

# PARLAMENTO EUROPEO

1999



2004

---

*Documento di seduta*

FINALE  
**A5-0100/2003**

25 marzo 2003

## RELAZIONE

sulla relazione della Commissione al Consiglio europeo "legiferare meglio 2000" (conformemente all'articolo 9 del Protocollo del Trattato CE sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità) (COM(2000) 772 – C5-0097/2001 – 2001/2044(COS))

e

sulla relazione della Commissione al Consiglio europeo "legiferare meglio 2001" (conformemente all'articolo 9 del Protocollo del Trattato CE sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità) (COM(2001) 728 – C5-0102/2002 – 2001/2044(COS))

Commissione giuridica e per il mercato interno

Relatore: François Zimeray



## INDICE

	<b>Pagina</b>
PAGINA REGOLAMENTARE.....	4
PROPOSTA DI RISOLUZIONE .....	5
MOTIVAZIONE.....	9
PARERE DELLA COMMISSIONE PER GLI AFFARI COSTITUZIONALI.....	13

## PAGINA REGOLAMENTARE

Con lettera del 30 novembre 2000 la Commissione ha trasmesso al Parlamento la sua relazione (COM(2000) 772 – 2001/2044(COS)).

Nella seduta del 15 marzo 2001 il Presidente del Parlamento ha comunicato di aver deferito tale relazione alla commissione giuridica e per il mercato interno per l'esame di merito e, per parere, alla commissione per gli affari costituzionali (C5-0097/2001).

Nella riunione del 25 gennaio 2001 la commissione giuridica e per il mercato interno aveva nominato relatore François Zimeray.

Con lettera del 7 dicembre 2001 la Commissione ha trasmesso al Parlamento la sua relazione (COM(2001) 728 – 2001/2044(COS)).

Nella seduta dell'11 marzo 2002 il Presidente del Parlamento ha comunicato di aver deferito tale relazione alla commissione giuridica e per il mercato interno per l'esame di merito e, per parere, alla commissione per gli affari costituzionali (C5-0102/2002).

Nelle riunioni del 24 gennaio e 8 ottobre 2002 e del 22 gennaio, 20 febbraio e 25 marzo 2003 ha esaminato la relazione della Commissione e il progetto di relazione.

Nell'ultima riunione indicata ha approvato la proposta di risoluzione all'unanimità.

Erano presenti al momento della votazione Giuseppe Gargani (presidente), Ioannis Koukiadis (vicepresidente), François Zimeray (relatore), Paolo Bartolozzi, Bert Doorn, Evelyne Gebhardt, Fiorella Ghilardotti, José María Gil-Robles Gil-Delgado, Malcolm Harbour, Klaus-Heiner Lehne, Neil MacCormick, Toine Manders, Manuel Medina Ortega, Marianne L.P. Thyssen, Rainer Wieland, Joachim Wuermeling e Stefano Zappalà.

Il parere della commissione per gli affari costituzionali è allegato.

La relazione è stata depositata il 25 marzo 2003.

## PROPOSTA DI RISOLUZIONE

**Risoluzione del Parlamento europeo sulla relazione della Commissione al Consiglio europeo "legiferare meglio 2000" (conformemente all'articolo 9 del Protocollo del Trattato CE sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità) (COM(2000) 772 – C5-0097/2001 – 2001/2044(COS))**

e

**sulla relazione della Commissione al Consiglio europeo "legiferare meglio 2001" (conformemente all'articolo 9 del Protocollo del Trattato CE sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità) (COM(2001) 728 – C5-0102/2002 – 2001/2044(COS))**

*Il Parlamento europeo,*

- vista la relazione della Commissione (COM(2000) 772 – C5-0097/2001<sup>1</sup>),
  - vista la relazione della Commissione (COM(2001) 728 – C5-0102/2002<sup>2</sup>),
  - vista la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio dal titolo "Codificazione della normativa comunitaria" (COM(2001) 645 – C5-0102/2002<sup>3</sup>),
  - visto il parere del Comitato delle regioni in data 20 novembre 2002 (CDR0263/2002),
  - visto l'articolo 47, paragrafo 1, del suo regolamento,
  - visti la relazione della commissione giuridica e per il mercato interno e il parere della commissione per gli affari costituzionali (A5-0100/2003),
- A. considerando che il principio di sussidiarietà rappresenta uno strumento essenziale della legittimazione della legislazione comunitaria,
- B. considerando che la legislazione comunitaria è troppo copiosa, complessa e equivoca,
- C. considerando che il principio di sussidiarietà è una norma giuridica vincolante di natura costituzionale, tassativa per le istituzioni dell'Unione e gli Stati membri, la quale non deve mettere in causa l'*acquis* comunitario,
- D. considerando che occorre che le regole dell'Unione e la legislazione nazionale siano proporzionate ai loro obiettivi al fine di rafforzare la certezza giuridica,
- E. considerando che spetta alla Corte di giustizia accertare l'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità,
- F. considerando che il Parlamento ha sottoscritto un accordo interistituzionale con il

---

<sup>1</sup> Non ancora pubblicata in Gazzetta ufficiale.

<sup>2</sup> Non ancora pubblicata in Gazzetta ufficiale.

<sup>3</sup> Non ancora pubblicata in Gazzetta ufficiale.

Consiglio e la Commissione sull'attuazione del principio di sussidiarietà,

- G. considerando che la Convenzione ha svolto un esame dettagliato del principio di sussidiarietà, della sua interpretazione e della sua applicazione tanto in sede politica quanto in sede giudiziaria,
1. ricorda che l'inflazione legislativa e regolamentare sia negli Stati membri, sia a livello comunitario, indebolisce le regole del diritto e allontana i cittadini dalle loro istituzioni;
  2. ritiene che l'Unione europea non dovrebbe limitarsi ad agire in conformità delle proprie norme e dei propri protocolli e principi, bensì conferire anche visibilità al suo operato;
  3. ricorda che l'esigenza di produrre una legislazione di qualità riguarda sia la qualità formale dei testi, sia il loro contenuto, e che elaborare una legislazione più semplice e chiara, conforme ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità è una premessa per la sua osservanza da parte dei cittadini; invita le tre istituzioni comunitarie a assumere le proprie responsabilità in materia;
  4. si pone l'obiettivo di rendere i testi legislativi più comprensibili, facili da applicare e meno numerosi; incoraggia la Commissione e il Consiglio a mirare a tale obiettivo;
  5. segnala che la prospettiva dell'ampliamento acuisce la necessità di salvaguardare l'*acquis* comunitario onde facilitare l'integrazione dei nuovi membri;
  6. si aspetta che la Commissione adotti misure efficaci per porre rimedio ai troppo frequenti casi di inosservanza del diritto comunitario e raccomanda alla Convenzione di dedicare la propria attenzione ai modi per rafforzare il potere della Commissione di intervenire efficacemente in detti casi;
  7. deplora la proliferazione di documenti preparatori presentati dalla Commissione (Libri verdi, Libri bianchi, comunicazioni, relazioni, note esplicative);
  8. invita la Commissione ad adottare misure per accelerare la semplificazione del diritto comunitario, segnatamente tramite l'iniziativa SLIM, e a presentare un programma completo di codificazione con scadenze vincolanti;
  9. plaude alle iniziative della Commissione che nel contesto dell'ampliamento facilitano i preparativi amministrativi riducendo il numero di pagine da tradurre e la sollecita a proseguire in tale direzione;
  10. plaude ai lavori della Convenzione sulla sussidiarietà e la proporzionalità, nonché alla relazione del Praesidium, del 27 febbraio 2003, destinata alla Convenzione (CONV 579/03),
  11. richiama l'attenzione sui punti seguenti:
    - l'intenzione della Commissione di modificare il formato e il carattere delle relazioni sul miglioramento dell'attività legislativa a partire dal 2002, per quanto opportuna, non consentirà necessariamente di contrastare la tendenza a dichiarazioni vaghe e imprecise che emerge nella relazione 2001;

- l'enumerazione e spiegazione degli interventi della Commissione in ambiti politici diversi non è una relazione sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità e
- non è necessaria, in quanto esiste già tutta una serie di relazioni sulle attività dell'Unione e i risultati da essa conseguiti;

12. riconosce che anche gli altri aspetti dell'attività legislativa affrontati nella relazione (nella fattispecie la redazione dei testi legislativi e la codificazione) sono importanti e interessanti, ma invita la Commissione ad appuntare maggiormente la propria attenzione sul tema centrale in esame, così da fornire un'analisi chiara, pertinente e significativa del modo e della misura in cui i principi di sussidiarietà e proporzionalità sono stati applicati dalla Comunità.

### *Proporzionalità e sussidiarietà*

13. ritiene che la risoluzione delle divergenze sull'attuazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità dovrebbe avvenire preferibilmente a livello politico, sulla base dell'accordo interistituzionale del 25 ottobre 1993, ma prende atto delle proposte attualmente all'esame della Convenzione secondo le quali i parlamenti nazionali dovrebbero assumere un ruolo di monitoraggio delle questioni di sussidiarietà attraverso un sistema di "preallarme", mentre il Comitato delle regioni (e, secondo la relazione Napolitano del Parlamento europeo, le autorità regionali dotate di poteri legislativi) potrebbe in determinati casi impugnare gli atti legislativi dinanzi alla Corte di giustizia per violazione del principio di sussidiarietà;
14. evidenzia la necessità che le istituzioni comunitarie e gli Stati membri, attraverso le autorità regionali e locali nonché a livello ministeriale centrale, assicurino una vigilanza permanente dell'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità;
15. ritiene che la conformità di ciascuna proposta di normativa comunitaria dovrebbe essere giustificata in modo chiaro e costituire un elemento essenziale dei considerando in cui viene motivata la necessità della proposta stessa (e, qualora adottata, della misura corrispondente);
16. dà istruzione ai propri organi competenti di ricercare accordi con i parlamenti nazionali al fine di collaborare nel quadro dell'esame del programma legislativo annuale della Commissione;
17. riconosce che la Commissione si sta impegnando per dimostrare la conformità ai principi di sussidiarietà e proporzionalità, ma osserva che la formula "*alla luce dei principi di sussidiarietà e proporzionalità enunciati nell'articolo 5 del trattato, gli scopi dell'intervento prospettato [...] non possono essere realizzati in misura sufficiente dagli Stati membri e possono dunque [...] essere realizzati meglio a livello comunitario. La presente direttiva si limita al minimo necessario per conseguire detti scopi e non va oltre quanto necessario a tale fine*" è stata utilizzata in 45 dei 323 dei "lavori preparatori" pubblicati dalla Commissione nel 2001 e che, se si escludono le comunicazioni, le consultazioni e gli atti legislativi in settori di "competenza esclusiva" ai quali non si applica il principio di sussidiarietà, tale rapporto passa a 45 su 209 (ossia più del 20%); ritiene che il ricorso a un considerando standard rifletta il carattere in un certo senso

meccanico dell'approccio della Commissione;

18. reputa opportuno a fini di chiarezza e trasparenza, sebbene la giurisprudenza della Corte di giustizia europea non consideri un obbligo giuridico il riferimento esplicito al principio di sussidiarietà<sup>1</sup>, che la Commissione studi modalità per esporre chiaramente le ragioni alla base di ciascuna proposta (base giuridica, necessità, proporzionalità) e l'esigenza di un intervento a livello di Unione europea (principio di sussidiarietà, indicatori qualitativi e/o quantitativi), in quanto prassi eccellente corrispondente al protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità<sup>2</sup>;
19. valuta positivamente l'allegato alla relazione "Legiferare meglio 2000" intitolato "La motivazione degli atti", che giudica un progresso verso la definizione di un quadro di riferimento per l'esame e la discussione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità;
20. rileva che la riduzione del numero di proposte della Commissione (annunciata nella relazione "Legiferare meglio 2001") non implica nulla quanto al rispetto dell'articolo 5 del trattato CE e invita la Commissione a prendere in considerazione altre soluzioni per analizzare e rivedere l'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità nell'attività legislativa dell'anno di riferimento;
21. propone che il nuovo approccio potrebbe comprendere gli elementi seguenti:
  - descrizione del modo in cui vengono valutate le singole proposte in rapporto ai criteri della sussidiarietà e della proporzionalità, prima della loro adozione da parte della Commissione;
  - sintesi delle osservazioni e delle modifiche proposte dalle parti interessate e dalle altre istituzioni comunitarie durante la fase di consultazione pre-legislativa e per quanto attiene ai criteri in questione;
  - esempi del modo in cui si è tenuto conto di commenti e critiche;
  - analisi delle implicazioni degli emendamenti di Parlamento e Consiglio per quanto concerne la rispondenza degli atti legislativi adottati dalla Comunità ai principi di sussidiarietà e proporzionalità;
22. invita la Commissione a comunicare ai parlamenti nazionali, all'inizio di ogni anno, i settori in cui intende presentare proposte legislative;
23. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio e alla Commissione.

---

<sup>1</sup> Repubblica federale di Germania contro Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea, causa C-233/94 (1997) RGC I-2405, par. 28.

<sup>2</sup> Protocollo allegato al trattato di Amsterdam, GU C 340 del 10.11.1997, pag. 105.



## MOTIVAZIONE

**"Nessuno è tenuto a conoscere la legge europea". Il ravvicinamento tra i cittadini e l'Unione europea avviene non soltanto tramite la società civile, ma soprattutto grazie a leggi comprensibili. Per conoscere le leggi comunitarie, esse devono essere poco numerose, chiare e inequivocabili.**

Legiferare meglio significa anche "delegiferare"!

Le istituzioni devono dunque operare affinché i cittadini e le imprese beneficino di un sistema normativo che sia facilmente comprensibile. Le leggi europee sono troppo numerose, troppo complesse, troppo ambigue. Il legislatore stesso capisce solo il giorno dopo, leggendo i giornali, quello che ha votato il giorno prima in seduta plenaria.

Una delle nostre priorità è pertanto definire un contesto regolamentare chiaro e operativo per i cittadini, per gli operatori economici attivi nel mercato mondiale e per i paesi candidati all'adesione. Ogni istituzione comunitaria ha la sua responsabilità e deve impegnarsi per una semplificazione dei testi proposti.

### **-I- Semplificare e migliorare la qualità regolamentare**

L'azione comunitaria ha sempre formato oggetto di determinate critiche, riguardanti in particolare:

- la fase di preparazione della legislazione,
- il volume e l'accumulo della legislazione,
- la complessità della legislazione, che ha la tendenza a essere troppo dettagliata e redatta in un gergo comunitarizzato, incomprensibile per i concittadini e talvolta per noi stessi,
- la durata del processo legislativo, al quale va aggiunto il termine del recepimento,
- i problemi connessi alle divergenze nel recepimento delle direttive,
- la difficoltà di accedere all'informazione sullo stato del diritto comunitario vigente.

Una politica di semplificazione e di potenziamento della qualità regolamentare è insomma diventata un imperativo per l'Unione europea. Detta strategia impone 5 grandi principi:

### **1. Legiferare soltanto quando è indispensabile**

"Troppo diritto sopprime il diritto". L'affermazione pone il problema del **principio di sussidiarietà**, secondo cui per i settori di competenze condivise tra l'Unione e gli Stati membri l'azione comunitaria è giustificata soltanto se risulta più efficace di quella attuata singolarmente dagli Stati membri. Questo principio inderogabile della legislazione comunitaria rappresenta anche uno strumento per la sua legittimazione. Occorre vigilare affinché il principio di sussidiarietà non sia ridimensionato dal comportamento degli Stati membri eventualmente desiderosi di indietreggiare avvalendosi di deroghe. Ciò pregiudicherebbe l'armonizzazione delle politiche, limiterebbe l'azione della Comunità e avverrebbe a scapito dell'*acquis* comunitario. Inoltre la prospettiva dell'ampliamento rafforza la necessità di applicare in modo rigoroso tale principio onde favorire l'integrazione dei nuovi membri. L'estensione dei ricorsi giurisdizionali ai parlamenti nazionali e/o al Comitato delle regioni sarebbe un modo adatto per controllare la corretta e equa applicazione dei due

principi.

**2.** Una volta accertata l'opportunità di intervenire a livello comunitario, deve sorgere immediatamente la **questione della scelta delle modalità e degli strumenti giuridici più adatti**. L'azione comunitaria deve allora rispettare il **principio di proporzionalità** secondo cui l'Unione deve provvedere a che le norme non siano imposte a operatori ai quali verrebbero imposti obblighi sproporzionati rispetto all'obiettivo da conseguire. Per l'Unione si tratta dunque di agire in modo consapevole e nei limiti strettamente necessari al conseguimento degli obiettivi prestabiliti.

**3. Procedere, prima di una proposta, a un'ampia consultazione degli ambienti interessati e a un'analisi dell'impatto.** Nel contempo consultazione non significa cogestione e la politica non deve affidarsi a esperti per deliberare le opzioni che invece le incombono.

**4. Accelerare il processo legislativo incoraggiando un'applicazione più rigorosa dell'adozione a maggioranza qualificata per le decisioni del Consiglio e senza delegare poteri alla Commissione.**

**5. Provvedere a un recepimento rapido e esatto negli ordinamenti nazionali, nonché a un'efficace applicazione.** La relazione del collega Ioannis Koukiadis sul controllo dell'applicazione del diritto comunitario rappresenta un riferimento obbligato in materia. In essa il relatore ha evidenziato che gli Stati membri devono intensificare i loro sforzi per il recepimento delle direttive europee e che la Commissione dovrebbe infliggere automaticamente sanzioni agli Stati membri che non recepiscono la legislazione comunitaria nel modo previsto, onde impedire loro di differire deliberatamente il recepimento del diritto comunitario per mantenere il più possibile in vigore la propria legislazione nazionale.

## **-II- La codificazione dell'*acquis* comunitario**

La codificazione del diritto comunitario derivato che rientra nel cosiddetto *acquis* comunitario porterebbe a una legislazione più leggibile e trasparente, a beneficio dei cittadini europei.

### **-A- Definizione delle tecniche di semplificazione del quadro regolamentare**

Tre tecniche devono essere utilizzate in successione per semplificare il quadro legislativo: la consolidazione, la codificazione e la rifusione.

#### **1. Consolidazione**

La consolidazione significa raggruppare frammenti sparsi di legislazione senza alterarne la validità e senza effetti giuridici connessi all'operazione. La consolidazione è effettuata dall'Ufficio delle pubblicazioni e rappresenta quindi una premessa indispensabile per la codificazione dell'*acquis* comunitario.

#### **2. Codificazione**

La codificazione del diritto comunitario derivato consentirebbe ai cittadini e agli operatori economici, sia nell'Unione europea, sia nei paesi candidati all'adesione, di beneficiare di un

quadro legislativo più accessibile e comprensibile, ma soprattutto più trasparente. Di fatto la codificazione consiste a riunire in un nuovo atto giuridico unico tutte le disposizioni dell'atto di base e delle successive modifiche dello stesso.

### **3. Rifusione**

La rifusione è un atto giuridico nuovo che integra contestualmente, in un testo unico, le modifiche nel merito apportate all'atto precedente e le disposizioni di quest'ultimo, che restano immutate. Il nuovo atto giuridico sostituisce e abroga il precedente.

#### **-III- Elaborare un trattato costituzionale e rinnovare il sistema istituzionale**

Per consentire alla Comunità di legiferare meglio, è necessario un appoggio globale del principio di sussidiarietà.

#### **-A- Far rispettare i principi di sussidiarietà e di proporzionalità**

Il principio di sussidiarietà resta essenzialmente politico e eccessivamente soggettivo. Spesso fattori legati all'urgenza hanno preso il sopravvento sul rispetto di questi due principi. Possono risultare efficaci due tipi di controllo

##### **1. Controllo politico**

Questo tipo di controllo è assicurato dalle istituzioni comunitarie che partecipano alla procedura legislativa, nonché dai parlamenti nazionali.

##### **2. Controllo giurisdizionale**

Questo tipo di controllo è esercitato dalla Corte di giustizia e dai tribunali nazionali. Dato che il principio ha natura essenzialmente politica, la Corte si limita sostanzialmente ad accertare l'esistenza di un motivo attinente al rispetto del principio di sussidiarietà. Sarebbe pertanto opportuno che la commissione per gli affari costituzionali esamini le modalità che consentono di rafforzare detto controllo, segnatamente tramite un meccanismo di allerta tempestiva all'interno della Corte di giustizia.

#### **-B- Attuazione della codificazione**

L'attuale attuazione della codificazione induce a formulare le osservazioni seguenti.

**1. Accordi interistituzionali.** Con l'accordo del 28 novembre 2001 le tre istituzioni hanno convenuto di ricorrere in modo più strutturato alla tecnica della rifusione, che dovrebbe sostituire la codificazione e consentire così economie considerevoli facilitando ai paesi candidati l'integrazione di un *acquis* comunitario più leggibile e meno voluminoso.

**2. Ruolo della Commissione in virtù degli accordi,** segnatamente il ruolo del suo servizio giuridico, incaricato, assieme alla direzione generale competente, dell'esame e della riformulazione giuridica dei testi consolidati da presentare a sottoporre ai fini della codificazione. Il servizio giuridico si impegna a sopprimere le disposizioni non più in vigore, nonché a individuare le sovrapposizioni, le contraddizioni e gli errori.

**3. Atti legislativi adottati dalla Commissione stessa.** Per gli atti legislativi adottati dalla sola Commissione la procedura di codificazione è più semplice e non rientra negli accordi interistituzionali, anche se gli atti codificati devono formare oggetto di un'adozione ufficiale da parte della Commissione e devono inoltre essere approvati dal comitato competente.

**4. Determinazione dell'*acquis* comunitario per i paesi candidati.** Per facilitare l'individuazione e l'aggiornamento dell'*acquis* comunitario che funge da base per il programma di lavoro di consolidazione, codificazione e **traduzione** nelle lingue dei paesi candidati, devono essere istituiti una nuova banca dati e un nuovo sistema di gestione ("Legislazione vigente - Codificazione e traduzione") che consentiranno agli amministratori nazionali e alle delegazioni della Commissione nei paesi candidati di accedere direttamente, via internet, all'*acquis* comunitario vigente.

**5. Codificazione e periodo antecedente l'adesione dei paesi candidati.** Per mantenere la parità tra gli Stati membri dell'Unione ampliata, è stato deciso che per un periodo di nove mesi prima della prossima adesione non sarà adottato né pubblicato alcun testo codificato fino a quando non saranno pubblicate le edizioni speciali della Gazzetta ufficiale nelle lingue dei paesi candidati.

20 marzo 2003

## **PARERE DELLA COMMISSIONE PER GLI AFFARI COSTITUZIONALI**

destinato alla commissione giuridica e per il mercato interno

sulla relazione della Commissione al Consiglio europeo "Legiferare meglio 2000"  
(conformemente all'articolo 9 del protocollo del trattato CE sull'applicazione dei principi di  
sussidiarietà e di proporzionalità)  
(COM(2000) 772 – C5-0097/2001 – 2001/2044(COS))

e

sulla relazione della Commissione al Consiglio europeo "Legiferare meglio 2001"  
(conformemente all'articolo 9 del protocollo del trattato CE sull'applicazione dei principi di  
sussidiarietà e di proporzionalità)  
(COM(2001) 728 – C5-0102/2002 – 2001/2044(COS))

Relatore per parere: The Lord Inglewood

### **PROCEDURA**

Nella riunione del 26 marzo 2002 la commissione per gli affari costituzionali ha nominato  
relatore per parere The Lord Inglewood.

Nelle riunioni del 2 ottobre 2002, 11 novembre 2002 e 19 marzo 2003 ha esaminato il  
progetto di parere.

Nell'ultima riunione indicata ha approvato le conclusioni in appresso con 16 voti favorevoli e  
1 astensione.

Erano presenti al momento della votazione Giorgio Napolitano (presidente), Jo Leinen  
(vicepresidente), Ursula Schleicher (vicepresidente), The Lord Inglewood (relatore per  
parere), Georges Berthu, Guido Bodrato (in sostituzione di Teresa Almeida Garrett),  
Jens-Peter Bonde, Carlos Carnero González, Richard Corbett, Jean-Maurice Dehousse,  
Andrew Nicholas Duff, Lone Dybkjær, Gerhard Hager, Daniel J. Hannan, Neil MacCormick  
(in sostituzione di Monica Frassoni), Hanja Maij-Weggen, Iñigo Méndez de Vigo e Gérard  
Onesta.

## CONCLUSIONI

La commissione per gli affari costituzionali invita la commissione giuridica e per il mercato interno, competente per il merito, a includere nella proposta di risoluzione che approverà i seguenti elementi:

1. ritiene che l'Unione europea non dovrebbe limitarsi ad agire in conformità delle proprie norme e dei propri protocolli e principi, bensì conferire anche visibilità al suo operato;
2. ritiene che i principi di sussidiarietà e proporzionalità siano fondamentali ai fini della legittimità politica dell'Unione europea;
3. plaude ai lavori della Convenzione sulla sussidiarietà e la proporzionalità, nonché alla relazione del Praesidium, del 27 febbraio 2003, destinata alla Convenzione (CONV 579/03),
4. ritiene che la conformità di ciascuna proposta di normativa comunitaria dovrebbe essere giustificata in modo chiaro e costituire un elemento essenziale dei considerando in cui viene motivata la necessità della proposta stessa (e, qualora adottata, della misura corrispondente);
5. riconosce che la Commissione si sta impegnando per dimostrare la conformità ai principi di sussidiarietà e proporzionalità, ma osserva che la formula "*alla luce dei principi di sussidiarietà e proporzionalità enunciati nell'articolo 5 del trattato, gli scopi dell'intervento prospettato [...] non possono essere realizzati in misura sufficiente dagli Stati membri e possono dunque [...] essere realizzati meglio a livello comunitario. La presente direttiva si limita al minimo necessario per conseguire detti scopi e non va oltre quanto necessario a tale fine*" è stata utilizzata in 45 dei 323 dei "lavori preparatori" pubblicati dalla Commissione nel 2001 e che, se si escludono le comunicazioni, le consultazioni e gli atti legislativi in settori di "competenza esclusiva" ai quali non si applica il principio di sussidiarietà, tale rapporto passa a 45 su 209 (ossia più del 20%); ritiene che il ricorso a un considerando standard rifletta il carattere in un certo senso meccanico dell'approccio della Commissione;
6. reputa opportuno a fini di chiarezza e trasparenza, sebbene la giurisprudenza della Corte di giustizia europea non consideri un obbligo giuridico il riferimento esplicito al principio di sussidiarietà<sup>1</sup>, che la Commissione studi modalità per esporre chiaramente le ragioni alla base di ciascuna proposta (base giuridica, necessità, proporzionalità) e l'esigenza di un intervento a livello di Unione europea (principio di sussidiarietà, indicatori qualitativi e/o quantitativi), in quanto prassi eccellente corrispondente al protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità<sup>2</sup>;
7. valuta positivamente l'allegato alla relazione "Legiferare meglio 2000" intitolato "La motivazione degli atti", che giudica un progresso verso la definizione di un quadro di

---

<sup>1</sup> Repubblica federale di Germania contro Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea, causa C-233/94 (1997) RGC I-2405, par. 28.

<sup>2</sup> Protocollo allegato al trattato di Amsterdam, GU C 340 del 10.11.1997, pag. 105.

riferimento per l'esame e la discussione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità;

8. rileva che la riduzione del numero di proposte della Commissione (annunciata nella relazione "Legiferare meglio 2001") non implica nulla quanto al rispetto dell'articolo 5 del trattato CE e invita la Commissione a prendere in considerazione altre soluzioni per analizzare e rivedere l'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità nell'attività legislativa dell'anno di riferimento;
9. propone che il nuovo approccio potrebbe comprendere gli elementi seguenti:
  - descrizione del modo in cui vengono valutate le singole proposte in rapporto ai criteri della sussidiarietà e della proporzionalità, prima della loro adozione da parte della Commissione;
  - sintesi delle osservazioni e delle modifiche proposte dalle parti interessate e dalle altre istituzioni comunitarie durante la fase di consultazione pre-legislativa e per quanto attiene ai criteri in questione;
  - esempi del modo in cui si è tenuto conto di commenti e critiche;
  - analisi delle implicazioni degli emendamenti di Parlamento e Consiglio per quanto concerne la rispondenza degli atti legislativi adottati dalla Comunità ai principi di sussidiarietà e proporzionalità;
10. richiama l'attenzione sui punti seguenti:
  - l'intenzione della Commissione di modificare il formato e il carattere delle relazioni sul miglioramento dell'attività legislativa a partire dal 2002, per quanto opportuna, non consentirà necessariamente di contrastare la tendenza a dichiarazioni vaghe e imprecise che emerge nella relazione 2001;
  - l'enumerazione e spiegazione degli interventi della Commissione in ambiti politici diversi non è una relazione sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità e
  - non è necessaria, in quanto esiste già tutta una serie di relazioni sulle attività dell'Unione e i risultati da essa conseguiti;
11. riconosce che anche gli altri aspetti dell'attività legislativa affrontati nella relazione (nella fattispecie la redazione dei testi legislativi e la codificazione) sono importanti e interessanti, ma invita la Commissione ad appuntare maggiormente la propria attenzione sul tema centrale in esame, così da fornire un'analisi chiara, pertinente e significativa del modo e della misura in cui i principi di sussidiarietà e proporzionalità sono stati applicati dalla Comunità.