



## IL PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ

Nel quadro delle competenze non esclusive dell'Unione, il principio di sussidiarietà, sancito dal trattato sull'Unione europea, definisce le condizioni in cui l'Unione ha una priorità di azione rispetto agli Stati membri.

### BASE GIURIDICA

Articolo 5, paragrafo 3, del trattato sull'Unione europea (TUE) e protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

### OBIETTIVI

Il principio di sussidiarietà e il principio di proporzionalità disciplinano l'esercizio delle competenze dell'Unione europea. Nei settori che non sono di competenza esclusiva dell'Unione europea, il principio di sussidiarietà intende proteggere la capacità di decisione e di azione degli Stati membri e legittimare l'intervento dell'Unione se gli obiettivi di un'azione non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri ma possono, «a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione», essere conseguiti meglio a livello di Unione. L'inserimento di questo principio nei trattati europei mira quindi a portare l'esercizio delle competenze il più vicino possibile ai cittadini, conformemente al principio di prossimità enunciato all'articolo 10, paragrafo 3, TUE.

### RISULTATI

#### A. Origine ed evoluzione storica

Il principio di sussidiarietà è stato ufficialmente sancito dal trattato di Maastricht, che l'ha introdotto nel trattato che istituisce la Comunità europea (trattato CE). Tuttavia, l'Atto unico europeo (1987) aveva già introdotto la regola della sussidiarietà nel settore dell'ambiente, senza tuttavia menzionarla espressamente. Il Tribunale di primo grado delle Comunità europee ha stabilito, nella sentenza del 21 febbraio 1995 (T-29/92), che il principio di sussidiarietà non costituiva, prima dell'entrata in vigore del trattato sull'Unione europea, un principio generale del diritto alla luce del quale andava sindacata la legittimità degli atti comunitari.

Senza modificare la formulazione del riferimento al principio di sussidiarietà di cui all'articolo 5, secondo comma (secondo la nuova numerazione) del trattato che istituisce la Comunità europea, il trattato di Amsterdam aveva annesso al trattato che istituisce la Comunità europea un «protocollo sull'applicazione dei principi di



sussidiarietà e di proporzionalità». Le norme di esecuzione non iscritte nei trattati, ma convenute nel quadro dell'approccio generale relativo all'applicazione del principio di sussidiarietà (Consiglio europeo di Edimburgo del 1992) erano divenute giuridicamente vincolanti e controllabili.

Il trattato di Lisbona ha iscritto il principio di sussidiarietà all'articolo 5, paragrafo 3, TUE e ha abrogato la disposizione corrispondente del trattato CE, pur riprendendone i termini. Ha inoltre aggiunto un riferimento esplicito alla dimensione regionale e locale del principio di sussidiarietà. Inoltre, il trattato di Lisbona ha sostituito il protocollo del 1997 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità con un nuovo protocollo recante lo stesso titolo (protocollo n. 2), la cui principale innovazione riguarda il ruolo dei parlamenti nazionali nel controllo del rispetto del principio di sussidiarietà (vedasi nota tematica [1.3.5](#)).

## **B. Definizione**

Il significato e la finalità generali del principio di sussidiarietà risiedono nel riconoscimento di una certa indipendenza a un'autorità subordinata rispetto a un'autorità di livello superiore, segnatamente a un ente locale rispetto a un potere centrale. Si tratta dunque di una ripartizione delle competenze tra i diversi livelli di potere, principio questo che costituisce la base istituzionale degli Stati a struttura federale.

Applicato al quadro dell'Unione europea, il principio di sussidiarietà funge da criterio regolatore per l'esercizio delle competenze non esclusive dell'Unione. Il principio di sussidiarietà esclude l'intervento dell'Unione quando una questione può essere regolata in modo efficace dagli Stati membri a livello centrale, regionale o locale e legittima invece l'Unione a esercitare i suoi poteri quando gli Stati membri non sono in grado di raggiungere gli obiettivi di un'azione prevista in misura soddisfacente e quando l'intervento a livello dell'Unione può apportare un valore aggiunto.

Conformemente all'articolo 5, paragrafo 3, TUE, l'intervento delle istituzioni dell'Unione a norma del principio di sussidiarietà presuppone che siano soddisfatte tre condizioni: a) non si deve trattare di un settore di competenza esclusiva dell'Unione (competenza non esclusiva); b) gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri (necessità); c) l'azione può, a motivo della portata o degli effetti della stessa, essere conseguita meglio a livello di Unione (valore aggiunto).

## **C. Ambito di applicazione**

### **1. Delimitazione delle competenze dell'Unione**

Il principio di sussidiarietà si applica ai settori in cui l'Unione ha competenze non esclusive concorrenti con quelle degli Stati membri. L'entrata in vigore del trattato di Lisbona ha stabilito una delimitazione più precisa delle competenze conferite all'Unione. Infatti la parte prima, titolo I, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) classifica le competenze dell'Unione in tre categorie (competenze esclusive, competenze concorrenti e competenze di sostegno) e identifica i settori che rientrano nelle tre categorie di competenze.



## 2. Destinatari del principio di sussidiarietà

Il principio di sussidiarietà interessa tutte le istituzioni dell'Unione e riveste un'importanza pratica soprattutto nel quadro delle procedure legislative. Il trattato di Lisbona rafforza il ruolo, rispettivamente, dei parlamenti nazionali e della Corte di giustizia nel controllo del rispetto del principio di sussidiarietà. Con l'introduzione di un esplicito riferimento alla dimensione infranazionale del principio di sussidiarietà, il trattato di Lisbona rafforza altresì il ruolo del Comitato delle regioni e apre una possibilità, lasciata alla discrezione dei parlamenti nazionali, per quanto concerne la partecipazione dei parlamenti regionali con poteri legislativi al meccanismo di «allarme preventivo» ex ante.

### D. Controllo da parte dei parlamenti nazionali

Conformemente all'articolo 5, paragrafo 3, secondo comma, e all'articolo 12, lettera b), TUE, i parlamenti nazionali vigilano sul rispetto del principio di sussidiarietà secondo la procedura prevista dal protocollo n. 2. In virtù di questa procedura («allarme preventivo» ex ante), ogni parlamento nazionale o ciascuna camera di uno di questi parlamenti può, entro un termine di otto settimane a decorrere dalla data di trasmissione di un progetto di atto legislativo, inviare ai presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione un parere motivato che espone le ragioni per cui ritiene che il progetto in causa non sia conforme al principio di sussidiarietà. Qualora i pareri motivati rappresentino almeno un terzo dell'insieme dei voti attribuiti ai parlamenti nazionali (un voto per camera nei parlamenti bicamerali e due voti in quelli monocamerali), il progetto deve essere riesaminato («cartellino giallo»). L'istituzione che ha presentato il progetto di atto legislativo può decidere di mantenere il progetto, di modificarlo o di ritirarlo, motivando la propria decisione. Per quanto riguarda i progetti di atti relativi alla cooperazione di polizia o cooperazione giudiziaria in materia penale, tale soglia si abbassa (un quarto dei voti). Qualora, nel quadro della procedura legislativa ordinaria, almeno la maggioranza semplice dei voti attribuiti ai parlamenti nazionali contesti la conformità di una proposta legislativa rispetto al principio di sussidiarietà e la Commissione decida di mantenere la proposta, la questione è rinviata al legislatore (Parlamento europeo e Consiglio), che si pronuncia in prima lettura. Se il legislatore ritiene che la proposta legislativa non sia compatibile con il principio di sussidiarietà, può respingerla deliberando a maggioranza del 55 % dei membri del Consiglio o a maggioranza dei voti espressi in sede di Parlamento europeo («cartellino arancione»).

Fino ad oggi, la procedura «cartellino giallo» è stata avviata tre volte, mentre non è mai stato fatto ricorso alla procedura «cartellino arancione». Nel mese di maggio 2012, per la prima volta è stato estratto un «cartellino giallo» nei confronti della proposta di regolamento della Commissione relativo all'esercizio del diritto di attuare azioni collettive nel contesto della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi («Monti II»). Dodici parlamenti nazionali/camere di tali parlamenti su 40 hanno ritenuto che la proposta non fosse conforme al principio di sussidiarietà dal punto di vista del suo contenuto. La Commissione ha deciso di ritirare la proposta, pur ritenendo che questa non violasse il principio di sussidiarietà. Nell'ottobre 2013 un altro «cartellino giallo» è stato estratto da 14 camere di parlamenti nazionali di 11 Stati membri riguardo alla proposta di regolamento che istituiva la Procura europea. Dopo aver analizzato i pareri



motivati pervenuti dai parlamenti nazionali, la Commissione ha deciso di [mantenere la proposta](#), precisando che era conforme al principio di sussidiarietà. Nel maggio 2016 è stato estratto un terzo «cartellino giallo» da 14 camere di 11 Stati membri contro la [proposta di revisione della direttiva relativa al distacco dei lavoratori](#). La Commissione ha fornito ampie [motivazioni](#) per il mantenimento della proposta ritenendo che non violasse il principio di sussidiarietà, in quanto la questione del distacco dei lavoratori è per definizione transfrontaliera.

#### **E. Controllo giurisdizionale**

Il rispetto del principio di sussidiarietà può essere soggetto a un controllo a posteriori (dopo l'adozione dell'atto legislativo) attraverso un ricorso giurisdizionale alla Corte di giustizia dell'Unione europea, come precisato anche dal protocollo. Tuttavia, l'attuazione di questo principio accorda alle istituzioni dell'Unione un ampio margine discrezionale. Nelle sentenze relative alle cause C-84/94 e C-233/94, la Corte ha stabilito che il rispetto del principio di sussidiarietà figura tra le circostanze soggette all'obbligo di motivazione di cui all'articolo 296 TFUE. Tale obbligo è già soddisfatto quando il rispetto del principio si evince dall'insieme dei considerando e se ne è tenuto conto in sede di esame dell'atto. In una sentenza più recente ([causa C-547/14](#), Philipp Morris, punto 218), la Corte ha ribadito che essa deve verificare «se il legislatore dell'Unione poteva ritenere, sulla base di elementi circostanziati, che l'obiettivo perseguito dall'azione considerata potesse essere meglio realizzato a livello dell'Unione». Per quanto riguarda le garanzie procedurali e, in particolare, l'obbligo di motivazione in ordine alla sussidiarietà, la Corte ha ricordato che il rispetto di tale obbligo «deve essere valutato non soltanto con riferimento alla lettera dell'atto contestato, ma anche del suo contesto e delle circostanze del caso di specie» (punto 225).

Gli Stati membri possono proporre ricorsi di annullamento dinanzi alla Corte contro un atto legislativo per violazione del principio di sussidiarietà, a nome del loro parlamenti nazionali o di una camera degli stessi, in conformità con il loro ordinamento giuridico interno. Lo stesso ricorso può essere proposto dal Comitato delle regioni contro atti legislativi per l'adozione dei quali il TFUE richiede la sua consultazione.

## **RUOLO DEL PARLAMENTO EUROPEO**

Il Parlamento europeo è stato fautore del concetto di sussidiarietà allorché, il 14 febbraio 1984, con l'adozione del progetto di trattato sull'Unione europea, ha proposto una disposizione in base alla quale, nei casi in cui il trattato attribuisce all'Unione una competenza concorrente con quella degli Stati membri, questi ultimi possono agire laddove l'Unione non abbia adottato atti normativi. Inoltre, la proposta sottolinea che l'Unione può assumersi soltanto quei compiti che possono essere portati a compimento più efficacemente con un intervento comune rispetto a quando gli Stati operano separatamente.

**A.** Il Parlamento europeo ha ripreso queste proposte in numerose risoluzioni (ad esempio le risoluzioni del 23 novembre 1989, del 14 dicembre 1989, del 12 luglio 1990,



del 21 novembre 1990 e del 18 maggio 1995), in cui rammenta la sua adesione al principio di sussidiarietà.

Il Parlamento europeo ha approvato una serie di misure al fine di svolgere il proprio ruolo nel quadro dei trattati per ciò che riguarda l'applicazione del principio di sussidiarietà. Il regolamento del Parlamento stabilisce al suo articolo 42 che «durante l'esame di una proposta di atto legislativo il Parlamento verifica con particolare attenzione se essa rispetti i principi di sussidiarietà e di proporzionalità». La commissione giuridica è la commissione parlamentare con competenza orizzontale per il controllo della conformità con il principio di sussidiarietà. In tal senso, essa elabora periodicamente una relazione sulle relazioni annuali della Commissione in materia di sussidiarietà e proporzionalità.

#### Accordi interistituzionali

Il 25 ottobre 1993, il Consiglio, il Parlamento europeo e la Commissione hanno firmato un accordo interistituzionale con il quale le tre istituzioni hanno chiaramente espresso la volontà di avanzare risolutamente in questa direzione, impegnandosi così a rispettare il principio di sussidiarietà. L'accordo definisce, attraverso procedure che disciplinano l'applicazione del principio di sussidiarietà, le modalità di esercizio delle competenze devolute dai trattati alle istituzioni dell'Unione in modo che possano essere realizzati gli obiettivi da questi previsti. La Commissione si è impegnata a tenere conto del principio di sussidiarietà e a dimostrarne il rispetto; lo stesso vale per il Parlamento e il Consiglio nel quadro delle competenze loro conferite.

In base all'accordo interistituzionale «Legiferare meglio» dell'aprile 2016 (che sostituisce l'accordo del dicembre 2003 e l'approccio interistituzionale comune per le valutazioni d'impatto del novembre 2005), la Commissione deve giustificare le misure proposte, nella relazione che le accompagna, con riferimento al principio di sussidiarietà e tenere conto di tale principio nelle sue valutazioni d'impatto. Inoltre, in virtù dell'accordo quadro del 20 novembre 2010, il Parlamento e la Commissione si impegnano a cooperare con i parlamenti nazionali per agevolare l'esercizio, da parte di questi ultimi, del loro potere di controllo legato al principio di sussidiarietà.

#### **B.** Risoluzioni del Parlamento europeo

Già nella sua [risoluzione del 13 maggio 1997](#), il Parlamento europeo ha sottolineato il carattere giuridico vincolante del principio di sussidiarietà, ricordando che la sua applicazione non dovrebbe impedire l'esercizio delle competenze esclusive dell'Unione né mettere in discussione l'acquis comunitario. Nella sua risoluzione dell'8 aprile 2003, il Parlamento ha aggiunto che la risoluzione delle divergenze doveva avvenire preferibilmente a livello politico, prendendo atto nel contempo delle proposte della Convenzione sul futuro dell'Europa relative all'introduzione di un «meccanismo di allarme preventivo» dei parlamenti nazionali in materia di sussidiarietà, meccanismo che è stato effettivamente ripreso dal trattato di Lisbona (si veda più sopra e nota tematica [1.3.5](#)).

Nella sua [risoluzione del 13 settembre 2012](#) il Parlamento si è rallegrato della più intensa partecipazione dei parlamenti nazionali per quanto riguarda il controllo delle proposte legislative alla luce dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità e ha proposto che fossero riesaminati i mezzi per eliminare eventuali ostacoli che



impediscono la partecipazione dei parlamenti nazionali al meccanismo di controllo della sussidiarietà.

Nella sua [risoluzione del 18 aprile 2018](#), il Parlamento prende atto del netto incremento del numero di pareri motivati presentati dai parlamenti nazionali, il che dimostra la crescente partecipazione dei parlamenti nazionali al processo decisionale dell'Unione. Si compiace altresì dell'interesse dimostrato dai parlamenti nazionali a svolgere un ruolo più proattivo attraverso il ricorso a una procedura del «cartellino verde». In tale senso, esorta pertanto ad avvalersi pienamente degli strumenti esistenti che consentono ai parlamenti nazionali di partecipare al processo legislativo senza creare nuove strutture istituzionali e amministrative.

Roberta Panizza  
10/2018

