché tutti i suoi pareri comportino un esplicito riferimento ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

La rete di monitoraggio sulla sussidiarietà (SMN) del Comitato al termine dello scorso anno contava 113 aderenti regionali. Nel 2010 essa aveva attivato cinque consultazioni mirate. Aveva inoltre varato il primo piano d'azione per individuare le migliori pratiche in materia di applicazione del principio di sussidiarietà nelle regioni e nelle città d'Europa. In aggiunta, il Comitato intende sviluppare ulteriormente la funzionalità della rete per favorire la partecipazione di parlamenti regionali al meccanismo di controllo del principio di sussidiarietà.

Il Comitato ha pubblicato la sua prima relazione annuale sulla sussidiarietà<sup>24</sup>.

### 3.5. La Corte di giustizia

La Corte di giustizia dell'Unione europea, a norma dell'articolo 263 TFUE, è competente per controllare la legittimità degli atti legislativi, con riferimento al rispetto 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.

Se si prescinde dalla sentenza sul *roaming*<sup>25</sup> già trattata nella relazione 2009, non vi sono state nuove cause da registrare.

---

<sup>21</sup> Per il regolamento del Parlamento europeo si veda , <http://www.europarl.europa.eu/sides/getLastRules.do?language=IT&reference=TOC>.

<sup>22</sup> Nel 2010: direttiva sul diritto all'interpretazione e alla traduzione nei procedimenti penali (2010/0801 (COD)), direttiva riguardante l'ordine europeo di indagine penale (2010/0802 (COD)) e direttiva riguardante l'ordine europeo di indagine penale (2010/0817 (COD)).

<sup>23</sup> GU L 6 del 9.1.2010, pag. 14.

<sup>24</sup> <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/news/Pages/CoRSubsidiarityAnnualReport2010.aspx>.

<sup>25</sup> 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 EC n. 717/2007.

#### 4. PRINCIPALI CASI NEI QUALI SONO STATI SOLLEVATI RILIEVISOTTO 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 tra il legislatore e le parti interessate.

##### 4.1. 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*<sup>26</sup>, *sulla protezione del suolo*<sup>27</sup>, *sulla parità di trattamento al di fuori del mondo del lavoro*<sup>28</sup> nonché sui diritti dei consumatori<sup>29</sup>, non vi sono stati sviluppi degni di nota per procedure legislative in corso.

In materia di *diritti dei pazienti relativi all'assistenza sanitaria transfrontaliera*<sup>30</sup>, argomento già evocato nella relazione 2009, dopo lunghe trattative in sede di seconda lettura all'inizio del 2011 si è raggiunto un accordo. Nel corso dell'intera procedura il principale oggetto di preoccupazione era il complesso equilibrio da trovare fra il rispetto delle competenze nazionali in materia di organizzazione e finanziamento dell'assistenza sanitaria, da un lato, e una codificazione dei diritti dei pazienti, conformemente alla giurisprudenza della Corte di giustizia, dall'altro.

Quanto alla direttiva sul *congedo di maternità*<sup>31</sup> menzionata nella relazione 2008, i legislatori non sono ancora riusciti a trovare un terreno di intesa. Nel 2008, dopo aver consultato le parti sociali, la Commissione ha proposto di estendere il diritto al congedo di maternità da 14 a 18 settimane, in linea di principio con corresponsione di uno stipendio pieno. La risoluzione adottata dal Parlamento nell'ottobre 2010 caldeggiava un'impostazione più ambiziosa: portare il diritto minimo a un congedo di maternità con retribuzione piena a 20 settimane e aggiungere un diritto a due settimane di congedo di paternità. Invocando il principio di sussidiarietà, la stragrande maggioranza degli Stati membri ha votato a favore della possibilità, offerta dall'articolo 42 del trattato sull'Unione europea, di lasciare che l'adeguamento dei rispettivi ordinamenti sociali avvenga a discrezione degli Stati membri. Presso il Consiglio, tuttavia, alcune delegazioni si sono espresse a favore di un'impostazione più flessibile. Esse hanno anche ritenuto queste misure troppo costose in tempi di austerità economica. La presidenza belga ha scritto alle parti sociali per sollecitare i loro pareri.

---

<sup>26</sup> COM(2009) 217. Per questo caso e per quelli successivi si possono trovare maggiori dettagli sul dibattito interistituzionale nella base dati PreLex: <http://ec.europa.eu/prelex/apcnet.cfm>

<sup>27</sup> COM(2006) 232.

<sup>28</sup> COM(2008) 426.

<sup>29</sup> COM(2008) 614.

<sup>30</sup> COM(2008) 414.

<sup>31</sup> COM(2008) 637.

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

### *Lavoratori stagionali*

La Commissione ha presentato una proposta di *direttiva sui lavoratori stagionali*<sup>32</sup> nel quadro di un pacchetto migrazione legale. Questa proposta ha suscitato a tutt'oggi il più alto numero di pareri motivati dai parlamenti nazionali<sup>33</sup> – complessivamente nove camere hanno espresso rilievi sotto il profilo della sussidiarietà<sup>34</sup>. Tali prese di posizione esprimono il parere che l'argomento sia già sufficientemente disciplinato a livello nazionale e che l'Unione non abbia gli elementi per trattare in modo consono le peculiarità dei singoli paesi. Inoltre, dato che il controllo sul volume di cittadini di paesi terzi ammessi continua a restare di competenza dei singoli Stati membri, la proposta non è in grado di gestire i flussi migratori. Nel contempo, nove camere<sup>35</sup> hanno emesso pareri positivi, rilevando che la proposta contribuisce a garantire una tutela uniforme, con criteri di ammissione e residenza comuni per l'intero territorio dell'Unione. In questi pareri positivi si apprezza la facoltà riconosciuta agli Stati membri di fissare contingenti di ammissione.

Alcune camere, sia tra quelle che hanno mosso rilievi sia tra quelle che si sono espresse favorevolmente, hanno ritenuto che la proposta contravvenisse al principio di proporzionalità, in quanto può avere un'incidenza sui regimi previdenziali. Due di esse<sup>36</sup> si sono formalmente opposte, sulla base di questa motivazione, alla proposta.

Nelle sue repliche la Commissione ha sottolineato<sup>37</sup> che la creazione di un quadro comune per l'intera Unione è necessario al fine di evitare distorsioni nei flussi migratori e ingressi illegali, di tutelare i lavoratori stagionali dei paesi terzi e di prevenire forme di dumping sociale. Essa ha evidenziato altresì che la proposta comportava disposizioni intese a consentire agli Stati membri di adattarne l'applicazione alle specificità dei rispettivi mercati del lavoro.

L'esame della proposta da parte dei legislatori si trova alle prime battute. Nel proprio parere il Comitato delle regioni ha preso atto dei punti di vista e delle argomentazioni formulati dai parlamenti nazionali. Il Comitato è tuttavia giunto alla conclusione che la proposta è compatibile col principio di sussidiarietà, in quanto scongiura che i regimi nazionali perseguano un livellamento verso il basso.

### *Sistemi di garanzia dei depositi*

---

<sup>32</sup> COM(2010) 379.

<sup>33</sup> Dettagli sui pareri dei parlamenti nazionali sono consultabili attraverso la base dati IPEX: [http://www.ipex.eu/ipex/cms/home/Documents/dossier\\_COD20100210/lang/en](http://www.ipex.eu/ipex/cms/home/Documents/dossier_COD20100210/lang/en).

<sup>34</sup> Per i dettagli si veda l'allegato.

<sup>35</sup> *Saeima* in Lettonia, *Seimas* in Lituania, *Bundesrat* in Germania, *Senato e Camera dei Deputati* in Italia, *Eduskunta* in Finlandia, *Assembleia* in Portogallo, nonché *Congreso de los Diputados e Senado* in Spagna.

<sup>36</sup> *Saeima* in Lettonia e *Seima* in Lituania.

<sup>37</sup> Per dettagli sulle risposte della Commissione ai pareri dei parlamenti nazionali si veda il sito: [http://ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/relations/relations\\_other/npo/index\\_it.htm](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/index_it.htm).



Nel luglio 2010 la Commissione ha presentato una proposta per potenziare il *quadro di vigilanza sulle garanzie dei depositi*<sup>38</sup> all'interno dell'Unione, onde rispondere alla fragilità dei sistemi, messa in evidenza dalla crisi finanziaria.

La proposta ha suscitato 11 reazioni da parte dei parlamenti nazionali. Tra queste, cinque<sup>39</sup> hanno sollevato espressamente rilievi di sussidiarietà, dovuti principalmente al fatto che la direttiva non terrebbe sufficiente conto delle caratteristiche dei sistemi nazionali o potrebbe ridurre l'attuale livello di protezione. Un altro aspetto controverso era costituito dalla proposta di mutua concessione di prestiti tra i vari sistemi, in cui si ravvisava potenzialmente un aumento dei rischi e un disincentivo a predisporre un sistema consono di garanzie nazionali. Al tempo stesso, sei camere<sup>40</sup> sostenevano la conformità della proposta col principio di sussidiarietà, in quanto, avrebbe contribuito a superare la frammentazione dovuta alla molteplicità di normative nazionali.

Nelle sue risposte la Commissione ha rilevato che l'armonizzazione contribuirebbe a promuovere l'integrazione dei mercati finanziari. I sistemi, senza garantire i depositi ma istituendo una mutua protezione tra banche contro un caso di fallimento (sistemi di mutua garanzia), potrebbero continuare a svolgere la loro funzione. Quanto alla possibilità di reciproci prestiti, la Commissione ha chiarito che essa scatterebbe solo in ultima istanza, comporterebbe salvaguardie per evitare comportamenti negligenti e dovrebbe in definitiva ridurre il ricorso al denaro dei contribuenti.

La proposta è attualmente in discussione presso il Parlamento europeo e il Consiglio.

#### *Distribuzione di derrate alimentari agli indigenti*

Nel 2008 la Commissione ha proposto una revisione del programma di distribuzione di derrate alimentari agli indigenti<sup>41</sup>, che esiste dal 1987. Il Parlamento europeo era favorevole alla proposta e ha formulato vari emendamenti sostanzialmente di natura tecnica. In Consiglio le discussioni non sono riuscite a progredire a causa di una minoranza di bloccaggio di Stati membri che sostenevano che questo programma non attiene alla politica agricola comune, in quanto la distribuzione di derrate alimentare pertiene alle politiche di assistenza sociale, di competenza dei singoli governi.

Nel 2010 la Commissione ha adottato una proposta modificata<sup>42</sup>, per adattare l'attuazione dei meccanismi previsti dalla proposta del 2008 alle disposizioni del trattato di Lisbona. Vari parlamenti nazionali hanno dichiarato che la proposta non era conforme al principio di sussidiarietà. Ricalcando le discussioni all'interno del Consiglio essi sostenevano che gli obiettivi erano slittati dalla politica agricola alla politica sociale. Alcuni parlamenti nazionali hanno rilevato che la proposta del 2010 non era corredata della scheda in materia di sussidiarietà.

Nelle sue risposte, la Commissione ha spiegato che la proposta si prefigge una duplice finalità. Se da un lato cerca palesemente di conseguire l'obiettivo della sicurezza alimentare

---

<sup>38</sup> COM(2010) 368 (rifusione).

<sup>39</sup> Per dettagli si veda l'allegato.

<sup>40</sup> *Assembleia* in Portogallo, *Camera dei Deputati e Senato* in Italia, *Nationalrat e Bundesrat* in Austria, e *Senát* nella Repubblica ceca.

<sup>41</sup> COM(2008) 563.

<sup>42</sup> COM(2010) 486.

previsto dal trattato, dall'altro svolge anche un ruolo primario nella gestione delle scorte di intervento di prodotti agricoli. La Commissione ha poi precisato che la valutazione d'impatto che corredeva la proposta del 2008 comportava un'analisi complessiva sotto il profilo della sussidiarietà.

Sia il Comitato delle regioni che il Comitato economico e sociale hanno ritenuto la proposta accettabile. Quest'ultima è attualmente all'esame dei legislatori.

*Sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto agli agricoltori*

Queste due proposte si prefiggevano di uniformare i poteri conferiti alla Commissione dai regolamenti (CE) n. 1698/2005 e (CE) n. 73/2009 alle disposizioni del trattato di Lisbona<sup>43</sup>. In aggiunta, la Commissione aveva introdotto alcuni elementi di semplificazione.

Secondo vari parlamenti nazionali, la motivazione addotta in materia di sussidiarietà nella relazione introduttiva non era sufficiente. Alcune camere hanno anche ritenuto che nuove disposizioni sui poteri delegati e attuativi di fatto conferirebbero nuove prerogative alla Commissione. Nelle sue risposte, quest'ultima ha chiarito i principi sottesi alle disposizioni del trattato di Lisbona in materia di atti delegati e atti di esecuzione, e ha spiegato che queste proposte comportano meri adeguamenti tecnici oltre a perseguire un intento semplificativo. Per questi motivi non si è proceduto a nuove analisi complessive sotto il profilo della sussidiarietà.

La Commissione ha in programma vari atti uniformativi analoghi per il 2011. Onde tener conto delle preoccupazioni espresse dai parlamenti nazionali, essa si adopererà al massimo per dimostrare il rispetto del principio di sussidiarietà con riferimento a tali proposte.

*Coltivazione di organismi geneticamente modificati (OGM)*

Questo pacchetto, che contiene una comunicazione, una raccomandazione e una proposta di regolamento<sup>44</sup>, è stato adottato dalla Commissione nel luglio 2010. Il pacchetto rispondeva a reiterate richieste degli Stati membri di permettere l'adozione e livello nazionale di decisioni sulla coltivazione di OGM autorizzati, pur mantenendo il sistema di autorizzazione UE, basato sulla valutazione dei rischi per la salute e per l'ambiente. Mentre alcune delegazioni in Consiglio si sono compiaciute per la presentazione del testo, altre ne hanno criticato l'impostazione preferendo un approccio europeo completamente centralizzato, spesso per ragioni inerenti alla sensibilità dell'argomento.

*Spazio ferroviario europeo unico*

Nel settembre 2010 la Commissione ha proposto una direttiva che istituirebbe uno "spazio europeo unico"<sup>45</sup> nell'intento di rilanciare il settore delle ferrovie. La *Chambre des Députés* lussemburghese ha espresso un parere motivato in cui si giungeva alla conclusione che, mentre nel complesso vi è spazio per un intervento dell'Unione, varie disposizioni concrete contravvengono ai principi di sussidiarietà e proporzionalità.

---

<sup>43</sup> COM(2010) 537 e COM(2010) 539.

<sup>44</sup> COM(2010) 380 e COM(2010) 375.

<sup>45</sup> COM(2010) 475 (rifusione).

Presso il Consiglio si è svolto un primo dibattito sulla proposta nel dicembre 2010, il quale ha evidenziato le preoccupazioni sotto il profilo della sussidiarietà. Uno Stato membro ha esortato alla prudenza e caldeggiato l'elaborazione e la pubblicazione di strategie nazionali pluriennali in materia di infrastrutture ferroviarie, considerando che una pianificazione di lungo periodo in questo ambito costituisca una competenza nazionale. Quanto alla riduzione temporanea dei diritti di accesso alle linee ferroviarie per treni muniti del sistema europeo di controllo dei treni, varie delegazioni hanno insistito sulla volontà di mantenere il diritto di riscuotere nuovi diritti o di aumentare quelli esistenti onde compensare le perdite di reddito provocate da una riduzione del genere.

La proposta è in attesa della prima lettura presso il Parlamento. Il Comitato delle regioni, pur non essendosi ancora espresso sotto il profilo della sussidiarietà, ha dichiarato che l'argomento presenta la massima rilevanza per le amministrazioni locali e regionali<sup>46</sup>.

#### *Diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus*

Nel 2008 la Commissione ha proposto che il regolamento inteso a garantire la qualità del servizio e i diritti dei passeggeri si applichi a tutti i servizi di autobus, compresi quelli sulle reti regionali, urbane e suburbane<sup>47</sup>. Questa impostazione era condivisa dal Parlamento europeo. Presso il Consiglio, tuttavia, una schiacciante maggioranza di Stati membri, invocando il principio di sussidiarietà, ha insistito per l'esclusione dei servizi di trasporto regionale, urbano e suburbano dall'applicazione del regolamento. Nel compromesso finale, raggiunto nel novembre 2010 in sede di comitato di conciliazione, il Parlamento ha in definitiva accettato l'applicazione complessiva del regolamento solo a servizi con una percorrenza superiore a 250 km. In cambio, il Consiglio ha accettato l'applicazione di determinate disposizioni alla totalità dei servizi.

#### *Misure per garantire la sicurezza per l'approvvigionamento di gas*

In reazione alla crisi del gas tra Russia e Ucraina scoppiata nel gennaio 2009, la Commissione ha proposto di rivedere la legislazione vigente in materia di sicurezza dell'approvvigionamento di gas<sup>48</sup>, onde migliorare l'azione preventiva e la reazione a interruzioni specifiche. In linea di principio il Consiglio ha accolto favorevolmente la proposta, ma varie delegazioni hanno chiesto ulteriori chiarimenti circa i ruoli e le responsabilità degli operatori di mercato, degli Stati membri e della Commissione. Il Consiglio ha insistito altresì affinché venga lasciata agli Stati membri la facoltà di decidere a quali clienti prioritari erogare il servizio in caso di penuria di gas. Queste preoccupazioni sono state quindi riprese nell'accordo in prima lettura con il Parlamento europeo nell'ottobre 2010.

## **5. CONCLUSIONI**

I concetti di sussidiarietà e proporzionalità sono elementi fondamentali del processo di sviluppo politico delle varie istituzioni dell'Unione. Il meccanismo di controllo del principio di sussidiarietà attraverso i parlamenti nazionali, introdotto dal trattato di Lisbona, ha reso il processo più trasparente e ha ulteriormente arricchito il dibattito.

---

<sup>46</sup> Parere COR/2010/297.

<sup>47</sup> COM(2008) 817.

<sup>48</sup> COM(2009) 363.

Il fatto che la maggioranza delle proposte della Commissione non abbia sollevato rilievi dei parlamenti nazionali sotto il profilo della sussidiarietà, e che la loro adozione da parte dei legislatori abbia potuto intervenire senza discussioni di spicco, sta a indicare che i controlli sotto il profilo della sussidiarietà in una fase precoce del processo di elaborazione delle politiche in linea di massima funzionano efficacemente. In un numero limitato di casi, tuttavia, si è avuto un intenso dibattito fra il Parlamento europeo e il Consiglio in merito all'interpretazione dei criteri di sussidiarietà. Ampie discussioni politiche hanno permesso di individuare gli opportuni punti di equilibrio tra le responsabilità dell'Unione e quelle dei singoli Stati membri.

## ALLEGATO

### **Elenco delle iniziative della Commissione per le quali parlamenti nazionali hanno espresso pareri motivati in ordine al rispetto del principio di solidarietà**

	Titolo	Camere nazionali che hanno emesso parere motivato <sup>49</sup>
1.	Direttiva lavoratori stagionali, COM(2010) 379	<i>Nationalrat e Bundesrat</i> in Austria <i>Senát e Poslanecká sněmovna</i> nella Repubblica ceca <i>Eerste Kamer e Tweede Kamer</i> nei Paesi Bassi <i>Senat</i> in Polonia <i>House of Commons e House of Lords</i> nel Regno Unito
2.	Direttiva sui sistemi di garanzia dei depositi, COM(2010) 368	<i>Bundesrat e Bundestag</i> in Germania <i>Riksdag</i> in Svezia <i>Folketinget</i> in Danimarca <i>House of Commons</i> nel Regno Unito
3.	Direttiva sulla distribuzione di derrate alimentari agli indigenti nell'Unione, COM(2010) 486	<i>House of Lords</i> nel Regno Unito <i>Sénat</i> in Francia <i>Folketinget</i> in Danimarca <i>Riksdag</i> in Svezia <i>Eerste Kamer e Tweede Kamer</i> nei Paesi Bassi
4.	Regolamento sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del FEASR, COM(2010) 537	<i>Sejm e Senat</i> in Polonia <i>Seimas</i> in Lituania <i>Chambre des Députés</i> in Lussemburgo
5.	Regimi di sostegno diretto agli agricoltori, COM(2010) 539	<i>Sejm e Senat</i> in Polonia <i>Seimas</i> in Lituania <i>Chambre des Députés</i> in Lussemburgo
6.	Sistemi di indennizzo degli investitori, COM(2010) 371	<i>Riksdag</i> in Svezia <i>House of Commons</i> nel Regno Unito
7.	Marchio del patrimonio europeo, COM(2010) 76	<i>Sénat</i> in Francia
8.	Regolamento Frontex, COM(2010) 61	<i>Senat</i> in Polonia
9.	Diritto all'interpretazione e alla traduzione nei procedimenti penali, COM(2010) 82	<i>Bundesrat</i> in Austria
10.	Importazione nell'UE di prodotti della pesca originari della Groenlandia, COM(2010) 176	<i>Senato</i> in Italia
11.	Programma in materia di spettro radio, COM(2010) 471	<i>Sénat</i> in Francia
12.	Spazio ferroviario europeo unico, COM(2010) 475	<i>Chambre des Députés</i> in Lussemburgo

<sup>49</sup> Compresi quattro pareri pervenuti oltre il termine di 8 settimane o non adottati dalle rispettive camere conformemente ai propri regolamenti interni.