



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 8.10.2010  
COM(2010) 547 definitivo

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE  
SULLA SUSSIDIARIETÀ E LA PROPORZIONALITÀ**

**(17<sup>a</sup> relazione “Legiferare meglio” relativa al 2009)**

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE**  
**SULLA SUSSIDIARIETÀ E LA PROPORZIONALITÀ**

**(17ª relazione “Legiferare meglio” relativa al 2009)**

**1. INTRODUZIONE**

Il presente documento costituisce la 17ª relazione sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità che la Commissione presenta al Consiglio europeo, al Parlamento europeo, al Consiglio e ai parlamenti nazionali conformemente al protocollo in materia allegato al trattato<sup>1</sup>. La relazione riguarda il 2009, anno durante il quale era ancora in vigore il trattato di Nizza, e spiega brevemente le modifiche introdotte dal trattato di Lisbona, entrato in vigore il 1º dicembre 2009. Come nel 2007 e 2008, la presente relazione non esamina le più ampie questioni legate alla normativa intelligente, che sono trattate in una comunicazione specifica<sup>2</sup>.

**2. IL QUADRO GIURIDICO E ISTITUZIONALE**

**2.1. I principi di sussidiarietà e di proporzionalità**

La sussidiarietà e la proporzionalità sono principi fondamentali del diritto europeo, definiti all'articolo 5 del trattato sull'Unione europea (TUE).

Nella sfera di competenza dell'Unione, la sussidiarietà è un principio guida per stabilire il confine fra le responsabilità degli Stati membri e quelle dell'UE (la domanda è: *chi dovrebbe intervenire?*). Se l'Unione ha competenza esclusiva in un settore, è chiaro che spetta all'Unione intervenire. Se la competenza è condivisa fra l'Unione e gli Stati membri, il principio stabilisce una chiara presunzione in favore dell'intervento degli Stati membri. L'Unione deve intervenire soltanto se gli obiettivi previsti non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, ma possono, a motivo della portata o degli effetti, essere conseguiti meglio a livello di Unione.

La proporzionalità costituisce un principio guida per definire le modalità di esercizio delle competenze dell'Unione, sia esclusive sia condivise (*quali dovrebbero essere la forma e la natura dell'azione dell'UE?*). Secondo l'articolo 5, paragrafo 4, il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione devono limitarsi a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei trattati. Ogni decisione deve accordare la preferenza all'opzione meno restrittiva.

---

<sup>1</sup> Protocollo (n. 30) del trattato che istituisce la Comunità europea, applicabile fino al 30.11.2009 e protocollo (n. 2) del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), applicabile a partire dall'1.12.2009.

<sup>2</sup> Comunicazione della Commissione "Legiferare con intelligenza nell'Unione europea".

## 2.2. Applicazione, possibilità di presentare osservazioni e controllo ex-post

Tutte le istituzioni dell'Unione devono osservare entrambi i principi. Il protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità e l'accordo interistituzionale del 1993 sulla sussidiarietà<sup>3</sup> forniscono precisazioni sulle modalità di applicazione dei due principi. Gli elementi fondamentali di tale quadro sono sintetizzati di seguito.

La Commissione ha i seguenti obblighi: effettuare ampie consultazioni prima di proporre atti legislativi; esporre, nella relazione che accompagna ogni proposta legislativa, le ragioni che portano a concludere che la proposta soddisfa i principi di sussidiarietà e di proporzionalità; tenere conto degli oneri che ricadono sull'Unione, sui governi nazionali, sugli enti locali, sugli operatori economici e sui cittadini. Il Parlamento europeo e il Consiglio devono fornire una giustificazione relativa alla sussidiarietà qualora introducano un emendamento che incida sulla portata dell'azione dell'Unione<sup>4</sup>. Il Comitato economico e sociale europeo e il Comitato delle regioni esprimono un parere quando sono consultati oppure di propria iniziativa.

Infine la Corte di giustizia dell'Unione europea può valutare la legittimità degli atti delle istituzioni per quanto riguarda l'osservanza del principio di sussidiarietà.

### *Cambiamenti introdotti dal trattato di Lisbona*

Il trattato di Lisbona ha introdotto diverse modifiche riguardanti le modalità di applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

Il protocollo rivisto prevede un obbligo più specifico di presentare, per ogni progetto di atto legislativo, una scheda che consenta di valutare il rispetto di detti principi. Sebbene gli orientamenti relativi alla valutazione di conformità (quali i parametri della "necessità" e del "valore aggiunto dell'azione dell'UE") non siano più menzionati, la Commissione continuerà a seguirli e raccomanda agli altri soggetti interessati di fare altrettanto.

Il trattato di Lisbona prevede un ruolo rafforzato dei parlamenti nazionali, che possono esprimere pareri in merito al rispetto dei progetti di atti legislativi del principio di sussidiarietà. Se ritengono che una proposta non sia conforme a tale principio, essi hanno il diritto di inviare un parere al promotore dell'atto. In funzione del numero di pareri negativi, il trattato prevede due meccanismi, definiti all'articolo 7 del protocollo (i cosiddetti "cartellino giallo" e "cartellino arancione"). Qualora i pareri negativi trasmessi dai parlamenti nazionali rappresentino almeno un terzo dell'insieme dei voti loro attribuiti (o un quarto per le proposte riguardanti la cooperazione giudiziaria in materia penale e la cooperazione di polizia)<sup>5</sup>, si applica il meccanismo del "cartellino giallo". Secondo la procedura legislativa ordinaria, qualora i pareri negativi rappresentino la maggioranza semplice, si applica il meccanismo del "cartellino arancione". Entrambi i meccanismi prevedono il riesame della proposta e possono determinarne la modifica o il ritiro. Il "cartellino arancione" permette inoltre al Parlamento europeo e al Consiglio di interrompere la procedura legislativa.

---

<sup>3</sup> GU C 329 del 6.12.1993, pag. 132.

<sup>4</sup> Sezione 2, punto 3, dell'accordo interistituzionale sulla sussidiarietà del 1993.

<sup>5</sup> Ciascun parlamento nazionale dispone di due voti; nei sistemi bicamerali ciascuna delle due camere dispone di un voto.

Il protocollo rivisto contiene inoltre una disposizione concernente il ruolo del Comitato delle regioni. Nei casi in cui il TFUE richieda la sua consultazione, il Comitato ha ora il diritto di adire la Corte di giustizia dell'Unione europea qualora ritenga che il principio di sussidiarietà non sia stato rispettato. Gli Stati membri, direttamente o a nome dei parlamenti nazionali, hanno un diritto analogo.

### 3. APPLICAZIONE DEI PRINCIPI

#### 3.1. La Commissione

Il lavoro legislativo della Commissione ha sempre risposto alla necessità di rispettare i principi di sussidiarietà e di proporzionalità. Le verifiche vengono ora effettuate in tre fasi chiave del processo di elaborazione delle politiche.

- Analisi preliminare delle tabelle di marcia pubblicate per le grandi iniziative, quando viene approvato il programma di lavoro della Commissione. Tali tabelle di marcia forniscono una descrizione preliminare delle iniziative programmate della Commissione e mirano a consentire che tutti i soggetti interessati siano informati in modo tempestivo. Dal 2010 la Commissione pubblica tabelle di marcia anche per le iniziative che hanno un impatto significativo e che non sono incluse nel suo programma di lavoro.
- Analisi più approfondita della sussidiarietà nell'ambito della valutazione d'impatto, tenendo conto dei pareri espressi durante le consultazioni delle parti interessate.
- Infine, giustificazione in termini di sussidiarietà e di proporzionalità nella relazione e nei considerando di ogni proposta legislativa.

L'analisi più dettagliata della sussidiarietà e della proporzionalità è svolta nell'ambito della valutazione d'impatto. Il comitato per la valutazione d'impatto controlla la qualità dell'analisi e nel 2009 ha formulato raccomandazioni in materia di sussidiarietà e proporzionalità in 27 delle 79 valutazioni d'impatto effettuate (34%). Nella relazione del 2009<sup>6</sup> il comitato ha raccomandato ai servizi della Commissione di fare un uso più sistematico delle domande strutturate per l'analisi della sussidiarietà e della proporzionalità contenute negli orientamenti riveduti in materia di valutazione d'impatto<sup>7</sup>.

Il comitato ha chiesto di migliorare l'analisi dei principi in settori quali l'asilo, la migrazione, le politiche in materia di consumatori e salute, i trasporti e l'energia. Per esempio, per le valutazioni d'impatto relative alle proposte relative alla *direttiva qualifiche e alla direttiva procedure*<sup>8</sup>, il comitato ha chiesto al servizio capofila di dimostrare meglio che i costi delle misure erano proporzionati agli obiettivi e si limitavano agli obblighi stabiliti dal trattato e dal diritto internazionale. Per la valutazione d'impatto della *direttiva sui diritti dei consumatori*<sup>9</sup> il comitato ha chiesto al servizio capofila di chiarire come l'armonizzazione delle vendite nazionali, oltre a quella delle vendite transfrontaliere, sarebbe conforme al principio di

---

<sup>6</sup> SEC(2009) 1728.

<sup>7</sup> SEC(2009) 92.

<sup>8</sup> COM(2009) 551 e COM(2009) 554.

<sup>9</sup> COM(2008) 614.

sussidiarietà. Per la *direttiva sull'assistenza sanitaria transfrontaliera*<sup>10</sup> ha segnalato la necessità di tenere conto del livello di azione appropriato quando si usano espressioni quali “trattamento adeguato” e “tempestivamente”. Per la *direttiva sul rendimento energetico nell'edilizia*<sup>11</sup> il comitato ha raccomandato al servizio capofila di rafforzare l'analisi costi-benefici per dimostrare il valore aggiunto di misure quali la riduzione della soglia per quanto riguarda l'obbligo di conformarsi ai requisiti minimi di rendimento energetico in caso di ristrutturazioni importanti e il sistema di calcolo comparativo obbligatorio per i nuovi edifici. Le raccomandazioni del comitato hanno permesso ai servizi della Commissione di migliorare l'analisi della sussidiarietà, e in alcuni casi i suoi pareri hanno determinato l'introduzione di modifiche nelle proposte per garantire la conformità ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità (cfr. punto 4).

### 3.2. I parlamenti nazionali<sup>12</sup>

Dal 2006 la Commissione trasmette di propria iniziativa tutte le nuove proposte ai parlamenti nazionali e ha istituito una procedura per rispondere ai pareri espressi<sup>13</sup>. Nel 2009 la Commissione ha ricevuto 250 pareri, rispetto a 115 nel 2007. Circa il 10% conteneva osservazioni sulla sussidiarietà e/o sulla proporzionalità, e nella maggior parte dei casi soltanto una camera nazionale ha espresso un parere<sup>14</sup>. Le camere che hanno mostrato particolare interesse per le questioni attinenti alla sussidiarietà sono state il *Sénat* francese, il *Bundesrat* austriaco, il *Bundesrat* tedesco e i parlamenti olandese, portoghese e greco. In alcuni pareri non è stato messo in discussione il rispetto della sussidiarietà in quanto tale, ma è stato rilevato che la giustificazione della Commissione non era sufficiente.

#### *Lavori sulla sussidiarietà svolti dalla COSAC*

Negli ultimi tre anni la Conferenza delle commissioni per gli affari europei e comunitari dei parlamenti dell'Unione europea (COSAC) ha svolto esercizi di simulazione del meccanismo di controllo della sussidiarietà introdotto dal trattato di Lisbona. Ciò ha permesso ai parlamenti nazionali di perfezionare e collaudare i rispettivi strumenti istituzionali. Nel 2009 la COSAC ha condotto tre serie di esercizi di simulazione sulle proposte della Commissione relative alle *norme di qualità e sicurezza degli organi umani destinati ai trapianti*<sup>15</sup>, al *diritto all'interpretazione e alla traduzione nei procedimenti penali*<sup>16</sup> e agli *atti pubblici in materia di successioni*<sup>17</sup>. In tutti i casi la grande maggioranza delle camere partecipanti ha confermato che le proposte erano conformi al principio di sussidiarietà, e pochissime hanno individuato motivi di preoccupazione (i pareri negativi sono stati rispettivamente uno, tre e uno).

---

<sup>10</sup> COM(2008) 414.

<sup>11</sup> COM(2008) 780.

<sup>12</sup> Cfr. anche la relazione della Commissione sui rapporti tra la Commissione europea e i parlamenti nazionali (COM(2010) 291).

<sup>13</sup> COM(2006) 211.

<sup>14</sup> Per l'elenco delle iniziative, cfr. l'allegato I.

<sup>15</sup> COM(2008) 818.

<sup>16</sup> COM(2009) 338.

<sup>17</sup> COM(2009)154.

### 3.3. Il Parlamento europeo e il Consiglio

In seno al Parlamento europeo la conformità dei progetti di atti legislativi al principio di sussidiarietà è assicurata dalle commissioni competenti per gli specifici dossier legislativi e dalla commissione giuridica<sup>18</sup>. In seno al Consiglio, il Comitato dei rappresentanti permanenti degli Stati membri (Coreper) garantisce il rispetto dei principi di legittimità, sussidiarietà e proporzionalità<sup>19</sup>.

### 3.4. Il Comitato delle regioni

La rete di monitoraggio della sussidiarietà del Comitato delle regioni opera attraverso un sito Internet interattivo<sup>20</sup> e nel 2009 il numero dei membri è aumentato del 20%, salendo a 111. La rete permette di partecipare alle consultazioni del Comitato sulle nuove iniziative dell'Unione. Ha inoltre effettuato due consultazioni per integrare i pareri locali e regionali nel lavoro di valutazione d'impatto della Commissione<sup>21</sup>. Nel 2009 è stato lanciato il primo piano d'azione della rete, inteso a individuare le migliori pratiche nell'applicazione del principio di sussidiarietà nelle regioni e nelle città d'Europa in alcuni settori selezionati: immigrazione, cambiamento climatico, politiche sociali, politica in materia di salute, innovazione. Il Comitato ha adattato il proprio regolamento interno<sup>22</sup> per tenere conto del nuovo ruolo attribuitogli dal trattato di Lisbona e a partire dal 2010 tutti i suoi pareri conterranno un riferimento esplicito ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

### 3.5. La Corte di giustizia

La relazione sulla sussidiarietà del 2008 menzionava il *regolamento relativo al roaming*<sup>23</sup>, riguardo al quale la High Court of Justice (England & Wales) aveva chiesto alla Corte di giustizia dell'Unione europea se tale regolamento, imponendo tetti tariffari per l'utilizzo di un telefono cellulare in un altro Stato membro, violasse i principi di proporzionalità e/o sussidiarietà. A seguito delle conclusioni presentate dall'avvocato generale nel novembre 2009, la Corte si è pronunciata nel giugno 2010. Ha confermato che il regolamento è proporzionato all'obiettivo di proteggere i consumatori contro livelli di prezzo elevati, ed è giustificato in termini di sussidiarietà in quanto è necessario per assicurare il corretto funzionamento del mercato interno dei servizi di roaming. Nelle sue conclusioni la Corte ha sottolineato che, prima di proporre il regolamento, la Commissione aveva esaminato, nell'ambito della sua valutazione d'impatto, l'efficacia e le ripercussioni economiche della regolamentazione del mercato al dettaglio, del mercato all'ingrosso o di entrambi.

---

<sup>18</sup> Regolamento del Parlamento europeo, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getLastRules.do?language=IT&reference=TOC>.

<sup>19</sup> Decisione 2004/338/CE, Euratom del Consiglio, del 22 marzo 2004, relativa all'adozione del suo regolamento interno (GU L 106 del 15.4.2004, pag. 22).

<sup>20</sup> <http://subsidiarity.cor.europa.eu>.

<sup>21</sup> Riduzione delle disuguaglianze sanitarie nell'UE e revisione della direttiva sull'acqua potabile.

<sup>22</sup> GU L 6 del 9.1.2010, pag. 14.

<sup>23</sup> Causa C-58/8, *Vodafone Ltd, Telefónica O2 Europe plc, T-Mobile International AG, Orange Personal Communications Services Ltd / Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform*, riguardante il regolamento (CE) n. 717/2007.

#### 4. CASI SALIENTI NEI QUALI SONO STATE ESPRESSE PREOCCUPAZIONI RIGUARDANTI LA SUSSIDIARIETÀ

Questa parte della relazione fornisce una breve descrizione delle proposte della Commissione che hanno suscitato maggiore discussione tra i colegislatori e le parti interessate in materia di sussidiarietà e proporzionalità. Alcuni casi erano già stati menzionati nelle relazioni precedenti e le discussioni sono proseguite nel 2009.

##### *Direttiva concernente i diritti per le misure di sicurezza dell'aviazione*<sup>24</sup>

La proposta definisce i principi comuni che gli Stati membri e le autorità aeroportuali devono osservare quando decidono come recuperare i costi delle misure di sicurezza negli aeroporti. L'obiettivo è prevenire le distorsioni della concorrenza. La Commissione ha verificato la proporzionalità delle diverse misure nell'ambito della valutazione d'impatto, e alcuni elementi, per esempio lo "sportello unico" obbligatorio per la sicurezza, sono stati eliminati dalla proposta definitiva. La proposta si astiene inoltre dal disciplinare il modo in cui le misure di sicurezza debbano essere finanziate, lasciando gli Stati membri liberi di decidere al riguardo. Il Parlamento europeo voleva rafforzare la direttiva imponendo che le misure di sicurezza, quali quelle intese a proteggere i cittadini contro gli atti di terrorismo, fossero finanziate tramite fondi pubblici anziché dai passeggeri<sup>25</sup>. Aveva anche proposto di includere tutti gli aeroporti commerciali, ma in seno al Consiglio diversi Stati membri hanno invece suggerito di limitare il campo di applicazione agli aeroporti nei quali il traffico passeggeri annuo superi una certa soglia, al fine di assicurare che i costi da sostenere per conformarsi alla direttiva siano proporzionati agli obiettivi dell'iniziativa<sup>26</sup>. Non è ancora stato raggiunto l'accordo politico.

##### *Direttiva sul rendimento energetico nell'edilizia*<sup>11</sup>

La Commissione ha proposto una rifusione della direttiva nell'ambito del secondo riesame strategico della politica energetica nel novembre 2008. Sebbene l'iniziativa in generale sia stata accolta con favore da tutte le istituzioni, sono stati espressi pareri diversi in merito al contenuto e al livello di ambizione adeguati dell'azione dell'Unione.

Nel 2009 la Commissione ha ricevuto pareri dalle due camere del parlamento olandese. La prima camera ha espresso parere positivo, mentre la seconda ha affermato che la proposta violava il principio di sussidiarietà ritenendo che spetti agli Stati membri decidere come e in quali settori realizzare gli obiettivi climatici nazionali.

Il Parlamento europeo ha proposto alcuni emendamenti che hanno aumentato il livello di ambizione, includendo una condizione secondo la quale, a partire dal 2019, i nuovi edifici dovrebbero essere a "energia netta zero"<sup>27</sup>. In seno al Consiglio diversi Stati membri hanno espresso preoccupazione per il livello di ambizione troppo elevato e per "vari emendamenti proposti dal Parlamento europeo che appaiono a prima vista eccessivamente ambiziosi e poco realistici"<sup>28</sup>. Hanno ritenuto che la definizione di edifici con un consumo di energia ed

---

<sup>24</sup> COM(2009) 217.

<sup>25</sup> Comunicato stampa dell'1.3.2010, rif. 20100301IPR69737.

<sup>26</sup> Comunicato stampa dell'18.12.2009, rif. PRES/09/373.

<sup>27</sup> Posizione del PE, prima lettura, rif. P6\_TA(2009)0278.

<sup>28</sup> Documento del Consiglio n. 8989/09.

emissioni di carbonio bassi o nulli e gli obiettivi quantitativi sollevassero problemi di sussidiarietà e comportassero costi supplementari e oneri amministrativi sproporzionati. È stato raggiunto un compromesso nel novembre 2009: tutti i nuovi edifici dovranno rispettare le norme in materia di alto rendimento energetico e provvedere a una quota significativa del loro fabbisogno energetico con fonti rinnovabili dopo la fine del 2020. Spetta a ciascuno Stato membro definire le norme atte a conseguire tali obiettivi.

#### *Direttiva sulla parità di trattamento al di fuori del mondo del lavoro<sup>29</sup>*

Nel 2008 la Commissione ha adottato una proposta intesa a estendere la protezione contro la discriminazione fondata sull'età, la disabilità, l'orientamento sessuale, la religione o le convinzioni personali al di fuori del mondo del lavoro, esaminata nella relazione sulla sussidiarietà relativa al 2008. Per conformarsi al principio di sussidiarietà, la Commissione ha operato una chiara distinzione fra le competenze dell'Unione e quelle degli Stati membri, al fine di escludere dal campo di applicazione della direttiva le questioni che potenzialmente potrebbero rientrare nelle competenze nazionali. Sebbene la proposta della Commissione stabilisse, tra l'altro, che "la presente direttiva lascia impregiudicate le normative nazionali in materia di stato coniugale o di famiglia e diritti di riproduzione", la commissione giuridica del Parlamento europeo ha ritenuto che i limiti di applicazione della normativa comunitaria e di quella nazionale in materia di diritto di famiglia, matrimonio e riproduzione dovessero essere definiti in modo più chiaro<sup>30</sup>. In seno al Consiglio alcuni Stati membri hanno sollevato questioni sul rispetto del principio di sussidiarietà e altri hanno espresso preoccupazione riguardo ai costi amministrativi e finanziari generati dalla direttiva, compresa la possibilità che siano sproporzionati rispetto agli obiettivi. Le discussioni condotte durante le presidenze svedese e spagnola nel 2009 e 2010 hanno determinato una definizione più precisa della portata dell'azione e riferimenti più chiari alla ripartizione delle competenze fra gli Stati membri e l'Unione, ma l'accordo politico non è ancora stato raggiunto.

#### *Direttiva sulla protezione del suolo<sup>31</sup>*

Le discussioni su questa proposta sono già state menzionate nelle relazioni sulla sussidiarietà relative al 2007 e al 2008, e sono proseguite nel 2009. La proposta della Commissione è stata sostenuta dal Parlamento europeo, ma respinta in seno al Consiglio da una minoranza di blocco di delegazioni che si sono opposte per motivi di sussidiarietà o per i costi e gli oneri amministrativi previsti. Altri Stati membri ritengono invece che l'azione a livello di Unione sia necessaria, non ultimo perché il suolo esercita un'influenza sui cambiamenti climatici e sulla biodiversità, fattori che hanno entrambi effetti transfrontalieri. La presidenza spagnola nella prima metà del 2010 ha dato priorità a questo fascicolo, ma il consenso non è ancora stato raggiunto.

---

<sup>29</sup> COM(2008) 426.

<sup>30</sup> Parere della commissione giuridica (13.2.2009) destinato alla commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni sulla proposta di direttiva del Consiglio recante applicazione del principio di parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale.

<sup>31</sup> COM(2006) 232.



### *Direttiva sull'assistenza sanitaria transfrontaliera*<sup>10</sup>

La Commissione ha proposto la direttiva nel 2008. Sebbene i sistemi sanitari nazionali siano principalmente di competenza degli Stati membri, la necessità di un'azione a livello di Unione è emersa in seguito ad alcune sentenze pronunciate dalla Corte di giustizia. La Commissione ha ricevuto sette pareri dalle camere dei parlamenti nazionali, tre dei quali segnalavano problemi di sussidiarietà dovuti al fatto che la proposta potrebbe mettere in discussione la capacità degli Stati membri di pianificare e finanziare i servizi sanitari. Questioni analoghe sono state sollevate nelle discussioni al Parlamento europeo, il quale ha però approvato la proposta in prima lettura nell'aprile 2009.

L'8 giugno il Consiglio ha raggiunto un accordo politico. Quest'ultimo rafforza le disposizioni che consentono agli Stati membri di sviluppare "sistemi di autorizzazione preventiva" per l'assistenza sanitaria in un altro Stato membro e di rifiutare tale autorizzazione. Inoltre, non è più contemplata la procedura dei comitati per le misure relative alla sanità elettronica (e-health), contrariamente a quanto previsto nella proposta iniziale della Commissione. Ciò riflette le preoccupazioni degli Stati membri quanto alla necessità di controllare il flusso di pazienti e garantire la pianificazione e l'equilibrio finanziario dei servizi sanitari<sup>32</sup>.

### *Mobilità urbana*

Nel 2007 la Commissione ha adottato il libro verde "*Verso una nuova cultura della mobilità urbana*"<sup>33</sup> per individuare le misure che l'Unione dovrebbe introdurre in questo ambito. Nella risoluzione sul libro verde, il Parlamento europeo ha affermato che l'UE non dovrebbe legiferare ma promuovere lo sviluppo di un approccio europeo e l'incorporazione delle esigenze in materia di trasporti urbani nelle politiche relative ad altri settori. Nel 2009 il Parlamento ha inoltre adottato di propria iniziativa una risoluzione nella quale sottolineava il fatto che le autorità locali spesso non riescono a rispondere alle sfide poste dalla mobilità urbana in assenza di un coordinamento europeo. Ha proposto che la Commissione presenti studi e un quadro giuridico in materia, finanzia la ricerca e promuova le migliori pratiche<sup>34</sup>. Tuttavia il *Bundesrat* tedesco, nel parere in merito alla relazione sulla sussidiarietà del 2009<sup>35</sup>, ha osservato che talune misure contenute nel libro verde non erano conformi ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità, essendo sufficienti misure a livello di Stati membri. Ciò è in contrasto con la Carta di Lipsia proposta dalla presidenza tedesca dell'Unione<sup>36</sup>, la quale, pur rilevando che la politica in materia di sviluppo urbano dovrebbe essere decisa a livello nazionale, regionale o locale, ha individuato il valore aggiunto di un'azione a livello di UE per riunire le migliori pratiche e sostenere la ricerca urbana.

La Commissione ha adottato il *piano d'azione sulla mobilità urbana*<sup>37</sup> nel settembre 2009. La valutazione d'impatto ha contribuito a concentrare le azioni sullo scambio di informazioni e di buone pratiche. Il Comitato economico e sociale europeo ha accolto favorevolmente il piano, ma ha chiesto una definizione più precisa delle competenze e delle responsabilità

---

<sup>32</sup> Documento del Consiglio n. 15181/09.

<sup>33</sup> COM(2007) 551.

<sup>34</sup> Osservatorio legislativo del PE, rif. INI/2008/2041.

<sup>35</sup> Drucksache 745/09 (Beschluss).

<sup>36</sup> Carta di Lipsia sulle città europee sostenibili e agenda territoriale dell'Unione europea.

<sup>37</sup> COM(2009) 490.

dell'Unione<sup>38</sup>. Il Comitato delle regioni ha sostenuto il piano d'azione, rilevando che le misure non pregiudicano il principio di sussidiarietà<sup>39</sup>. Il Consiglio ha esaminato il principio di sussidiarietà, ha accolto con favore il piano d'azione e ha chiesto alla Commissione di includere nel previsto libro bianco sulla politica europea dei trasporti obiettivi e politiche in materia di mobilità urbana<sup>40</sup>.

#### *Direttiva relativa alle norme di qualità e sicurezza degli organi umani destinati ai trapianti*<sup>15</sup>

La proposta della Commissione, adottata nel 2008, mirava a garantire norme di base in materia di qualità e sicurezza degli organi umani destinati ai trapianti. La COSAC ha effettuato un "controllo della sussidiarietà" e ha ricevuto 27 pareri, 23 dei quali positivi. Il *Bundesrat* austriaco ha individuato una violazione del principio di sussidiarietà. Il *Bundestag* tedesco, la *House of Commons* britannica e la *Tweede Kamer der Staten-generaal* olandese hanno osservato che l'analisi della sussidiarietà condotta dalla Commissione non forniva informazioni sufficienti per poter trarre conclusioni. Il *Bundesrat* tedesco e il Senato della Repubblica italiano hanno inoltre rilevato che alcune disposizioni potrebbero esulare dalle competenze dell'Unione. I colegislatori non hanno invece sollevato questioni di questo tipo: gli Stati membri in seno al Consiglio hanno accordato sostegno politico alla direttiva e il Parlamento europeo la ha approvata in prima lettura.

#### *Direttiva sui diritti dei consumatori*<sup>9</sup>

La proposta della Commissione mirava a semplificare il quadro normativo dell'Unione in materia di protezione dei consumatori, mettendo insieme quattro direttive sui diritti dei consumatori e assicurando l'armonizzazione completa dei diritti essenziali dei consumatori al fine di ridurre la frammentazione del quadro giuridico.

Cinque dei sei pareri presentati dalle camere dei parlamenti nazionali concludevano che la completa armonizzazione di alcuni diritti sarebbe in contrasto con la sussidiarietà, in quanto non permetterebbe l'applicazione del diritto nazionale, che in alcuni casi garantisce un livello di protezione più elevato. In seno al Parlamento europeo è stata sollevata la questione se il grado di frammentazione del quadro giuridico tra gli Stati membri giustifichi un'azione a livello di UE e se l'armonizzazione completa non sia troppo restrittiva<sup>41</sup>. In seno al Consiglio la maggioranza degli Stati membri ha espresso preferenza per un'armonizzazione mista e flessibile<sup>42</sup>. Al fine di vincere le resistenze all'armonizzazione completa, la Commissione ha osservato che una possibile soluzione potrebbe consistere nel concentrare la piena armonizzazione sugli aspetti che incidono maggiormente sul mercato interno, quali le norme in materia di contratti a distanza e di contratti negoziati fuori dei locali commerciali<sup>43</sup>.

---

<sup>38</sup> Nota informativa TEN/414 – CESE 36/2010.

<sup>39</sup> Parere sul piano d'azione sulla mobilità urbana, COTER-V-003.

<sup>40</sup> Conclusioni del Consiglio relative al piano d'azione sulla mobilità urbana, 3024<sup>a</sup> Riunione del Consiglio "Trasporti, telecomunicazioni ed energia", Lussemburgo, 24 giugno 2010.

<sup>41</sup> Comunicato stampa del 17.3.2010, rif. 20100317IPR70798.

<sup>42</sup> Comunicato stampa del 25.5.2010, rif. MEMO/10/212.

<sup>43</sup> Comunicato stampa del 15.3.2010, rif. SPEECH/10/91.

## 5. CONCLUSIONI

I colegislatori hanno adottato la maggior parte delle proposte della Commissione senza discussioni significative in materia di sussidiarietà e di proporzionalità. La conformità di tali proposte ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità sembra non sollevare problemi. Tuttavia, l'analisi di cui sopra dimostra che, qualora la conformità sia messa in discussione, i pareri dei soggetti interessati divergono, non solo tra le diverse istituzioni, ma anche all'interno delle istituzioni stesse, e talvolta tra i diversi attori di uno stesso Stato membro.

Il dibattito sulla sussidiarietà e sulla proporzionalità sarà ulteriormente arricchito dal ruolo attribuito ai parlamenti nazionali dal trattato di Lisbona. La Commissione si è impegnata a rafforzare le relazioni con i parlamenti nazionali nel quadro del dialogo politico avviato nel 2006, e il meccanismo di controllo della sussidiarietà costituisce un elemento fondamentale di tale processo. Una descrizione generale delle modalità di funzionamento del meccanismo sarà presentata nella prossima relazione sulla sussidiarietà<sup>44</sup>.

---

<sup>44</sup> A giugno 2010 la Commissione aveva trasmesso 19 proposte ai parlamenti nazionali e ricevuto quattro pareri motivati.

## ALLEGATO I

### **Elenco delle iniziative della Commissione sulle quali i pareri presentati dai parlamenti nazionali contenevano osservazioni sull'analisi della sussidiarietà e della proporzionalità**

1. Direttiva sull'assistenza sanitaria transfrontaliera (COM(2008) 414)
2. Direttiva sui diritti dei consumatori (COM(2008) 614)
3. Direttiva sulla protezione degli animali utilizzati a fini scientifici (COM(2008) 543)
4. Decisione relativa alle infrastrutture critiche (COM(2008) 676)
5. Direttiva sul quadro comunitario per la sicurezza nucleare (COM(2008) 790)
6. Direttiva recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo (COM(2008) 815)
7. Libro verde sui mezzi di ricorso collettivo (COM(2008) 794)
8. Direttiva sul rendimento energetico nell'edilizia (COM(2008) 780)
9. Comunicazione sugli appalti pubblici per un ambiente migliore (COM(2008) 400)
10. Direttiva sui ritardi di pagamento (COM(2009) 126)
11. Decisione relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pedopornografia (COM(2009) 135)
12. Programma di Stoccolma (COM(2009) 262)
13. Comunicazione sul metodo di produzione delle statistiche UE (COM(2009) 404)
14. Libro verde sulla mobilità dei giovani per l'apprendimento (COM(2009) 329)
15. Regolamento sulla prevenzione degli incidenti nel settore dell'aviazione civile (COM(2009) 611)
16. Piano d'azione sulla mobilità urbana (COM(2009) 490)
17. Direttiva sulla prevenzione delle ferite da taglio o da punta nel settore sanitario (COM(2009) 577)
18. Comunicazione sulla programmazione congiunta della ricerca (COM(2008) 468)