

Presidente della Commissione Europea

La normativa di riferimento fondamentale per quanto riguarda la Commissione europea si rinviene nella Sezione 3 “La Commissione” del capo 1 “Le istituzioni” del titolo I “Disposizioni istituzionali” della parte quinta, “Le istituzioni della Comunità” del Trattato CE (artt. 211-219).

Le disposizioni normative sulla Commissione seguono quelle dedicate, in ordine, al Parlamento europeo (artt. 189-201) e al Consiglio dei ministri (artt. 202-210), mentre precedono quelle relative alla Corte di giustizia delle Comunità europee (v. Corte di giustizia dell’Unione europea) (artt. 220-245) e alla Corte dei conti (artt. 246-248).

L’ultima modifica alle disposizioni normative riguardanti la Commissione europea è stata effettuata con il Trattato di Nizza del 2001, che ha modificato gli artt. 214, 215, 217 e 219 del Trattato CE.

È poi da ricordare anche il Regolamento interno della Commissione, adottato nel 2000 ed entrato in vigore il 1° gennaio 2006.

Ai sensi dell’art. 214 del Trattato CE, il Consiglio, riunito a livello di capi di Stato o di governo (v. Consiglio europeo) e deliberando a Maggioranza qualificata, designa la persona che intende nominare presidente della Commissione e tale designazione è approvata dal Parlamento europeo.

Il Consiglio, questa volta nella sua composizione “ordinaria”, deliberando sempre a maggioranza qualificata e di comune accordo con il presidente designato, adotta l’elenco delle altre persone che intende nominare membri della Commissione, elenco redatto conformemente alle proposte presentate da ciascuno Stato membro.

Il presidente e gli altri membri della Commissione così designati sono soggetti, collettivamente, a un voto di approvazione da parte del Parlamento europeo: dopo l'approvazione del Parlamento, il presidente e gli altri membri della Commissione sono nominati dal Consiglio, sempre nella sua composizione "ordinaria" e sempre a maggioranza qualificata.

Ai sensi dell'art. 213 del Trattato CE, i membri della Commissione sono scelti in base alla loro competenza generale e offrono ogni garanzia di indipendenza. Esercitano le loro funzioni in piena indipendenza nell'interesse generale della Comunità e, nell'adempimento dei loro doveri, non sollecitano né accettano istruzioni da alcun governo né da alcun organismo, astenendosi da ogni atto incompatibile con il carattere delle loro funzioni. Infine, i membri della Commissione non possono, per la durata delle loro funzioni, esercitare alcuna altra attività professionale, remunerata o meno. Queste disposizioni sono previste dal Trattato in riferimento ai membri della Commissione e quindi si devono intendere come riferite anche al suo presidente.

La Commissione comprende un cittadino per ciascuno Stato membro e, di conseguenza, il presidente deve essere un cittadino di uno Stato membro. La durata del mandato della Commissione e, quindi, del suo presidente, è di cinque anni, rinnovabili senza alcun limite esplicito.

A differenza della sostituzione di un membro della Commissione, per dimissioni o per decesso, che è decisa discrezionalmente dal Consiglio con Voto all'unanimità, la sostituzione del presidente per dimissioni volontarie, dimissioni d'ufficio o decesso non è discrezionale ma obbligatoria e si deve applicare la medesima procedura per la nomina (art. 215 Trattato CE). Il Consiglio, in altri termini, può decidere se sostituire o meno un commissario, mentre deve procedere alla sostituzione del presidente della Commissione.

Infine, l'art. 201 Trattato CE prevede la possibilità per il Parlamento europeo di approvare, a maggioranza dei due terzi dei voti espressi e a maggioranza dei membri, una Mozione di censura sull'operato della Commissione, che obbliga i membri della Commissione ad abbandonare collettivamente le loro funzioni, continuando a curare soltanto gli affari di ordinaria amministrazione fino alla loro sostituzione secondo la procedura già descritta e prevista dall'art. 214 Trattato CE. Il mandato dei nuovi membri non ha durata di cinque anni, ma scade alla data in cui sarebbe scaduto il mandato dei membri della Commissione verso cui è stata approvata la mozione di censura.

Ai sensi dell'art. 217 Trattato CE, la Commissione europea agisce nel quadro degli orientamenti politici del suo presidente, che ne decide l'organizzazione interna per garantire la coerenza, l'efficacia e la collegialità della sua azione.

Le competenze che spettano alla Commissione sono strutturate e ripartite fra i membri dal presidente, che può modificare la ripartizione delle competenze nel corso del mandato. In ogni caso, i membri della Commissione esercitano le funzioni loro attribuite dal presidente sotto la sua autorità.

Il presidente, inoltre, previa approvazione del collegio, nomina dei vicepresidenti tra i membri della Commissione.

Infine, un membro della Commissione rassegna le dimissioni se il presidente, previa approvazione del collegio, glielo chiede.

Ai sensi dell'art. 1 del Regolamento interno della Commissione, questa agisce come organo collegiale, nel rispetto degli indirizzi politici definiti dal presidente, mentre, ai sensi dell'art. 3, il presidente può assegnare ai membri della Commissione particolari settori di attività, per i quali essi sono specificatamente responsabili della

preparazione dei lavori della Commissione, nonché dell'attuazione delle decisioni prese. Sempre l'art. 3, oltre a confermare la possibilità del Presidente di modificare le attribuzioni in qualsiasi momento, prevede che il presidente può costituire fra i membri della Commissione gruppi permanenti o ad hoc, dei quali designa il presidente, ne stabilisce la composizione, ne fissa il mandato e approva le relative modalità di funzionamento. Infine, l'art. 3 prevede espressamente che il presidente rappresenta la Commissione e designa i membri incaricati di assisterlo in questa funzione di rappresentanza.

Altre attribuzioni del presidente previste dal Regolamento interno della Commissione sono la convocazione delle riunioni e la valutazione delle circostanze che possono impedire l'obbligo dei membri della Commissione di assistere a tutte le riunioni (art. 5), la fissazione dell'ordine del giorno delle riunioni, il consenso alla richiesta di un commissario di ritirare dall'ordine del giorno un determinato argomento, da rinviare alla seduta successiva e la proposta di deliberare su di un argomento non iscritto all'ordine del giorno, proposta che deve essere comunque presa dal collegio (art. 6). E, ancora, il presidente constata l'esito delle deliberazioni e autentica i verbali delle sedute (art. 11).

Dall'insieme delle disposizioni sulla nomina, sulla cessazione dalla carica e sulle attribuzioni del presidente della Commissione europea emerge una figura di guida di un organo comunque caratterizzato da una marcata collegialità.

Questo è chiaro sin dalla nomina: se è vero che la designazione del presidente da parte del Consiglio deve in ogni caso essere singolarmente approvata dal Parlamento, è però anche vero che questo surplus di legittimità, che in questo modo acquista il presidente, si attenua nel momento in cui l'intero collegio deve ricevere il voto sempre del Parlamento. In sostanza, il Parlamento potrebbe approvare la designazione del presidente ma rifiutare quella della

Commissione nel suo complesso, il che renderebbe vana la conferma iniziale allo stesso presidente.

Allo stesso modo, è indubbio che la scelta dei commissari deve essere condivisa tra Consiglio e presidente e che, quindi, debba avvenire di comune accordo, in questo senso rafforzando la figura del presidente, ma resta il fatto che Consiglio e presidente devono redigere l'elenco delle persone, che si vorrebbero come membri della Commissione, in modo conforme alle proposte presentate da ciascuno Stato membro. In sostanza, se il presidente riesce a imporre al Consiglio determinate persone, ciò non modifica il fatto che sono poi i singoli Stati ad avere la parola definitiva.

Un ruolo, pertanto, quello del presidente, certamente non marginale nella scelta del collegio che sarà poi chiamato a presiedere, ma, altrettanto certamente, un ruolo non definitivo, le cui scelte non possono ritenersi in nessun caso vincolanti. Potrebbe non essere d'accordo né con il Consiglio né con la lista dei membri proposti dagli Stati, ma non avrebbe nessuno strumento giuridico a sua disposizione per imporre le sue scelte: potrebbe soltanto declinare la designazione. Si potrebbe anche immaginare che, al momento della designazione, ponga come condizione per accettarla determinate figure e personalità da avere nel collegio che sarà chiamato a presiedere, ma si tratterebbe solo e soltanto di *moral suasion*, niente di giuridicamente vincolante.

Il motivo di questa ambivalenza della figura del presidente è da ricercare nella marcata collegialità che ancora caratterizza la Commissione europea, collegialità che appare quasi ineliminabile date le delicate e fondamentali attribuzioni della Commissione all'interno dell'architettura istituzionale comunitaria (v. Istituzioni comunitarie). È vero che, da un certo punto di vista, la garanzia dell'indipendenza della Commissione potrebbe giovare di un rafforzamento delle attribuzioni del presidente o, meglio, di un suo ruolo più determinante nella procedura di formazione del collegio, ma

resta il fatto che anche per quanto riguarda l'istituzione Commissione resta vero che sono pur sempre i singoli Stati i "signori" delle decisioni: come lo sono dei Trattati, non possono non esserlo quindi anche della caratterizzazione complessiva della Commissione.

Che poi, una volta in carica, la Commissione riesca a sganciarsi dalla "signoria" degli Stati e tutelare la Comunità è un altro discorso, perché dipende dalle singole Commissioni, dagli eventi che si susseguono durante il mandato, insomma, dipende dalle singole circostanze che occorrono: se l'indipendenza originaria della Commissione e del suo presidente fosse maggiormente marcata, di certo anche il corso del mandato avrebbe maggiori possibilità per caratterizzarsi dall'indipendenza rispetto ai governi nazionali.

A ogni modo, che il requisito della collegialità caratterizzi tuttora la Commissione non pare dubbio, anche soltanto soffermandosi sulla possibilità del Parlamento di approvare una mozione di censura sull'operato della Commissione, mozione che se approvata obbligherebbe l'abbandono collettivo delle funzioni dei membri della Commissione. Il Parlamento, in sostanza, una volta in carica la Commissione, non può che esprimersi sull'operato dell'istituzione nel suo complesso, nella sua collegialità.

Eppure, non mancano gli indici che potrebbero indurre a ritenere il ruolo del presidente sempre più significativo e uno dei più importanti è la possibilità per il presidente di chiedere a un membro della Commissione di rassegnare le dimissioni, ma anche in questo caso è comunque la regola della collegialità a essere determinante, poiché la richiesta del presidente deve essere approvata dal collegio.

Da un certo punto di vista, il ruolo del presidente diviene significativo, questa volta in modo determinante, per quello che riguarda l'organizzazione del collegio. Un ruolo importante, pertanto, non tanto per quanto riguarda la nascita

e la fine del collegio, ma per quanto riguarda, invece, il suo concreto operare e il suo funzionamento nell'arco del mandato. È il presidente, infatti, che struttura e ripartisce tra i membri della Commissione la ripartizione delle competenze e questo è specificatamente previsto che possa avvenire anche durante il corso del mandato. In altre parole, se il presidente si ritenesse insoddisfatto dell'operato di un commissario, non potrebbe revocarlo, perché servirebbe il consenso del collegio, ma potrebbe, al massimo, modificarne l'incarico e le competenze, questo sì in modo sostanzialmente autonomo e indipendente rispetto al volere degli Stati. Certo, da un punto di vista politico, non sarebbe semplice, ma da un punto di vista giuridico non ci sarebbero ostacoli, anche perché il Trattato, come già riportato, prevede che, nell'adempimento dei loro doveri, i commissari e il presidente non solo non sollecitano istruzioni da alcun governo, ma anche che ciascuno Stato si impegna a non influenzare i membri della Commissione nell'esecuzione dei loro compiti.

Il ruolo del presidente della Commissione è, come si è tentato di spiegare, ambivalente e questa ambivalenza, indubbiamente, dipende dal difficile nodo da sciogliere circa la configurazione complessiva dell'istituzione.

Il nodo è la tensione tra la caratteristica dell'indipendenza dell'istituzione e la responsabilità di fronte ai governi nazionali. La Commissione europea, in altre parole, è l'istituzione comunitaria che per definizione necessiterebbe della massima indipendenza dagli Stati, ma proprio questo spinge gli Stati stessi a non cedere il passo rispetto agli attuali poteri che detengono, in particolare, con riferimento alla procedura di nomina dei commissari e del presidente.

Spingendo al massimo il principio dell'indipendenza della Commissione, ci si dovrebbe aspettare l'irrilevanza del fattore della nazionalità nella nomina dei commissari, ma è indubbio che questo comporterebbe la definitiva responsabilità della Commissione solo e soltanto nei confronti del Parlamento

europeo, tanto in fase di nomina, quanto in fase di cessazione della carica e, ovviamente, per quanto riguarda il concreto operare del collegio. Altrimenti, si potrebbe pensare a una diversa modalità di elezione del presidente, come l'elezione diretta a suffragio universale, ma si tratta di un'ipotesi che, pur se argomentata e valutata da alcuni con favore, difficilmente riuscirebbe a imporsi nei progetti di riforma dei Trattati.

La Commissione e il suo presidente, in effetti, sono stati al centro dei numerosi progetti di riforma dei Trattati che si sono avuti negli ultimi anni, in particolare, in riferimento alla c.d. "Costituzione europea" e al c.d. "Trattato di Lisbona" del 13 dicembre 2007.

Il Trattato di Lisbona modifica radicalmente la procedura di nomina della Commissione.

La Commissione nominata dalla data di entrata in vigore del Trattato di Lisbona stesso al 31 ottobre 2014 è previsto che sia composta sempre da un cittadino di ciascuno Stato membro, compreso il presidente e l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, che ne è uno dei vicepresidenti.

A decorrere dal 1° novembre 2014, invece, è previsto che: a) il numero dei membri, compreso il presidente e l'Alto rappresentante, sia 2/3 del numero degli Stati membri, a meno che il Consiglio europeo, all'unanimità, non decida altrimenti. I membri della Commissione sono scelti in base a un sistema di rotazione stabilito dal Consiglio europeo, che deve rispettare alcuni principi stabiliti nello stesso Trattato. In primo luogo, gli Stati membri devono essere trattati su un piano di assoluta parità per quanto riguarda l'avvicendamento dei loro cittadini come membri della Commissione (il che significa che uno Stato, una volta designato un commissario per l'ulteriore designazione, deve obbligatoriamente attendere che tutti gli altri Stati abbiano

avuto anche loro un commissario). In secondo luogo, le Commissioni devono essere costituite in modo da riflettere in maniera soddisfacente la molteplicità democratica e geografica degli Stati membri.

Quanto al presidente, sempre il Trattato di Lisbona prevede che sia eletto dal Parlamento europeo e che sia componente a pieno titolo del Consiglio europeo.

L'elezione avviene secondo la seguente procedura: tenuto conto delle elezioni del Parlamento europeo e dopo aver effettuato le consultazioni appropriate, il Consiglio europeo, deliberando a maggioranza qualificata, propone al Parlamento un candidato alla carica di presidente della Commissione. Tale candidato è eletto dal Parlamento a maggioranza dei membri che lo compongono. Se il candidato non ottiene la maggioranza, il Consiglio europeo, deliberando a maggioranza qualificata, propone entro un mese un nuovo candidato, che è eletto dal Parlamento europeo secondo la medesima procedura. Per quanto riguarda i commissari, invece, il Consiglio, di comune accordo con il presidente eletto, adotta l'elenco delle altre personalità che intende nominare membri della Commissione, personalità che sono selezionate in base alle proposte presentate dagli Stati membri. A questo punto, il presidente, l'Alto rappresentante e gli altri membri della Commissione sono soggetti, collettivamente, a un voto di approvazione del Parlamento europeo e, in seguito a tale approvazione, la Commissione è nominata dal Consiglio europeo a maggioranza qualificata.

Inoltre, il Trattato prevede un rafforzamento dei poteri del presidente rispetto ai commissari, in quanto elimina la necessaria approvazione, da parte del collegio, della scelta del presidente di revocare un commissario. Con il Trattato di Lisbona, infatti, è previsto che un membro della Commissione rassegni le dimissioni se il presidente glielo chiede, senza alcuna ulteriore pronuncia del collegio nel suo complesso.

Il Trattato di Lisbona, infine, conferma la possibilità del Parlamento europeo di approvare una mozione di censura nei confronti della Commissione e specifica che la Commissione è responsabile collettivamente dinanzi al Parlamento stesso. Di conseguenza, se la mozione è adottata, i membri della Commissione si devono dimettere collettivamente (e l'Alto Rappresentante di dimette dalle funzioni che esercita in seno alla Commissione).

Davide Galliani (2012)

Presidenza dell'Unione europea

“Presidenza dell'Unione europea” è una denominazione comunemente usata dai mezzi di comunicazione ed è utilizzata da parecchi anni anche in documenti non ufficiali, a carattere divulgativo, delle Istituzioni comunitarie. Tuttavia, da un punto di vista giuridico e istituzionale, si tratta di una denominazione errata, poiché non esiste una presidenza dell'Unione europea, ma solo una presidenza del Consiglio dell'Unione europea (v. Consiglio dei ministri), che è una delle cinque istituzioni europee create dai Trattati di Roma. La denominazione corrente, “presidenza dell'Unione”, identifica lo Stato membro che assume a rotazione la presidenza del Consiglio dei ministri dell'Unione per una durata di sei mesi. Lo stesso Stato assume la presidenza del Consiglio europeo, composto dai capi di Stato o di governo dei paesi membri dell'Unione, sempre a rotazione e per lo stesso periodo di sei mesi. Dato che il Consiglio europeo, pur essendo l'organo politico supremo dell'Unione, non è al momento attuale una delle Istituzioni dell'Unione, il

presidente del Consiglio dell'Unione non è il capo di Stato o di governo di uno dei paesi membri, bensì il ministro degli Esteri del paese in questione, che presiede a rotazione e per sei mesi il Consiglio degli Affari generali e delle relazioni estere.

L'ordine secondo cui gli Stati membri esercitano, a rotazione e per una durata di sei mesi, la presidenza del Consiglio è stabilito da una Decisione dello stesso Consiglio, presa secondo la regola del Voto all'unanimità. L'ultima di queste decisioni, modificate periodicamente in funzione dell'ingresso di nuovi Stati nell'Unione europea, è stata la decisione n. 2005/902/CE del 12 dicembre 2005 ("Gazzetta ufficiale" L 328 del 15/12/2005). Come già detto, l'ordine di rotazione delle presidenze può essere modificato grazie a una decisione unanime del Consiglio stesso. Esso non può invece essere modificato da una decisione individuale di uno Stato membro, né da un accordo bilaterale tra due o più Stati.

La presidenza del Consiglio dell'Unione è stata esercitata dalla Germania nel primo semestre del 2007 e dal Portogallo nel secondo semestre dello stesso anno. Nel 2008, le due presidenze sono esercitate dalla Slovenia (primo semestre) e dalla Francia (secondo semestre). Nel 2009, la Repubblica Ceca eserciterà la presidenza nel primo semestre e la Svezia nel secondo. All'Italia spetterà di nuovo la presidenza nel secondo semestre del 2010. I nuovi paesi membri (Bulgaria e Romania) la eserciteranno nel 2018 e nel 2019.

La rotazione semestrale della presidenza dei Consigli dei ministri europei è stata concepita per una duplice ragione. Da un lato, occorre ripartire equamente fra tutti gli Stati membri l'onere e le responsabilità di una presidenza, che implicano compiti importanti di preparazione dei dossier e di rappresentanza dell'Unione europea sul piano internazionale. Ogni Stato membro deve in effetti presiedere decine di riunioni dei Consigli competenti e centinaia di riunioni dei gruppi di lavoro (circa duecento) (v. anche Comitati e gruppi

di lavoro) responsabili dei numerosi atti legislativi e di altre decisioni. Da un altro lato, occorre evitare che uno Stato membro influenzi per un periodo troppo lungo il processo decisionale avvalendosi delle prerogative della presidenza (per esempio, attraverso la propria programmazione dei lavori e la facoltà di presentare soluzioni di compromesso).

Tuttavia, negli anni più recenti, si è fatta strada l'esigenza di una maggiore continuità sia nell'attività legislativa che nella rappresentanza esterna dell'Unione. Di conseguenza, si è istituita di fatto una "Troika" delle presidenze, che mira a coordinare i programmi della presidenza in corso con quelli delle presidenze passata e futura (nonché a mantenere una maggiore continuità nelle relazioni esterne). Il principio di una "troika" di presidenze per una durata di 18 mesi è stato introdotto nel nuovo Trattato di modifica firmato a Lisbona (v. Trattato di Lisbona), che dovrebbe entrare in vigore nel corso del 2009.

Paolo Ponzano (2009)

Preuves

La rivista "Preuves" comincia le pubblicazioni nel marzo 1951 sotto forma di "Cahiers mensuels du Congrès pour la liberté de la culture", versione francese di diverse riviste nazionali finanziate dal Congresso per la libertà e la cultura (in Italia "Tempo presente"). "Preuves" è diretta da François Bondy, intellettuale svizzero di origine praghese e residente a Parigi, collaboratore di una rivista antifascista italiana, traduttore di Croce e amico di Ignazio Silone. "Preuves" si propone come rivista europea per la difesa della libertà contro qualsiasi forma di propaganda, ma anche come organo di

riflessione e di progettualità. Le battaglie che conduce sono molteplici: difesa dell'Europa e dei suoi valori (diritto, spirito critico, rispetto della persona) contro il totalitarismo, anch'esso oggetto di riflessione, diffusione della cultura russa distinta dal sovietismo, volontà di studiare l'Unione sovietica senza sentimenti polemici, come riflesso della modernità letteraria ed estetica. Raymond Aron, Burnham, Caillois, Chiaromonte, Croce, Eliade, Henri Frenay, Jaspers, Maulnier, Nabokov, Orwell, Silone, Supervielle o Toynbee si annoverano tra le firme più prestigiose. Dopo essere stata stigmatizzata in principio dagli ambienti intellettuali neutralisti e comunisti francesi, gli anni più brillanti di "Preuves" sono compresi fra il 1955 e il 1965. All'inizio la rivista raccoglie intellettuali gollisti e anticomunisti del Rassemblement démocratique révolutionnaire (David Rousset, 1948). "Le Figaro littéraire", "L'Aube" (democratico-cristiana) o "Combat" figurano fra i suoi pochi alleati. Dopo il 1956 diventa di moda scrivere per "Preuves", che crea un club di amici della rivista (1960), poi il bollettino "Preuves-Informations" dopo aver organizzato martedì mensili tra intellettuali di diversa ideologia. Con il sostegno della rivista vengono pubblicate alcune opere. Al principio degli anni Sessanta, vecchi intellettuali comunisti collaboratori della rivista "Arguments" si avvicinano a "Preuves" che, prendendo le distanze dal nuovo regime gollista, accresce la sua legittimità agli occhi degli intellettuali.

Secondo Bondy la maggior parte dei testi sull'Europa non sono stati scritti dai federalisti svizzeri Denis de Rougemont e Lüthy, assidui collaboratori della rivista, ma dai francesi Georges Vedel, Henri Frenay, André Philip, F. Fontaine, J. Mallet, P. Emmanuel (v. anche Federalismo). Uomini politici di diversi fronti, universitari, diplomatici formano un «ambiente europeista transpartigiano» (secondo la definizione di Pierre Grémion) che è l'ossatura della rivista. La costruzione dell'Europa unita rappresenta una delle principali battaglie

di “Preuves”, che tuttavia non esita a dare risonanza alle controversie che agitano la Francia attraverso il dibattito fra Rémy Roure (“Le Monde”) ed Henri Frenay sulla Comunità europea di difesa (CED). La costruzione europea non è legata soltanto alle necessità geostrategiche di un’Europa potente, ma alla sopravvivenza stessa dell’Europa («dobbiamo unirici se vogliamo vivere, dobbiamo unirici non tanto per i pericoli esterni ma soprattutto per le condizioni della nostra vita attuale»: Walter Fritsch, *Le Congrès de La Haye*, novembre 1953). “Preuves” rifiuta di dimenticare l’Europa orientale e aderisce alle due concezioni, funzionale e istituzionale, della costruzione europea (v. Funzionalismo; Integrazione, teorie della). All’epoca della disputa sulla CED, Thierry Maulnier, ma anche Georges Vedel, moltiplicano gli appelli in suo favore. Nella sua battaglia per l’Europa unita che persegue senza scoraggiarsi dopo il 30 agosto 1954, “Preuves” attacca strenuamente il nazionalismo francese in tutte le sue forme e, in particolare, quella più perniciosa, che pretende di difendere la sovranità in nome della gente comune. Di conseguenza, demagogia e illusioni di grandezza sono stigmatizzate quando vengono difese dal Partito comunista.

Dopo il 1967 una riorganizzazione del Congresso per la libertà delle culture, ormai dominato dalla Fondazione Ford, determina un cambio di direttore a “Preuves” (Pierre Emmanuel). Le pubblicazioni cessano nel 1975.

Frédéric Attal (2012)

Principio di sussidiarietà

Introduzione.

In un ordinamento giuridico a struttura decentrata, in cui

l'esercizio dei poteri è distribuito verticalmente dall'autorità "superiore" verso quella "inferiore", il principio di sussidiarietà contribuisce a definire la ripartizione delle competenze tra i diversi centri decisionali. Tale principio appartiene, in particolare, alla tradizione costituzionale di alcuni Stati federali, tra cui la Repubblica federale di Germania. La Legge fondamentale tedesca applica, infatti, il principio di sussidiarietà in materia di competenze legislative concorrenti tra *Bund* e *Länder* come garanzia della autonomia locale. L'origine filosofica di tale principio risale, invece, alla dottrina sociale della Chiesa cattolica, secondo la quale ciò che un'unità minore può fare in maniera sufficiente non deve essere compiuto dall'unità superiore, a meno che quest'ultima non sia in grado di assicurare un risultato migliore.

Al livello dell'Unione europea il principio di sussidiarietà intende, come si vedrà, regolare la ripartizione delle competenze tra la Comunità economica europea e gli Stati membri. Peraltro, tale ripartizione non è stata prevista in modo espresso dal Trattato istitutivo della Comunità europea (TCE) (v. Trattati di Roma). Per contro, nell'ordinamento comunitario opera, fin dall'inizio, il cd. "principio delle competenze di attribuzione" (v. Principio di attribuzione), in forza del quale le istituzioni comunitarie agiscono esclusivamente nei limiti delle attribuzioni loro conferite dal Trattato (art. 5, primo comma CE, all'epoca art. 4 Comunità economica europea – CEE). Inoltre, in armonia con tale principio, sono le singole norme del Trattato a indicare di volta in volta se nel settore che esse disciplinano la Comunità dispone di una competenza esclusiva che preclude un intervento degli Stati membri, oppure di una competenza concorrente. L'assetto delle competenze materiali, quale definito in origine sulla base di questo principio, ha però subito nel tempo una profonda evoluzione. Infatti, gli autori del Trattato, prevedendo la necessità di ampliare la sfera delle suddette competenze originarie, hanno predisposto un

particolare strumento che consente alle istituzioni di adottare atti obbligatori anche in quelle materie rientranti negli scopi della Comunità, ma non direttamente considerate.

Si tratta dell'applicazione della teoria dei cd. poteri impliciti, elaborata per la prima volta dalla Corte suprema degli Stati Uniti e sancita a livello comunitario dall'articolo 308 CE (all'epoca art. 235 CEE). Ai sensi di questo articolo, qualora nel funzionamento del mercato comune (v. **Comunità economica europea**) risulti necessaria un'azione della Comunità per conseguire uno degli obiettivi di questa e ove il Trattato non abbia previsto i poteri di azione richiesti a tal fine, il Consiglio dei ministri, deliberando con Voto all'unanimità, su proposta della Commissione europea e previa consultazione del Parlamento europeo, adotta le disposizioni del caso. Accanto a tale principio occorre poi ricordare la relativa giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee nonché le modifiche apportate al Trattato dall'Atto unico europeo, entrato in vigore il 1° luglio 1987. Si è così formato un quadro normativo e giurisprudenziale che ha contribuito a estendere considerevolmente l'ambito delle competenze della Comunità. La naturale conseguenza è stata peraltro, da un lato, di causare, di fatto, un ampio ricorso a questo strumento e, dall'altro, di suscitare gravi preoccupazioni in quegli Stati membri che temevano uno straripamento incontrollato dell'azione comunitaria.

In particolare, all'epoca in cui il Consiglio dei ministri prendeva la maggior parte delle sue decisioni all'unanimità, il ricorso a tale regola garantiva a ogni Stato membro la facoltà di ostacolare qualsiasi iniziativa non condivisa. L'Atto unico invece mutava profondamente questo assetto politico poiché, avendo ampliato il ricorso alla regola della maggioranza qualificata, impediva, di fatto, alle minoranze di esercitare un controllo sullo sviluppo delle competenze comunitarie. Occorreva, pertanto, ideare un criterio in grado

di regolare la ripartizione delle competenze tra l'Unione e gli Stati membri. A tal fine, il Trattato di Maastricht, entrato in vigore il 1° novembre 1993, ha codificato il principio di sussidiarietà, inserendo nel trattato CE una nuova disposizione (già art. 3 B, ora art. 5, secondo comma, CE), la quale recita «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».

È bene, peraltro precisare che, anche prima di tale disposizione, il concetto di sussidiarietà non era del tutto sconosciuto nell'esperienza comunitaria. Esso si trova già accennato in alcune disposizioni specifiche prima di essere sancito come criterio generale dal Trattato sull'Unione europea (v. Trattato di Maastricht). In primo luogo, l'articolo 5 del Trattato istitutivo della Comunità economica del carbone e dell'acciaio (CECA) (v. Trattato di Parigi), entrato in vigore il 24 luglio 1952 e ora estinto, stabiliva che la Comunità poteva esercitare un'azione diretta sulla produzione carbo-siderurgica soltanto quando le circostanze lo richiedevano. Inoltre, l'Atto Unico europeo ha introdotto nel testo del Trattato CEE l'articolo 130 R (oggi art. 174 CE) che prevede un principio simile nel settore della protezione dell'ambiente. Infine, un principio analogo a quello di sussidiarietà figura, in particolare, sia nella motivazione della decisione del Consiglio 12 marzo 1990, n. 90/141, relativa alla realizzazione di una convergenza progressiva delle politiche e dei risultati economici durante la prima fase dell'unione economica e monetaria ("Gazzetta ufficiale delle Comunità europee" – GUCE – 1990, L 78, p. 23) sia nel punto 15 del preambolo della Carta comunitaria dei diritti sociali dei lavoratori adottata a Strasburgo il 19 dicembre 1989 dai capi di Stato o di governo degli Stati membri (salvo

il Regno Unito).

Tuttavia, come ha anche riconosciuto una sentenza del Tribunale di primo grado del 21 febbraio 199 (in "Raccolta della giurisprudenza", pag. II-289, punto 331), prima dell'entrata in vigore del Trattato di Maastricht questo principio di sussidiarietà in embrione non costituiva una base giuridica di valore assoluto, un criterio generale, cioè, tale da consentire di verificare la legittimità di tutti gli atti comunitari (v. Strumenti giuridici comunitari).

Portata e ambito di applicazione.

Il principio di sussidiarietà è uno dei principi fondamentali dell'ordinamento comunitario (v. anche Diritto comunitario). Esso, per un verso, concorre a delimitare l'ambito in cui tale ordinamento ha vigore e, per altro verso, contribuisce al rispetto delle identità nazionali degli Stati membri e alla tutela dei loro poteri. Inoltre, tale principio concorre a far sì che le decisioni assunte a livello comunitario siano prese nel massimo rispetto dei principi democratici cari ai cittadini dell'Unione europea. Il preambolo del Trattato di Maastricht afferma, infatti, che gli Stati membri sono «decisi a portare avanti il processo di creazione di un'unione sempre più stretta fra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano prese il più vicino possibile ai cittadini, conformemente al principio della sussidiarietà».

Il principio di sussidiarietà si pone dunque come un fattore di rafforzamento dello spirito democratico insito nel sistema comunitario. In particolare, esso è una chiara dimostrazione della volontà di soddisfare l'esigenza che le decisioni siano prese dalle autorità più vicine alle collettività destinatarie delle decisioni stesse. La stessa volontà è poi confermata dall'articolo 2 del Trattato sull'Unione europea (già art. B) là dove stabilisce che gli obiettivi dell'Unione devono essere perseguiti, tra l'altro, nel rispetto del principio di sussidiarietà. Da questo punto di vista tale principio

presenta, pertanto, una valenza trasversale, in quanto è applicabile sia alla Comunità europea (CE), sia ai settori della Politica estera e di sicurezza comune (PESC) e della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale.

Naturalmente, il problema di individuare quale istanza debba esercitare una determinata competenza attribuita dai Trattati non si pone nell'ambito delle competenze esclusive dell'Unione. Questo perché in tale ambito la pertinenza dell'azione comunitaria in capo alle istituzioni comunitarie è implicita. D'altro canto, nei settori in cui il Trattato non attribuisce alla Comunità alcuna competenza il principio di sussidiarietà non consente alcuna competenza aggiuntiva. In altre parole, il principio di sussidiarietà non mette in questione le competenze conferite alla Comunità dal Trattato CE, ma fornisce un orientamento sul modo in cui le competenze concorrenti possono essere esercitate a livello comunitario. Dalla lettura del citato articolo 5, secondo comma, del Trattato CE emerge, invece, che il principio in esame intende regolare l'esercizio dei poteri in quelle materie nelle quali sussistono competenze concorrenti tra l'Unione e gli Stati membri, subordinando l'azione della Comunità al riscontro di precise condizioni.

Ne consegue che il principio di sussidiarietà presenta due diversi aspetti. Per un verso, limita l'intervento comunitario quando un'azione può essere meglio realizzata dagli Stati membri. Per altro verso, richiede un'azione delle istituzioni comunitarie quando una loro iniziativa appare necessaria in funzione della dimensione del problema o dell'incapacità degli Stati membri di perseguire gli obiettivi del Trattato in modo adeguato. Questa duplice portata del principio di sussidiarietà si traduce, in un "concetto dinamico", il quale «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» (come si esprime il terzo paragrafo

del protocollo sull'applicazione del principio di sussidiarietà e di proporzionalità, il cui contenuto sarà esaminato in seguito). Peraltro, l'esercizio di un'azione nell'ambito di una competenza concorrente può riguardare anche soltanto taluni aspetti e limitarsi a quelli per cui l'azione comunitaria garantisce maggiore efficienza, mentre gli Stati conservano la piena titolarità dei poteri residui.

Come ha precisato l'"Impostazione generale dell'applicazione, da parte del Consiglio, del principio di sussidiarietà e dell'articolo 3 B del trattato sull'Unione europea", elaborata nel corso del Consiglio europeo di Edimburgo, dell'11 e 12 dicembre 1992 ("Boll. CE" n. 12-1992), l'applicazione del principio di sussidiarietà deve comunque avvenire nel rispetto delle disposizioni generali del Trattato di Maastricht e, pertanto, non può incidere sull'*acquis* comunitario né alterare l'equilibrio istituzionale. Non deve, altresì, incidere sul primato del diritto comunitario, né deve impedire all'Unione europea di dotarsi dei mezzi necessari per conseguire i suoi obiettivi e per portare a compimento le sue politiche.

Per quanto riguarda, invece, l'individuazione dei destinatari del principio in esame, si osserva che il rispetto dei parametri della sussidiarietà riguarda, da una parte, tutte le istituzioni della Comunità e, in particolare, le istituzioni direttamente coinvolte nel suo processo decisionale, ovvero il Consiglio, il Parlamento e la Commissione. Da un'altra parte, come hanno osservato i governi tedesco, austriaco e belga, con una apposita dichiarazione allegata al Trattato di Amsterdam, il principio di sussidiarietà riguarda non solo gli Stati membri ma anche le loro entità, nella misura in cui queste dispongono di un proprio potere legislativo, conferito dal rispettivo diritto costituzionale nazionale.

L'applicazione e il controllo del principio di sussidiarietà.

Come detto, ai sensi dell'articolo 5, secondo comma, del Trattato CE, l'azione della Comunità, nei settori di

competenza concorrente con gli Stati membri, è subordinata al verificarsi di una duplice condizione: che l'azione della Comunità risulti più efficace, in relazione alla sua dimensione o ai suoi effetti, di quella svolta a livello statale, e che i suoi obiettivi non possano essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri. Le condizioni richieste per l'applicazione del principio di sussidiarietà sono state, in seguito, precisate in alcuni atti delle istituzioni comunitarie e, infine, consacrate da una norma di rango primario, quale il Protocollo sull'applicazione del principio di sussidiarietà e del Principio di proporzionalità.

Nel quadro dei suddetti atti è bene ricordare, innanzitutto, la comunicazione della Commissione al Consiglio del 27 ottobre 1992 (doc. sec/92, def.). Secondo tale comunicazione, per determinare se una specifica azione possa essere adottata a livello comunitario, occorre che questa rientri nei due parametri della c.d. efficacia comparativa e del valore aggiunto. Il primo criterio impone di valutare se gli Stati membri dispongono di mezzi – inclusi quelli finanziari – adeguati per raggiungere gli obiettivi prefissati. Il secondo criterio attiene al valore aggiunto dell'intervento comunitario. Un siffatto intervento può essere ritenuto opportuno, e dunque legittimo, nella misura in cui esso assicuri una maggiore efficacia rispetto all'azione intrapresa a livello nazionale.

Inoltre, la comunicazione sottolinea che il principio di sussidiarietà serve anche a determinare l'intensità dell'azione comunitaria ed è, pertanto, strettamente connesso al principio di proporzionalità, sancito dal terzo comma dell'articolo 5 del Trattato CE. In base a questa disposizione, «L'azione della Comunità non va al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi del presente trattato». L'applicazione di questo principio comporta che la Comunità deve scegliere lo strumento di azione che lascia maggior spazio di azione agli Stati membri.

Pertanto, ove sia possibile, devono essere preferiti gli atti non vincolanti a quelli vincolanti. Il che significa, in particolare, che lo strumento della direttiva deve essere preferito a quello del regolamento.

In seguito le linee guida indicate dalla comunicazione della Commissione sono state approfondite nella menzionata "Impostazione generale", che ha definito un approccio generale per quanto riguarda l'applicazione del principio di sussidiarietà. Tra l'altro, questo documento definisce una serie di criteri particolareggiati cui le istituzioni comunitarie devono attenersi per garantire una corretta attuazione di tale principio. Queste disposizioni sono poi state, in parte, codificate nel Protocollo sull'applicazione del principio di sussidiarietà e di proporzionalità che il Trattato di Amsterdam, entrato in vigore il 1° maggio 1999, ha annesso al Trattato CE, del quale, a norma dell'articolo 311 CE, è dunque parte integrante.

I criteri guida così consolidati stabiliscono che la Commissione, prima di decidere di emanare una proposta di normativa, deve considerare se il problema portato al suo esame presenta aspetti transnazionali tali da non consentire una soluzione soddisfacente tramite l'azione degli Stati membri interessati da tale problema. Inoltre, l'intervento normativo della Comunità è giustificato solo se «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». Infine, le istituzioni devono valutare se «l'azione a livello comunitario produrrebbe evidenti vantaggi per la sua dimensione o i suoi effetti rispetto all'azione a livello di Stati membri».

Il Protocollo non menziona se queste condizioni sono cumulative o alternative. Nondimeno, si può ragionevolmente

supporre che, come precisavano le conclusioni del Consiglio di Edimburgo, esse siano alternative. Questo vuol dire che la presenza anche di una sola delle suddette condizioni legittima l'azione comunitaria. Inoltre, è bene precisare che le istituzioni in causa hanno un ampio margine di discrezionalità nel valutare l'opportunità di un intervento normativo della Comunità. Questa ha tuttavia l'obbligo, previsto dallo stesso Protocollo, di accertare che «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».

Il Protocollo prevede poi che le istituzioni coinvolte nel processo decisionale sono tenute a garantire l'osservanza del principio di sussidiarietà nell'arco di tutta la procedura legislativa. Si tratta, in altre parole, di un obbligo simile a quello già contenuto nell'accordo interistituzionale (v. Accordi interistituzionali) del Parlamento, Consiglio e Commissione, relativo alle procedure per l'attuazione del principio di sussidiarietà, del 25 ottobre 1993 (GUCE C 239, 1). In tale accordo le suddette istituzioni si erano impegnate a tener conto del principio in questione nel corso della loro attività normativa. Ne consegue che, nella fase di elaborazione di una proposta di atto legislativo, la responsabilità del rispetto della sussidiarietà spetta alla Commissione, la quale deve, salvo i casi di particolare urgenza o riservatezza, effettuare ampie consultazioni e, se necessario, pubblicare i relativi documenti. Altresì, essa deve motivare le sue proposte legislative alla luce delle esigenze che giustificano l'applicazione del principio di sussidiarietà al caso concreto.

Inoltre, il Parlamento europeo e il Consiglio devono esaminare la conformità delle motivazioni della Commissione con le disposizioni dell'articolo 5 CE. Ciò concerne sia la proposta iniziale della Commissione, sia le modifiche che il Parlamento e il Consiglio apportano alla proposta. È anche previsto che

la Commissione presenti ogni anno al Consiglio europeo, al Parlamento e al Consiglio una relazione sull'applicazione dell'articolo 5 del Trattato CE. Tale relazione è anche inviata al Comitato delle regioni e al Comitato economico e sociale. Infine, la Commissione deve tenere nel debito conto la necessità che i conseguenti oneri, siano essi finanziari o amministrativi, che ricadono sulla Comunità, sui governi nazionali, sugli enti locali, sugli operatori economici e sui cittadini siano minimi e commisurati all'obiettivo da conseguire.

In conclusione, le istituzioni che partecipano alla procedura legislativa sono tenute ad operare un controllo politico preventivo, *ex ante*, sulla corretta attuazione del principio di sussidiarietà lungo tutto il relativo *iter* decisionale. Tale principio è inoltre soggetto al controllo giurisdizionale *ex post* da parte della Corte di giustizia della Comunità europea e dei tribunali nazionali. In caso di presunta violazione del detto principio l'atto comunitario che ne è all'origine può essere oggetto di un ricorso per annullamento ai sensi dell'art. 230 CE, o di un rinvio pregiudiziale sulla validità del medesimo, ai sensi dell'articolo 234 CE. In particolare, in caso di accertata inosservanza del principio di sussidiarietà, l'atto in questione è viziato per incompetenza dell'istituzione agente, ai sensi del secondo paragrafo dell'articolo 230 CE. Si ricorda che la legittimazione attiva per adire la Corte di giustizia nel quadro di un ricorso di questo genere è attualmente limitata agli Stati membri, al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Commissione e alle persone fisiche o giuridiche direttamente e individualmente interessate.

Le prospettive di riforma del principio di sussidiarietà.

La questione di una più chiara ripartizione delle competenze tra l'Unione europea e gli Stati membri è stata al centro delle dichiarazioni di Nizza e di Laeken sul futuro dell'Europa. Secondo molti, infatti, l'assenza nel testo del

Trattato CE di una precisa distinzione tra le competenze assegnate alla Comunità in modo esclusivo e quelle concorrenti con gli Stati membri non ha permesso al principio di sussidiarietà di esplicare compiutamente gli effetti voluti. Inoltre, il testo del menzionato Protocollo sull'applicazione del principio di sussidiarietà e di proporzionalità, nel suo attuale contenuto, in realtà non consente agli Stati membri di operare un controllo effettivo sul rispetto del principio di sussidiarietà.

Per questi motivi la Dichiarazione numero 23 relativa al futuro dell'Unione, allegata al Trattato di Nizza, ha evidenziato l'esigenza di precisare meglio, tra l'altro, «le modalità per stabilire, e mantenere, una più precisa delimitazione delle competenze tra l'Unione europea e gli Stati membri, che rispecchi il principio di sussidiarietà». Il tema è stato poi ripreso dalla Dichiarazione di Laeken sul futuro dell'Europa, adottata dal Consiglio europeo del 14-15 dicembre 2001. In particolare, la Dichiarazione ha ribadito di voler «chiarire la ripartizione delle competenze tra l'Unione e gli Stati membri, semplificarla e adeguarla alla luce delle nuove sfide che si presentano all'Unione» e ha, a tale proposito, individuato alcuni punti di riflessione. Questi concernono, in primo luogo, le modalità con cui rendere più trasparente la ripartizione delle competenze.

La Dichiarazione pone cioè il problema se occorra introdurre una distinzione più chiara tra i tre tipi di competenze: quelle esclusive dell'Unione, quelle degli Stati membri, quelle condivise tra l'Unione e gli Stati membri. Il secondo tema di riflessione riguarda invece l'opportunità di un'indagine diretta ad accertare se non sia necessario procedere a un riordino delle competenze. Infine, è stato sollevato il problema di «come assicurare che un riassetto della ripartizione delle competenze non si traduca in un ampliamento strisciante delle competenze dell'Unione, oppure in un'interferenza in settori di competenza esclusiva degli

Stati membri e, là dove previsto, delle regioni. Come vigilare, al contempo, affinché la dinamica europea non subisca una battuta d'arresto».

La Convenzione sul futuro dell'Europa (v. Convenzione europea), incaricata dalla Dichiarazione di Laeken di avanzare una serie di proposte da sottoporre al vaglio della Conferenza intergovernativa (v. Conferenze intergovernative) del 2004, ha, pertanto, dedicato ampio spazio alla materia istituendo un Gruppo di lavoro (v. Comitati e gruppi di lavoro) dedicato al tema della sussidiarietà, presieduto dal parlamentare europeo Méndez de Vigo. Al termine dei suoi lavori, il Gruppo ha concordato una serie di proposte intese a migliorare l'applicazione e il controllo del principio di sussidiarietà. A tal fine, in primo luogo, ha proposto di consolidare la valutazione e l'applicazione del principio di sussidiarietà da parte delle istituzioni che partecipano al processo legislativo durante la fase di elaborazione e di esame delle proposte di atti legislativi. Inoltre, ha suggerito di istituire un meccanismo di allarme preventivo (*early warning system*) di natura politica volto a rafforzare il controllo del rispetto del principio di sussidiarietà da parte dei parlamenti nazionali e, infine, di estendere l'ambito degli aventi diritto a ricorrere alla Corte di giustizia per inosservanza del principio di sussidiarietà.

Queste proposte sono state sostanzialmente accolte sia dalla Convenzione, sia dalla Conferenza intergovernativa. Innanzitutto, la nuova formulazione del principio di sussidiarietà, contenuta nell'articolo I-11, terzo paragrafo, del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa (v. Costituzione europea) coinvolge espressamente anche le autorità regionali e quelle locali. Infatti questo articolo stabilisce che «in virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva, l'Unione interviene soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente

raggiunti dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere meglio raggiunti a livello di Unione».

Inoltre, l'articolo I-11, primo paragrafo, precisa che «la delimitazione delle competenze dell'Unione si fonda sul principio di attribuzione», mentre «l'esercizio delle competenze dell'Unione si fonda sui principi di sussidiarietà e proporzionalità». Una delle principali novità previste dal Trattato costituzionale consiste, altresì, nell'aver distinto, elencandoli, i settori di competenza esclusiva (articolo I-13), i settori di competenza concorrente (articolo I-14) e i settori delle azioni di sostegno, di coordinamento o di complemento (articolo I-17), sulla base dell'assunto che, poiché l'esercizio delle competenze si fonda sul principio di sussidiarietà, una migliore suddivisione delle competenze costituisce un elemento determinante ai fini di una migliore applicazione del principio in questione.

L'articolo I-11 rinvia poi a un nuovo Protocollo (n. 2) sull'applicazione del principio di sussidiarietà e proporzionalità allegato al Trattato costituzionale, concernente sia l'obbligo delle istituzioni comunitarie di rispettare i detti principi, sia il ruolo di controllo assegnato ai parlamenti nazionali. Per quanto riguarda il primo aspetto, il Protocollo n. 2 impone alle istituzioni europee di motivare i progetti di atti legislativi con riguardo al principio di sussidiarietà e di proporzionalità. A tale fine, ogni progetto di atto legislativo deve essere accompagnato da una scheda contenente elementi circostanziati che consentano di valutare il rispetto dei principi in questione. Per quanto riguarda i parlamenti nazionali, invece, essi sono associati, attraverso il meccanismo di allarme preventivo, al controllo del rispetto di questi principi.

A tal fine, le istituzioni europee devono trasmettere tutti i progetti di atti legislativi europei ai parlamenti nazionali.

Questi ultimi dispongono di un termine di sei settimane per prendere posizione. Il Protocollo precisa che le istituzioni “tengono conto” di questi pareri motivati. Tuttavia, è stato previsto di rafforzare il controllo giurisdizionale effettuato *ex post* dalla Corte di giustizia, estendendo ai parlamenti nazionali ed al Comitato delle regioni il diritto di ricorso avverso un atto legislativo europeo per violazione del principio di sussidiarietà. Nel primo caso sono gli Stati membri che a nome dei propri parlamenti nazionali propongono il ricorso, mentre per il secondo caso il ricorso è direttamente proposto dal Comitato delle regioni avverso quegli atti legislativi per i quali è richiesta la sua consultazione.

L'esito incerto del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa non consente, al momento, di prevedere quale sia, in concreto, l'impatto delle nuove norme che riguardano il principio di sussidiarietà sulla definizione del principio stesso. Resta comunque il fatto che il miglioramento del principio di sussidiarietà, sotto il profilo sia della sua applicazione sia del controllo, continua a costituire un punto rilevante nell'agenda delle istituzioni comunitarie.

Luigi Marchegiani (2005)

Bibliografia

Cattabriga, C., *Il Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità*, in «Diritto dell'Unione europea», 1998, pp. 361-376.

Curti Gialdino, C., *Il Trattato di Maastricht sull'unione europea*, Istituto Poligrafico Zecca dello Stato, Roma, 1993, pp. 56-70.

Curti Gialdino, C., *La Costituzione europea. Genesi – Natura – Struttura – Contenuto*, Istituto Poligrafico e Zecca dello

Stato, Roma, 2005, pp. 113-116 e 123-125.

De Pasquale, P., *Il principio di sussidiarietà*, in *Trattati dell'Unione europea e della Comunità europea* (a cura di A. Tizzano) , Milano, Giuffrè, 2004, pp. 200-2009.

Jaque, J.P., *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 3° ed., Dalloz, Paris, 2004, pp. 138-149.

Mastroianni, R., *Le competenze dell'Unione*, atto del convegno *Giornata di studio in ricordo di Alberto Predieri sul Trattato che istituisce una Costituzione per l'Unione europea*, in "Diritto dell'Unione europea", 2, 2005 , pp. 390-416.

Strozzi, G., *Il ruolo del principio di sussidiarietà nel sistema dell'Unione europea*, in "Rivista italiana di diritto pubblico comunitario", 1993, pp. 59-89.

Tesauro, G., *Diritto comunitario*, Cedam, Padova, 2005, pp. 97-102.

Principio di attribuzione

Il principio di attribuzione costituisce uno dei fondamenti dell'organizzazione e del funzionamento della Comunità europea (CE) (Comunità economica europea). Implicito nel sistema originariamente istituito dal Trattato di Roma (v. Trattati di Roma) del 1957, tale principio è stato formalmente iscritto all'articolo 5, primo comma, del Trattato CE in seguito alle riforme introdotte con il Trattato di Maastricht del 1992.

In virtù del principio in questione, la Comunità può agire esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono

conferite dal Trattato CE e nell'ambito degli obiettivi da esso previsti. Ciò si traduce concretamente nella necessità che ogni atto giuridico o altra iniziativa assunta dalle Istituzioni comunitarie trovi fondamento in una o più specifiche disposizioni del Trattato CE, le cosiddette basi giuridiche (v. Diritto comunitario; v. anche Infrazione al diritto dell'Unione europea). Tali disposizioni – disseminate nei titoli dedicati alle diverse politiche comunitarie – di norma indicano in dettaglio il tipo di azione da adottare, la procedura da seguire a tal fine, le condizioni e gli eventuali limiti dell'azione in questione.

Va tuttavia tenuto presente che il Trattato CE definisce agli articoli 2 e 3 rispettivamente gli obiettivi della Comunità europea e le politiche da attuare al fine della loro realizzazione in termini molto generali, che non sempre trovano piena corrispondenza nelle basi giuridiche specifiche. Per di più, di regola le competenze della Comunità sono definite in funzione non tanto – o non solo – dei settori d'intervento, quanto piuttosto degli obiettivi fissati nel trattato.

Ciò ha condotto a interpretare talora in maniera estensiva la portata delle basi giuridiche previste dal Trattato, al fine di permettere l'intervento delle istituzioni comunitarie e dunque la realizzazione delle missioni loro impartite, anche nei casi in cui non appaiono precisamente definiti i poteri d'azione loro attribuiti dal trattato.

È stata così sviluppata la teoria delle cosiddette Competenze implicite, che ha trovato adeguato riconoscimento nella giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee (v. Corte di giustizia CE, 9 luglio 1987, cause riunite 281, 283, 284, 285 e 287/86, *Germania, Francia, Paesi Bassi, Danimarca e Regno Unito contro Commissione*, in "Raccolta della giurisprudenza", 1987, p. 3203) (v. Corte di giustizia dell'Unione europea). Le competenze implicite hanno assunto una particolare importanza nell'ambito delle relazioni

esterne, laddove è stato riconosciuto che la Comunità è un soggetto di diritto internazionale che può stipulare accordi con paesi terzi e con organizzazioni internazionali non soltanto nei rari casi in cui ciò sia previsto dal Trattato – per esempio in materia di politica commerciale – ma anche in tutti gli altri settori in cui essa è dotata della competenza ad agire sul piano interno (v. Personalità giuridica dell'Unione europea). Più precisamente, pur in mancanza di esplicita autorizzazione nelle disposizioni del Trattato, la Corte di giustizia ha ammesso che la Comunità possa concludere accordi internazionali al fine di salvaguardare l'effetto degli atti adottati in virtù della competenza interna (v. Corte di giustizia CE, 31 marzo 1971, causa 22/70, *Commissione contro Consiglio* – più nota come sentenza *AETR*, in “Raccolta della giurisprudenza”, 1971, p. 263) e anche, in assenza di atti già adottati, al fine di salvaguardare il futuro esercizio della sua competenza interna, nel caso in cui la conclusione di un accordo internazionale costituisca per la Comunità l'unica possibilità di agire al fine di realizzare gli obiettivi che le sono prescritti (v. Corte di giustizia CE, 15 novembre 1994, parere 1/94, *Competenza della Comunità a stipulare accordi internazionali in materia di servizi e di tutela della proprietà intellettuale*, in “Raccolta della giurisprudenza”, 1994, p. I-5267).

Un'altra specificità del sistema è costituita dall'articolo 308 del Trattato CE, la disposizione che consente alla Comunità europea di adottare degli atti pur in assenza dell'abilitazione conferita da una base giuridica specifica, nel caso in cui tali atti risultino necessari per la realizzazione di uno degli scopi prescritti dal Trattato. Si tratta di una base giuridica speciale che conferisce dei poteri d'azione di natura suppletiva e funge da valvola di sicurezza, cui ricorrere in casi imprevisti al momento della redazione del Trattato.

Malgrado il carattere evidentemente eccezionale di questa

disposizione – che si riflette anche nel fatto che gli atti giuridici su di essa fondati vanno votati dal Consiglio con Voto all'unanimità – nel passato si è fatto ricorso all'articolo 308 con una certa larghezza al fine di permettere alla Comunità di agire in settori originariamente non coperti dal Trattato CE (per esempio, in materia di ambiente, di ricerca scientifica e di istruzione), col beneplacito peraltro della Corte di giustizia, che ha ammesso la legittimità degli atti adottati sulla base di questa disposizione al fine di integrare sotto certi aspetti il trattato (v. Corte di giustizia CE, 18 febbraio 1970, causa 38/69, *Commissione contro Italia*, in "Raccolta della giurisprudenza", 1970, p. 47). Tuttavia, l'utilizzazione dell'articolo 308 si è sensibilmente ridotta in tempi più recenti, soprattutto per il fatto che le varie riforme intervenute a partire dalla metà degli anni Ottanta hanno introdotto nel Trattato CE numerose nuove basi giuridiche che hanno esplicitamente permesso alla Comunità di agire nei settori sopra menzionati. Anche le sempre più frequenti critiche in merito a presunte applicazioni abusive della disposizione in questione hanno giocato un ruolo importante nella tendenza alla progressiva riduzione della sua applicazione. A questo proposito, la Corte di giustizia ha avuto cura di precisare la portata e i limiti di tale disposizione al fine di garantirne la compatibilità con il principio di attribuzione, affermando che essa non può costituire il fondamento per ampliare la sfera dei poteri della Comunità al di là dell'ambito generale risultante dal complesso delle norme del Trattato, in particolare di quelle che definiscono i compiti e le azioni della Comunità (v. Corte di giustizia CE, 28 marzo 1996, parere 2/94, *Adesione della Comunità alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, in "Raccolta della giurisprudenza", 1996, p. I-1759).

Il Trattato di Lisbona – che modifica profondamente gli attuali Trattati CE e UE – conferma il carattere fondamentale del principio di attribuzione ai fini della delimitazione

delle competenze dell'Unione europea, precisando peraltro che le competenze non attribuite espressamente all'Unione appartengono agli Stati membri. Si tratta di un corollario già implicito nel sistema attualmente vigente, ma comunque utile al fine di meglio delineare la portata del principio in questione.

Paolo Stancanelli (2008)

Principio di non discriminazione

Il principio di non discriminazione è volto a garantire la parità di trattamento fra le persone quali che siano la nazionalità, il sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, gli handicap, l'età e le tendenze sessuali. A tal fine il Consiglio dei ministri, deliberando con Voto all'unanimità, su proposta della Commissione europea e dopo aver consultato il Parlamento europeo, può prendere i provvedimenti opportuni per combattere tali disparità. Il suddetto principio ha trovato nel Trattato istitutivo della Comunità europea (TCE) (v. Trattato di Maastricht) espresso e generale riconoscimento in tre fattispecie: come generale divieto di discriminazione in base alla nazionalità (art. 12 TCE); come esclusione di qualsiasi discriminazione tra produttori e consumatori, in tema di organizzazione comune dei mercati agricoli (art. 34, par. 2 TCE); come principio che sancisce la parità di retribuzioni tra lavoratori dei due sessi (art. 141 TCE).

Il Trattato di Amsterdam ha in seguito rafforzato la materia introducendo un nuovo articolo (art. 13 TCE) che ha ampliato

la base giuridica dell'art. 12 attraverso specifiche fattispecie discriminatorie, allegando altresì la Dichiarazione n. 11 sullo status delle chiese e delle organizzazioni non confessionali, con la quale l'Unione europea si è impegnata a rispettare lo status previsto nelle legislazioni nazionali per le chiese, le associazioni religiose, le organizzazioni filosofiche e non confessionali, e la Dichiarazione n. 22 con la quale si è convenuto che, nelle misure per la realizzazione del Mercato unico europeo, le Istituzioni comunitarie terranno sempre conto delle esigenze dei portatori di handicap. Riguardo alla parità di trattamento fra uomini e donne, nel Trattato di Amsterdam sono state inoltre apportate ulteriori modifiche tese a eliminare le disuguaglianze e a promuovere l'uguaglianza. In ultimo, il Trattato di Nizza ha aggiunto il paragrafo 2 all'art. 13, specificando che la procedura di approvazione è quella seguita dall'art. 251 del TCE quando il Consiglio adotta misure di incentivazione comunitaria destinate ad appoggiare le azioni degli Stati membri volte a realizzare gli obiettivi generali di lotta alla discriminazione di cui al paragrafo 1 della norma.

Il Diritto comunitario si è dunque evoluto, passando dalla previsione di un generale divieto di discriminazione in base alla nazionalità sino alla proibizione di ogni discriminazione che fondandosi su diversi criteri distintivi, giungesse tuttavia a tale finalità (sentenza *Sotgiu*, 12/2/1974, causa 152/73 in "Raccolta della giurisprudenza", p 153).

Come evidenziato dalla stessa Corte di giustizia delle Comunità europee (v. Corte di giustizia dell'Unione europea) «il principio generale d'uguaglianza, di cui il divieto di discriminazione a motivo della cittadinanza è solo un'espressione specifica, è uno dei principi fondamentali del diritto comunitario [v. Cittadinanza europea]. Questo principio impone di non trattare in modo diverso situazioni analoghe, salvo che la differenza di trattamento sia

obiettivamente giustificata» (sentenza *Uberschar*, 8 ottobre 1980, causa 810/79, *ivi*, p. 2747 e ss.).

Il concetto di discriminazione presuppone strutturalmente una comparazione tra due o più rapporti, facendo però attenzione al fatto che non sempre una diversità di trattamento sulla base della nazionalità concreta una violazione del menzionato art. 12 del Trattato.

In particolare, secondo un consolidato indirizzo della Corte di giustizia, si ha discriminazione sostanziale «sia nel trattamento diverso di situazioni simili, sia nello stesso trattamento di situazioni diverse», mentre la disparità di trattamento fra situazioni non comparabili si risolve, per contro, in una discriminazione “formale” che non contrasta con il dettato comunitario (sentenza del 17 luglio 1963, causa 13/63, *Governo italiano contro Commissione CEE*, *ivi*, 1963, p. 33 e ss.).

Va precisato quindi che l'art. 12 svolge un ruolo non esaustivo rispetto agli analoghi criteri individuabili nel Trattato CE. Ne consegue che esso trova applicazione autonoma nella misura in cui non è previsto uno specifico divieto di discriminazione nelle singole aree di codificazione.

Di contro, occorre precisare che il principio in esame non costituisce l'unico fattore verso l'abolizione delle norme e pratiche discriminatorie ma viene a giocare un ruolo nell'ambito più generale delle libertà fondamentali e della relativa evoluzione giurisprudenziale (v. anche Libertà di circolazione e di soggiorno e diritto alla parità di trattamento dei cittadini dell'Unione europea).

Vittorio Calaprice

Principio di proporzionalità

Il principio di proporzionalità costituisce uno dei principi generali del Diritto comunitario di maggiore importanza e applicazione pratica. Esso trova oggi fondamento normativo nell'art. 5, par. 3, del Trattato istitutivo delle comunità europee (TCE) (v. Trattati di Roma), secondo cui l'azione della Comunità economica europea non deve andare oltre quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi indicati nel Trattato.

Nel quadro dell'ordinamento comunitario il principio di proporzionalità sembra assumere caratteristiche, contenuti e applicazioni peculiari rispetto a quelli riscontrabili in tema di ricorso alla proporzionalità nel diritto internazionale (in materia v. Ciciriello, 1999; Cannizzaro, 2000). In particolare, la giurisprudenza comunitaria ha chiarito che l'applicazione del principio di proporzionalità implica una duplice valutazione. Per un verso, infatti, tale principio esige l'accertamento di una rigorosa proporzione fra l'uso dei mezzi utilizzati e gli obiettivi da realizzare, in modo da considerare sproporzionate e quindi illegittime le misure del tutto inadeguate, o manifestamente eccessive rispetto allo scopo prefissato (Corte di giustizia delle Comunità europee, sentenza del 12 novembre 1996, causa C-84/94, *Regno Unito c. Consiglio*, in "Raccolta della giurisprudenza", p. I-5755 e ss., spec. punto 54 e ss.) (v. anche Giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee).

Per altro verso, si è stabilito, con particolare riguardo alla legittimità della specifica misura effettivamente adottata, che occorre verificare se, fra i diversi mezzi alternativi a disposizione del soggetto che agisce, sia stato utilizzato lo strumento meno eccessivo in relazione alla finalità perseguita, tale cioè da comportare conseguenze negative di minore entità (Corte di giustizia delle Comunità europee, sentenza dell'11 luglio 1989, causa 265/87, *Schrader*, *ivi*, p.

2237 e ss., punto 21). Sotto questo secondo profilo va rilevato, in tema di osservanza della proporzionalità da parte delle Istituzioni comunitarie, che la scelta dell'atto necessario per il conseguimento degli scopi previsti dal diritto comunitario deve essere effettuata con particolare attenzione, potendosi ad esempio propendere, a seconda della finalità da raggiungere, per l'adozione di un atto vincolante o non vincolante, per l'adesione della Comunità a un accordo internazionale, oppure per una misura di sostegno alla cooperazione fra gli Stati membri. È tuttavia da considerare che, a livello comunitario, sia la determinazione dello strumento specifico da utilizzare, sia l'intensità dell'azione comunitaria dipendono anche dal grado di discrezionalità di cui dispone la Comunità nelle diverse materie sulle quali è legittimata a intervenire, dovendosi pertanto accertare quale sia, caso per caso, il fondamento normativo dell'azione comunitaria e il tipo di poteri esercitabili dalle istituzioni comunitarie. Di conseguenza, nei settori in cui la Comunità è dotata di un ampio potere discrezionale, ad esempio in materia di Politica agricola comune, l'illegittimità dell'intervento comunitario può essere accertata soltanto nell'ipotesi di manifesta sproporzione fra le misure adottate e gli scopi perseguiti (Corte di giustizia delle Comunità europee, sentenza del 15 gennaio 2002, causa C-179/00, *Weidacher*, *ivi*, p. I-501 e ss., punto 26).

Il principio di proporzionalità trova applicazione nel sistema comunitario sia quale parametro normativo per verificare la legittimità di un atto di diritto derivato o di una sanzione comminata agli Stati membri o a persone fisiche e giuridiche comunitarie, sia in materia di osservanza delle norme comunitarie da parte degli organi nazionali, *ivi* compresi i comportamenti statali assunti sulla base di deroghe espressamente concesse dal diritto comunitario. Si deve inoltre osservare che il principio di proporzionalità, in senso analogo a quanto ravvisabile per altri principi generali del diritto comunitario, assume rilevanza anche in materia di

interpretazione del diritto comunitario, fornendo elementi utili di carattere ermeneutico e persino integrando, in determinati casi, il contenuto delle disposizioni comunitarie.

Con riferimento al rispetto della proporzionalità per verificare la legittimità degli atti comunitari, appare corretto ritenere che siffatto limite operi "trasversalmente" in tutti i settori di rilevanza comunitaria, applicandosi pertanto sia alle competenze esclusive, sia alle competenze concorrenti della Comunità, sia infine, sulla base della terminologia utilizzata dal Trattato che istituisce una Costituzione europea, alle azioni di sostegno, coordinamento o completamento delle azioni degli Stati membri (art. I-12, par. 5 della Costituzione europea). Pertanto, il principio di proporzionalità sembra possedere un ambito di applicazione assai più vasto del Principio di sussidiarietà. Se infatti nelle materie di competenza concorrente della Comunità il principio di proporzionalità viene applicato congiuntamente al principio di sussidiarietà (art. 5, par. 2, TCE), è noto che nelle materie di competenza esclusiva della Comunità il principio di sussidiarietà non opera, mentre viene in rilievo il limite costituito dall'osservanza della proporzionalità dell'azione comunitaria.

In merito al ricorso al principio di proporzionalità in materia di legittimità delle sanzioni irrogate in caso di infrazione al diritto comunitario, si è statuito sul piano generale che siffatte sanzioni non debbano eccedere quanto strettamente necessario per raggiungere l'obiettivo prefissato dalle norme comunitarie (Corte di giustizia delle Comunità europee, sentenza del 20 febbraio 1979, causa 122/78, *Buitoni*, in "Raccolta della giurisprudenza", p. 177 e ss.). In senso più specifico, si è rilevato che sono da considerare non conformi al principio di proporzionalità le norme comunitarie che prevedono sanzioni di pari gravità per l'eventuale violazione di obblighi primari e secondari (Corte di giustizia delle Comunità europee, sentenza del 24 settembre 1985, causa

181/84, *Man*, *ivi*, p. 2889 e ss.).

Con riguardo al rispetto della proporzionalità in materia di applicazione del diritto comunitario (v. Diritto comunitario, applicazione del) nell'ambito degli ordinamenti nazionali, occorre mettere in luce che la giurisprudenza comunitaria ha chiarito in via preliminare che «il principio di proporzionalità si impone alle autorità nazionali quando esse devono applicare il diritto comunitario» (Corte di giustizia delle Comunità europee, sentenza del 27 ottobre 1993, causa C-127/92, *Enderby*, *ivi*, p. I-5535 e ss., punto 27).

In materia, le applicazioni maggiori e più significative del principio di proporzionalità riguardano il controllo giurisdizionale sull'esercizio legittimo delle deroghe espressamente concesse agli Stati membri per situazioni particolari. Ad esempio, la proporzionalità dell'intervento statale è stata accertata in tema di invocazione dell'eccezione dell'ordine pubblico quale limite alla libera circolazione dei lavoratori comunitari (Corte di giustizia delle Comunità europee, sentenza del 28 ottobre 1975, causa 36/75, *Rutili*, *ivi*, p. 1219 e ss., punto 32), contribuendo alla formazione di una nozione comunitaria di ordine pubblico e rigettando quindi il ricorso alle nozioni nazionali di ordine pubblico, che avrebbero implicato un'interpretazione estensiva di tale limite. Analogamente, in tema di riferimento alle eccezioni alla Libera circolazione delle merci nel territorio comunitario e con particolare riguardo all'eccezione della sanità pubblica, è interessante notare come la giurisprudenza comunitaria abbia modulato l'applicazione del principio di proporzionalità anche in base alla qualità e certezza dei dati scientifici segnalati dalle autorità nazionali, pervenendo a un'attuazione più rigorosa della proporzionalità nei casi in cui la mancanza assoluta o relativa di certezza degli elementi scientifici in possesso degli organi nazionali non garantiva un adeguato e corretto bilanciamento delle esigenze di tutela della salute pubblica e

della libera circolazione delle merci (Corte di giustizia delle Comunità europee, sentenza del 31 gennaio 1984, causa 40/82, *Commissione c. Regno Unito*, *ivi*, p. 283 e ss.) (v. anche *Politica della salute pubblica*). Ciò da un lato ha comportato un'attenuazione dei poteri discrezionali degli organi nazionali nell'attuazione degli obblighi comunitari, dall'altro ha confermato la rilevanza del principio di proporzionalità in materia di interpretazione e integrazione del contenuto del diritto comunitario.

Pietro Pustorino (2008)

Principio di sussidiarietà

Introduzione

In un ordinamento giuridico a struttura decentrata, in cui l'esercizio dei poteri è distribuito verticalmente dall'autorità "superiore" verso quella "inferiore", il principio di sussidiarietà contribuisce a definire la ripartizione delle competenze tra i diversi centri decisionali. Tale principio appartiene, in particolare, alla tradizione costituzionale di alcuni Stati federali, tra cui la Repubblica federale di Germania. La Legge fondamentale tedesca applica, infatti, il principio di sussidiarietà in materia di competenze legislative concorrenti tra *Bund* e *Länder* come garanzia della autonomia locale. L'origine filosofica di tale principio risale, invece, alla dottrina sociale della Chiesa cattolica, secondo la quale ciò che un'unità minore può fare in maniera sufficiente non deve essere compiuto dall'unità superiore, a meno che quest'ultima non sia in grado di assicurare un risultato migliore.

Al livello dell'Unione europea il principio di sussidiarietà

intende, come si vedrà, regolare la ripartizione delle competenze tra la Comunità economica europea e gli Stati membri. Peraltro, tale ripartizione non è stata prevista in modo espresso dal Trattato istitutivo della Comunità europea (TCE) (v. Trattati di Roma). Per contro, nell'ordinamento comunitario opera, fin dall'inizio, il c.d. "principio delle competenze di attribuzione" (v. Principio di attribuzione), in forza del quale le Istituzioni comunitarie agiscono esclusivamente nei limiti delle attribuzioni loro conferite dal Trattato (art. 5, primo comma CE, all'epoca art. 4 Comunità economica europea, CEE). Inoltre, in armonia con tale principio, sono le singole norme del Trattato a indicare di volta in volta se nel settore che esse disciplinano la Comunità dispone di una competenza esclusiva che preclude un intervento degli Stati membri, oppure di una competenza concorrente. L'assetto delle competenze materiali, quale definito in origine sulla base di questo principio, ha però subito nel tempo una profonda evoluzione. Infatti, gli autori del Trattato, prevedendo la necessità di ampliare la sfera delle suddette competenze originarie, hanno predisposto un particolare strumento che consente alle istituzioni di adottare atti obbligatori anche in quelle materie rientranti negli scopi della Comunità, ma non direttamente considerate.

Si tratta dell'applicazione della teoria dei c.d. poteri impliciti, elaborata per la prima volta dalla Corte suprema degli Stati Uniti e sancita a livello comunitario dall'articolo 308 CE (all'epoca art. 235 CEE). Ai sensi di questo articolo, qualora nel funzionamento del mercato comune (v. Comunità economica europea) risulti necessaria un'azione della Comunità per conseguire uno degli obiettivi di questa e ove il Trattato non abbia previsto i poteri di azione richiesti a tal fine, il Consiglio dei ministri, deliberando con Voto all'unanimità, su proposta della Commissione europea e previa consultazione del Parlamento europeo, adotta le disposizioni del caso. Accanto a tale principio occorre poi ricordare la relativa Giurisprudenza della Corte di giustizia

delle Comunità europee nonché le modifiche apportate al Trattato dall'Atto unico europeo, entrato in vigore il 1° luglio 1987. Si è così formato un quadro normativo e giurisprudenziale che ha contribuito a estendere considerevolmente l'ambito delle competenze della Comunità. La naturale conseguenza è stata peraltro, da un lato, di causare, di fatto, un ampio ricorso a questo strumento e, dall'altro, di suscitare gravi preoccupazioni in quegli Stati membri che temevano uno straripamento incontrollato dell'azione comunitaria.

In particolare, all'epoca in cui il Consiglio dei ministri prendeva la maggior parte delle sue decisioni all'unanimità, il ricorso a tale regola garantiva a ogni Stato membro la facoltà di ostacolare qualsiasi iniziativa non condivisa. L'Atto unico invece mutava profondamente questo assetto politico poiché, avendo ampliato il ricorso alla regola della Maggioranza qualificata, impediva, di fatto, alle minoranze di esercitare un controllo sullo sviluppo delle competenze comunitarie. Occorreva, pertanto, ideare un criterio in grado di regolare la ripartizione delle competenze tra l'Unione e gli Stati membri. A tal fine, il Trattato di Maastricht, entrato in vigore il 1° novembre 1993, ha codificato il principio di sussidiarietà, inserendo nel trattato CE una nuova disposizione (già art. 3 B, ora art. 5, secondo comma, CE), la quale recita «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».

È bene, peraltro precisare che, anche prima di tale disposizione, il concetto di sussidiarietà non era del tutto sconosciuto nell'esperienza comunitaria. Esso si trova già accennato in alcune disposizioni specifiche prima di essere

sancito come criterio generale dal Trattato sull'Unione europea (v. Trattato di Maastricht). In primo luogo, l'articolo 5 del Trattato istitutivo della Comunità economica del carbone e dell'acciaio (CECA) (v. Trattato di Parigi), entrato in vigore il 24 luglio 1952 e ora estinto, stabiliva che la Comunità poteva esercitare un'azione diretta sulla produzione carbo siderurgica soltanto quando le circostanze lo richiedevano. Inoltre, l'Atto unico europeo ha introdotto nel testo del Trattato CEE l'articolo 130 R (oggi art. 174 CE) che prevede un principio simile nel settore della protezione dell'ambiente. Infine, un principio analogo a quello di sussidiarietà figura, in particolare, sia nella motivazione della Decisione del Consiglio 12 marzo 1990, n. 90/141, relativa alla realizzazione di una convergenza progressiva delle politiche e dei risultati economici durante la prima fase dell'Unione economica e monetaria ("Gazzetta ufficiale delle Comunità europee" 1990, L 78, p. 23) sia nel punto 15 del preambolo della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori adottata a Strasburgo il 19 dicembre 1989 dai capi di Stato o di governo degli Stati membri (salvo il Regno Unito).

Tuttavia, come ha anche riconosciuto una sentenza del Tribunale di primo grado del 21 febbraio 199 (in "Raccolta della giurisprudenza", p. II-289, punto 331), prima dell'entrata in vigore del Trattato di Maastricht questo principio di sussidiarietà in embrione non costituiva una base giuridica di valore assoluto, un criterio generale, cioè, tale da consentire di verificare la legittimità di tutti gli atti comunitari (v. Strumenti giuridici comunitari).

Portata e ambito di applicazione

Il principio di sussidiarietà è uno dei principi fondamentali dell'ordinamento comunitario (v. anche Diritto comunitario). Esso, per un verso, concorre a delimitare l'ambito in cui tale ordinamento ha vigore e, per altro verso, contribuisce al rispetto delle identità nazionali degli Stati membri e alla

tutela dei loro poteri. Inoltre, tale principio concorre a far sì che le decisioni assunte a livello comunitario siano prese nel massimo rispetto dei principi democratici cari ai cittadini dell'Unione europea. Il preambolo del Trattato di Maastricht afferma, infatti, che gli Stati membri sono «decisi a portare avanti il processo di creazione di un'unione sempre più stretta fra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano prese il più vicino possibile ai cittadini, conformemente al principio della sussidiarietà».

Il principio di sussidiarietà si pone dunque come un fattore di rafforzamento dello spirito democratico insito nel sistema comunitario. In particolare, esso è una chiara dimostrazione della volontà di soddisfare l'esigenza che le decisioni siano prese dalle autorità più vicine alle collettività destinatarie delle decisioni stesse. La stessa volontà è poi confermata dall'articolo 2 del Trattato sull'Unione europea (già art. B) là dove stabilisce che gli obiettivi dell'Unione devono essere perseguiti, tra l'altro, nel rispetto del principio di sussidiarietà. Da questo punto di vista tale principio presenta, pertanto, una valenza trasversale, in quanto è applicabile sia alla Comunità europea (CE), sia ai settori della Politica estera e di sicurezza comune (PESC) e della Cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale.

Naturalmente, il problema di individuare quale istanza debba esercitare una determinata competenza attribuita dai Trattati non si pone nell'ambito delle competenze esclusive dell'Unione. Questo perché in tale ambito la pertinenza dell'azione comunitaria in capo alle istituzioni comunitarie è implicita. D'altro canto, nei settori in cui il Trattato non attribuisce alla Comunità alcuna competenza il principio di sussidiarietà non consente alcuna competenza aggiuntiva. In altre parole, il principio di sussidiarietà non mette in questione le competenze conferite alla Comunità dal Trattato CE, ma fornisce un orientamento sul modo in cui le competenze concorrenti possono essere esercitate a livello comunitario.

Dalla lettura del citato articolo 5, secondo comma, del Trattato CE emerge, invece, che il principio in esame intende regolare l'esercizio dei poteri in quelle materie nelle quali sussistono competenze concorrenti tra l'Unione e gli Stati membri, subordinando l'azione della Comunità al riscontro di precise condizioni.

Ne consegue che il principio di sussidiarietà presenta due diversi aspetti. Per un verso, limita l'intervento comunitario quando un'azione può essere meglio realizzata dagli Stati membri. Per altro verso, richiede un'azione delle istituzioni comunitarie quando una loro iniziativa appare necessaria in funzione della dimensione del problema o dell'incapacità degli Stati membri di perseguire gli obiettivi del Trattato in modo adeguato. Questa duplice portata del principio di sussidiarietà si traduce in un "concetto dinamico", il quale «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» (come si esprime il terzo paragrafo del protocollo sull'applicazione del principio di sussidiarietà e di proporzionalità, il cui contenuto sarà esaminato in seguito). Peraltro, l'esercizio di un'azione nell'ambito di una competenza concorrente può riguardare anche soltanto taluni aspetti e limitarsi a quelli per cui l'azione comunitaria garantisce maggiore efficienza, mentre gli Stati conservano la piena titolarità dei poteri residui.

Come ha precisato l'"Impostazione generale dell'applicazione, da parte del Consiglio, del principio di sussidiarietà e dell'articolo 3 B del trattato sull'Unione europea", elaborata nel corso del Consiglio europeo di Edimburgo, dell'11 e 12 dicembre 1992 ("Boll. CE" n. 12, 1992), l'applicazione del principio di sussidiarietà deve comunque avvenire nel rispetto delle disposizioni generali del Trattato di Maastricht e, pertanto, non può incidere sull'Acquis comunitario né alterare l'equilibrio istituzionale. Non deve, altresì, incidere sul

primato del Diritto comunitario, né deve impedire all'Unione europea di dotarsi dei mezzi necessari per conseguire i suoi obiettivi e per portare a compimento le sue politiche.

Per quanto riguarda, invece, l'individuazione dei destinatari del principio in esame, si osserva che il rispetto dei parametri della sussidiarietà riguarda, da una parte, tutte le istituzioni della Comunità e, in particolare, le istituzioni direttamente coinvolte nel suo Processo decisionale, ovvero il Consiglio, il Parlamento e la Commissione. Da un'altra parte, come hanno osservato i governi tedesco, austriaco e belga, con una apposita dichiarazione allegata al Trattato di Amsterdam, il principio di sussidiarietà riguarda non solo gli Stati membri ma anche le loro entità, nella misura in cui queste dispongono di un proprio potere legislativo, conferito dal rispettivo diritto costituzionale nazionale.

L'applicazione e il controllo del principio di sussidiarietà

Come detto, ai sensi dell'articolo 5, secondo comma, del Trattato CE, l'azione della Comunità, nei settori di competenza concorrente con gli Stati membri, è subordinata al verificarsi di una duplice condizione: che l'azione della Comunità risulti più efficace, in relazione alla sua dimensione o ai suoi effetti, di quella svolta a livello statale, e che i suoi obiettivi non possano essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri. Le condizioni richieste per l'applicazione del principio di sussidiarietà sono state, in seguito, precisate in alcuni atti delle istituzioni comunitarie e, infine, consacrate da una norma di rango primario, quale il Protocollo sull'applicazione del principio di sussidiarietà e del Principio di proporzionalità.

Nel quadro dei suddetti atti è bene ricordare, innanzitutto, la comunicazione della Commissione al Consiglio del 27 ottobre 1992 (doc. sec/92, def.). Secondo tale comunicazione, per determinare se una specifica azione possa essere adottata a livello comunitario, occorre che questa rientri nei due

parametri della c.d. efficacia comparativa e del valore aggiunto. Il primo criterio impone di valutare se gli Stati membri dispongono di mezzi – inclusi quelli finanziari – adeguati per raggiungere gli obiettivi prefissati. Il secondo criterio attiene al valore aggiunto dell'intervento comunitario. Un siffatto intervento può essere ritenuto opportuno, e dunque legittimo, nella misura in cui esso assicuri una maggiore efficacia rispetto all'azione intrapresa a livello nazionale.

Inoltre, la comunicazione sottolinea che il principio di sussidiarietà serve anche a determinare l'intensità dell'azione comunitaria ed è, pertanto, strettamente connesso al principio di proporzionalità, sancito dal terzo comma dell'articolo 5 del Trattato CE. In base a questa disposizione, «L'azione della Comunità non va al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi del presente trattato». L'applicazione di questo principio comporta che la Comunità deve scegliere lo strumento di azione che lascia maggior spazio di azione agli Stati membri. Pertanto, ove sia possibile, devono essere preferiti gli atti non vincolanti a quelli vincolanti. Il che significa, in particolare, che lo strumento della Direttiva deve essere preferito a quello del regolamento.

In seguito le linee guida indicate dalla comunicazione della Commissione sono state approfondite nella menzionata "Impostazione generale", che ha definito un approccio generale per quanto riguarda l'applicazione del principio di sussidiarietà. Tra l'altro, questo documento definisce una serie di criteri particolareggiati cui le istituzioni comunitarie devono attenersi per garantire una corretta attuazione di tale principio. Queste disposizioni sono poi state, in parte, codificate nel Protocollo sull'applicazione del principio di sussidiarietà e di proporzionalità che il Trattato di Amsterdam, entrato in vigore il 1° maggio 1999, ha annesso al Trattato CE, del quale, a norma dell'articolo 311

CE, è dunque parte integrante.

I criteri guida così consolidati stabiliscono che la Commissione, prima di decidere di emanare una proposta di normativa, deve considerare se il problema portato al suo esame presenta aspetti transnazionali tali da non consentire una soluzione soddisfacente tramite l'azione degli Stati membri interessati da tale problema. Inoltre, l'intervento normativo della Comunità è giustificato solo se «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». Infine, le istituzioni devono valutare se «l'azione a livello comunitario produrrebbe evidenti vantaggi per la sua dimensione o i suoi effetti rispetto all'azione a livello di Stati membri».

Il Protocollo non menziona se queste condizioni sono cumulative o alternative. Nondimeno, si può ragionevolmente supporre che, come precisavano le conclusioni del Consiglio di Edimburgo, esse siano alternative. Questo vuol dire che la presenza anche di una sola delle suddette condizioni legittima l'azione comunitaria. Inoltre, è bene precisare che le istituzioni in causa hanno un ampio margine di discrezionalità nel valutare l'opportunità di un intervento normativo della Comunità. Questa ha tuttavia l'obbligo, previsto dallo stesso Protocollo, di accertare che «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».

Il Protocollo prevede poi che le istituzioni coinvolte nel processo decisionale sono tenute a garantire l'osservanza del principio di sussidiarietà nell'arco di tutta la procedura legislativa. Si tratta, in altre parole, di un obbligo simile a quello già contenuto nell'accordo interistituzionale (v.

Accordi interistituzionali) di Parlamento, Consiglio e Commissione, relativo alle procedure per l'attuazione del principio di sussidiarietà, del 25 ottobre 1993 (GUCE C 239, 1). In tale accordo le suddette istituzioni si erano impegnate a tener conto del principio in questione nel corso della loro attività normativa. Ne consegue che, nella fase di elaborazione di una proposta di atto legislativo, la responsabilità del rispetto della sussidiarietà spetta alla Commissione, la quale deve, salvo i casi di particolare urgenza o riservatezza, effettuare ampie consultazioni e, se necessario, pubblicare i relativi documenti. Altresì, essa deve motivare le sue proposte legislative alla luce delle esigenze che giustificano l'applicazione del principio di sussidiarietà al caso concreto.

Inoltre, il Parlamento europeo e il Consiglio devono esaminare la conformità delle motivazioni della Commissione con le disposizioni dell'articolo 5 CE. Ciò concerne sia la proposta iniziale della Commissione, sia le modifiche che il Parlamento e il Consiglio apportano alla proposta. È anche previsto che la Commissione presenti ogni anno al Consiglio europeo, al Parlamento e al Consiglio una relazione sull'applicazione dell'articolo 5 del Trattato CE. Tale relazione è anche inviata al Comitato delle regioni e al Comitato economico e sociale. Infine, la Commissione deve tenere nel debito conto la necessità che i conseguenti oneri, siano essi finanziari o amministrativi, che ricadono sulla Comunità, sui governi nazionali, sugli enti locali, sugli operatori economici e sui cittadini siano minimi e commisurati all'obiettivo da conseguire.

In conclusione, le istituzioni che partecipano alla procedura legislativa sono tenute a operare un controllo politico preventivo, *ex ante*, sulla corretta attuazione del principio di sussidiarietà lungo tutto il relativo iter decisionale. Tale principio è inoltre soggetto al controllo giurisdizionale *ex post* da parte della Corte di giustizia delle Comunità

europee (v. Corte di giustizia dell'Unione europea) e dei tribunali nazionali. In caso di presunta violazione del detto principio l'atto comunitario che ne è all'origine può essere oggetto di un ricorso per annullamento ai sensi dell'art. 230 CE, o di un rinvio pregiudiziale sulla validità del medesimo, ai sensi dell'articolo 234 CE. In particolare, in caso di acclarata inosservanza del principio di sussidiarietà, l'atto in questione è viziato per incompetenza dell'istituzione agente, ai sensi del secondo paragrafo dell'articolo 230 CE. Si ricorda che la legittimazione attiva per adire la Corte di giustizia nel quadro di un ricorso di questo genere è attualmente limitata agli Stati membri, al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Commissione e alle persone fisiche o giuridiche direttamente e individualmente interessate.

Le prospettive di riforma del principio di sussidiarietà

La questione di una più chiara ripartizione delle competenze tra l'Unione europea e gli Stati membri è stata al centro delle dichiarazioni di Nizza e di Laeken sul futuro dell'Europa. Secondo molti, infatti, l'assenza nel testo del Trattato CE di una precisa distinzione tra le competenze assegnate alla Comunità in modo esclusivo e quelle concorrenti con gli Stati membri non ha permesso al principio di sussidiarietà di esplicare compiutamente gli effetti voluti. Inoltre, il testo del menzionato Protocollo sull'applicazione del principio di sussidiarietà e di proporzionalità, nel suo attuale contenuto, in realtà non consente agli Stati membri di operare un controllo effettivo sul rispetto del principio di sussidiarietà.

Per questi motivi la Dichiarazione numero 23 relativa al futuro dell'Unione, allegata al Trattato di Nizza, ha evidenziato l'esigenza di precisare meglio, tra l'altro, «le modalità per stabilire, e mantenere, una più precisa delimitazione delle competenze tra l'Unione europea e gli Stati membri, che rispecchi il principio di sussidiarietà». Il tema è stato poi ripreso dalla Dichiarazione di Laeken sul

futuro dell'Europa, adottata dal Consiglio europeo del 14-15 dicembre 2001. In particolare, la Dichiarazione ha ribadito di voler «chiarire la ripartizione delle competenze tra l'Unione e gli Stati membri, semplificarla e adeguarla alla luce delle nuove sfide che si presentano all'Unione» e ha, a tale proposito, individuato alcuni punti di riflessione. Questi concernono, in primo luogo, le modalità con cui rendere più trasparente la ripartizione delle competenze.

La Dichiarazione pone cioè il problema se occorra introdurre una distinzione più chiara tra i tre tipi di competenze: quelle esclusive dell'Unione, quelle degli Stati membri, quelle condivise tra l'Unione e gli Stati membri. Il secondo tema di riflessione riguarda invece l'opportunità di un'indagine diretta ad accertare se non sia necessario procedere a un riordino delle competenze. Infine, è stato sollevato il problema di «come assicurare che un riassetto della ripartizione delle competenze non si traduca in un ampliamento strisciante delle competenze dell'Unione, oppure in un'interferenza in settori di competenza esclusiva degli Stati membri e, là dove previsto, delle regioni. Come vigilare, al contempo, affinché la dinamica europea non subisca una battuta d'arresto».

La Convenzione sul futuro dell'Europa (v. Convenzione europea), incaricata dalla Dichiarazione di Laeken di avanzare una serie di proposte da sottoporre al vaglio della Conferenza intergovernativa (v. Conferenze intergovernative) del 2004, ha, pertanto, dedicato ampio spazio alla materia istituendo un Gruppo di lavoro (v. Comitati e gruppi di lavoro) dedicato al tema della sussidiarietà, presieduto dal parlamentare europeo Méndez de Vigo. Al termine dei suoi lavori, il Gruppo ha concordato una serie di proposte intese a migliorare l'applicazione e il controllo del principio di sussidiarietà. A tal fine, in primo luogo, ha proposto di consolidare la valutazione e l'applicazione del principio di sussidiarietà da parte delle istituzioni che partecipano al processo

legislativo durante la fase di elaborazione e di esame delle proposte di atti legislativi. Inoltre, ha suggerito di istituire un meccanismo di allarme preventivo (*early warning system*) di natura politica volto a rafforzare il controllo del rispetto del principio di sussidiarietà da parte dei Parlamenti nazionali e, infine, di estendere l'ambito degli aventi diritto a ricorrere alla Corte di giustizia per inosservanza del principio di sussidiarietà.

Queste proposte sono state sostanzialmente accolte sia dalla Convenzione, sia dalla Conferenza intergovernativa. Innanzitutto, la nuova formulazione del principio di sussidiarietà, contenuta nell'articolo I-11, terzo paragrafo, del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa (v. Costituzione europea), coinvolge espressamente anche le autorità regionali e quelle locali. Infatti questo articolo stabilisce che «in virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva, l'Unione interviene soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente raggiunti dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere meglio raggiunti a livello di Unione».

Inoltre, l'articolo I-11, primo paragrafo, precisa che «la delimitazione delle competenze dell'Unione si fonda sul principio di attribuzione», mentre «l'esercizio delle competenze dell'Unione si fonda sui principi di sussidiarietà e proporzionalità». Una delle principali novità previste dal Trattato costituzionale consiste, altresì, nell'aver distinto, elencandoli, i settori di competenza esclusiva (articolo I-13), i settori di competenza concorrente (articolo I-14) e i settori delle azioni di sostegno, di coordinamento o di complemento (articolo I-17), sulla base dell'assunto che, poiché l'esercizio delle competenze si fonda sul principio di sussidiarietà, una migliore suddivisione delle competenze

costituisce un elemento determinante ai fini di una migliore applicazione del principio in questione.

L'articolo I-11 rinvia poi a un nuovo Protocollo (n. 2) sull'applicazione del principio di sussidiarietà e proporzionalità allegato al Trattato costituzionale, concernente sia l'obbligo delle istituzioni comunitarie di rispettare i detti principi, sia il ruolo di controllo assegnato ai parlamenti nazionali. Per quanto riguarda il primo aspetto, il Protocollo n. 2 impone alle istituzioni europee di motivare i progetti di atti legislativi con riguardo al principio di sussidiarietà e di proporzionalità. A tale fine, ogni progetto di atto legislativo deve essere accompagnato da una scheda contenente elementi circostanziati che consentano di valutare il rispetto dei principi in questione. Per quanto riguarda i parlamenti nazionali, invece, essi sono associati, attraverso il meccanismo di allarme preventivo, al controllo del rispetto di questi principi.

A tal fine, le istituzioni europee devono trasmettere tutti i progetti di atti legislativi europei ai parlamenti nazionali. Questi ultimi dispongono di un termine di sei settimane per prendere posizione. Il Protocollo precisa che le istituzioni "tengono conto" di questi pareri motivati. Tuttavia, è stato previsto di rafforzare il controllo giurisdizionale effettuato *ex post* dalla Corte di giustizia, estendendo ai parlamenti nazionali e al Comitato delle regioni il diritto di ricorso avverso un atto legislativo europeo per violazione del principio di sussidiarietà. Nel primo caso sono gli Stati membri che a nome dei propri parlamenti nazionali propongono il ricorso, mentre per il secondo caso il ricorso è direttamente proposto dal Comitato delle regioni avverso quegli atti legislativi per i quali è richiesta la sua consultazione.

L'esito incerto del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa non consente, al momento, di prevedere quale sia, in concreto, l'impatto delle nuove norme che riguardano il

principio di sussidiarietà sulla definizione del principio stesso. Resta comunque il fatto che il miglioramento del principio di sussidiarietà, sotto il profilo sia della sua applicazione sia del controllo, continua a costituire un punto rilevante nell'agenda delle istituzioni comunitarie.

Luigi Marchegiani (2008)

Privilegi e immunità

La questione dell'immunità e dei privilegi della Comunità europea negli ordinamenti degli Stati membri è regolata dall'omonimo Protocollo del 1965 allegato al Trattato cui l'art. 291 fa riferimento. Alla Comunità è riconosciuta un'immunità dalla sola giurisdizione esecutiva di carattere strettamente funzionale, cioè al solo scopo di salvaguardarne il funzionamento e l'indipendenza (da ultimo Corte di giustizia, ord. 14 dicembre 2004, C-1/04 SA, punto 10). L'invocazione da parte delle Istituzioni comunitarie dell'immunità e dei privilegi strettamente funzionali tanto nei confronti di privati che di autorità degli Stati membri non si sottrae al controllo giurisdizionale operato dalla Corte di giustizia delle Comunità europee (v. Corte di giustizia dell'Unione europea. Nell'ambito di tale controllo l'istituzione potrà efficacemente invocare l'immunità e i privilegi solo se dimostra i motivi imperativi attinenti alla necessità di salvaguardare gli interessi comunitari o di evitare ostacoli al funzionamento e all'indipendenza delle Comunità (v. Comunità europea del carbone e dell'acciaio; Comunità economica europea; Comunità europea dell'energia atomica) che ne giustificano il riconoscimento. Tale possibilità di ricorso è d'altronde connessa con le caratteristiche proprie dell'ordinamento comunitario da tempo

afferamate dalla Corte. La Comunità è un ordinamento giuridico di nuovo genere nel campo del diritto internazionale (v. anche Diritto comunitario) che riconosce come soggetti non soltanto gli Stati membri, ma anche i loro cittadini e costituisce una comunità di diritto, nel senso che né gli Stati che ne fanno parte né le sue istituzioni sono sottratti al controllo della conformità dei loro atti al Trattato.

Al contrario delle altre organizzazioni internazionali, la Comunità non gode, in linea di principio, di immunità dalla giurisdizione di cognizione degli Stati membri. D'altronde «[...] le controversie nelle quali la Comunità sia parte non sono, per tale motivo, sottratte alla competenza delle giurisdizioni nazionali» (art. 241 CE). Fanno eccezione le controversie attribuite dal Trattato alla competenza esclusiva della Corte di giustizia (v. anche Trattati). Sotto il profilo che qui rileva, le controversie sulla responsabilità extracontrattuale della Comunità per i danni cagionati dalle sue istituzioni o dai suoi agenti nell'esercizio delle loro funzioni (artt. 235 e 288 CE) e le controversie tra la Comunità e i suoi funzionari e altri agenti, a esclusione degli agenti locali (art. 236), sono sottratte alla competenza dei giudici degli Stati membri per essere sottoposte alla competenza esclusiva del giudice comunitario. In tali casi l'esonero della Comunità dalla giurisdizione degli Stati membri non si traduce però in una compressione del diritto del singolo a una tutela giurisdizionale (perlomeno in astratto). Le controversie relative a contratti tra privati e istituzioni comunitarie (anche se funzionali e strumentali al raggiungimento dei fini propri della Comunità) non sono, invece, coperte da immunità e rientrano nella giurisdizione di cognizione dei giudici nazionali degli Stati membri, se competenti in base al proprio ordinamento nazionale.

Secondo il protocollo del 1965 «[...] i beni e gli averi delle Comunità non possono essere oggetto di alcun provvedimento di coercizione amministrativa o giudiziaria senza

l'autorizzazione della Corte» (art. 1) e i locali e gli edifici della Comunità nonché gli archivi sono inviolabili (art. 2), fatto salvo il limite generale dell'obbligo di leale collaborazione con gli Stati membri (art. 10 CE) e in particolare con le autorità giudiziarie degli stessi «incaricate di vigilare sull'applicazione e sul rispetto del diritto comunitario nell'ordinamento giuridico nazionale» (CG ord. 13 luglio 1990, causa 2/88-IMM, punto 18). In virtù dell'obbligo di leale collaborazione, quando sia chiesta alla Corte l'autorizzazione all'esecuzione di provvedimenti esecutivi su beni o averi della Comunità (come i pignoramenti o i sequestri conservativi ordinati da giudici nazionali presso una istituzione comunitaria, su cui da ultimo CG ord. 14 dicembre 2004, cit.) o di provvedimenti amministrativi di carattere coercitivo (come la richiesta da parte di un'autorità amministrativa nazionale di accedere agli edifici e locali di una istituzione al fine di compiere degli accertamenti: CG ord. 17 dicembre 1968, 2/68), tali provvedimenti non saranno autorizzati quando incidano ad esempio sul finanziamento di politiche comuni o di programmi di azione stabiliti dalle Comunità (CG ord. 14 dicembre 2004, cit., punto 14).

I funzionari e gli agenti delle Comunità «godono dell'immunità di giurisdizione per gli atti compiuti in veste ufficiale» e di altri privilegi (tra cui l'esenzione da imposte nazionali per stipendi ed emolumenti versati dalla Comunità, le agevolazioni in materia valutaria e cambiaria di cui normalmente godono i funzionari delle organizzazioni internazionali) (art. 12 Prot.). Tali prerogative non sono personali ma attribuite nell'esclusivo interesse della Comunità (art. 18 par. 1 Prot.). Esse «assumono carattere funzionale in quanto mirano a evitare ostacoli al funzionamento e all'indipendenza delle Comunità» (Tribunale di primo grado, sent. 29 marzo 1995, T-497/93, punto 48) e non proteggono il funzionario o l'agente da procedimenti giudiziari (civili e penali) di cui siano parte negli Stati

membri per fatti estranei all'esercizio delle loro funzioni (d'altronde i rapporti giuridici privati dei dipendenti con altri privati sono regolati dal diritto nazionale applicabile ex art. 23 par. 1 dello Statuto dei funzionari). Ne consegue innanzitutto che l'istituzione ha l'obbligo di non avvalersi dell'immunità attribuita al proprio funzionario o agente tutte le volte che ritenga «che ciò non sia contrario agli interessi delle Comunità» (art. 18 par. 2); in secondo luogo, in virtù del proprio dovere di collaborazione leale con le autorità nazionali, ha l'obbligo di dare seguito ai provvedimenti o richieste di informazioni delle autorità nazionali, quali un'ordinanza di pignoramento presso l'istituzione comunitaria della retribuzione di un proprio dipendente (TPG sent. 29 marzo 1995, cit., punto 50-51) o la trasmissione delle informazioni richieste dalle autorità di polizia nell'ambito di un'indagine sulla commissione da parte di un dipendente di un reato estraneo all'esercizio delle sue funzioni (CG sent. 5 ottobre 1988, 180/87). Tuttavia in tale circostanza un'erronea valutazione da parte dell'istituzione comunitaria potrebbe integrare la violazione dell'obbligo di assistere i propri funzionari quando siano oggetto di azioni da parte di terzi a motivo delle loro qualità e funzioni, obbligandola al risarcimento dei danni (art. 24 Statuto).

L'art. 3 par. 1 del Prot. prevede per le Comunità, i loro beni, entrate e averi «un'esenzione incondizionata e generale» da qualsiasi imposta nazionale diretta (CG sent. 26 ottobre 2006, C-199/05, punto 31) e solo «l'abbuono o il rimborso dell'importo dei diritti indiretti e delle tasse sulla vendita compresi nei prezzi dei beni immobili e mobili, quando le Comunità effettuino per il loro uso ufficiale, acquisti considerevoli il cui prezzo comprenda diritti e tasse di tale natura» (art. 3 par. 2). Tale rimborso o abbuono non è limitato agli acquisti di beni in senso stretto ma si estende anche alle operazioni aventi a oggetto prestazioni di servizi (CG sent. 28 marzo 1996, C-191/94, punti 33-36). L'esenzione fiscale della Comunità non è incondizionata e illimitata ma è

sottoposta alla presenza di alcune condizioni. La prima è che i diritti e le tasse indiretti devono essere inclusi nel prezzo dei beni e dei servizi oggetto dei contratti stipulati dalle Comunità (CG sent. 26 ottobre 2006, C-199/05, punto 32); la seconda consiste nella necessità che venga provato dall'istituzione che «il pagamento di tali imposte sia idoneo a minare l'indipendenza della Comunità e ad ostacolare il suo buon funzionamento» (CG sent. 26 ottobre 2006, cit., punto 43).

L'art. 8 Prot. garantisce la libertà di movimento dei membri del Parlamento europeo (PE) per e da il luogo di riunione e prevede alcune agevolazioni in materia doganale e cambiaria. I membri del PE non possono essere ricercati, detenuti o perseguitati per le opinioni o i voti espressi nell'esercizio delle loro funzioni (art. 9 Prot.) e godono, per tutta la durata delle sessioni come definite nel Regolamento interno, dell'immunità di cui godono i parlamentari nazionali nel paese membro di origine e dell'immunità da ogni provvedimento di detenzione o procedimento giudiziario sul territorio degli altri Stati membri (art. 10 par. 1 Prot.). Tale immunità non può essere invocata nel caso di flagrante delitto ed è in ogni caso fatto salvo il diritto del Parlamento di togliere l'immunità a uno dei suoi membri, disciplinato dagli artt. 6 e 7 Reg. interno PE.

Anna De Luca (2009)

Procedura di codecisione

Disciplinata dall'art. 251 del Trattato istitutivo della Comunità europea (CE; già art. 189B) (v. Trattati di Roma), la procedura di codecisione rappresenta l'unica procedura

legislativa in cui il Parlamento europeo e il Consiglio dei ministri sono effettivamente posti su un piano di sostanziale parità.

Introdotta dal Trattato di Maastricht, la procedura di codecisione ha conosciuto una notevole espansione con il Trattato di Amsterdam, che ha trasferito nell'ambito di questa procedura quasi tutte le materie che prima ricadevano sotto l'iter della Procedura di cooperazione, e un ulteriore ampliamento dell'ambito di applicazione in seguito al Trattato di Nizza.

La procedura di codecisione si articola in tre fasi principali. Nella prima fase, la Commissione europea presenta la proposta normativa al Consiglio e al Parlamento europeo, il quale formula un proprio Parere in cui può proporre o meno emendamenti (c.d. "prima lettura"). Il Consiglio, deliberando a Maggioranza qualificata, può adottare l'atto se accetta integralmente gli emendamenti proposti dal Parlamento (v. Commissioni parlamentari) (oppure se non vi sono emendamenti); in caso contrario, il Consiglio adotta una "posizione comune" che viene sottoposta nuovamente all'esame del Parlamento (c.d. "seconda lettura").

Nella seconda fase, in "seconda lettura", il Parlamento entro tre mesi può approvare la "posizione comune" o non pronunciarsi, e in entrambi i casi il Consiglio adotterà l'atto in conformità alla "posizione comune", oppure può respingere la "posizione comune" a maggioranza assoluta dei suoi membri, e in tal caso la procedura si interrompe. In alternativa, il Parlamento può emendare la "posizione comune", a maggioranza assoluta dei suoi membri; in tal caso, previo parere della Commissione, il Consiglio, entro tre mesi dalla ricezione degli emendamenti, può o approvare tutti gli emendamenti – a maggioranza qualificata se questi sono stati accettati dalla Commissione, all'unanimità in caso contrario (v. Voto all'unanimità) – e quindi adottare l'atto secondo tale formulazione ovvero, in difetto, è tenuto a convocare un

“Comitato di conciliazione”.

Nella terza fase, il Comitato di conciliazione attivato dal Consiglio è composto dai membri del Consiglio medesimo o dai loro rappresentanti e da un medesimo numero di rappresentanti del Parlamento e ha il compito di predisporre un testo di compromesso (“Progetto comune”), alla cui stesura partecipa anche la Commissione in funzione di mediatore tra le posizioni del Consiglio e del Parlamento. Il funzionamento del Comitato di conciliazione è disciplinato dalla Dichiarazione comune del 4 maggio 1999 sulle modalità pratiche della nuova procedura di codecisione. Il Comitato di conciliazione dispone di sei settimane dalla sua convocazione per giungere a un accordo sul Progetto comune, che deve essere approvato a maggioranza qualificata dai membri del Consiglio o dai loro rappresentanti e dalla maggioranza dei rappresentanti del Parlamento. Qualora non venga raggiunto l'accordo sul Progetto comune, la procedura si interrompe e l'atto si considera non adottato. Qualora, invece, sia approvato dal Comitato di conciliazione il Progetto comune, il Consiglio e il Parlamento hanno un termine di sei settimane dalla scadenza del tempo concesso al Comitato di conciliazione per adottare l'atto secondo il Progetto Comune (il Parlamento a maggioranza assoluta dei voti espressi, il Consiglio a maggioranza qualificata); se una delle due istituzioni non approva il Progetto comune entro tale termine, l'atto si considera non adottato.

Nell'originaria formulazione del Trattato di Maastricht, la procedura di codecisione era più complessa, prevedendo “tre letture”. Successivamente alla posizione comune del Consiglio, il Parlamento poteva dichiarare, a maggioranza assoluta dei suoi membri, di respingere la “posizione comune” e il Consiglio poteva – senza però averne l'obbligo – convocare il Comitato di conciliazione. Il Parlamento poteva in seguito confermare (sempre a maggioranza assoluta dei suoi membri) di respingere la posizione comune, determinando la non adozione dell'atto, o proporre emendamenti, comunicando il testo

emendato al Consiglio e alla Commissione; con ciò la “seconda lettura” poteva ritenersi conclusa. A questo punto il Consiglio poteva o approvare gli emendamenti del Parlamento e adottare l’atto oppure, qualora non avesse inteso approvare gli emendamenti del Parlamento, il suo presidente era tenuto a convocare il Comitato di conciliazione (c.d. “terza lettura”). Il Trattato di Amsterdam, presumibilmente in considerazione del maggior numero di materie rispetto le quali trova applicazione tale procedura, ne ha snellito l’iter, sopprimendo la “terza lettura”.

Il Trattato che adotta una Costituzione europea riprende senza alcuna modifica sostanziale la procedura di codecisione, denominandola “procedura legislativa ordinaria” (artt. I-34 e III-396) ed estendendone notevolmente il campo di applicazione, nell’ottica di un ampliamento dei poteri del Parlamento europeo.

Raffaele Torino (2007)