



Eurofocus

14

Maggio 2010

Il principio di sussidiarietà nell'evoluzione giuridica europea

Direzione Segreteria dell'Assemblea Regionale
Adriana Garabello

A cura di
Aurelia Jannelli, Francesca Mezzapesa, Nicola Cardone
(Settore Studi, documentazione e supporto giuridico legale)

Francesco Pallante
(Settore Affari istituzionali e organismi di partecipazione e garanzia)

Laura Matteo
(Direzione Gabinetto della Presidenza)

Indice

Premessa

1.	Definizione	3
2.	Il principio di sussidiarietà dal Trattato di Maastricht al Trattato di Amsterdam.....	4
	<i>2.1 La definizione del principio di sussidiarietà nell'art. 3B del Trattato di Maastricht</i>	<i>4</i>
	<i>2.2 Le disposizioni procedurali protese a rafforzare il rispetto del principio di sussidiarietà</i>	<i>5</i>
	<i>2.3 Il rispetto del principio di sussidiarietà e proporzionalità nella motivazione delle iniziative legislative comunitarie.....</i>	<i>7</i>
	<i>2.4 I problemi applicativi del principio di sussidiarietà si proiettano sul processo di riforma delle istituzioni comunitarie</i>	<i>7</i>
3.	Il principio di sussidiarietà nel nuovo quadro delineato dal Trattato di Lisbona	9
	<i>3.1 Il Trattato di Lisbona.....</i>	<i>9</i>
	<i>3.2 La ridefinizione delle competenze.....</i>	<i>9</i>
	<i>3.2.1 L'attribuzione delle competenze.....</i>	<i>9</i>
	<i>3.2.2 Le modalità di esercizio delle competenze.....</i>	<i>10</i>
	<i>3.3 Il coinvolgimento dei Parlamenti nazionali e delle assemblee legislative regionali nell'applicazione del principio di sussidiarietà.....</i>	<i>12</i>
	<i>3.4 Il ruolo della Corte di giustizia</i>	<i>14</i>
4.	Principali obiettivi raggiunti.....	15

Premessa

In data 1° dicembre 2009 è entrato in vigore il Trattato di Lisbona, il quale contiene il *Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità*.

Tale Protocollo rappresenta una tappa molto importante nel processo evolutivo giuridico europeo in quanto rende obbligatorio per le istituzioni dell'Unione Europea il ricorso a procedure di definizione delle competenze attraverso un raccordo fra le iniziative delle medesime, ed introducendo una consultazione a diversi livelli che coinvolge anche il Comitato delle Regioni.

Pertanto, questa pubblicazione vuole essere un utile strumento di conoscenza al fine di meglio comprendere il percorso giuridico che dal Trattato di Maastricht ha condotto al Trattato di Lisbona rafforzando l'effettività del principio di sussidiarietà nelle decisioni a livello locale, nazionale ed europeo.

Nel prossimo Eurofocus si approfondirà il principio di "codecisione" degli organi dell'Unione europea alla luce dell'attuazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

1. Definizione

Il principio di sussidiarietà nasce come principio antropologico per esprimere una concezione globale dell'uomo e della società, attraverso la quale perno dell'ordinamento giuridico è la persona umana.

Il termine sussidiarietà deriva dal latino *subsidium* che nella terminologia militare romana stava ad indicare le truppe di riserva che rimanevano dietro al fronte, pronte a intervenire in aiuto alle *coorti* che combattevano nella prima *acies*. In relazione alla sua applicazione sociale, i primi cenni di una riflessione su un principio analogo sono già presenti nel pensiero aristotelico e vengono poi ripresi e rielaborati da San Tommaso come elemento di una netta concezione del bene comune, come risultato di una pluralità di apporti in un contesto comunitario, solidaristico e non conflittuale, all'interno del quale alla personalità umana è offerta la possibilità di svilupparsi.

Tale principio viene espressamente enunciato solo nel corso del XIX secolo ad opera della dottrina sociale della chiesa, e culmina nell'enciclica "Quadragesimo anno" di Pio XI (1931) laddove si esprime come sia *"necessario che l'autorità suprema dello Stato rimetta ad assemblee minori ed inferiori il disbrigo degli affari e delle cure di minore importanza in modo che esso possa eseguire con più libertà, con più forza ed efficacia le parti che a lei sola spettano, di direzione, di vigilanza, di incitamento, di repressione, a seconda dei casi e delle necessità"*¹.

Il principio di sussidiarietà si afferma progressivamente all'interno della scienza giuridica come principio sociale e giuridico, secondo il quale l'intervento degli enti pubblici, sia nei confronti dei cittadini che degli enti sottostanti debba essere attuato esclusivamente come sussidio, nei casi in cui il cittadino o l'entità sottostante sia impossibilitata ad agire in proprio.

A partire dagli anni Sessanta l'ordinamento europeo ha sperimentato una molteplicità di forme di organizzazioni e di attività, sfociati in diversi ambiti settoriali ad assetti alternativi all'amministrazione diretta ed a quella indiretta e caratterizzati dalla coesistenza e dalla interdipendenza del livello sopranazionale con quelli nazionali².

¹ I. Massa Pinto, in *"Il principio di sussidiarietà, profili storici e costituzionali"*, ed. Jovene, 2003, pag. 4.

² S. Cassese, in *"Quad. cost."*, 2002, *"La Costituzione europea, elogio della precarietà"*, p. 469; per approfondimenti bibliografici si vedano anche le note nn. 2 e 3 all'articolo di [Fausto Vecchio "Il principio di sussidiarietà nel Trattato Costituzionale: proceduralizzazione vs. giustiziabilità"](#), in [Quaderni Costituzionali 2010](#)

2. Il principio di sussidiarietà dal Trattato di Maastricht al Trattato di Amsterdam

Il principio di sussidiarietà viene enunciato per la prima volta nell'Atto unico europeo, con il quale, nel 1986, vennero modificati i Trattati di Roma del 1957 istitutivi della CEE; esso rappresenta la precisazione della nuova competenza conferita alla Comunità in materia di ambiente³: vi si stabilisce che *“la Comunità agisce in materia ambientale nella misura in cui gli obiettivi... possano essere meglio realizzati a livello comunitario piuttosto che a livello degli Stati membri”*.

La sussidiarietà entra a far parte dell'ordinamento giuridico italiano attraverso il Trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992, entrato in vigore il 1° novembre 1993, che lo qualifica come principio cardine dell'Unione Europea.

A tale principio si fa espresso richiamo nel preambolo del Trattato che esprime la volontà di creare un'unione sempre più stretta fra i popoli dell'Europa nella quale *“le decisioni siano prese il più vicino possibile ai cittadini, conformemente al principio di sussidiarietà”*.

2.1 La definizione del principio di sussidiarietà nell'art. 3B del Trattato di Maastricht

Il principio di sussidiarietà trova una sua compiuta formulazione nell'articolo 3B del Trattato di Maastricht (oggi art. 5 Trattato CE) come principio regolatore dei rapporti tra Unione e Stati membri:

“La Comunità agisce nei limiti delle competenze che le sono conferite e degli obiettivi che le sono assegnati dal presente trattato.

Nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità interviene, secondo il principio della sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario.

L'azione della Comunità non va al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi del presente trattato.”

L'individuazione della portata del principio di sussidiarietà implica pertanto una problematica operazione preliminare, ovvero l'individuazione delle materie che non rientrano nel campo di esclusiva competenza della Comunità Europea posto che solo in tale ambito trova applicazione tale principio.

Tale operazione non risulta particolarmente agevole in quanto, a differenza di quanto avviene nelle costituzioni degli stati federali, nel Trattato CE non esiste una definizione chiara e univoca delle ripartizioni di competenza tra Comunità e Stati membri.

I padri fondatori della CE, hanno scelto il metodo funzionalista, in base alla quale la Comunità è legittimata ad intervenire in tutti i settori, o aspetti che possono ricollegarsi al conseguimento delle finalità assegnate dal Trattato evitando una analitica e rigida ripartizione di competenze tra CE e Stati membri.

³ R. Bin, P. Caretti, *“Profili costituzionali dell' Unione europea”*, II ed., Il Mulino, p. 112

L'individuazione delle competenze comunitarie in termini di obiettivi alimenta ovviamente una espansione rilevante dei c.d. poteri impliciti della CE, al cui contenimento si tenta di porre rimedio con l'introduzione del principio di sussidiarietà. Il rispetto di tale principio esige infatti che l'intervento della CE all'interno di una competenza di natura concorrente venga ammesso solo se l'obiettivo dell'azione comunitaria non possa essere sufficientemente realizzato dagli stati membri e possa invece in relazione alle dimensioni e agli obiettivi dell'azione essere meglio perseguito in ambito comunitario.

Bisognerà pertanto stabilire nelle singole situazioni concrete quale sia il livello più idoneo a perseguire gli obiettivi comunitari preferendo quello in cui l'esercizio delle funzioni sia più idoneo a perseguire gli obiettivi comunitari⁴ con un correlativo spostamento verso l'alto o verso il basso del livello di esercizio dei poteri e delle competenze.

2.2 Le disposizioni procedurali protese a rafforzare il rispetto del principio di sussidiarietà

Nel dibattito che si è sviluppato tra gli Organismi politici comunitari si è cercato di tradurre il principio di sussidiarietà in una serie di regole procedurali, attraverso le quali tentare di obbligare le istituzioni comunitarie a compiere un'attenta valutazione preventiva dell'opportunità dell'intervento normativo progettato: iniziando dall'*Impostazione generale sul principio di sussidiarietà* approvata dal Consiglio europeo di Edimburgo nel dicembre 1992, che ha stabilito un approccio globale per l'applicazione del principio di sussidiarietà, passando per l'*Accordo interistituzionale* dell'ottobre 1993, si arriva al *Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità*, allegato al Trattato di Amsterdam del 2 ottobre 1997⁵ (entrato in vigore l'1 maggio 1999). Quest'ultimo stabilisce i criteri dettagliati per l'applicazione del principio di sussidiarietà da parte delle istituzioni comunitarie partecipanti alle procedure legislative⁶.

Il Protocollo⁷ prevedendo l'obbligo, per tutte le istituzioni dell'Unione Europea, di conformarsi al principio di sussidiarietà ribadisce che *“la sussidiarietà è un concetto dinamico e dovrebbe essere applicata alla luce degli obiettivi stabiliti nel trattato. Essa consente che l'azione della Comunità, entro i limiti delle sue competenze, sia ampliata laddove le circostanze lo richiedano e, inversamente, ristretta e sospesa laddove essa non sia più giustificata.*

⁴ R. Bin-G. Pitruzzella, *Diritto Costituzionale*, pag. 93.

⁵ Trattato di Amsterdam 1997: <http://eur-lex.europa.eu/it/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html>

⁶ R. Bin, P. Caretti, *“Profili Costituzionali dell'Unione Europea“*, II ed., Il Mulino, p. 114.

⁷ *“Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità “*
<http://eur-lex.europa.eu/it/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html#0105010010>

In particolare si tratterà di attenersi ai seguenti principi guida per verificare la sussistenza delle condizioni che giustificano l'intervento della CE:

- *il problema in esame presenta aspetti transnazionali che non possono essere disciplinati in maniera soddisfacente mediante l'azione degli Stati membri;*
- *le azioni dei soli Stati membri o la mancanza di un'azione comunitaria sarebbero in conflitto con le prescrizioni del trattato (come la necessità di correggere distorsioni di concorrenza o evitare restrizioni commerciali dissimulate o rafforzare la coesione economica e sociale) o comunque pregiudicherebbero in modo rilevante gli interessi degli Stati membri;*
- *l'azione a livello comunitario produrrebbe evidenti vantaggi per la sua dimensione o i suoi effetti rispetto all'azione a livello di Stati membri.*

E' sulla Commissione che ricade, in primo luogo, l'obbligo di garantire il rispetto di tale principio all'interno delle motivazioni delle proprie iniziative normative.

Nel corso delle procedure legislative, il Parlamento ed il Consiglio sono ugualmente tenuti a conformarsi, in particolare negli emendamenti che presentano alla proposta originale. Inoltre, la Commissione deve presentare ogni anno, al Consiglio europeo, al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale ed al Comitato delle Regioni, un rapporto sull'applicazione dell'articolo 5 del Trattato.

La finalità del Protocollo è quella di garantire che le decisioni siano prese il più possibile vicino ai cittadini dell'Unione con il rispetto dei seguenti principi:

- ciascuna istituzione assicura il rispetto del principio della sussidiarietà;
- l'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità avviene nel rispetto delle disposizioni generali e degli obiettivi del trattato;
- il principio di sussidiarietà non rimette in questione le competenze conferite alla Comunità dal Trattato, dà un orientamento sul modo in cui tali competenze devono essere esercitate a livello comunitario.
- ogni proposta di atto legislativo deve essere accompagnata da una dichiarazione sulle sue conseguenze in relazione al principio di sussidiarietà;
- affinché l'azione comunitaria sia giustificata, devono essere rispettati entrambi gli aspetti del principio di sussidiarietà: gli obiettivi dell'azione proposta non possono essere sufficientemente realizzati con l'azione degli Stati membri nel quadro dei loro sistemi costituzionali nazionali e perciò possono dunque essere meglio conseguiti mediante l'azione da parte della Comunità;
- la forma dell'azione comunitaria deve essere quanto più possibile semplice, in coerenza con un soddisfacente conseguimento dell'obiettivo della misura e con la necessità di un'efficace applicazione;
- le misure comunitarie dovrebbero lasciare il maggior spazio possibile alle decisioni nazionali, purchè sia garantito lo scopo della misura e siano soddisfatte le prescrizioni del trattato;
- gli Stati membri sono tenuti a conformare la loro azione alle norme generali enunciate all'art. 5 del trattato, anche quando la Comunità non intraprende alcuna azione.

La Commissione, fatto salvo il suo diritto d’iniziativa, dovrebbe pertanto:

- effettuare ampie consultazioni prima di proporre atti legislativi;
- motivare le sue proposte con riferimento al principio di sussidiarietà;
- tenere in debito conto che gli oneri siano minimi e commisurati all’obiettivo da conseguire;
- presentare una relazione annuale in merito all’applicazione del principio di sussidiarietà al Consiglio europeo e al Parlamento europeo curandone l’ulteriore invio al Comitato delle Regioni e al Comitato economico e sociale.

2.3 Il rispetto del principio di sussidiarietà e proporzionalità nella motivazione delle iniziative legislative comunitarie

Il principio di sussidiarietà acquisisce inoltre una sua diretta rilevanza sulla stessa produzione normativa comunitaria in quanto *le motivazioni di ciascuna proposta di normativa comunitaria sono esposte, onde giustificare la conformità della proposta ai principi di sussidiarietà e proporzionalità; le ragioni che hanno portato a concludere che un obiettivo comunitario può essere conseguito meglio dalla Comunità devono essere confortate da indicatori qualitativi o, ove possibile, quantitativi.* La conformità della proposta deve pertanto essere valutata e motivata anche nei confronti del principio di proporzionalità.

Tale principio richiede – secondo quanto affermato dalla Corte di Giustizia - che *“le misure considerate non superino i limiti di ciò che è idoneo (criterio dell’efficacia) e necessario (criterio dell’efficienza) per il conseguimento degli scopi perseguiti dalla normativa di cui trattasi, fermo restando che, qualora sia possibile una scelta tra più misure appropriate, si deve ricorrere alla meno restrittiva”*⁸.

Il principio di proporzionalità fa parte dei principi generali del diritto comunitario ed il Trattato non ne limita l’applicazione alle sole materie concorrenti, perché esso è parte del canone di “ragionevolezza” (proporzione tra i mezzi predisposti dal legislatore e i fini da lui perseguiti), cui sono sottoposte tutte le norme che incidono sui diritti dei privati.

2.4 I problemi applicativi del principio di sussidiarietà si proiettano sul processo di riforma delle istituzioni comunitarie

L’introduzione del Trattato e la messa in opera del “Protocollo sull’applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità” non hanno dato i risultati attesi⁹. La *Dichiarazione di Laeken* “Dichiarazione sul futuro dell’Unione europea” del dicembre 2001 ha messo in evidenza le lacune dell’Unione in materia di rispetto del principio di sussidiarietà e della ripartizione delle competenze nell’Unione europea che è una delle priorità del processo di riforma.

⁸ Corte di Giustizia, sent. n. 223/02.

⁹ Si veda l’articolo di F. Vecchio, “*Il principio di sussidiarietà nel Trattato Costituzionale: proceduralizzazione vs. giustiziabilità,*” in Quaderni Costituzionali 2010.

Il dibattito costituzionale sulla sussidiarietà e la proporzionalità ha portato la Convenzione europea ad adottare una carta rivista alla luce dei due principi.

E' così che il progetto di un Trattato che stabilisce una Costituzione per l'Europa propone una nuova definizione del principio di sussidiarietà, che riconosce per la prima volta la dimensione locale e regionale e propone anche dei meccanismi di applicazione e di monitoraggio, il tutto contenuto in un nuovo Protocollo allegato al *Trattato di Lisbona*.

3. Il principio di sussidiarietà nel nuovo quadro delineato dal Trattato di Lisbona

3.1 Il Trattato di Lisbona

La modifica delle fonti fondamentali del diritto europeo – i Trattati istitutivi – ha incontrato, com'è noto, rilevanti difficoltà di natura politica. L'ambizioso progetto iniziale di dotare l'Unione europea di una Costituzione è stato dapprima ridotto alla stipulazione di un nuovo Trattato costituzionale e poi, dopo i fallimenti dei referendum sulla ratifica in Olanda e in Francia, declassato all'adozione di un Trattato che non sostituisce i Trattati previgenti, ma si limita a modificarli, pur nel quadro di una riorganizzazione complessiva del sistema delle fonti che coinvolge i Trattati stessi.

L'esito del processo di ripensamento – reso necessario dall'allargamento dell'Unione europea agli attuali 27 membri – è stato l'entrata in vigore, il 1° dicembre 2009, del Trattato di Lisbona, in forza del quale l'Unione si ritrova oggi ad avere due fonti fondamentali: il Trattato sull'Unione europea (TUE) e il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), tra loro in rapporto di pariordinazione. In più, occorre prendere in considerazione la Carta dei diritti che, pur non essendo inclusa in nessuno dei Trattati, è richiamata all'art. 6 del TUE, che le attribuisce lo stesso valore giuridico dei Trattati (dunque le fonti fondamentali sono in realtà non due, ma tre).

3.2 La ridefinizione delle competenze

Tra i più significativi elementi di novità introdotti dal Trattato di Lisbona, si segnala la riorganizzazione della distribuzione delle competenze tra Unione europea e Stati membri.

Il Trattato ha formalizzato il principio delle competenze di attribuzione, già affermato dalla giurisprudenza e riconosciuto dalla dottrina, e ora sancito espressamente dall'art. 5 TUE. Tale articolo non si limita a sancire la spettanza delle competenze, ma provvede altresì a disciplinarne le modalità di esercizio, in particolare attraverso la previsione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità.

3.2.1 L'attribuzione delle competenze

Ai sensi del Trattato di Lisbona, l'Unione europea esercita solo le competenze che le sono espressamente attribuite; tutte le altre rimangono in capo agli Stati membri. Dunque là dove il testo normativo nulla dice, la competenza dovrebbe essere statale.

In realtà, però, l'art. 352 TFUE integra la rigidità del criterio di ripartizione delle competenze introducendo una clausola di flessibilità in forza della quale, in tutti i casi in cui un Trattato attribuisce un obiettivo all'Unione senza accompagnarlo espressamente con la previsione delle azioni necessarie a conseguirlo, l'Unione può egualmente adottare tutte le misure necessarie (pur se con particolari cautele procedurali: è necessaria la proposta della Commissione e l'approvazione del Consiglio europeo – all'unanimità – e del

Parlamento europeo). L'unico ambito nel quale la clausola di flessibilità non può trovare applicazione è la politica estera e di sicurezza comune (PESC). In tutte le restanti materie, ivi compreso lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, la ripartizione delle competenze risulta quindi fissata con elasticità.

Il TFUE si preoccupa di determinare concretamente quali competenze spettano all'Unione europea. Sono previsti tre tipi di competenze (art. 2 TFUE):

- le competenze che spettano all'Unione in via esclusiva (art. 3 TFUE): nelle materie che rientrano in tale categoria (tassativamente elencate nel Trattato: unione doganale; definizione delle regole di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno; politica monetaria per gli Stati membri la cui moneta è l'Euro; conservazione delle risorse biologiche del mare nel quadro della politica comune della pesca; politica commerciale comune; conclusione di accordi internazionali) solo l'Unione può adottare atti vincolanti, gli Stati possono intervenire solo su delega o in attuazione;
- le competenze che spettano all'Unione in concorrenza con gli Stati (art. 4 TFUE): nelle materie che rientrano in tale categoria (il Trattato si limita a indicare i principali settori in cui vige tale tipo di competenza, ma precisa che rientra in quest'ambito qualsiasi competenza attribuita dai Trattati all'Unione europea non rientrante nell'elenco delle competenze esclusive) la concorrenza viene intesa in due modi: (a) nella maggior parte delle materie (mercato interno; politica sociale; coesione economica, sociale e territoriale; agricoltura e pesca; ambiente; protezione dei consumatori; trasporti; reti transeuropee; energia; spazio di libertà, sicurezza e giustizia; problemi comuni di sicurezza in materia di sanità pubblica) la concorrenza è sull'esercizio della competenza: gli Stati perdono la competenza se questa viene esercitata dall'Unione; (b) nelle restanti materie (ricerca; sviluppo tecnologico; spazio; sviluppo e aiuto umanitario) la concorrenza prevede che sia l'Unione sia gli Stati adottino atti normativi (l'Unione opera, in particolare, adottando programmi);
- le azioni che spettano all'Unione per il sostegno, il coordinamento e il complemento delle azioni degli Stati membri (art. 6 TFUE): nei settori tassativamente previsti (tutela e miglioramento della salute umana; industria; cultura; turismo; istruzione, formazione professionale, gioventù e sport; protezione civile; cooperazione amministrativa) l'Unione può intervenire a sostegno degli Stati, anche con atti vincolanti, ma che non possono comportare un'armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri.

3.2.2 Le modalità di esercizio delle competenze

Sebbene le disposizioni inerenti l'attribuzione delle competenze si trovino nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), è invece al Trattato sull'Unione europea (TUE) che bisogna guardare per conoscerne i limiti di utilizzo.

L'art. 5 TUE stabilisce che l'esercizio delle competenze dell'Unione è vincolato dall'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, la cui concreta regolazione si trova però nel Protocollo n. 2 (atto avente il medesimo valore giuridico dei Trattati). Non tutte le competenze incontrano, però, i medesimi limiti: e, infatti, mentre il principio di proporzionalità riguarda tutte le competenze dell'Unione, dall'ambito di azione del

principio di sussidiarietà restano invece esclusi i settori di competenza esclusiva dell'Unione europea.

Per il principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva, l'Unione può intervenire soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale (è la prima volta che viene inserito nei Trattati il riferimento ai livelli substatali), ma possono, per la portata o gli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione.

Per il principio di proporzionalità, il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione devono limitarsi a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei trattati (si veda, altresì, l'art. 296 TFUE).

Se, dunque, il principio di sussidiarietà serve a stabilire quando, al di fuori dei settori di esclusiva competenza dell'Unione, sussista una competenza esercitabile a livello europeo, il principio di proporzionalità guida invece la scelta dei mezzi di intervento, imponendo la scelta del mezzo meno invasivo delle competenze statali (per esempio, se risultano idonei tanto un regolamento quanto una direttiva, la scelta deve cadere sulla direttiva, meno invasiva del diritto interno). Ma benché teoricamente ben distinguibili – in una frase: la sussidiarietà riguarda la possibilità dell'azione, la proporzionalità riguarda l'intensità dell'azione – nella pratica i due principi non sempre sono ben distinguibili, soprattutto perché comune è il loro obiettivo: il contenimento delle azioni delle istituzioni europee a tutela delle competenze statali e degli enti infrastatali.

Il Protocollo n. 2 prevede una serie di obblighi a carico delle istituzioni dell'Unione europea finalizzati a rendere le loro azioni conformi ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

Tali obblighi sono però previsti solo per quanto attiene agli atti legislativi, una limitazione che non è invece prevista dall'art. 5 TUE (più precisamente riguardano i progetti di atto legislativo, ove per «progetto di atto legislativo» si deve intendere, ai sensi dell'art. 3 del Protocollo, la proposta della Commissione, l'iniziativa di un gruppo di Stati membri, l'iniziativa del Parlamento europeo, la richiesta della Corte di giustizia, la raccomandazione della Banca centrale europea e la richiesta della Banca europea per gli investimenti, intese all'adozione di un atto legislativo). Ne consegue che il Protocollo n. 2 non dovrebbe essere considerato esaustivo della disciplina del principio di sussidiarietà, mancando tutta la parte relativa agli atti non legislativi, che pure possono essere molto rilevanti e incisivi nei confronti delle competenze statali.

Più nel dettaglio, per quanto attiene alla controllabilità del rispetto di sussidiarietà e proporzionalità da parte degli Stati membri, il Protocollo n. 2 prevede che:

- salvo in casi motivati di straordinaria urgenza, prima di proporre un atto legislativo, la Commissione deve effettuare ampie consultazioni, coinvolgendo anche le dimensioni regionale e locale se interessate dalle azioni previste (art. 2);
- i progetti di atti legislativi devono essere motivati con riguardo ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità e, in particolare, devono essere accompagnati da una scheda contenente: (a) elementi circostanziati, suffragati da indicatori quantitativi e qualitativi, che consentano di valutare il rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità; (b) elementi che consentano di valutare l'impatto

finanziario e le conseguenze, quando si tratta di una direttiva, sulla regolamentazione che sarà attuata dagli Stati membri, ivi compresa, se del caso, la legislazione regionale (art. 5);

- i progetti di atti legislativi devono tenere conto della necessità che gli oneri, siano essi finanziari o amministrativi, che ricadono sull'Unione, sui governi nazionali, sugli enti regionali o locali, sugli operatori economici e sui cittadini siano il meno gravosi possibile e commisurati all'obiettivo da conseguire (art. 5).

3.3 Il coinvolgimento dei Parlamenti nazionali e delle assemblee legislative regionali nell'applicazione del principio di sussidiarietà

Gli artt. 5 e 12 TUE e l'art. 69 TFUE prevedono che i Parlamenti nazionali vigilino sul rispetto del principio di sussidiarietà, secondo le modalità previste sempre dal Protocollo n. 2.

A tal fine l'art. 4 del Protocollo n. 2 prevede che le istituzioni europee informino con regolarità i Parlamenti nazionali in merito alle loro attività, e più precisamente che:

- la Commissione trasmetta i progetti di atti legislativi, anche modificati, ai Parlamenti nazionali;
- il Parlamento europeo trasmetta i propri progetti di atti legislativi, anche modificati, ai Parlamenti nazionali;
- il Consiglio trasmetta i progetti di atti legislativi, anche modificati, presentati da un gruppo di Stati membri, dalla Corte di giustizia, dalla Banca centrale europea o dalla Banca europea per gli investimenti ai Parlamenti nazionali.

I successivi artt. 6 e 7 del Protocollo n. 2 disciplinano la procedura attraverso la quale i Parlamenti nazionali possono far valere le proprie osservazioni sull'eventuale mancato rispetto del principio di sussidiarietà da parte delle istituzioni europee.

L'art. 6 assegna a ciascun Parlamento nazionale (o a ciascuna Camera, in caso di assemblee legislative bicamerali) un termine di otto settimane dalla data di trasmissione del progetto entro il quale inviare ai presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione un parere motivato contenente le ragioni per le quali si ritiene che il progetto in questione non sia conforme al principio di sussidiarietà (spetterà poi al Presidente del Consiglio inviare il parere ai presentatori qualora essi non siano la Commissione, il Parlamento europeo o il Consiglio stesso).

Ai sensi dell'art. 7, il ricevimento di pareri critici da parte dei Parlamenti nazionali (o di una delle loro camere) obbliga il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione (o gli eventuali altri presentatori) a tenerne genericamente conto. Se però la critica proviene da almeno un terzo (un quarto in materia di libertà, sicurezza e giustizia) dei Parlamenti nazionali, allora il progetto deve essere obbligatoriamente riesaminato e la conseguente decisione (di conferma, modifica o ritiro) deve essere motivata.

Se poi, sempre ai sensi dell'art. 7, in sede di procedura legislativa ordinaria (vale a dire nei casi in cui la Commissione presenta una proposta di atto legislativo a Parlamento europeo e Consiglio: art. 294 TFUE), i pareri contrari risultano pervenire addirittura dalla metà dei Parlamenti nazionali, allora la Commissione non solo è tenuta a riesaminare la proposta, ma, qualora decida di mantenerla, deve spiegare in un parere motivato perché ritiene il proprio atto conforme al principio di sussidiarietà. Tale parere della Commissione, unitamente ai pareri dei Parlamenti nazionali, sarà quindi trasmesso al Parlamento europeo e al Consiglio affinché ne tengano conto esaminando la compatibilità della proposta legislativa con il principio di sussidiarietà. Inoltre, se il 55% dei membri del Consiglio o la maggioranza dei voti espressi in sede parlamentare ritiene che la proposta non sia compatibile con il principio di sussidiarietà, l'esame sulla proposta legislativa non può ulteriormente proseguire.

In questa fase di coinvolgimento dei Parlamenti statali, l'art. 6 del Protocollo n. 2 prevede che «ciascuna camera dei Parlamenti nazionali» possa «consultare, all'occorrenza, i Parlamenti regionali con poteri legislativi». Il coinvolgimento delle assemblee legislative regionali è dunque previsto non attraverso pareri rivolti direttamente alle istituzioni europee, bensì attraverso osservazioni presentate ai Parlamenti nazionali (su loro richiesta, stando al tenore letterale della disposizione del Protocollo) e sulla base delle quali, si presume, i Parlamenti nazionali potranno, a loro volta, decidere il proprio orientamento. Si tratta, com'è facile intuire, di una previsione che non troverà facilmente un'efficace applicazione, non solo perché non configura un reale potere in capo alle assemblee regionali (spetta ai Parlamenti statali attivare il loro coinvolgimento), ma soprattutto in considerazione del brevissimo termine entro cui le regioni potranno esercitare le loro prerogative: il loro eventuale parere dovrà infatti pervenire al Parlamento nazionale ben prima della scadenza del termine di otto settimane previsto dall'art. 6, se si vuole consentire al Parlamento stesso di pronunciarsi tenendone conto.

Si tenga presente che, nella pratica (che ha avuto inizio nel febbraio 2010)¹⁰, il Parlamento italiano si è sinora pronunciato su poche decine di atti di provenienza comunitaria (sui 4-500 che vengono trasmessi ogni anno, e che vengono tutti comunque esaminati per capire se sono o meno inerenti il principio di sussidiarietà) e non ha mai riscontrato problemi inerenti la sussidiarietà. Secondo l'organizzazione che si è data il Senato della Repubblica, le nuove proposte di atti europei vengono annunciate in aula e poi assegnate, in sede referente, alle Commissioni competenti per materia, nonché, in sede consultiva, alla Commissione affari esteri e alla Commissione politiche dell'Unione europea. Le Commissioni in sede consultiva hanno quattro settimane di tempo per rendere il loro parere; le Commissioni in sede referente ne hanno sei. Le ultime due settimane sono riservate a un'eventuale discussione in aula.

Un elemento di difficoltà nel lavoro del Parlamento (che potrebbe riprodursi per le assemblee legislative regionali) è la mancata conoscenza della posizione politica sostenuta dal Governo nelle sedi europee. L'esame sulle proposte si limita agli aspetti tecnico-giuridici, non può tenere conto delle politiche perseguite dal Governo perché i negoziati intergovernativi non si svolgono quasi mai pubblicamente (spesso le tattiche negoziali inducono solo all'ultimo i governi a scoprire le proprie carte)¹¹.

¹⁰ In precedenza, pur non essendo ancora entrato in vigore il Trattato di Lisbona, la Commissione aveva chiesto ai Parlamenti nazionali di procedere egualmente alla valutazione delle sue proposte di atto legislativo sotto il profilo del rispetto della sussidiarietà, impegnandosi a rispondere entro tre mesi alle osservazioni eventualmente ricevute.

¹¹ In proposito, si veda anche l'articolo di [Luigi Gianniti: "Il ruolo dei Parlamenti nazionali dopo il Trattato di Lisbona: un'opportunità o un problema"](#), Astrid 2010.

3.4 Il ruolo della Corte di giustizia

L'art. 8 del Protocollo n. 2 prevede, infine, che anche la Corte di giustizia dell'Unione europea sia coinvolta, in questo caso *ex post*, nel controllo sulla sussidiarietà. In particolare si prevede che uno Stato membro, anche su impulso del Parlamento nazionale (o di una delle sue Camere), possa presentare un ricorso per violazione, da parte di un atto legislativo, del principio di sussidiarietà. Anche le regioni risultano, sia pure indirettamente, coinvolte: un analogo potere di ricorso è, infatti, riconosciuto al Comitato delle regioni.

Quanto all'Italia, si deve inoltre tenere presente che, ai sensi dell'art. 5 della legge n. 131/2003, le regioni possono chiedere al Governo di presentare ricorso per violazione della sussidiarietà alla Corte di giustizia e che il Governo è tenuto a farlo se la richiesta proviene, in sede di Conferenza Stato-Regioni, dalla maggioranza delle regioni (sinora non si è mai verificato).

4. Principali obiettivi raggiunti:

[Trattato di Maastricht \(1992\)](#)

Il principio di sussidiarietà viene introdotto nel TCE.

[Trattato di Amsterdam \(1997\)](#)

Il Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità stabilisce l'obbligo per tutte le istituzioni UE di verificare che il principio di sussidiarietà venga rispettato.

[Dichiarazione di Laeken \(2001\)](#)

Viene riconosciuta la necessità di una riforma: priorità al rispetto del principio di sussidiarietà e migliore distribuzione dei poteri.

[Trattato di Lisbona \(firmato nel 2007\)](#)

Revisione del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità: per la prima volta si riconosce il ruolo del livello subnazionale nella definizione del principio di sussidiarietà; strumenti di attuazione e controllo (sistema di allerta precoce per i parlamenti nazionali e diritto di ricorso alla Corte di giustizia per gli Stati membri, per conto dei loro parlamenti nazionali e del CdR).