

XVI legislatura

Atto comunitario n. 55

**Relazione della Commissione sulla
sussidiarietà e la proporzionalità
(16^a relazione “Legiferare meglio”,
relativa al 2008)**

COM (2009) 504 def.

n. 41/DN
16 dicembre 2009



servizio affari
internazionali
del Senato

ufficio dei rapporti
con le istituzioni
dell'Unione europea

**Unione
Europea**

Senato della Repubblica
Servizio affari internazionali
Ufficio per i rapporti con le istituzioni dell'Unione europea

XVI legislatura

Atto comunitario n. 55
Relazione della Commissione sulla
sussidiarietà e la proporzionalità
(16^a relazione “Legiferare meglio”,
relativa al 2008)
COM (2009) 504 def.

Dossier n. 41/DN
16 dicembre 2009

a cura della dott.ssa Viviana Di Felice

XVI Legislatura
Dossier

Servizio affari internazionali

Direttore

Maria Valeria Agostini

tel. 06 6706_2405

Consigliere parlamentare

Rappresentante permanente del Senato

presso l'Unione Europea

Beatrice Gianani _0032 2 284 2297

Segretario parlamentare

Documentarista

Federico Pommier Vincelli

_3542

Segreteria

Grazia Fagiolini

_2989

Simona Petrucci

_3666

Fax 06 6706_4336

Ufficio dei Rapporti con gli Organismi Internazionali

(Assemblee Nato e Ueo) fax 06 6706_4807

Consigliere parlamentare capo ufficio

Alessandra Lai

_2969

Segretario parlamentare Documentarista

Elena Di Pancrazio

_3882

Coadiutori parlamentari

Nadia Quadrelli

_2653

Laura E. Tabladini

_3428

Monica Delli Priscoli

_4707

Ufficio per le Relazioni

Interparlamentari

(Assemblee Consiglio d'Europa, Osce, Ince)

fax 06 6865635

Consigliere parlamentare capo ufficio

Stefano Filippone Thaulero

_3652

Segretario parlamentare Documentarista

Giuseppe Trezza

_3478

Coadiutori parlamentari

Daniela Farneti

_2884

Antonella Usiello

_4611

Ufficio dei Rapporti con le Istituzioni dell'Unione Europea

Segreteria

_2891

fax 06 6706_3677

Consigliere parlamentare capo ufficio

Roberta d'Addio

_2027

Consigliere

Davide A. Capuano

_3477

Segretari parlamentari Documentaristi

Patrizia Borgna

_2359

Luca Briasco

_3581

Viviana Di Felice

_3761

Coadiutori parlamentari

Antonina Celi

_4695

Silvia Perrella

_2873

Antonia Salera

_3414

Unità Operativa Attività di traduzione e interpretariato

fax. 06 6706 4336

Segretario parlamentare

Interprete Coordinatore

Paola Talevi

_2482

Coadiutore parlamentare

Adele Scarpelli

_4529

Segretari parlamentari Interpreti

Patrizia Mauracher

_3397

Claudio Olmeda

_3416

Cristina Sabatini

_2571

Angela Scaramuzzi

_3417

INDICE

NOTA INTRODUTTIVA	Pag.	1
Relazione della Commissione sulla sussidiarietà e la proporzionalità (16 ^a relazione “Legiferare meglio”, relativa al 2008) COM (2009) 504 def., del 25 settembre 2009	“	7
Rapporto della Commissione: Rapporto annuale 2008 sulle relazioni tra la Commissione europea e i Parlamenti nazionali (COM (2009) 343 def., del 7 luglio 2009)	“	19
Comunicazione della Commissione al Consiglio europeo: un’agenda dei cittadini per un’Europa dei risultati (COM (2006) 211 def., del 10 maggio 2006)	“	33
Risoluzione del Parlamento europeo, del 21 ottobre 2008: “Legiferare meglio 2006”, ai sensi dell’art. 9 del Protocollo sull’applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità	“	45
Risoluzione del Parlamento europeo, del 9 luglio 2008: “Verso una nuova cultura della mobilità urbana”	“	51
Versione consolidata del Trattato sull’Unione europea (estratto)	“	59
Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell’Unione europea	“	63

NOTA ILLUSTRATIVA

1. Relazione della Commissione sulla sussidiarietà e la proporzionalità (16a relazione "Legiferare meglio" relativa al 2008) (COM(2009) 504 definitivo).

La relazione della Commissione sulla sussidiarietà e la proporzionalità relativa al 2008 costituisce la 16a relazione sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, che la Commissione ha presentato il 25 settembre 2009 al Consiglio europeo e al Parlamento europeo conformemente al protocollo n. 30 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, allegato al trattato che istituisce la Comunità europea.

Come ricordato dalla Commissione nella presente relazione, la sussidiarietà e la proporzionalità sono definite all'articolo 5, paragrafi 2 e 3 del trattato che istituisce la Comunità europea: nei settori che non sono di sua esclusiva competenza, la Comunità è tenuta a intervenire soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri (parametro della necessità) e possono dunque, a motivo delle dimensioni e degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario (parametro del valore aggiunto o dell'efficacia comparata). L'azione della Comunità non deve comunque andare al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi che le sono assegnati dal trattato.

La sussidiarietà è quindi un principio guida per stabilire il confine fra le responsabilità degli Stati membri e quelle dell'Unione europea (la domanda è: *chi dovrebbe intervenire?*); mentre la proporzionalità costituisce un principio guida per definire le modalità di esercizio delle competenze dell'Unione, sia esclusive che condivise (*quali dovrebbero essere la forma e la natura dell'azione dell'Unione europea?*).

Il protocollo n. 30 del trattato specifica le modalità di applicazione di questi due principi. La sussidiarietà è un concetto dinamico, e ogni sua valutazione cambia nel tempo. Secondo l'articolo 3 del protocollo l'azione della Comunità, entro i limiti delle sue competenze, può essere ampliata laddove le circostanze lo richiedano e, inversamente, ristretta e sospesa laddove non soddisfi più il parametro della necessità.

Applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità da parte della Commissione nel 2008

Conformemente al protocollo sulla sussidiarietà, la Commissione ha i seguenti obblighi: deve effettuare ampie consultazioni prima di proporre atti legislativi; nella relazione che accompagna ogni proposta legislativa deve esporre le ragioni che portano a concludere che la proposta soddisfa i principi di sussidiarietà e di proporzionalità; deve tenere conto degli oneri che ricadono sulla Comunità, sui governi nazionali, sugli enti locali, sugli operatori economici e sui cittadini.

La Commissione sottolinea di aver trattato i principi di sussidiarietà e di proporzionalità nelle relazioni e nei considerando delle proposte legislative. Evidenzia inoltre come le valutazioni d'impatto siano diventate il principale strumento di esame delle questioni relative alla sussidiarietà e alla proporzionalità. A tale riguardo, determinante è il ruolo che sta svolgendo il comitato per la valutazione d'impatto, organo indipendente che, nei pareri formulati, raccomanda i miglioramenti da apportare, anche per quanto riguarda questo settore.

In base ai lavori del comitato, e a partire dalla "griglia di valutazione" elaborata dal Comitato delle regioni per il suo lavoro sulla sussidiarietà, la Commissione ha migliorato le indicazioni per l'analisi della sussidiarietà e della proporzionalità negli orientamenti riveduti in materia di valutazione d'impatto del gennaio 2009.

La Commissione fornisce quindi una serie di esempi in cui le opinioni del comitato per le valutazioni d'impatto hanno inciso nel processo decisionale interno della Commissione.

Il pacchetto "Conciliazione" (COM(2008) 636 e COM(2008) 637): per rendere certe misure proporzionate agli obiettivi e visto che i risultati iniziali della valutazione d'impatto hanno mostrato che i costi d'attuazione sarebbero stati considerevoli per vari Stati membri, la Commissione ha proposto agli Stati membri un'applicazione facoltativa di alcune misure.

Aliquote IVA ridotte per i servizi locali (COM(2008) 428): nella proposta della Commissione di ridurre le aliquote IVA per i servizi locali ad alta intensità di lavoro, è stata apportata una riduzione del livello di intervento dell'Unione europea introducendo una maggiore flessibilità per gli Stati membri nel fissare le aliquote per i servizi per i quali la dimensione del mercato interno è trascurabile.

Direttiva sulla parità di trattamento al di fuori del mondo del lavoro (COM(2008) 426): rispondendo alle preoccupazioni relative ai costi sproporzionati che le misure relative alla disabilità comporterebbero per le imprese, la Commissione ha fondato la proposta sul concetto di soluzione ragionevole, spiegando in che modo ciò è conforme ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

Raccomandazione del Consiglio sulle questioni legate alla droga nelle prigioni: dalla valutazione d'impatto è emerso un problema di proporzionalità, tenuto conto dell'ampiezza limitata del problema, e tali preoccupazioni sono state una delle ragioni per cui la Commissione non ha portato avanti l'iniziativa.

Partecipazione dei parlamenti nazionali

A partire dalla comunicazione "Un'agenda dei cittadini per un'Europa dei risultati" (COM(2006) 211) del 10 maggio 2006 (in *allegato*), la Commissione ha annunciato il proprio proposito di porre in essere un meccanismo innovante di dialogo con i parlamenti nazionali. Dal settembre 2006 ha iniziato a trasmettere loro le nuove proposte legislative e i documenti di consultazione elaborati, e ha predisposto le proprie procedure interne per rispondere alle opinioni espresse dai parlamenti nazionali.

La Commissione evidenzia come il numero di pareri ricevuti sia raddoppiato ogni anno: da 53 nel 2006 a 115 nel 2007, per passare a 200 nel 2008. Benché la portata di tale scambio non riguardi solo la sussidiarietà e la proporzionalità, i parlamenti nazionali hanno spesso sollevato questi argomenti. La Commissione cita in proposito la proposta sui diritti dei pazienti relativi all'assistenza sanitaria transfrontaliera (COM(2008) 414), la proposta relativa alla Società privata europea (COM(2008) 396), la comunicazione "*Small Business Act*" per l'Europa (COM(2008) 394).

La Commissione ha anche presentato, il 7 luglio 2009, il "Rapporto annuale 2008 sulle relazioni fra la Commissione europea e i parlamenti nazionali" (COM(2009) 343) (in *allegato*), dove ancora una volta mette in evidenza l'impegno a proseguire un dialogo e una collaborazione approfonditi con i parlamenti nazionali.

Lavori sulla sussidiarietà svolti dalla COSAC

Nel 2008 la Conferenza delle commissioni per gli affari europei e comunitari dei parlamenti dell'Unione europea (COSAC) ha condotto due nuove serie di lavori sulla sussidiarietà volti a simulare le procedure proposte nel trattato di Lisbona. Nell'ambito di tali lavori la Commissione ha ricevuto 27 pareri: 12 pareri sulla decisione quadro del Consiglio relativa alla lotta contro il terrorismo (COM(2007) 350), per la quale solo la *House of Commons* del Regno Unito ha formulato un parere negativo quanto al rispetto della sussidiarietà; 15 pareri sulla proposta di direttiva sulla parità di trattamento al di fuori del mondo del lavoro (COM(2008) 426), per cui l'unico parere negativo è stato espresso dal Senato ceco¹.

Applicazione da parte del Consiglio

La Commissione sottolinea come l'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità causi spesso divergenze di vedute in sede di Consiglio.

L'accesso dibattito sulla direttiva che istituisce un quadro per la protezione del suolo (COM(2006) 232) non ha consentito di raggiungere un accordo politico. Una delle disposizioni della proposta di direttiva relativa agli obblighi di pubblicazione e di traduzione di taluni tipi di società (COM(2008) 194) prevede che gli atti delle società non debbano più essere pubblicati su supporto cartaceo bensì su una piattaforma elettronica centrale, ma alcuni Stati membri, che formano una minoranza di blocco, vuole mantenere l'obbligo di pubblicazione sulla stampa nazionale o locale a spese della società. Per quanto riguarda la direttiva sulla parità di trattamento al di fuori del mondo del lavoro (COM(2009) 426), la Germania, l'Irlanda e il Senato ceco si sono opposti per ragioni di sussidiarietà, mentre i Paesi Bassi e l'Italia ritengono che la proposta non sia conforme al principio di proporzionalità visti i costi amministrativi e finanziari che comporta. Alcuni Stati membri (in particolare i Paesi Bassi) ritengono che la proposta di

¹ Il Senato ha condotto tutti gli esami richiesti dalla COSAC, esprimendosi sempre nei termini previsti. Non ha mai riscontrato la violazione del principio di sussidiarietà e proporzionalità, salvo che nell'ultimo esame, condotto nel 2009, sulla proposta in materia di qualità e sicurezza degli organi umani destinati ai trapianti, in cui, secondo la 14a Commissione del Senato, la Commissione europea non ha richiamato nelle premesse dell'atto i corretti riferimenti giuridici alle pertinenti norme dei trattati, con ciò determinando una carenza nella "base giuridica" dell'atto, da intendere come possibile e parziale difetto di competenza a legiferare nella materia.

direttiva sulla protezione delle lavoratrici gestanti (COM(2008) 637) non sia conforme al principio di sussidiarietà. Sulla proposta della Commissione relativa alle aliquote IVA ridotte (COM(2008) 428), un elemento di compromesso proposto dalla Presidenza francese non è stato inserito nell'accordo politico del 10 marzo 2009, per le obiezioni sollevate da uno Stato membro relativamente al principio di sussidiarietà.

Applicazione da parte del Parlamento europeo

Al Parlamento europeo sembra esistere un più ampio consenso sulla necessità e sul valore aggiunto dell'intervento dell'Unione europea. Nel 2008 il Parlamento europeo ha, infatti, adottato due risoluzioni che trattano in modo piuttosto approfondito i principi di sussidiarietà e di proporzionalità: una risoluzione, del 21 ottobre 2008, a seguito della relazione della Commissione "Legiferare meglio 2006" (applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità), che riguardava il nuovo ruolo svolto dai parlamenti nazionali nel controllo della sussidiarietà²; una seconda risoluzione, del 9 luglio 2008, imperniata sulle questioni di sussidiarietà come risposta al Libro verde della Commissione "Verso una nuova cultura della mobilità urbana"³.

Applicazione da parte del Comitato delle regioni

Nel 2008, secondo anno di funzionamento della rete di monitoraggio della sussidiarietà del Comitato delle regioni, hanno avuto luogo tre consultazioni⁴. La rete opera tramite un sito web interattivo⁵ ed è destinata principalmente alle istituzioni governative e parlamentari che rappresentano le regioni e le città d'Europa. Sono invitati a parteciparvi anche i parlamenti nazionali.

Applicazione da parte della Corte di giustizia

La Commissione segnala che il 13 febbraio 2008 la *High Court of Justice (England & Wales)* ha proposto una domanda di pronuncia pregiudiziale dinanzi alla Corte di giustizia europea in merito al regolamento sul *roaming*⁶. Oltre a porre una domanda sul fondamento normativo, la *High Court* ha chiesto alla Corte di giustizia europea, che dovrebbe pronunciarsi entro il 2010, se il regolamento è invalido "*per il fatto che l'imposizione di tariffe massime di roaming al dettaglio violerebbe il principio di proporzionalità e/o il principio di sussidiarietà*".

2. Il trattato di Lisbona

Il trattato di Lisbona, in vigore dal 1° dicembre 2009, introduce alcune importanti modifiche relative al controllo del rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità nell'esame dei progetti normativi dell'Unione europea. La stessa

² 2008/2045/INI (in allegato).

³ 2008/2041/INI (in allegato).

⁴ (i) Su immigrazione e occupazione, COM(2007) 248, COM(2007) 249, COM(2007) 637 e COM(2007) 638; (ii) sui diritti dei pazienti relativi all'assistenza sanitaria transfrontaliera, COM(2008) 414; (iii) sul Libro verde sulla coesione territoriale, COM(2008) 616.

⁵ <http://subsidiarity.cor.europa.eu>

⁶ Regolamento (CE) n. 717/2007.

relazione sottolinea come il protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea e il protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, allegati al nuovo trattato, prevedano un sistema rafforzato che permetterà ai parlamenti nazionali di esprimere il proprio punto di vista sul rispetto del principio di sussidiarietà.

L'articolo 5 del nuovo trattato sull'Unione europea (TUE) mantiene la definizione di sussidiarietà come principio in base al quale l'Unione europea (che, conferitale ormai una personalità giuridica unica, *"sostituisce e succede alla Comunità europea"*), nei settori che non sono di sua competenza esclusiva, interviene *"soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere raggiunti sufficientemente 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 conseguiti meglio a livello di Unione"*. Per proporzionalità si intende il principio in virtù del quale *"il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei trattati"*.

Entrambi i principi continueranno a essere applicati secondo le modalità definite dal protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali e dal protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, come modificati dal trattato di Lisbona.

Il protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali prevede che questi ultimi possano formulare sui progetti di atti legislativi⁷ un parere motivato in merito alla conformità al principio di sussidiarietà (il cosiddetto *early warning*). Il tempo a loro disposizione, dalla data di trasmissione nelle lingue ufficiali dell'Unione, sarà di otto settimane, che vengono a sostituire le sei finora previste.

Il protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità definisce la procedura di controllo prevedendo che la Commissione e, se del caso, il gruppo di Stati membri, il Parlamento europeo, la Corte di giustizia, la Banca centrale europea o la Banca europea per gli investimenti, riesamini il progetto qualora i pareri motivati rappresentino almeno un terzo dei voti attribuiti ai parlamenti nazionali ("cartellino giallo"). A ciascun parlamento sono attribuiti due voti, ripartiti in funzione del sistema parlamentare nazionale. In caso di sistemi parlamentari nazionali bicamerali, ciascuna delle due camere dispone di un voto.

Inoltre, secondo la procedura legislativa ordinaria (che consiste nell'adozione congiunta di un regolamento, di una direttiva o di una decisione da parte del Parlamento europeo e del Consiglio su proposta della Commissione, con delibera a maggioranza dei voti espressi per il Parlamento europeo e a maggioranza qualificata per il Consiglio)⁸, qualora i pareri motivati sul mancato rispetto del principio di sussidiarietà da parte di una proposta di atto legislativo rappresentino almeno la maggioranza semplice dei voti attribuiti ai parlamenti nazionali, la Commissione deve riesaminarla.

⁷ Per "progetto di atto legislativo" si intende la proposta della Commissione, l'iniziativa di un gruppo di Stati membri, l'iniziativa del Parlamento europeo, la richiesta della Corte di giustizia, la raccomandazione della Banca centrale europea e la richiesta della Banca europea per gli investimenti, intese all'adozione di un atto legislativo.

⁸ La procedura legislativa ordinaria (articolo 289 del trattato di Lisbona) equivale alla procedura di "codecisione" (articolo 251 del trattato CE).

Se al termine di tale riesame la Commissione decide di mantenere la proposta, deve inviare un parere motivato al Parlamento europeo e al Consiglio ("cartellino arancione"), che possono definitivamente bloccare la proposta qualora, a maggioranza del 55% dei membri del Consiglio o a maggioranza dei voti espressi in sede di Parlamento europeo, ritengono non sia compatibile con il principio di sussidiarietà.

Il trattato stabilisce inoltre che i parlamenti nazionali (o anche una sola camera) possano richiedere ai rispettivi governi, che ne hanno l'obbligo, di impugnare gli atti legislativi per violazione del principio di sussidiarietà⁹. La Corte di giustizia dell'Unione europea è competente a pronunciarsi, mediante un atto legislativo, su tali ricorsi.

Pur nella rilevanza del principio di sussidiarietà, l'articolo 5 paragrafo 2 ribadisce che, in virtù del principio di attribuzione, l'Unione europea agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei trattati per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti¹⁰. Il principio di sussidiarietà non può essere quindi utilizzato per estendere le competenze dell'Unione in materie non previste dai trattati. Allo scopo, infatti, si deve applicare l'articolo 352 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), secondo il quale, se un'azione appare necessaria per realizzare gli obiettivi stabiliti dai trattati, senza che questi abbiano previsto i poteri d'azione da parte dell'Unione, il Consiglio può deliberare all'unanimità su proposta della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo (a differenza della vigente versione dello stesso articolo del TCE, che prevede la sola consultazione del Parlamento europeo)¹¹. La Commissione, nel quadro della procedura di controllo del principio di sussidiarietà, è tenuta a richiamare l'attenzione dei parlamenti nazionali sulle proposte fondate su questo articolo.

⁹ Tali ricorsi possono essere proposti anche dal Comitato delle regioni avverso atti legislativi per l'adozione dei quali il trattato sul funzionamento dell'Unione europea richiede la sua consultazione.

¹⁰ Come affermato dalla Corte di giustizia (nella sentenza 26 marzo 1987, C-45/86, *Commissione c. Consiglio*), al rispetto di tale presupposto è ancorata la legalità dell'azione comunitaria che si sostanzia nell'individuazione degli strumenti giuridici ai quali la Comunità (ora l'Unione) può fare ricorso e nella procedura che le sue istituzioni e i suoi organi devono seguire nell'esercizio di tali poteri.

¹¹ La procedura decisionale rimane la stessa anche se il Consiglio adotta le disposizioni in questione secondo una procedura legislativa speciale.



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 25.9.2009
COM(2009) 504 definitivo

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

(16a relazione "Legiferare meglio" relativa al 2008)

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE
SULLA SUSSIDIARIETÀ E LA PROPORZIONALITÀ

(16a relazione "Legiferare meglio" relativa al 2008)

1. INTRODUZIONE

Il presente documento costituisce la 16a relazione sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, che la Commissione presenta al Consiglio europeo e al Parlamento europeo conformemente ad uno dei protocolli allegati al trattato che istituisce la Comunità europea¹. Come quella del 2007, la presente relazione non contempla le più ampie questioni legate al programma per legiferare meglio che sono state affrontate nel Terzo esame strategico del programma per legiferare meglio².

2. IL QUADRO GIURIDICO E ISTITUZIONALE

2.1. I principi di sussidiarietà e di proporzionalità

La sussidiarietà e la proporzionalità sono definite all'articolo 5, paragrafi 2 e 3 del trattato che istituisce la Comunità europea. Il protocollo 30 del trattato specifica le modalità d'applicazione di questi due principi.

La sussidiarietà è un principio guida per stabilire il confine fra le responsabilità degli Stati membri e quelle dell'UE (la domanda è: *chi dovrebbe intervenire?*) Se la Comunità ha competenza esclusiva nel settore interessato non sussistono dubbi su chi debba intervenire, e il principio di sussidiarietà quindi non si applica. Se la competenza è condivisa fra la Comunità e gli Stati membri, tale principio stabilisce chiaramente una presunzione a favore dell'intervento degli Stati membri. La Comunità deve agire soltanto se gli obiettivi previsti non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri (parametro della necessità), e se possono essere realizzati meglio a livello comunitario (parametro del valore aggiunto o dell'efficacia comparata).

La sussidiarietà è un concetto dinamico, e ogni sua valutazione cambia nel tempo. 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 non soddisfi più il parametro della necessità³.

¹ Protocollo (n. 30) sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità (1997).

² COM(2009) 15 del 28.01.2009.

³ Articolo 3 del protocollo.

La proporzionalità costituisce un principio guida per definire le modalità di esercizio delle competenze dell'Unione, sia esclusive che condivise (*quali dovrebbero essere la forma e la natura dell'azione dell'UE?*) Sia l'articolo 5 del trattato CE che il protocollo stabiliscono che l'azione non debba andare al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi del trattato CE. Ogni decisione deve favorire l'opzione meno restrittiva.

2.2. Modalità d'applicazione, possibilità di presentare osservazioni, controllo ex-post

Tutte le istituzioni dell'Unione devono osservare entrambi i principi. Il protocollo e l'accordo interistituzionale del 1993 sulla sussidiarietà⁴ stabiliscono obblighi specifici, di cui sono qui sintetizzati, gli elementi chiave.

La Commissione ha i seguenti obblighi: deve effettuare ampie consultazioni prima di proporre atti legislativi; nella relazione che accompagna di ogni proposta legislativa deve esporre le ragioni che portano a concludere che la proposta soddisfa i principi di sussidiarietà e di proporzionalità; deve tenere conto degli oneri che ricadono sulla Comunità, sui governi nazionali, sugli enti locali, sugli operatori economici e sui cittadini.

Il Parlamento europeo e il Consiglio devono fornire una giustificazione relativa alla sussidiarietà qualora introducano un emendamento che incida sulla portata dell'azione comunitaria⁵. Nel corso della procedura di consultazione o di cooperazione, il Consiglio deve esporre al Parlamento i motivi per cui propende a favore dell'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità⁶.

Il Comitato economico e sociale europeo e il Comitato delle regioni esprimono un parere quando sono consultati oppure di propria iniziativa. Può esprimere un parere sull'applicazione del principio di sussidiarietà anche la Conferenza delle commissioni per gli affari europei e comunitari dei parlamenti dell'Unione europea (COSAC)⁷.

Dal settembre 2006, la Commissione trasmette le nuove proposte legislative ai Parlamenti nazionali invitandoli a esprimere osservazioni. Benché tale prassi vada al di là delle questioni attinenti alla sussidiarietà e alla proporzionalità, molte delle osservazioni ricevute vertono proprio su tali principi.

La Corte di giustizia e il Tribunale di primo grado, infine, possono valutare la legittimità degli atti delle istituzioni per quanto riguarda l'osservanza del principio di sussidiarietà.

3. APPLICAZIONE DEI PRINCIPI DA PARTE DELLA COMMISSIONE NEL 2008

3.1. Come la Commissione tratta gli aspetti relativi ai principi in oggetto

Conformemente al protocollo la Commissione è tenuta a esporre i motivi per cui ritiene che una proposta legislativa soddisfi i principi di sussidiarietà e di proporzionalità, e procede a tal fine in vari modi: la sussidiarietà e la proporzionalità sono esaminate nelle valutazioni

⁴ Adottato il 17.11.93, GU C 329 del 6.12.93, pag. 132.

⁵ Sezione 2, punto 3 dell'accordo interistituzionale sulla sussidiarietà del 1993.

⁶ Articolo 12 del protocollo.

⁷ Punto 6 del protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea, trattato di Amsterdam.

d'impatto stilate per tutte le principali iniziative, e sono trattate nelle relazioni e nei considerando delle proposte legislative.

Una caratteristica centrale del sistema di valutazione d'impatto della Commissione è il controllo della qualità fornito dal comitato per la valutazione d'impatto, organo indipendente. Nei pareri formulati, tale comitato raccomanda i miglioramenti da apportare agli elementi centrali delle valutazioni d'impatto, anche per quanto riguarda la sussidiarietà e la proporzionalità. Le opinioni del comitato per la valutazione d'impatto sono parte del processo decisionale interno della Commissione, e sono inoltre accessibili alle altre istituzioni e ai cittadini non appena la Commissione ha adottato l'iniziativa interessata.

Dalla relazione del comitato per la valutazione d'impatto per il 2008 emerge un aumento del numero di raccomandazioni formulate da tale organo in materia di sussidiarietà e proporzionalità (29 casi nel 2007, 48 nel 2008). In base ai lavori del comitato, e a partire dalla "griglia di valutazione" elaborata dal Comitato delle regioni per il suo lavoro sulla sussidiarietà⁸, la Commissione ha migliorato le indicazioni per l'analisi della sussidiarietà e della proporzionalità negli orientamenti riveduti in materia di valutazione d'impatto del gennaio 2009. Essi contengono ora due serie di domande esplicite⁹ basate sul protocollo n. 30, che dovrebbero contribuire a migliorare la qualità delle analisi nelle valutazioni d'impatto. Le domande mettono ad esempio l'accento sulla presenza di aspetti transnazionali che potrebbero indicare che gli Stati membri, da soli, non possono raggiungere in modo soddisfacente gli obiettivi prefissati.

3.2. Esempi di come la Commissione ha applicato i principi attraverso le valutazioni d'impatto

*Il pacchetto "Conciliazione"*¹⁰. Si tratta della revisione di due direttive: una sulla tutela delle lavoratrici gestanti (che estende il diritto al congedo di maternità da 14 a 18 settimane, in linea di principio con l'intera retribuzione), e una sui coniugi coadiuvanti e sulle lavoratrici autonome (che prevede l'applicazione ai coniugi coadiuvanti, su loro richiesta, delle stesse disposizioni di sicurezza sociale dei loro partner lavoratori autonomi). I risultati iniziali della valutazione d'impatto hanno mostrato, in particolare per la seconda proposta, che i costi d'attuazione sarebbero stati considerevoli per vari Stati membri. Pertanto, per rendere certe misure proporzionate agli obiettivi, la Commissione ha proposto agli Stati membri un'applicazione facoltativa.

*Aliquote IVA ridotte per i servizi locali*¹¹. La proposta della Commissione di ridurre le aliquote IVA per i servizi locali ad alta intensità di lavoro introduce una maggiore flessibilità per gli Stati membri nel fissare le aliquote per i servizi per i quali la dimensione del mercato interno è trascurabile. È un esempio che dimostra come una nuova visione nell'applicazione di un testo legislativo possa portare a una riduzione del livello d'intervento UE.

*Direttiva sulla parità di trattamento al di fuori del mondo del lavoro*¹². La proposta di applicare il principio di parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla religione

⁸ <http://subsidiarity.cor.europa.eu/Help/tabid/283/Default.aspx>

⁹ SEC(2009) 92 del 15.1.2009; si veda la sezione 5.2 per la sussidiarietà e la sezione 7.2 per la proporzionalità.

¹⁰ COM(2008) 636 e COM(2008) 637 del 3.10.2008.

¹¹ COM(2008) 428 del 7.7.2008.

¹² COM(2008) 426 del 2.7.2008.

o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale contiene una serie di garanzie che indicano chiaramente in quali settori gli Stati membri restano competenti (ad es. il contenuto dell'istruzione, la laicità o meno dello Stato, il riconoscimento o meno dei matrimoni omosessuali). Rispondendo alle preoccupazioni relative ai costi sproporzionati che le misure relative alla disabilità comporterebbero per le imprese, la Commissione ha fondato la proposta sul concetto di soluzione ragionevole, noto alle imprese poiché stabilito dalla direttiva sulla parità di trattamento in materia d'occupazione¹³. La proposta della Commissione precisa i fattori da prendere in considerazione nel valutare che cosa è "ragionevole", e la relazione spiega in che modo ciò è conforme ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

Raccomandazione del Consiglio sulle questioni legate alla droga nelle prigioni. La Commissione aveva cominciato a lavorare a un'iniziativa per raccomandare agli Stati membri di adottare provvedimenti per gestire le questioni legate alla droga nelle prigioni. Questa iniziativa avrebbe completato la raccomandazione generale già esistente sulla tossicodipendenza. Dalla valutazione d'impatto è emerso un problema di proporzionalità, tenuto conto dell'ampiezza limitata del problema, e tali preoccupazioni sono state una delle ragioni per cui la Commissione non ha portato avanti l'iniziativa.

In una serie di altri casi il comitato per la valutazione d'impatto ha chiesto un'analisi più approfondita della sussidiarietà. Si vedano gli esempi seguenti: proposta di regolamento relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus¹⁴; proposta di direttiva sul rendimento energetico degli edifici¹⁵; proposta di direttiva per agevolare l'applicazione transfrontaliera della normativa in materia di sicurezza stradale¹⁶; proposta di direttiva sulla protezione degli animali utilizzati a fini scientifici¹⁷; proposta di regolamento sulla distribuzione di derrate alimentari agli indigenti¹⁸; proposta di regolamento sull'istituzione del programma "Frutta nelle scuole"¹⁹; proposta di direttiva relativa alla fase II del recupero di vapori di benzina durante il rifornimento delle automobili²⁰. Il sito web della Commissione dedicato alle valutazioni d'impatto contiene informazioni più dettagliate sui casi sopra menzionati²¹.

4. PARTECIPAZIONE DEI PARLAMENTI NAZIONALI

4.1. Pareri inviati alla Commissione

Dal 2006 la Commissione invia tutte le nuove proposte ai parlamenti nazionali ed ha introdotto una procedura per rispondere ai pareri espressi²². Il numero di pareri ricevuti dalla Commissione è praticamente raddoppiato ogni anno: da 53 nel 2006 a 115 nel 2007, per

¹³ 2000/78/CE del 27.11.2000.

¹⁴ COM(2008) 817 del 4.12.2008.

¹⁵ COM(2008) 780 del 13.11.2008.

¹⁶ COM(2008) 151 del 19.3.2008.

¹⁷ COM(2008) 543 del 5.11.2008.

¹⁸ COM(2008) 563 del 17.9.2008.

¹⁹ COM(2008) 442 dell'8.7.2008.

²⁰ COM(2008) 812 del 4.12.2008.

²¹ http://ec.europa.eu/governance/impact/index_en.htm

²² "Un'agenda dei cittadini per un'Europa dei risultati", COM(2006) 211 del 10.5.2006.

passare a 200 nel 2008²³. Ciò dimostra che i parlamenti nazionali stanno progressivamente adottando le disposizioni necessarie per rispondere alle iniziative della Commissione. Benché la portata di tale scambio non riguardi solo la sussidiarietà e la proporzionalità, i parlamenti nazionali hanno spesso sollevato questi argomenti, come mostrano gli esempi riportati in appresso.

*Proposta sui diritti dei pazienti relativi all'assistenza sanitaria transfrontaliera*²⁴. La Commissione ha ricevuto tre pareri. Il Senato francese ha sottolineato che per rispettare la sussidiarietà e la proporzionalità la proposta deve riconoscere l'organizzazione dei servizi sanitari come competenza degli Stati membri. Le due camere del parlamento olandese hanno riscontrato una mancanza di chiarezza nelle ragioni di un intervento a livello europeo, e hanno espresso dubbi in merito al rispetto della sovranità nazionale sull'organizzazione e il finanziamento del sistema sanitario così come in merito alla scelta dello strumento giuridico (una direttiva). Il Bundesrat tedesco ha sottolineato che i servizi di assistenza sociale dovrebbero essere esclusi dal campo d'applicazione della direttiva, e ha inoltre argomentato che l'articolo 95 del trattato CE non dovrebbe essere usato come base giuridica per eludere i limiti imposti dall'articolo 152 all'azione comunitaria nel settore sanitario. Il Bundesrat ha poi sottolineato che l'articolo 5 della proposta, che conferma la responsabilità degli Stati membri nell'organizzazione dei sistemi di assistenza sanitaria, dovrebbe essere ulteriormente rafforzato. Rispondendo ai pareri dei parlamenti nazionali, la Commissione ha dichiarato che, conformemente all'articolo 152, paragrafo 5 del trattato CE, gli Stati membri mantengono la competenza per l'organizzazione e la fornitura dei servizi sanitari e dell'assistenza medica, in particolare per quanto riguarda la determinazione delle prestazioni spettanti ai pazienti e il modo in cui dev'essere prestata l'assistenza. In risposta al parere del Bundesrat tedesco la Commissione ha anche dichiarato che la proposta di direttiva si applica agli standard dei servizi sanitari forniti, ma non riguarda il rimborso dell'assistenza sociale e gli aiuti alle vittime.

*Proposta relativa alla Società privata europea*²⁵. Il Bundesrat tedesco ha espresso dubbi sul rispetto della sussidiarietà e sul fatto che l'armonizzazione proposta possa permettere di realizzare gli obiettivi prefissati. Entrambe le camere del parlamento olandese hanno chiesto una chiara giustificazione della base giuridica, desiderando evitare che le norme nazionali contro gli abusi possano essere annullate dalla regolamentazione europea. Si sono inoltre interrogate sul valore aggiunto dell'iniziativa e sulle previsioni della Commissione quanto all'uso efficace dell'impresa europea. Nella risposta al Bundesrat tedesco, la Commissione ha osservato che includere una rilevanza transfrontaliera come condizione per la creazione di una società privata europea sarebbe incoerente rispetto all'obiettivo della proposta, che è in particolare quello di contribuire a completare e a migliorare il funzionamento del mercato interno e di renderlo più accessibile alle PMI.

*Comunicazione "Small Business Act" per l'Europa*²⁶. Il Bundesrat tedesco ha espresso una serie di preoccupazioni in merito alla sussidiarietà, ad esempio sulla questione dei programmi per le scuole europee finalizzati a promuovere lo spirito imprenditoriale. D'altro lato, il Senato italiano ha sottoscritto tutti i principi dello Small Business Act. Nelle sue risposte, la Commissione ha invitato sia il Bundesrat tedesco che il Senato italiano a partecipare

²³ L'allegato I contiene una panoramica della provenienza dei pareri ricevuti dalla Commissione.

²⁴ COM(2008) 414 del 2.7.2008.

²⁵ COM(2008) 396 del 25.6.2008.

²⁶ COM(2008) 394 del 25.6.2008.

attivamente al processo di follow-up, in particolare per scambiare le migliori prassi sulle politiche e misure legate alle PMI a livello nazionale e regionale, ad esempio in materia di *benchmarking*.

Se ratificato, il trattato di Lisbona rafforzerebbe il ruolo dei parlamenti nazionali nel processo legislativo dell'UE²⁷. I protocolli n. 1 e n. 2 del trattato prevedono un sistema rafforzato che permetta ai parlamenti nazionali di esprimere il proprio punto di vista sui progetti di proposte legislative per quanto riguarda il rispetto del principio di sussidiarietà. I parlamenti nazionali sarebbero informati di tutte le proposte legislative e, salvo casi urgenti debitamente giustificati, disporrebbero di otto settimane di tempo per esprimere il loro punto di vista²⁸. Avrebbero inoltre il diritto di inviare un parere motivato alla Commissione se ritengono che una proposta legislativa non rispetti il principio di sussidiarietà²⁹. A seconda del numero di risposte trasmesse dai parlamenti nazionali, il trattato prevede due procedure – il “cartellino giallo” e il “cartellino arancione” – che determinano il riesame ed eventualmente la modifica o il ritiro della proposta. Il trattato contiene inoltre nuove disposizioni per quanto riguarda il controllo giurisdizionale *ex post*: i parlamenti nazionali³⁰ e il Comitato delle regioni potrebbero adire la Corte di giustizia europea in caso di presunta violazione del principio di sussidiarietà³¹.

4.2. Lavori sulla sussidiarietà svolti dalla COSAC

Nel 2008 la Conferenza delle commissioni per gli affari europei e comunitari dei parlamenti dell'Unione europea (COSAC) ha condotto due nuove serie di lavori sulla sussidiarietà volti a simulare le procedure proposte nel trattato di Lisbona. Nell'ambito di tali lavori la Commissione ha ricevuto 27 pareri.

*Decisione quadro del Consiglio relativa alla lotta contro il terrorismo*³². Sono pervenuti complessivamente 12 pareri. Solo la House of Commons del Regno Unito ha formulato un parere negativo quanto al rispetto della sussidiarietà. Cinque camere di parlamenti nazionali hanno chiesto alla Commissione di chiarire alcune questioni legate a tale principio, e altre 5 hanno chiesto precisazioni sul rapporto con la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione del terrorismo.

*Direttiva sulla parità di trattamento al di fuori del mondo del lavoro*³³. Sulla proposta ha sono stati formulati 15 pareri, 14 dei quali positivi quanto al rispetto del principio di sussidiarietà. L'unico parere negativo è stato espresso dal Senato ceco.

²⁷ Protocolli n. 1 e n. 2.

²⁸ Articolo 4 del protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea.

²⁹ Ciò riguarda le proposte della Commissione, le iniziative di un gruppo di Stati membri (cfr. la cooperazione in materia penale), le iniziative del Parlamento europeo, le richieste della Corte di giustizia europea, le raccomandazioni della Banca centrale europea e le richieste della Banca europea per gli investimenti ai fini dell'adozione di un atto legislativo europeo.

³⁰ Con un'azione notificata dallo Stato membro conformemente all'ordinamento nazionale a nome del parlamento nazionale o di una sua camera.

³¹ Articolo 8 del protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

³² COM(2007) 650 del 6.11.2007.

³³ COM(2008) 426 del 2.7.2008.

5. APPLICAZIONE DA PARTE DEL CONSIGLIO

*Direttiva che istituisce un quadro per la protezione del suolo*³⁴. L'accesso dibattito su questa direttiva è stato menzionato nella relazione sulla sussidiarietà e sulla proporzionalità del 2007. Nonostante gli sforzi della Presidenza, e il sostegno della Commissione, il Consiglio non è riuscito a raggiungere un accordo politico sulla direttiva nel dicembre 2007. Il compromesso finale, che prevedeva un ampio margine di flessibilità per gli Stati membri e riduceva i costi d'attuazione della direttiva, non è risultato accettabile a una minoranza di blocco per ragioni legate alla sussidiarietà e alla proporzionalità. Le discussioni a livello tecnico sono proseguite nel 2008.

*Direttiva relativa agli obblighi di pubblicazione e di traduzione di taluni tipi di società*³⁵. Una delle disposizioni della proposta prevede che gli atti delle società non debbano più essere pubblicati su supporto cartaceo bensì su una piattaforma elettronica centrale, e questo allo scopo di ridurre i costi per le società. Un certo numero di Stati membri, che formano una minoranza di blocco, vuole continuare a permettere agli Stati membri di mantenere l'obbligo di pubblicazione sulla stampa nazionale o locale a spese della società. Due Stati membri, argomentando in nome del principio di sussidiarietà, hanno osservato che la pubblicazione sui giornali nazionali o locali costituisce un valore aggiunto per le società locali, specialmente nelle zone in cui la copertura Internet è scarsa, e hanno inoltre fatto presente la necessità di mantenere questa fonte di finanziamento per la stampa nazionale.

*Direttiva sulla parità di trattamento al di fuori del mondo del lavoro*³⁶. La Germania si è opposta alla direttiva per ragioni di sussidiarietà; l'Irlanda ha espresso gli stessi dubbi e il Senato ceco ha adottato una risoluzione nello stesso senso. Questi paesi ritengono che la proposta vada al di là di quanto consentito dalla sua base giuridica (articolo 13 del trattato CE) per incoraggiare, appoggiare o integrare l'azione degli Stati membri. Altri (in particolare i Paesi Bassi e l'Italia) ritengono che la proposta non sia conforme al principio di proporzionalità visti i costi amministrativi e finanziari che comporta. Le discussioni su questa proposta in sede di Consiglio proseguono sotto la Presidenza svedese.

*Direttiva sulla protezione delle lavoratrici gestanti*³⁷. Per diversi Stati membri (in particolare i Paesi Bassi) la proposta non è conforme al principio di sussidiarietà; tali Stati membri preferirebbero restare liberi di decidere in merito a certe questioni rientranti nella proposta secondo le loro prassi ed esperienze a livello nazionale.

*Aliquote IVA ridotte*³⁸. In sede di discussione al Consiglio uno Stato membro ha sollevato la questione della sussidiarietà: tale Stato membro, per il quale la proposta della Commissione del 2008 non poneva alcun problema relativamente a tale principio ha sollevato invece obiezioni a tale riguardo su un elemento del compromesso proposto dalla Presidenza francese (secondo il quale ogni richiesta di applicazione di un'aliquota ridotta da parte di uno Stato membro avrebbe dovuto essere sottoposta a una valutazione d'impatto, in particolare di bilancio). Questo elemento non è stato inserito nell'accordo politico raggiunto in sede di Consiglio "Economia e finanza" del 10 marzo 2009.

³⁴ COM(2006) 232 del 22.9.2006.

³⁵ COM(2008) 194 del 17.4.2008.

³⁶ COM(2008) 426 del 2.7.2008.

³⁷ COM(2008) 637 del 3.10.2008.

³⁸ COM(2008) 428 del 7.7.2008.

6. APPLICAZIONE DA PARTE DEL PARLAMENTO EUROPEO

Nel 2008 il Parlamento europeo ha adottato due risoluzioni che trattano in modo piuttosto approfondito i principi di sussidiarietà e di proporzionalità. Nel mese di ottobre ha adottato una risoluzione a seguito della relazione della Commissione *"Legiferare meglio 2006"* (applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità)³⁹, che riguardava il nuovo ruolo svolto dai parlamenti nazionali nel controllo della sussidiarietà. Il Parlamento europeo ha sottoscritto l'iniziativa della Commissione di trasmettere le nuove proposte ai parlamenti nazionali invitandoli a reagire, ma ritiene che, per rendere il dialogo più efficace, sia necessario elaborare un approccio comune ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

La seconda risoluzione del Parlamento imperniata sulle questioni di sussidiarietà è la risposta al Libro verde della Commissione *"Verso una nuova cultura della mobilità urbana"*⁴⁰. Benché il Parlamento ritenga che la mobilità urbana sia di competenza delle autorità locali, esso riconosce che l'UE ha un ruolo da svolgere nell'elaborazione di un approccio europeo integrato in merito a tale questione. Se da un lato l'UE non deve legiferare nel settore della mobilità urbana, il Parlamento ritiene comunque che l'Unione dovrebbe tenere in considerazione "le esigenze specifiche dei trasporti urbani in tutti i settori politici in cui può intervenire come legislatore (per esempio: politica di bilancio, politica ambientale, politica sociale e occupazionale, politica della concorrenza, politica industriale, politica regionale e di coesione, politica dei trasporti e della sicurezza stradale, e politica energetica)".

7. APPLICAZIONE DA PARTE DEL COMITATO DELLE REGIONI

Il 2008 è stato il secondo anno di funzionamento della rete di monitoraggio della sussidiarietà del Comitato delle regioni. La rete opera tramite un sito web interattivo⁴¹ ed è destinata principalmente alle istituzioni governative e parlamentari che rappresentano le regioni e le città d'Europa. Sono invitati a parteciparvi anche i parlamenti nazionali, e altre istituzioni europee e nazionali possono seguirne le attività in qualità di osservatori. Quando il Comitato delle regioni formula un parere su una nuova politica o proposta legislativa, i partecipanti registrati alla rete possono utilizzare un modulo elettronico standard per presentare osservazioni sul rispetto del principio di sussidiarietà. I relatori del Comitato possono inoltre lanciare ampie consultazioni sulla rete quando, nell'ambito della loro attività, hanno bisogno di maggiori contributi in tema di sussidiarietà e proporzionalità. Nel 2008 hanno avuto luogo tre consultazioni⁴².

Il Comitato delle regioni intende usare le sue reti e piattaforme di consultazione, compresa la rete di monitoraggio della sussidiarietà, per fornire dati alla Commissione europea sull'eventuale incidenza delle sue iniziative a livello locale e regionale. Ciò consentirà alle autorità locali e regionali di partecipare all'iter (pre)legislativo già nella fase iniziale, e di contribuire a una migliore valutazione dell'impatto territoriale delle proposte legislative e strategiche dell'UE.

³⁹ 2008/2045(INI) del 21.10.2008.

⁴⁰ 2008/2041(INI) del 9.7.2008.

⁴¹ <http://subsidiarity.cor.europa.eu>

⁴² (i) Su immigrazione e occupazione, COM(2007) 248, COM(2007) 249, COM(2007) 637 e COM(2007) 638; (ii) sui diritti dei pazienti relativi all'assistenza sanitaria transfrontaliera, COM(2008) 414; (iii) sul Libro verde sulla coesione territoriale, COM(2008) 616.

8. APPLICAZIONE DA PARTE DELLA CORTE DI GIUSTIZIA

Benché non vi sia nuova giurisprudenza di rilievo da segnalare, è stata sollevata una questione pregiudiziale che potrebbe portare la Corte a pronunciarsi in materia di sussidiarietà. Il 13 febbraio 2008 la High Court of Justice (England & Wales) ha proposto una domanda di pronuncia pregiudiziale dinanzi alla Corte di giustizia europea in merito al regolamento sul roaming⁴³. Oltre a porre una domanda sul fondamento normativo, la High Court ha chiesto alla Corte di giustizia europea se il regolamento è invalido *"per il fatto che l'imposizione di tariffe massime di roaming al dettaglio violerebbe il principio di proporzionalità e/o il principio di sussidiarietà"*. La Corte dovrebbe statuire entro il 2010.

9. CONCLUSIONI

L'analisi esposta nel presente documento porta a tre conclusioni generali. In primo luogo, mentre l'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità causa spesso divergenze di vedute in sede di Consiglio, ciò si verifica meno frequentemente al Parlamento europeo, dove sembra esistere un più ampio consenso sulla necessità e sul valore aggiunto dell'intervento dell'UE. In secondo luogo, il numero di pareri ricevuti dalla Commissione sulle proposte elaborate sta aumentando rapidamente, e praticamente raddoppia ogni anno. Questa tendenza potrebbe continuare in caso di ratifica del trattato di Lisbona e di applicazione della procedura del "cartellino giallo e arancione". Ciò dovrebbe arricchire ulteriormente il dibattito sulla sussidiarietà e sulla proporzionalità. In terzo luogo, le valutazioni d'impatto sono diventate il principale strumento di esame delle questioni relative alla sussidiarietà e alla proporzionalità in seno alla Commissione nella fase di elaborazione delle iniziative da adottare. A tale riguardo, determinante è il ruolo che sta svolgendo il comitato per la valutazione d'impatto, e gli orientamenti riveduti in materia di valutazione d'impatto dovrebbero permettere di compiere ulteriori passi avanti in questo settore.

⁴³ Causa C-58/08: *Vodafone Ltd, Telefónica O2 Europe plc, T-Mobile International AG, Orange Personal Communications Services Ltd/Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform*, sul regolamento (CE) n. 717/2007.

Allegato 1: Numero di pareri pervenuti dai Parlamenti nazionali

	Camere dei parlamenti nazionali	Pareri pervenuti
1	PT - Assembleia da República	65
2	DE - Bundesrat	18
3	SE - Riksdag	16
4	FR - Sénat	13
5	UK - House of Lords	12
6	DK - Folketing	11
7	CZ - Senát	11
8	IT - Senato della Repubblica	8
9	IE - Dáil Éireann and Seanad Éireann	7
10	IT - Camera dei deputati	6
11	NL - Staten Generaal	5
12	PL - Sejm	5
13	AT - Bundesrat	4
14	EL - Vouli ton Ellinon	3
15	DE - Bundestag	2
16	EE - Riigikogu	2
17	LU - Chambre des Députés	2
18	BE – Sénat/Senaat	2
19	CY - Vouli ton Antiprosopon	2
20	LV - Saeima	2
21	UK - House of Commons	1
22	CZ - Poslanecká sněmovna	1
23	BE - Chambre des Représentants/ Kamer van volksvertegenwoordigers	1
24	BG - Narodno sabranie	1
	Totale:	200

IT

IT

IT



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 7.7.2009
COM(2009) 343 definitivo

RAPPORTO DELLA COMMISSIONE

**RAPPORTO ANNUALE 2008
SULLE RELAZIONI TRA LA COMMISSIONE EUROPEA E I PARLAMENTI
NAZIONALI**

RAPPORTO DELLA COMMISSIONE

RAPPORTO ANNUALE 2008 SULLE RELAZIONI TRA LA COMMISSIONE EUROPEA E I PARLAMENTI NAZIONALI

1. INTRODUZIONE

Dall'inizio del mandato nel 2004, la Commissione Barroso ha mostrato di annettere grande importanza alle relazioni con i parlamenti degli Stati membri, facendo della definizione e attuazione di un autentico coinvolgimento dei parlamenti nazionali uno dei propri obiettivi prioritari.

Il fatto che una vicepresidente sia esplicitamente incaricata delle relazioni coi i parlamenti nazionali ha costituito un punto di partenza e un approccio inedito. Successivamente, dal febbraio 2005 in poi e su iniziativa della vicepresidente WALLSTRÖM, il collegio si è prefisso un piano d'azione nel breve termine con tre obiettivi più globali.

- *Collaborazione reciproca – un dialogo aperto e continuo.* Onde far fronte in modo più efficiente e trasparente ai compiti che incombono loro, la Commissione e i parlamenti nazionali hanno un comune interesse a conoscere le rispettive posizioni e a comprendere i loro interessi reciproci.
- *Creazione di una rete.* Organizzare i parlamenti nazionali e la Commissione in rete permette di trarre vantaggio dall'esperienza politica e amministrativa di ciascuna parte, nel pieno rispetto dei trattati dell'Unione europea e delle varie costituzioni degli Stati membri.
- *Rinsaldare i legami con i cittadini e con i loro rappresentanti eletti.* La voce dei parlamenti nazionali rafforza quella dei cittadini dell'Europa.

Fin dal marzo 2006, il collegio ha ribadito la propria determinazione a potenziare i legami con i parlamenti nazionali nel suo primo rapporto annuale sui progressi compiuti verso il conseguimento di questi tre obiettivi.

Nell'intento di avvicinare maggiormente l'Unione europea ai cittadini, era necessario associare più da vicino i parlamenti nazionali alla preparazione delle politiche europee e mettere in maggiore rilievo l'importanza dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. A tale scopo, nella sua comunicazione "Un'agenda dei cittadini" del 10 maggio 2006, la Commissione aveva annunciato il proprio proposito di porre in essere un meccanismo innovante di dialogo con i parlamenti nazionali. Tale iniziativa prevedeva che fossero trasmessi ai parlamenti nazionali non solo i documenti di consultazione elaborati dalla Commissione (libri verdi, libri bianchi e comunicazioni), come già contemplato dal protocollo accluso al trattato di Amsterdam, ma anche tutte le sue nuove proposte. I parlamenti nazionali venivano invitati a

reagire e, se del caso, a contribuire a migliorare il processo di elaborazione delle politiche comunitarie¹.

Il Consiglio europeo del giugno 2006 accoglieva favorevolmente tale impegno della Commissione, invitandola a esaminare con la massima attenzione le osservazioni formulate dai parlamenti nazionali, in particolare alla luce dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

La Commissione ha predisposto le proprie procedure interne per rispondere alle opinioni espresse dai parlamenti nazionali, e dal settembre 2006 ha iniziato a trasmettere loro le nuove proposte legislative e i documenti di consultazione che elaborava, oltre a rispondere ai pareri dei parlamenti.

Nel merito, le risposte della Commissione mirano generalmente a spiegare meglio le motivazioni iniziali e delle varie tappe del dialogo interistituzionale, laddove il collegio, nel pieno rispetto del proprio potere d'iniziativa, potrebbe essere indotto a tener conto delle osservazioni formulate nel quadro di questo dialogo. Va notato che il dialogo politico avviato in tal modo con i parlamenti nazionali forma altresì oggetto di comunicazioni al Parlamento europeo e al Consiglio.

L'attuazione delle varie iniziative fin qui evocate ha permesso alla Commissione di sviluppare, negli ultimi quattro anni, un'impostazione affatto inedita dei rapporti con i parlamenti nazionali, che pone l'accento sull'importanza del loro contributo per migliorare il sistema di governo europeo. Grazie a questa nuova impostazione, la Commissione BARROSO ha potuto approfondire e ampliare le relazioni con i parlamenti nazionali, le quali, a detta degli stessi parlamenti nazionali e della conferenza dei loro presidenti, nonché della conferenza dei loro organi specialistici (COSAC), sono ormai eccellenti.

L'intensificarsi delle relazioni con i parlamenti nazionali è avvenuto nel pieno rispetto delle prerogative delle varie istituzioni dell'Unione europea e, più in generale, dell'equilibrio del cosiddetto "triangolo istituzionale".

Nel 2008 il Parlamento europeo ha adottato raccomandazioni fondate sulle riflessioni condotte all'interno del suo gruppo "riforma". Dette raccomandazioni propongono di intensificare ulteriormente la cooperazione con i parlamenti nazionali, in particolare nella prospettiva di un'entrata in vigore del trattato di Lisbona, imprimendo maggiore coerenza alla propria impostazione nei confronti dei parlamenti nazionali e "prendendo in considerazione altresì le attività della Commissione" in tale ambito. In concreto, il Parlamento europeo auspica di essere coinvolto maggiormente nell'attuale dialogo fra la Commissione e i parlamenti nazionali e propone, tra altri meccanismi, che il forum interparlamentare convocato nell'autunno di ogni anno esamini sistematicamente il programma legislativo e di lavoro della Commissione. Gli incontri interparlamentari che il Parlamento europeo organizza regolarmente con i parlamenti nazionali, e ai quali la Commissione partecipa, costituiscono un'ottima occasione per intensificare il dialogo fra gli organi parlamentari nazionali non meno che europei, il Consiglio e la Commissione.

Il successo che l'attuale Commissione ha registrato fin dai suoi esordi con la nuova impostazione verso i parlamenti nazionali si è tradotto, fra l'altro, nei quasi 500 incontri

¹ Si veda la comunicazione al Consiglio europeo "Un'agenda dei cittadini – Per un'Europa di risultati", del 10 maggio 2006 COM(2006) 211.

svoltisi – tra il novembre 2005 e l'aprile 2009 – fra commissari e parlamenti nazionali, nelle 15 occasioni in cui membri del collegio (e nella metà dei casi lo stesso presidente) hanno partecipato a incontri parlamentari, nella regolare partecipazione di commissari alle riunioni della conferenza dei presidenti dei parlamenti nazionali e della COSAC, e infine nei quasi 450 pareri pervenuti fra il settembre 2006 e l'aprile 2009. La Commissione BARROSO ha inoltre adottato quattro rapporti annuali sulle relazioni coi parlamenti nazionali (contando anche quello presente), ha designato un coordinatore per i contatti con i parlamenti nazionali in ciascuna DG, ha stilato 12 lettere informative, ha partecipato a oltre 50 riunioni dei rappresentanti permanenti dei parlamenti nazionali a Bruxelles e ha intensificato la propria cooperazione e i propri scambi con la piattaforma IPEX.

Per quel che riguarda più in particolare il 2008, l'anno è stato contraddistinto da un intensificarsi del dialogo politico avviato nel settembre 2006. Il numero di pareri formulati dai parlamenti nazionali è cresciuto in misura sostanziale. I membri della Commissione hanno moltiplicato le proprie visite nelle capitali e i loro scambi con i parlamenti nazionali.

Nella prospettiva dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona, i parlamenti nazionali hanno continuato a prepararsi al varo dei meccanismi di controllo della sussidiarietà previsti dal trattato di Lisbona, sia al loro interno che nel quadro dei lavori della COSAC o della piattaforma IPEX.

I parlamenti nazionali hanno poi espresso l'intenzione di approfondire la questione del controllo parlamentare nel settore della giustizia, libertà e sicurezza.

2. BILANCIO DEI PARERI PERVENUTI DAI PARLAMENTI NAZIONALI

Sulle 40 camere invitate a partecipare al dialogo politico (14 Stati membri hanno un sistema monocamerale, 13 un sistema bicamerale), nel 2008 24 hanno risposto trasmettendo almeno un parere.

2.1. Reazione dei parlamenti nazionali

Un numero di pareri in costante crescita

Il dialogo politico della Commissione con i parlamenti nazionali costituisce un processo che si radica sempre più tra le pratiche istituzionali dell'Unione. Dal settembre 2006 fino al termine del 2008, alla Commissione sono pervenuti 368 pareri da 33 camere di 24 Stati membri. Con 200 pareri nel 2008 (contro 168 fra il settembre 2006 e la fine del 2007), il dialogo politico tra la Commissione e i parlamenti nazionali sembra diventato ormai una consuetudine (si veda l'allegato).

Numerose sono le proposte della Commissione prese in esame

Nel 2008 i parlamenti nazionali hanno formulato pareri su 135 testi della Commissione. Alcune iniziative hanno richiamato in modo particolare la loro attenzione, ad esempio la proposta sulle cure sanitarie transfrontaliere, la comunicazione e la successiva proposta riguardante le verifiche sullo stato di salute della politica agricola comune, le proposte del pacchetto su energia e clima, nonché la strategia politica annuale per il 2009.

Una partecipazione differenziata

I parlamenti nazionali hanno scelto di avvalersi della nuova procedura in modo differenziato. Alcune seconde camere come il senato francese, il Bundesrat tedesco, la camera dei Lord o il senato ceco hanno continuato a mostrarsi estremamente attive. Complessivamente, 54 pareri su 200 sono stati formulati da queste quattro camere. Il Riksdag (SV) e il Folketing (DK) hanno dato prova a loro volta di grande attivismo. Infine, il numero di pareri pervenuti dalle due camere italiane è cresciuto sensibilmente alla fine dell'anno. Da parte sua, l'Assembleia da Repubblica portoghese ha inoltrato 65 pareri, che in massima parte erano positivi e non comportavano osservazioni particolari.

Va altresì rilevato che l'interesse espresso non necessariamente converge sui medesimi testi. Solo un piccolo numero di proposte suscita più di tre pareri.

Alcuni parlamenti – quello svedese e quello danese in particolare – hanno poi deciso di pronunciarsi solo su documenti di consultazione della Commissione. Per i progetti legislativi, conformemente alle proprie procedure interne, essi esercitano un controllo sulle posizioni che i rispettivi governi assumono in sede di Consiglio.

Se il senato francese o i parlamenti olandese e portoghese si sono concentrati sulle questioni inerenti alla sussidiarietà e alla proporzionalità, una maggioranza di parlamenti nazionali concentra il proprio esame sul merito delle proposte della Commissione sotto il profilo politico.

Si possono così vedere alcune assemblee esprimere le preoccupazioni degli organi locali dei rispettivi paesi. Il Comitato delle regioni esorta determinate assemblee, in particolare il Bundesrat austriaco a prendere posizione su un questionario in materia di sussidiarietà trasmesso ad alcuni enti locali.

Una partecipazione allargata

In linea generale, il numero di parlamenti nazionali impegnati in un regolare dialogo con la Commissione è cresciuto nel 2008 rispetto all'anno precedente. Parecchi di essi hanno partecipato per la prima volta al dialogo politico: è il caso del senato italiano, del Bundesrat austriaco, dei parlamenti ellenico, cipriota e bulgaro.

Dal settembre 2006, solo 7 assemblee non hanno preso parte al dialogo: entrambe le assemblee spagnole e quelle romene, il parlamento maltese, il Nationalrat austriaco e il Državni svet sloveno.

IPEX e Europa

Attualmente, i pareri dei parlamenti nazionali e le risposte trasmesse dalla Commissione sono pubblicate nella base dati IPEX. Prima dell'estate 2009 saranno disponibili altresì su 27 pagine web – una per Stato membro- allestite dalla Commissione sul sito Europa.

Il lavoro all'interno della COSAC

Contestualmente, la COSAC ha condotto due esercizi coordinati che prendevano di mira l'aspetto della sussidiarietà.

- Nell'ambito dell'esercizio relativo alla decisione quadro del Consiglio che modifica la decisione quadro 2002/475 sulla lotta contro il terrorismo, alla Commissione sono pervenuti 12 pareri di parlamenti nazionali, dei quali un esprimeva una riserva formale

sulla proposta della Commissione, sotto il profilo della sussidiarietà. Vari parlamenti si sono chiesti se non fosse preferibile promuovere una proposta del genere nel quadro del Consiglio d'Europa o ne hanno criticato la scarsa giustificazione in termini di sussidiarietà.

- Per l'esercizio riguardante la proposta relativa all'attuazione del principio di non discriminazione delle persone per motivi di religione, razza, età o orientamento sessuale, alla Commissione sono pervenuti 15 pareri, di cui uno solo negativo.

Nel corso del dicembre 2008, la COSAC ha avviato un esercizio coordinato di verifiche del principio di sussidiarietà per la direttiva sul trapianto di organi. Tra il dicembre 2008 e la fine dell'aprile 2009 sono pervenuti 18 pareri.

2.2. Ripercussione sulla formulazione delle politiche

I pareri dei parlamenti nazionali favoriscono un ampliamento del dibattito che la Commissione intende incentivare.

Nel corso del 2008 alcuni parlamenti nazionali hanno dato priorità a iniziative fondamentali della Commissione come le proposte del pacchetto energia e clima, la verifica dello stato di salute della PAC o la proposta sui diritti dei pazienti in materia di trattamenti sanitari transfrontalieri (il Bundesrat tedesco, il senato francese, la camera dei Lord, il senato ceco, i parlamenti olandese e italiano).

Nella massima parte dei casi, le posizioni dei parlamenti collimavano con quelle esposte in Consiglio dalle delegazioni degli Stati membri. Il pacchetto energia e clima costituisce un esempio emblematico. Il Sejm polacco era allineato sulla posizione del suo governo. Il senato italiano ha vivamente auspicato che venissero migliorati i meccanismi di flessibilità e introdotte clausole di revisione. La camera dei deputati italiana ha invitato il proprio governo a subordinare il suo accordo a determinate modifiche nel testo delle proposte, ad esempio per subordinare maggiormente i meccanismi di flessibilità all'andamento della situazione economica e finanziaria. La camera dei Lord britannica ha sottoposto due pareri. Il 10 dicembre, alla vigilia del Consiglio europeo, i Lord si sono espressi a favore del finanziamento - per il sistema europeo di scambio delle quote di emissione - di progetti pilota di cattura e di stoccaggio geologico dei CO₂ sui fondi riservati ai nuovi operatori, caldeggiando anche la messa all'asta di tutte le quote di emissione per i settori che non presentano rischi di fughe di carbonio. In materia di energie rinnovabili, i Lord hanno chiesto al loro governo e all'Unione europea che venisse fissato un obiettivo per il 2030, onde incentivare le tecnologie e gli investimenti che fino al 2020 non avranno raggiunto un pieno sviluppo.

Le reazioni alla proposta sulla verifica dello stato di salute della politica agricola comune evidenziano a loro volta una tendenziale concordanza tra posizioni parlamentari e posizioni governative. Il senato ceco ha respinto l'idea di pagamenti diretti decrescenti, preferendo invece la modulazione progressiva. Per la camera dei deputati italiana, l'introduzione di una modulazione obbligatoria, con conseguente storno di risorse dal primo pilastro allo sviluppo rurale, deve avvenire gradualmente.

Quanto agli altri settori della politica agricola comune, il senato ceco ha altresì raccomandato al proprio governo, nell'interesse della competitività dell'agricoltura europea, di cominciare a esaminare la questione degli organismi geneticamente modificati durante la presidenza ceca dell'Unione. Il senato italiano ha chiesto al suo governo azioni concrete presso le istituzioni

europee volte a introdurre sistemi di controllo alle frontiere esterne, nonché procedure di monitoraggio sull'attuazione di tali sistemi, sulla falsariga di quanto esiste in determinati paesi terzi, onde far rispettare gli standard europei in materia di prodotti agricoli.

Sulla proposta relativa ai diritti dei pazienti in materia di cure mediche transfrontaliere, alla Commissione sono pervenuti 3 pareri nel 2008 e 4 tra gennaio e fine aprile 2009. Il senato francese ha sottolineato che, per essere conforme ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità, la proposta dovrebbe ribadire le competenze degli Stati membri in sede di organizzazione e realizzazione delle cure mediche. I dubbi sul rispetto del principio di sussidiarietà e sulla pertinenza della scelta di uno strumento giuridico (direttiva) per intervenire nell'organizzazione e nel finanziamento del sistema sanitario figurano anche nei pareri delle due camere parlamentari dei Paesi Bassi. Il Bundesrat tedesco, persuaso anch'esso della necessità di potenziare le disposizioni che confermano la responsabilità degli Stati membri in fatto di organizzazione del proprio sistema sanitario, ha ritenuto che i servizi di assistenza sociale andrebbero esclusi dalla sfera d'applicazione della proposta.

3. VISITE DI LAVORO DELLA COMMISSIONE E ALTRI CONTATTI

La nuova impostazione nelle relazioni tra la Commissione e i parlamenti nazionali risponde a tre obiettivi generali: rendersi reciprocamente servizio e intavolare un dialogo aperto e continuo, darsi una concreta organizzazione in rete e, tramite migliori relazioni con i rappresentanti eletti, istituire una maggiore vicinanza ai cittadini. Le rappresentanze della Commissione negli Stati membri provvedono a mantenere contatti regolari e strutturati con i parlamenti nazionali. In aggiunta, quando un membro della Commissione si reca presso un parlamento nazionale, è la rappresentanza a occuparsi delle modalità pratiche e logistiche e a fornire al commissario la necessaria informazione politica. Queste visite suscitano l'interesse dei mezzi di comunicazione e rappresentano ottime occasioni per comunicare i recenti sviluppi delle politiche europee nel contesto nazionale.

Visite ai parlamenti nazionali

Il presidente BARROSO si è recato in visita presso i parlamenti lettone, svedese, ceco, lussemburghese e italiano. La vicepresidente WALLSTRÖM si è recata in visita presso quelli irlandesi (due volte), polacco, danese, lituano, francese e britannico. Nel quadro di varie circostanze, nel corso del 2008 i membri del collegio hanno incontrato i rappresentanti dei parlamenti nazionali in oltre un centinaio di occasioni.

L'intensità di questi contatti dimostra chiaramente quanto alla Commissione preme porsi maggiormente all'ascolto dei parlamenti nazionali e illustrare loro più diffusamente le politiche poste in essere.

Partecipazione alle riunioni interparlamentari

La Commissione ha continuato a rispondere positivamente a numerose sollecitazioni a partecipare a vari incontri interparlamentari. Il presidente BARROSO ha partecipato con il vicepresidente VERHEUGEN all'incontro interparlamentare (Joint Parliamentary Meeting) di febbraio sulla strategia di Lisbona; il presidente Barroso ha preso parte altresì a quella sulla migrazione e immigrazione del mese di settembre. La vicepresidente WALLSTRÖM ha partecipato a un incontro interparlamentare sulle questioni energetiche a novembre, il commissario ALMUNIA ha preso parte alla riunione della commissione per le questioni

economiche e monetarie del Parlamento europeo tenuta a gennaio con i parlamenti nazionali, e il commissario REHN ha partecipato nel mese di maggio all'incontro interparlamentare dedicato ai Balcani occidentali.

Il vicepresidente FRATTINI ha partecipato a sua volta alla riunione dei presidenti e della troika presidenziale della COSAC, tenutasi a Lubiana nel mese di febbraio, il commissario POTOČNIK alla XXXIX COSAC, riunita a Brdo in Slovenia nel mese di maggio, la commissaria FERRERO WALDNER alla riunione di luglio dei presidenti delle delegazioni presso la COSAC a Parigi, il vicepresidente BARROT alla XL COSAC riunita a novembre, sempre a Parigi.

Redazione di una lettera informativa

Il segretariato generale della Commissione ha redatto due lettere informative, diffuse all'interno del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali.

Rappresentanti permanenti

Vari servizi della Commissione hanno partecipato a 18 riunioni dei rappresentanti permanenti dei parlamenti nazionali a Bruxelles. Rispondendo alla richiesta di questi ultimi, la Commissione concentra i propri interventi sulla presentazione dei fascicoli in corso o delle iniziative future.

4. POSSIBILITÀ CHE IL TRATTATO DI LISBONA ENTRI IN VIGORE

Controllo di sussidiarietà

Le conclusioni adottate dalla COSAC a Brdo hanno esortato la presidenza francese a invitare un gruppo di lavoro composto dai rappresentanti permanenti dei parlamenti nazionali presso l'Unione a stilare un rapporto sulle modalità migliori per applicare le disposizioni relative ai parlamenti nazionali previste dal trattato di Lisbona. La Commissione è stata invitata a partecipare ai lavori di questo gruppo.

La COSAC di Parigi è giunta alla conclusione che la rete esistente di collegamento tra i rappresentanti dei parlamenti nazionali a Bruxelles, unitamente a IPEX, costituiscano gli strumenti idonei per scambiare informazioni, in modo regolare, tempestivo e informale, sulle valutazioni cui procedono i parlamenti nazionali. Questi ultimi hanno inoltre proseguito gli esercizi pilota di sussidiarietà, con il coordinamento della segreteria della COSAC, in attesa che il trattato di Lisbona entri in vigore.

GLS

La COSAC di Parigi ha sottolineato altresì l'importanza che i parlamenti nazionali annettono al controllo delle attività di polizia e alla valutazione delle attività giudiziarie negli Stati membri. I parlamenti nazionali hanno espresso la propria volontà di sottoporre la cooperazione giudiziaria e di polizia all'interno dell'Unione a un controllo o a una valutazione condotta dal Parlamento europeo associando i parlamenti nazionali. Questi ultimi, per essere in grado di dare un contributo fattivo, hanno chiesto che la Commissione europea pubblichi un documento di consultazione prima di finalizzare le proprie proposte di regolamentazione delle attività di Eurojust e di Europol.

5. CONCLUSIONI

Le relazioni tra la Commissione e i parlamenti nazionali continuano a intensificarsi nel pieno rispetto delle prerogative delle istituzioni dell'Unione europea. Il 2009 segnerà una tappa fondamentale per il futuro del trattato di Lisbona e vedrà insediarsi una nuova Commissione, dopo le elezioni europee.

Il presente rapporto annuale mette in evidenza l'impegno della Commissione a proseguire un dialogo e una collaborazione approfonditi con i parlamenti nazionali. La Commissione desidera mantenere e intensificare ulteriormente il dialogo politico con essi. Se del caso, essa provvederà ad attuare le misure necessarie per applicare correttamente le disposizioni del trattato di Lisbona relative ai parlamenti nazionali.

Allegato

Pareri dei parlamenti nazionali 2006-2008

		2006	2007	2008	2006-2008
PORTOGALLO	Assembleia da República	0	19	65	84
FRANCIA	Sénat	18	22	13	53
GERMANIA	Bundesrat	6	15	18	39
SVEZIA	Riksdag	0	17	16	33
REGNO UNITO	House of Lords	4	14	12	30
DANIMARCA	Folketing	2	10	11	23
REPUBBLICA CECA	Senát	2	9	11	22
PAESI BASSI*	Tweede Kamer Staten Generaal	2	1	5	8
ITALIA	Senato della Repubblica	0	0	8	8
IRLANDA	Dail and Seanad Eireann	0	1	7	8
ITALIA	Camera dei Deputati	1	0	6	7
POLONIA	Sejm	1	0	5	6
GERMANIA	Bundestag	1	2	2	5
ESTONIA	Riigikogu	2	0	2	4
LUSSEMBURGO	Chambre des Députés	2	0	2	4
BELGIO	Sénat	2	0	2	4
AUSTRIA	Bundesrat	0	0	4	4
GRECIA	Vouli ton Ellinon	0	0	3	3
LITUANIA	Seimas	2	1	0	3
REGNO UNITO	House of Commons	1	1	1	3
CIPROE	Vouli ton Antiprosopon	0	0	2	2
LETTONIA	Saeima	0	0	2	2
REPUBBLICA CECA	Poslanecká Sněmovna	1	0	1	2
FRANCIA	Assemblée Nationale	1	1	0	2
UNGHERIA	Országgyűlés	1	1	0	2

BELGIO	Chambre des Représentants	0	1	1	2
BULGARIA	Narodno Sabranie	0	0	1	1
FINLANDIA	Eduskunta	1	0	0	1
POLONIA	Senat	1	0	0	1
SLOVACCHIA	Národná rada	1	0	0	1
SLOVENIA	Državni zbor	1	0	0	1
AUSTRIA	Nationalrat	0	0	0	0
MALTA	Kamra tad-Deputati	0	0	0	0
PAESI BASSI*	Eerste Kamer Staten Generaal	0	0	0	0
ROMANIA	Camera Deputatilor	0	0	0	0
ROMANIA	Senat	0	0	0	0
SLOVENIA	Državni svet	0	0	0	0
SPAGNA	Congreso de los Diputados	0	0	0	0
SPAGNA	Senado	0	0	0	0
	TOTALE	53	115	200	368

*I pareri del parlamento dei Paesi Bassi sono stati trasmessi a nome di entrambe le camere.

Contatti con i parlamenti nazionali (dall'1.1.2005 al 31.12.2008)

- per Stato membro -

		2005	2006	2007	2008	total
AUSTRIA	Bundesrat					
	Nationalrat	2	2	4	1	9
BELGIO	Sénat					
	Chambre des Représentants	3	3	2	1	9
BULGARIA	Narodno Sabranie			4	2	6
CIPRO	Vouli ton Antiprosopon	2	3	1	5	11
REPUBBLICA CECA	Senát					
	Poslanecká sněmovna	4	3	7	1	15
DANIMARCA	Folketing	9	7	2	5	23
ESTONIA	Riigikogu	2	2	10	8	22
FINLANDIA	Eduskunta	7	8	2	7	24
FRANCIA	Sénat					
	Assemblée Nationale	13	10	11	12	46
GERMANIA	Bundesrat					
	Bundestag	16	17	19	17	69
GRECIA	Vouli ton Ellinon	3	5	4	7	19
UNGHERIA	Országgyűlés	3	0	1	5	9
IRLANDA	Dail Eireann					
	Seanad Eireann	2	2	9	13	26
ITALIA	Senato della Repubblica					
	Camera dei Deputati	8	2	8	2	20
LETTONIA	Saeima	2	1	5	3	11
LITUALIA	Seimas	8	4	8	2	22
LUSSEMBURGO	Chambre des Députés	0	3	3	0	6
MALTA	Kamra tad-Deputati	1	1	4	0	6
POLONIA	Sejm					
		5	4	1	13	23

	Senat					
PORTOGALLO	Assembleia da República	0	3	6	3	12
ROMANIA	Camera Deputatilor					
	Senat			2	3	5
SLOVACCHIA	Národná rada	3	3	0	3	9
SLOVENIA	Državni zbor					
	Državni svet	4	8	3	1	16
SPAGNA	Congreso de los Diputados					
	Senado	1	1	1	0	3
SVEZIA	Riksdag	6	1	5	3	15
PAESI BASSI	Tweede Kamer Staten Generaal					
	Eerste Kamer Staten Generaal	4	6	3	8	21
REGNO UNITO	House of Lords					
	House of Commons	11	7	12	9	39
COSAC		2	3	3	2	10
Conf. dei presidenti		1	1	1	0	3
Altro		2	2	8	10	22
	TOTALE	124	112	149	136	521



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 10.5.2006
COM(2006) 211 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE
AL CONSIGLIO EUROPEO**

UN'AGENDA DEI CITTADINI

PER UN'EUROPA DEI RISULTATI

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO EUROPEO

UN'AGENDA DEI CITTADINI

PER UN'EUROPA DEI RISULTATI

INTRODUZIONE

In un mondo globale, l'Unione europea è quanto mai necessaria eppure raramente è stata tanto contestata. Questo il paradosso con cui devono misurarsi tutti i leader europei, negli Stati membri dell'UE come nelle sue istituzioni.

La costruzione europea è la storia straordinaria di un'unione che ha portato pace, prosperità e stabilità senza precedenti e attenuato l'impatto, per i cittadini europei, dei cambiamenti esterni. I principi e i valori dell'Unione europea restano immutati: la libertà, la democrazia, lo Stato di diritto, la tolleranza, la solidarietà e il progresso mediato da una cooperazione pacifica sono validi oggi come ai tempi in cui fu firmato il trattato di Roma. E immutato è il ruolo centrale nell'identità europea della ricchezza culturale e della diversità. Ma in cinquant'anni l'Europa e il mondo sono cambiati. L'Unione si trova a promuovere e a difendere i suoi valori su uno sfondo di diversità e di continui cambiamenti. L'incontro di Hampton Court dell'ottobre scorso ha evidenziato il consenso politico esistente sulla natura di tali sfide e sul ruolo essenziale svolto dall'Unione nel modernizzare e riformare. Le priorità identificate a Hampton Court, fra cui lo sviluppo di un'economia basata sulla conoscenza, sono fondamentali per la crescita e la creazione di occupazione.

In cinquant'anni sono aumentate pure le aspettative dei cittadini dell'Unione. Il che costituisce un riconoscimento della sua accresciuta importanza, ma anche una sfida per tutti i leader europei. I cittadini vogliono capire meglio cosa fa l'Unione e come lo fa, e vogliono avere più voce in capitolo. L'Unione è importante, non c'è dubbio, ma lontana.

Il trattato costituzionale intende contribuire a colmare questo divario. La Commissione continua a appoggiarne i principi e i valori e i miglioramenti che apporterebbe all'Unione in termini di efficacia, trasparenza e responsabilità. Quindici Stati membri hanno già ratificato il trattato costituzionale e altri potrebbero seguire nei prossimi mesi. Gli elettori di due Stati membri hanno votato "no" ai loro referendum e per il momento non vi è ancora consenso sulle mosse future.

Ora, però, i cittadini vogliono un'Unione efficace. Le discussioni suscitate dal piano D (per la democrazia, il dialogo e il dibattito) indicano il chiaro auspicio dei cittadini europei che l'UE intervenga in modo più incisivo in un gran numero di settori: occupazione, gestione della globalizzazione, lotta al terrorismo e alla criminalità organizzata, sviluppo sostenibile e solidarietà.

Per rispondere a queste esigenze, e nonostante l'assenza di accordo sul trattato costituzionale, l'Unione ha mosso una serie di passi significativi: un accordo su un quadro finanziario settennale, un'agenda più solida per la crescita e l'occupazione nell'ambito della rinnovata strategia di Lisbona, una nuova agenda sociale, un patto di stabilità e crescita riformato, un

piano d'azione per rafforzare lo spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia, aiuti pubblici allo sviluppo raddoppiati entro il 2010, un accordo politico su questioni sensibili come la normativa sui servizi e sui prodotti chimici e un accordo su un progetto di nuova politica energetica. Spetta ora all'Unione trasformare queste conquiste in vantaggi concreti.

L'Unione europea deve però spingersi oltre, con un'agenda politica che risponda alle aspettative dei cittadini e ne rinfocoli il sostegno al progetto europeo. L'agenda deve imperniarsi sugli obiettivi consolidati della prosperità, della solidarietà e della sicurezza e sull'impulso alla crescita e all'occupazione. Sono elementi essenziali per il ripristino della fiducia in Europa. Tale sostegno può attivarsi anche grazie a progetti come Erasmus, Galileo, l'Istituto europeo di tecnologia o una struttura europea per la protezione civile. Ma sia le politiche che i progetti devono inserirsi in un programma politico coerente. Devono cioè corredarsi di un approccio graduale che porti alla soluzione delle attuali difficoltà legate al trattato costituzionale. Obiettivo di tale duplice approccio è giungere, con il tempo, a una soluzione istituzionale che corrobora l'ambizione politica generale di consolidare un progetto di vita comune.

Per questo è anzitutto necessaria la volontà politica di tutta l'Europa, degli Stati membri come delle regioni. Per funzionare l'Unione ha un bisogno fondamentale di istituzioni efficaci, che incarnino la natura politica del progetto europeo. Le istituzioni da sole, però, non possono infondere nuova linfa all'Europa; né è loro compito peraltro, in un'Europa che è e deve essere democratica e non solo amministrativa. È essenziale il coinvolgimento di tutti. Per questo il primo passo istituzionale potrebbe essere l'adozione, l'anno prossimo - cinquant'anni dopo il trattato di Roma - di una dichiarazione politica degli Stati membri, della Commissione e del Parlamento europeo che non solo ribadisca i valori e le ambizioni dell'Europa ma comporti anche un impegno condiviso a produrre risultati, una sorta di "obbligo a impegnarsi". Il documento dovrebbe ispirarsi, nelle finalità e nello stile, alla dichiarazione di Messina che fu insieme reazione a una crisi istituzionale e preludio a un trattato, il trattato di Roma.

L'AGENDA POLITICA: UN'EUROPA DEI RISULTATI

La nuova agenda dei cittadini per l'Europa deve portare pace, prosperità e solidarietà in un nuovo contesto, la globalizzazione. Dovrà condurre a un mercato unico aperto e pienamente operativo, trasformare in realtà le quattro libertà, promuovere la solidarietà, le opportunità, l'accesso e la sostenibilità e rafforzare la sicurezza. È un programma per i cittadini d'Europa che consolida i risultati acquisiti e segue il corso già impostato, ponendo particolare enfasi sulla crescita e l'occupazione.

Una maggiore integrazione economica per un mercato unico del XXI secolo

L'economia europea si trova di fronte a nuove sfide e opportunità in questo XXI secolo. Il mercato unico, oltre a una politica della concorrenza effettiva, ha procurato benefici enormi per i cittadini dell'Unione, garantendo possibilità di scelta e nuove opportunità in settori come le telecomunicazioni e il trasporto aereo, un tempo considerati chiusi. Ha spianato la strada all'euro, che ha a sua volta dinamizzato il mercato accelerandone l'integrazione economica e finanziaria, e ha reso l'Unione più forte sul piano globale. Da ultimo, la strategia di Lisbona, rinnovandosi, ha gettato le basi per la modernizzazione delle nostre economie, finalizzata a produrre crescita e occupazione per tutti.

Ora è giunto il momento di fare un bilancio dell'integrazione economica e del mercato unico, e di guardare al futuro ponendosi le seguenti domande.

- **Come consolidare i risultati ottenuti?**
- **Quali sono le lacune restanti?** Il mercato unico non è completo, bisogna ancora integrare meglio i mercati energetici e quelli finanziari e eliminare gli ostacoli alla libera circolazione dei lavoratori. Questi aspetti hanno un'incidenza diretta sui cittadini, si pensi ai prezzi dell'energia, alle tariffe di *roaming* per gli utenti di telefonia mobile, alle commissioni bancarie. In altri settori, i vantaggi del consumatore sono tutt'altro che acquisiti: perché, per esempio, è ancora così difficile per un europeo che vive in uno Stato membro avere un'assicurazione in un altro paese dell'UE? Cosa fare, poi, per il brevetto comunitario?
- **Come affrontare le sfide del futuro?** La politica economica dell'Unione deve incentivare l'integrazione e la convergenza delle economie europee. L'Unione deve portare avanti l'agenda di Lisbona, promuovere il completamento e il buon funzionamento dell'unione economica e monetaria, completare il mercato unico. La politica economica dell'UE deve tenere debito conto delle pressioni esterne, per esempio sulla competitività, ma anche delle opportunità offerte dalla globalizzazione in termini di investimenti e esportazioni. La costruzione del mercato unico deve essere un processo dinamico, non una conquista puntuale. E un mercato unico forte, aperto e competitivo può essere già di per sé una risposta europea alla sfida della globalizzazione.
- **Disponiamo dei meccanismi più efficaci per realizzare il mercato unico?** I mezzi per accelerare l'integrazione economica sono evoluti negli ultimi vent'anni ed esistono oggi nuovi modi per stimolare l'imprenditorialità e l'innovazione. La Commissione è pronta a collaborare con gli Stati membri e le loro amministrazioni, in un rinnovato spirito di partenariato, anche utilizzando le nuove tecnologie, per far funzionare il sistema e assisterli nel processo di appropriazione e responsabilizzazione.

La Commissione si impegna a rimuovere gli ultimi ostacoli al mercato unico in modo che i cittadini e gli imprenditori europei possano trarre pieno vantaggio dall'Unione europea. Propone quindi di avviare un attento riesame del mercato unico per stabilire cosa resti da fare e come farlo. Il prossimo anno presenterà al Consiglio e al Parlamento europeo una relazione -Il mercato unico nel XXI secolo- che comprenderà proposte concrete di azione futura. La Commissione intende anche perseguire con vigore gli obiettivi dell'agenda di Lisbona e il completamento e il buon funzionamento dell'unione economica e monetaria.

Opportunità, accesso e solidarietà

L'impulso a una più profonda e estesa integrazione economica deve andare di pari passo con un accresciuto sostegno a uno dei valori europei più coesivi e fondamentali: la solidarietà.

Per garantire un servizio sanitario pubblico, la protezione sociale e le pensioni su uno sfondo di mutamenti demografici, e fare in modo che i cittadini dell'Unione riescano ad assorbire il cambiamento, le politiche devono adeguarsi a un nuovo mondo del lavoro: gli europei vivono

sempre più a lungo, vedono modificarsi nel profondo gli schemi familiari tradizionali, promuovono la parità fra i sessi, si adeguano a nuovi tipi di immigrazione e alla diversità e vivono ancora in povertà nei gruppi svantaggiati. L'Unione europea deve analizzare i mutamenti radicali che percorrono le nostre società e appoggiare, a tutti i livelli, risposte sostenibili che accompagnino l'opera di riforma e le sfide che l'economia europea si trova ad affrontare.

La promozione di diritti e garanzie sul lavoro deve coniugarsi con la creazione di occupazione. È pertanto essenziale che gli Stati membri pongano l'accento su politiche attive del mercato del lavoro per combattere la disoccupazione in Europa, specie quella giovanile, che in molti Stati membri resta inaccettabilmente alta. Come disse lo stesso Consiglio europeo nel varare la strategia di Lisbona, "il lavoro costituisce la migliore salvaguardia contro l'esclusione sociale".

Le politiche e i programmi europei di solidarietà devono promuovere una migliore qualità della vita, la coesione sociale e nuove opportunità per i cittadini dell'Unione, in collaborazione con le autorità nazionali, regionali e altre autorità in loco e con le parti sociali, promuovendo il dialogo sociale e misurandosi con la società civile. Questo significa che le nostre politiche di sostegno alla solidarietà devono trovare complemento in una soluzione più efficace che garantisca ai cittadini l'esercizio effettivo del diritto di accedere al lavoro, all'istruzione, ai servizi sociali, all'assistenza sanitaria e ad altre forme di protezione sociale in tutta l'Europa.

La solidarietà va estesa alle generazioni future con una risposta efficace dell'UE non solo all'evoluzione demografica ma anche ai mutamenti ambientali. L'Unione deve continuare a guidare la lotta contro il cambiamento climatico e la perdita di biodiversità promuovendo misure che attuino gli impegni di Kyoto secondo criteri di economicità, un'azione globale per l'ulteriore riduzione delle emissioni a partire dal 2012, e adottando un piano d'azione per conseguire gli obiettivi di biodiversità entro il 2010.

L'anno prossimo la Commissione farà un bilancio complessivo della realtà della società europea e varerà un'agenda per l'accesso e la solidarietà, dimensione sociale parallela al riesame del mercato unico e in stretto coordinamento con esso. Esplorerà quindi la possibilità di introdurre una "carta di diritti" che dia a ciascun cittadino europeo la possibilità di conoscere e esercitare pienamente i propri diritti. Proseguirà inoltre la realizzazione del suo programma per lo sviluppo sostenibile.

Libertà, sicurezza e giustizia

L'Unione europea deve trasmettere ai suoi cittadini la certezza che tutto è predisposto affinché l'Europa diventi un luogo giusto e sicuro in cui vivere e dove sia garantita la sicurezza non meno della libertà individuale e delle libertà fondamentali cui sono legati gli europei.

Ma ora l'Unione deve spingersi oltre e per questo ha bisogno:

- di **incentrarsi sul rispetto e sul consolidamento dei diritti fondamentali** per tutti e sullo sviluppo del concetto di cittadinanza dell'Unione;

- di una **politica antiterrorismo più forte**, che catalizzi la cooperazione fra autorità di contrasto e autorità giudiziarie rimuovendo gli ostacoli all'informazione e alla sua condivisione, nel pieno rispetto della vita privata e della protezione dei dati;
- di una **migliore protezione delle frontiere esterne**, grazie a un sistema di gestione più integrato e, col tempo, a guardie di frontiera che operino secondo regole e procedimenti comuni;
- di un **regime d'asilo comune europeo più efficace entro il 2010**, grazie a una maggiore armonizzazione dei criteri e delle procedure;
- di una **politica di immigrazione comune più coordinata**, che riconosca il vantaggio di integrare meglio gli immigrati pur combattendo l'immigrazione clandestina e le organizzazioni di trafficanti, in partenariato con i paesi terzi;
- di una **maggiore cooperazione giudiziaria e di polizia**, basata sul riconoscimento reciproco affinché le decisioni giudiziarie nazionali siano direttamente esecutive ovunque nell'Unione per tutti coloro che si spostano, vivono e lavorano nell'UE;
- di **sfruttare appieno i meccanismi esistenti per reagire alle minacce contro la sicurezza dei cittadini in una serie di settori, fra cui l'alimentazione, la salute e il bioterrorismo**;
- di una **maggiore cooperazione consolare** per tutelare al meglio i cittadini dell'UE nei paesi terzi.

In alcuni settori del processo politico, gli attuali meccanismi decisionali sono d'intralcio all'azione e all'obbligo di rendere conto e portano a un punto morto e all'assenza di un adeguato controllo democratico. Le disposizioni dei trattati (articoli 42 del trattato sull'Unione europea e 67, paragrafo 2, del trattato che istituisce la Comunità europea) permettono di modificare questi meccanismi, il che migliorerebbe il processo decisionale del Consiglio, consentirebbe al Parlamento europeo di esercitare un autentico controllo democratico e rafforzerebbe il ruolo della Corte di giustizia.

La Commissione intende presentare un'iniziativa per migliorare il processo decisionale e l'obbligo di rendere conto in settori come la cooperazione giudiziaria e di polizia e l'immigrazione legale, avvalendosi delle possibilità previste dai trattati.

Allargamento

È attraverso diverse fasi di allargamento che l'Unione europea è diventata quello che è oggi, una potenza in grado di promuovere la diffusione della pace, della democrazia e della prosperità e di proiettare i propri interessi, i propri valori e la propria influenza nel mondo. Attraverso l'allargamento, l'Unione europea ha sostenuto la transizione verso la democrazia di alcuni regimi dittatoriali, cambiamento di cui hanno beneficiato tutti gli Stati membri. Tutte le fasi di allargamento sono state accompagnate da dubbi, ma ogni volta l'Unione ha dimostrato di possedere le capacità istituzionali, finanziarie e politiche di integrare i nuovi membri.

La valenza strategica e politica più evidente dell'ultimo allargamento, quello del 2004, è stata la riunificazione dell'Europa, ma tale allargamento si è rivelato un successo anche da un punto di vista economico ed ha reso più dinamica l'economia europea, ha promosso la crescita ed ha creato nuovi posti di lavoro grazie all'aumento degli investimenti e degli scambi¹.

Tuttavia, a fronte di una maggioranza favorevole all'allargamento, molti cittadini nutrono dubbi sul suo ritmo e sulla sua estensione. L'Unione europea deve onorare gli impegni assunti, ma è allo stesso tempo evidente che è necessario un dibattito informato sugli allargamenti futuri e sulle loro implicazioni sull'insieme dell'Unione.

La questione del modo in cui l'Unione europea può riuscire ad accogliere nuovi membri e continuare a perseguire i propri obiettivi non è nuova: già all'epoca del Consiglio europeo di Copenaghen del 1993 si parlò di capacità di assorbimento, mentre con l'Agenda 2000 si propose un pacchetto di riforme istituzionali, politiche e di bilancio che resero possibili le adesioni del maggio 2004.

L'Unione europea ha dimostrato di poter accogliere nuovi membri e rimanere efficiente. Per dimostrare di poterlo essere ancora, è necessario che le prossime fasi dell'allargamento permettano di consolidare il progetto comune europeo.

La Commissione stimolerà il dibattito sul valore aggiunto dell'allargamento e sulla capacità dell'Unione di assorbire i nuovi membri. Nel corso dell'anno, prima del Consiglio europeo di dicembre, essa presenterà una relazione sulla strategia di allargamento dell'Unione europea.

L'Unione europea nel mondo

Il bisogno di un'Europa efficace a livello mondiale è più forte che mai. L'interdipendenza globale offre nuove opportunità di diffusione dei valori e degli interessi europei ed ha consolidato il sostegno europeo a favore di un'azione esterna comune.

L'assenza di una soluzione istituzionale non dovrebbe impedire lo sviluppo del ruolo globale dell'Unione europea. Dobbiamo sfruttare al massimo le nostre grandi capacità collettive, per esempio nel settore della difesa, attraverso iniziative a livello di risorse operative, ricerca e approvvigionamento. La Commissione è pronta a sostenere l'impegno degli Stati membri in questo senso.

Affinché l'Europa diventi un operatore mondiale con un peso superiore alla somma delle sue parti, gli Stati membri e le istituzioni devono lavorare insieme per produrre dei risultati nei seguenti settori.

- **Capacità di fissare obiettivi e di realizzarli.** Con il moltiplicarsi dei compiti esterni e dei partner dell'Unione europea, è necessario che questa definisca chiaramente le proprie priorità e che formuli in modo inequivoco gli obiettivi che si prefigge. Un ruolo di primo piano spetta allo sviluppo della politica europea di vicinato, il cui scopo è la promozione della stabilità e della prosperità dei paesi che confinano con l'Unione europea.

¹ COM(2006) 200 del 3.5.2006.

- **Coerenza.** L'Unione europea dispone di una serie straordinaria di strumenti di politica esterna che superano i confini della politica estera tradizionale e comprendono ambiti quali il commercio, la cooperazione allo sviluppo, gli aiuti umanitari e il dialogo politico. Inoltre, i nostri obiettivi relativi ai settori dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia, della migrazione e della sicurezza possono essere raggiunti con successo solamente operando oltre i confini europei. La coerenza tra politiche interne ed esterne è essenziale. Nel corso dell'anno, la Commissione proporrà un nuovo approccio in materia di concorrenza esterna, affrontando temi quali il miglioramento dell'accesso ai mercati esteri, le nuove priorità a livello di relazioni commerciali, la promozione delle opportunità di investimento e la protezione della proprietà intellettuale. In tale contesto, l'Unione continuerà a promuovere il rispetto di standard elevati, a livello mondiale, nei settori della concorrenza, delle politiche sociali e dell'ambiente.
- **Coordinamento.** Gli Stati membri e le istituzioni, e le istituzioni fra loro, devono collaborare meglio al fine di contribuire ad un'azione esterna più concreta ed efficace. Le politiche esterne coinvolgono molti partner e tutti devono concentrarsi su ciò che si sta cercando di ottenere insieme piuttosto che sulla divisione dei compiti, per esempio negli interventi concreti di assistenza e di protezione civile per far fronte a situazioni di crisi esterne.

Facendo seguito al dibattito sul ruolo dell'Europa nel mondo che ha avuto luogo nel corso della riunione di Hampton Court, la Commissione presenterà un documento di riflessione sulle relazioni esterne in cui proporrà idee concrete per affrontare tali sfide nell'ambito degli attuali trattati, in particolare per migliorare la coerenza e il coordinamento dell'azione della Commissione con l'azione delle altre istituzioni europee e degli Stati membri.

UN BILANCIO PER L'AGENDA

Il bilancio è una delle principali espressioni concrete degli obiettivi politici dell'Unione. Per realizzare l'agenda dei cittadini è necessaria una riforma del bilancio a livello di spesa e di risorse. Nell'ambito del recente accordo sul quadro finanziario sono state adottate numerose misure importanti, per esempio relative all'aumento della spesa a favore delle nuove politiche, quali la sicurezza, l'innovazione e la ricerca e alla riforma della politica di coesione dell'Unione europea nel senso di un adeguamento al programma di crescita e occupazione, ferma restando la sua funzione principale di veicolo di solidarietà sul territorio dell'Unione europea.

Rimane però ancora molto da fare. Le decisioni sulle risorse e sulla spesa devono basarsi su un consenso in materia di orientamenti politici futuri dell'Unione, di distribuzione dei compiti tra l'Unione e gli Stati membri e di livello generale del finanziamento - e delle relative fonti - per realizzare gli obiettivi prioritari dell'Unione. Per questa ragione, nel 2008/2009 la Commissione ripresenterà le sue idee su una riforma generale del bilancio in grado di favorire la prosperità, la solidarietà e la sicurezza attraverso una nuova agenda politica.

L'EUROPA DEI PARTNER: SUSSIDIARIETÀ, UNA MIGLIORE REGOLAMENTAZIONE, TRASPARENZA

La realizzazione di una nuova agenda politica deve basarsi su un nuovo partenariato. L'Unione europea è un'organizzazione complessa e unica, che persegue un'ampia gamma di obiettivi e che può funzionare solamente attraverso la condivisione del potere e delle responsabilità e il rispetto di alcuni principi democratici fondamentali, quali l'obbligo di rendere conto, la trasparenza e la fiducia. L'Unione europea deve:

- rispettare il principio di **sussidiarietà**, operando a livello europeo solo se necessario. La Commissione collabora con gli Stati membri e con i rispettivi parlamenti nazionali, con le amministrazioni regionali, comunali e locali, con le parti sociali e con i rappresentanti della società civile per garantire che tutti possano beneficiare della prosperità prodotta;
- **ridurre al minimo la burocrazia**. La Commissione ha indicato la via, semplificando la legislazione esistente e incrementando l'uso delle valutazioni d'impatto, ma tutte le istituzioni e tutte le amministrazioni nazionali e regionali devono impegnarsi in questo senso e semplificare la vita alle imprese e ai cittadini. Nel corso del 2006, la Commissione presenterà un'ulteriore serie di proposte per concretizzare il programma di miglioramento della regolamentazione in tutta l'Unione europea;
- **migliorare la trasparenza ed esigere maggiore responsabilità**. Sia la Commissione che il Consiglio stanno adottando importanti misure per migliorare la trasparenza, ma tutte le istituzioni devono aumentare l'impegno in questo senso. La Commissione intende, per esempio, sulla base dell'iniziativa europea in materia di trasparenza, accelerare i lavori sull'accesso ai documenti.

Operare nel quadro di un partenariato significa che le istituzioni dell'Unione europea devono collaborare in modo efficace e che i limiti delle rispettive competenze non devono mai risultare più importanti del fatto che tutte perseguono obiettivi comuni. Le istituzioni europee devono avvicinarsi ai cittadini e coinvolgerli, come prevede uno degli obiettivi fondamentali della nuova politica in materia di comunicazione².

Le istituzioni europee devono inoltre collaborare più strettamente con i partner più importanti. Il buon funzionamento dell'Unione europea dipende in modo particolare dai governi nazionali e a tutti i livelli del processo – dalle consultazioni preliminari all'attuazione, passando attraverso il dibattito sulle proposte – le politiche dell'Unione europea possono essere efficaci solamente se tutti i partner sono coinvolti al massimo.

In particolare, i parlamenti nazionali devono essere maggiormente coinvolti nell'elaborazione e nell'applicazione delle politiche europee. Una loro maggiore partecipazione può contribuire a rendere le politiche europee più adeguate alle diverse circostanze e ad essere applicate meglio.

² COM(2006) 35 dell'1.2.2006.

La Commissione intende trasmettere direttamente tutte le nuove proposte e i documenti di consultazione ai parlamenti nazionali, chiedendo loro di esprimere osservazioni e pareri al fine di migliorare il processo di elaborazione delle politiche.

VERSO UNA SOLUZIONE ISTITUZIONALE

L'Unione europea deve fare in modo che le sue istituzioni possano realizzare questa nuova agenda politica per i cittadini europei.

La dichiarazione di Laeken del 2001 ha chiesto un approccio comunitario chiaro, trasparente, efficace e democratico, che consenta all'Europa di assurgere a faro capace di orientare l'avvenire del mondo. Da questa base hanno preso le mosse i lavori successivi della Convenzione e della conferenza intergovernativa per concordare il trattato costituzionale. Cinque anni dopo, gli obiettivi della dichiarazione di Laeken restano quanto mai validi.

Nel giugno 2005 i capi di Stato e di governo si sono dati appuntamento al primo semestre del 2006 per una valutazione globale dei dibattiti nazionali e per decidere sul seguito del processo. Nella comunicazione sul piano D e sul periodo di riflessione³ la Commissione esamina le problematiche emerse dai dibattiti. In sintesi, i cittadini riconoscono che i problemi interni e esterni dell'Europa devono essere affrontati a livello europeo. Si preoccupano per il lavoro e la sicurezza e chiedono una risposta europea alla globalizzazione. Vorrebbero avere una visione più chiara della direzione in cui muove l'Unione, specie sul fronte dell'allargamento. L'opinione diffusa è che sarebbe più utile concentrare le energie dell'Europa sull'attuazione delle politiche.

Più in generale, sono state ventilate diverse soluzioni per il trattato costituzionale. Le ratifiche in corso dimostrano l'impegno degli Stati membri a favore di questo trattato. Conformemente alla dichiarazione allegata al trattato costituzionale, se i quattro quinti degli Stati membri ratificano il trattato, la questione è deferita al Consiglio europeo. Ma al momento non esiste consenso sulle mosse future.

Ripristinare la fiducia e riconciliare i cittadini con l'Unione provando concretamente che questa è in grado di rispondere alle loro esigenze e alle loro aspirazioni spianerà la strada per una soluzione positiva.

³ COM(2006) 212 del 10.5.2006.

La Commissione avanza quindi le seguenti proposte:

- *è tempo di procedere e di mettere a frutto questa nostra riflessione per avere risultati migliori. L'Unione deve indirizzare i propri sforzi verso un nuovo progetto politico per i cittadini, avvalendosi di un dialogo continuo e attuando il piano D;*
- *l'Unione europea dovrebbe fare un uso più efficace dei trattati esistenti, come descritto in questo documento, senza vanificare il trattato costituzionale;*
- *parallelamente, in giugno il Consiglio europeo dovrebbe approvare un approccio graduale, che porteranno avanti le presidenze future, il cui fine sarà creare i presupposti per una soluzione istituzionale;*
- *come prossimo grande passo verso la soluzione istituzionale, i leader europei dovrebbero adottare una dichiarazione politica che non solo ribadisca i valori e le ambizioni dell'Europa ma comporti anche l'impegno condiviso a produrre risultati. Tale evento potrebbe tenersi l'anno prossimo, cinquant'anni dopo la firma del trattato di Roma. Dovrebbero firmare la dichiarazione anche il Parlamento europeo e la Commissione;*
- *in un momento successivo, tale dichiarazione solenne dovrebbe servire da base alle decisioni del Consiglio europeo dell'anno prossimo affinché sia dato inizio a un processo che si concluda con una soluzione istituzionale elaborata dalle future presidenze. La Commissione è pronta a prestare assistenza, se necessario.*

CONCLUSIONI

L'Unione europea ha portato pace, prosperità e sicurezza come mai si sarebbe potuto immaginare quando fu creata. Oggi può e deve continuare a rispondere alle esigenze e alle aspettative delle nuove generazioni.

Per questo, deve imprimere un nuovo slancio elaborando una nuova agenda per i cittadini. Il progetto dovrà comprendere proposte che diano ancora vantaggi ai cittadini moltiplicando gli sforzi affinché questi godano delle opportunità e delle garanzie proprie di un'Europa aperta e solidale. Deve fornire nuove garanzie di libertà e di sicurezza, deve essere legato a una presenza più efficace dell'Unione nel mondo.

Per realizzare la nuova agenda, l'Unione europea deve operare in partenariato. La vastità della sfida esige l'impegno totale non solo delle istituzioni europee, ma di chiunque sia interessato al successo dell'Europa. Costruendo una nuova fiducia nell'Unione europea in quanto motore di prosperità, solidarietà e sicurezza in Europa e nel resto del mondo, si creeranno i giusti presupposti per una soluzione istituzionale.

“Per i popoli d'Europa non c'è altro avvenire che l'unione”

Jean Monnet

P6_TA(2008)0493

“Legiferare meglio 2006” ai sensi dell'articolo 9 del protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità

Risoluzione del Parlamento europeo del 21 ottobre 2008 su “Legiferare meglio 2006” ai sensi dell'articolo 9 del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità (2008/2045(INI))

Il Parlamento europeo,

- vista la sua risoluzione del 4 settembre 2007 su “Legiferare meglio”: applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità - (13a relazione)¹,
 - vista la sua risoluzione del 4 settembre 2007 su “Legiferare meglio nell'Unione europea”²,
 - vista la sua risoluzione del 4 settembre 2007 sulla strategia per la semplificazione del contesto normativo³,
 - vista la sua risoluzione del 4 settembre 2007 sulle implicazioni istituzionali e giuridiche dell'impiego di strumenti normativi non vincolanti⁴,
 - vista la relazione della Commissione “Legiferare meglio 2006 - ai sensi dell'articolo 9 del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità - (14a relazione)” (COM(2007)0286),
 - vista la comunicazione della Commissione “Secondo esame strategico del programma Legiferare meglio nell'Unione europea” (COM(2008)0032),
 - visto il documento di lavoro della Commissione “Seconda relazione sullo stato di avanzamento della strategia per la semplificazione del contesto normativo” (COM(2008)0033),
 - vista la comunicazione della Commissione “Interventi rapidi per il 2008 destinati a ridurre gli oneri amministrativi nell'Unione europea” (COM(2008)0141),
 - visto il documento di lavoro della Commissione “Riduzione degli oneri amministrativi nell'Unione europea – Relazione sullo stato di avanzamento delle attività nel 2007 e prospettive per il 2008” (COM(2008)0035),
 - visto l'articolo 45 del suo regolamento,
 - visti la relazione della commissione giuridica e il parere della commissione per i problemi economici e monetari (A6-0355/2008),
- A. considerando che il quadro regolamentare nell'Unione europea deve ispirarsi a criteri di chiarezza e di efficacia,

¹ GU C 187 E del 24.7.2008, pag. 67.

² GU C 187 E del 24.7.2008, pag. 60.

³ GU C 187 E del 24.7.2008, pag. 72.

⁴ GU C 187 E del 24.7.2008, pag. 75.

- B. considerando che il miglioramento delle procedure normative può contribuire al raggiungimento degli obiettivi dell'Unione europea,
- C. considerando che i principi di sussidiarietà e di proporzionalità sono due principi cardine del diritto primario, che devono assolutamente essere rispettati nella misura in cui la Comunità non ha una competenza normativa esclusiva,
- D. considerando che la corretta applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità concorre in maniera fondamentale a consolidare l'autorità e l'efficacia della legislazione comunitaria e a rendere il processo decisionale più vicino ai cittadini, ottenendo così un maggiore consenso sull'Unione europea da parte della popolazione; che tali principi sono indispensabili a legittimare la fondatezza e il valore degli interventi comunitari, in quanto consentono agli Stati membri di esercitare la loro competenza legislativa in uno spirito di collaborazione fra i diversi livelli di governo e, pertanto, di rafforzare la certezza giuridica,
- E. considerando che lo sviluppo della normativa comunitaria è ad oggi subordinato all'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, i quali presuppongono la definizione di procedure di coordinamento con le autorità legislative, esecutive e giudiziarie sul piano nazionale al fine di garantire sia l'indispensabilità che la legittimità dell'azione dell'Unione europea,
- F. considerando che la Commissione si concentra su una serie di aspetti significativi volti a una migliore regolamentazione nell'Unione europea, quali le valutazioni d'impatto, la riduzione dei costi amministrativi e degli ostacoli inutili nonché la semplificazione, il miglioramento e l'aggiornamento delle norme vigenti,
- G. considerando che la Commissione, in proposito, attribuisce un ruolo importante all'instaurazione di un dialogo aperto con gli interlocutori sociali e con i legislatori nazionali,
- H. considerando che nella sua prima relazione sullo stato di avanzamento della strategia per la semplificazione del contesto normativo (COM(2006)0690), la Commissione aveva annunciato circa 50 iniziative di codifica per l'anno 2006 di cui soltanto 36 sono state effettivamente trasmesse al Parlamento e che a fronte delle 200 iniziative di codifica annunciate per il 2007 soltanto 21 sono state portate all'attenzione del legislatore,
- I. considerando che, nel suo programma modulato di semplificazione allegato alla succitata seconda relazione sullo stato di avanzamento della strategia per la semplificazione del contesto normativo, la Commissione reputa equivalenti la revisione e la rifusione degli atti in vigore su determinate materie (efficienza energetica degli edifici, aviazione civile, ecc.),
- J. considerando che la Commissione si è impegnata a presentare un programma d'azione inteso a ridurre del 25% entro il 2012 gli oneri amministrativi che gravano sulle imprese dell'Unione europea e che, a tale scopo, ha proposto una serie di interventi rapidi rivolti a diversi settori legislativi,
- 1. sostiene l'obiettivo della Commissione di migliorare la qualità della legislazione comunitaria e ridurre gli oneri legislativi, inclusa l'abolizione della legislazione che risulta inutile, ostacola la crescita e inibisce l'innovazione; sottolinea che in taluni settori servono sforzi ancor più grandi per garantire che si traggano i maggiori benefici economici dalla normativa sul mercato interno;

2. si pronuncia a favore di una normativa basata su principi e focalizzata sulla qualità anziché la quantità; considera il dibattito sul tema "legiferare meglio" una buona opportunità per riflettere su una legislazione intesa come processo per conseguire obiettivi politici chiaramente definiti, tramite il miglioramento della normativa comunitaria per favorire la crescita e l'occupazione e mediante l'impegno e il coinvolgimento di tutte le parti interessate in tutte le fasi del processo legislativo, dalla preparazione all'applicazione;
3. sottolinea l'importanza dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità nell'impegno a legiferare meglio, sia per ridurre gli oneri burocratici inutili per gli Stati membri e gli interessati sia per consentire ai cittadini europei di comprendere maggiormente le misure che in base ai due principi possono essere prese solo a livello comunitario;
4. sostiene gli sforzi profusi dalla Commissione nell'intento di semplificare l'acquis comunitario;
5. accoglie con favore il miglioramento delle procedure di consultazione delle parti interessate realizzato dalla Commissione in vista dell'elaborazione delle sue proposte legislative e prende atto delle reazioni generalmente favorevoli degli interessati in merito alle modalità di consultazione scelte dalla Commissione;
6. deplora che, malgrado il miglioramento delle procedure, la Commissione prosegua nella redazione di documenti diversi legati alle attività di semplificazione e al programma "Legiferare meglio" che comportano elenchi divergenti di iniziative di semplificazione, il che consente difficilmente di avere una visione d'insieme della sua strategia; insiste sulla necessità di evitare la proliferazione di tali documenti; invita la Commissione a redigere un unico documento annuale; sottolinea che le valutazioni politiche e la buona collaborazione devono aver luogo a livello dell'Unione europea, soprattutto attraverso l'impegno del Parlamento, del Consiglio e della Commissione;
7. considera che obiettive valutazioni d'impatto costituiscano uno strumento importante per valutare le proposte della Commissione e si esprime pertanto a favore di un controllo esterno e indipendente della realizzazione delle valutazioni d'impatto;
8. ritiene che le consultazioni e le valutazioni d'impatto siano fondamentali ai fini di una migliore redazione della legislazione comunitaria e che non debbano costituire un ulteriore onere burocratico né rappresentare ostacoli burocratici all'operato della Commissione, bensì aiutare a definire un solido quadro normativo che possa favorire la crescita nell'Unione europea;
9. ribadisce la necessità di compiere analisi dei costi e dei benefici che riflettano le strutture dei costi regolamentari all'atto della trasposizione delle direttive nel diritto nazionale e che modifichino il quadro regolamentare in cui operano le imprese e gli individui; è consapevole, tuttavia, che tali analisi non sostituiscono il dibattito politico sui pro e i contro di specifici atti legislativi;
10. è del parere che nel presentare emendamenti il Parlamento e il Consiglio debbano prendere in considerazione le proprie valutazioni d'impatto nonché quelle della Commissione al fine di migliorare la qualità della redazione legislativa;
11. considera inoltre che obiettive valutazioni d'impatto debbano basarsi anche su consultazioni ampie e tempestive delle parti interessate; chiede alla Commissione di includere nelle

valutazioni d'impatto un numero sufficiente di scenari e opzioni politiche (tra cui l'opzione che prevede l'assenza d'intervento, se necessario) che fungano da base per soluzioni sostenibili ed efficaci dal punto di vista dei costi;

12. auspica che l'inserimento di una previsione dei costi amministrativi nel quadro delle valutazioni d'impatto contribuirà a migliorarne la qualità;
13. sottolinea la rilevanza della valutazione politica effettuata a livello dell'Unione europea dalle istanze rappresentative dei cittadini, come il Parlamento europeo, o dalle collettività locali e sociali quali, rispettivamente, il Comitato delle regioni e il Comitato economico e sociale europeo;
14. esprime riserve sull'opportunità di incoraggiare l'autoregolamentazione e la coregolamentazione, le quali possono, in ultima analisi, sfociare in una "astinenza legislativa" tale da favorire unicamente i gruppi di pressione nonché i potenti attori della vita economica; condivide pertanto la conclusione della Commissione, secondo cui i regolamenti rappresentano tuttora la forma più semplice per conseguire gli obiettivi dell'Unione europea e apportare certezza giuridica alle imprese e ai cittadini; chiede alla Commissione di sviluppare un approccio più coerente in materia;
15. ribadisce che le misure non legislative dovrebbero rispettare l'equilibrio di potere e i rispettivi ruoli delle istituzioni; vuole contribuire in maniera saggia e coerente a tali misure, basandosi sull'esperienza; sottolinea la necessità che tali misure innovative godano di sostegno politico;
16. ritiene opportuno potenziare il sistema normativo formale dell'Unione europea secondo i termini raccolti nei trattati nonché evitare i possibili scogli per mezzo di norme informali non vincolanti;
17. si compiace delle iniziative adottate dalla Commissione allo scopo di porre fine al ritardo registrato nella traduzione dei testi in corso di codifica nelle nuove lingue ufficiali dell'Unione europea; deplora il fatto che la Commissione abbia trasmesso al Parlamento soltanto 36 proposte rispetto alle circa 50 iniziative di codifica annunciate per il 2006, e 21 proposte a fronte delle circa 200 iniziative annunciate per il 2007;
18. chiede alla Commissione di attenersi agli elenchi di codifica e rifusione pubblicati presentando al legislatore, laddove possibile, la totalità delle iniziative annunciate e giustificando eventuali omissioni; sottolinea che la buona volontà del Parlamento europeo è stata dimostrata dalla rifusione degli articoli 80 e 80 bis del suo regolamento, secondo cui è possibile sottoporre tali iniziative di semplificazione a una procedura di adozione più rapida e semplice;
19. rammenta altresì alla Commissione che le iniziative di codifica e rifusione sono adottate dal Parlamento entro tempi ragionevoli e che, se si dovessero registrare termini dilazionati per altre iniziative di semplificazione, il ritardo è da imputare al fatto che si tratta di ordinarie proposte legislative, sottoposte pertanto alla normale procedura di adozione e ai consueti termini;
20. conferma l'auspicio che la Commissione adotti la procedura di rifusione come tecnica legislativa ordinaria, anche quando viene proposta la "revisione" dei testi in vigore, al fine di disporre di una visione completa del testo per ogni singola iniziativa, ivi comprese le

modifiche puntuali, mediante indicazione esplicita delle parti nuove e delle parti rimaste inalterate;

21. chiede inoltre alla Commissione, nei casi in cui non sia possibile ricorrere alla rifusione, di adoperarsi affinché la tecnica legislativa ordinaria preveda la codificazione, entro un massimo di sei mesi, delle successive modifiche dell'atto legislativo in questione; reputa che, conformemente all'accordo interistituzionale "Legiferare meglio"¹, si potrebbero creare delle strutture specifiche di concerto con il Consiglio e la Commissione, che prevedano l'idonea partecipazione delle parti interessate al fine di promuovere la semplificazione;
22. rammenta che gli strumenti ambigui e inefficaci del diritto non vincolante possono produrre effetti negativi sull'evoluzione del diritto dell'Unione europea e sull'equilibrio interistituzionale, per cui andrebbero utilizzati solo in maniera molto oculata – nella misura in cui i trattati lo prevedono e comunque rispettando sempre la ripartizione delle competenze derivanti dal diritto primario –, e che in ogni caso la certezza giuridica deve essere garantita;
23. si compiace della decisione della Commissione di trasmettere direttamente ai parlamenti nazionali le sue nuove proposte e i documenti di consultazione per richiedere il loro parere nell'ambito della suddetta fase ascendente del diritto comunitario, precorrendo in tal modo le disposizioni del trattato di Lisbona; sostiene appieno l'importanza di tale forma di collaborazione ai fini del miglioramento della qualità e dell'applicazione della legislazione comunitaria, soprattutto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità;
24. ritiene che la trasposizione della legislazione comunitaria debba essere oggetto di un controllo serio e costruttivo così da evitare interpretazioni divergenti e un eccesso di regolamentazione; chiede alla Commissione di svolgere un ruolo attivo nella fase di trasposizione, unitamente ai supervisor e ai gruppi di esperti, su scala sia comunitaria sia nazionale, dal momento che analisi tempestive possono evitare ritardi e oneri inutili per le imprese; chiede alla Commissione che appuri quali ulteriori misure potrebbero essere prese per evitare un'eccessiva regolamentazione, fra cui l'introduzione del diritto di azione diretta da parte dei cittadini; sollecita "valutazioni di impatto e di verifica" che analizzino l'effettiva applicazione delle decisioni a livello nazionale e locale; sostiene un uso più appropriato dei regolamenti; suggerisce, ancora una volta, che il Parlamento metta a punto adeguate procedure di monitoraggio del processo di trasposizione in stretta collaborazione con i parlamenti nazionali;
25. considera necessaria l'elaborazione di un concetto comune delle condizioni stabilite dai principi di sussidiarietà e proporzionalità in vista del miglioramento dell'efficacia dei rapporti con i parlamenti nazionali; appoggia senza riserve l'iniziativa della Commissione relativa all'inserimento di una serie di questioni standard al fine di redigere, a tale proposito, le relazioni che accompagnano le proposte della Commissione, come indicato all'allegato 3 del documento di lavoro della Commissione (SEC(2007)0737);
26. si compiace della revisione dell'acquis comunitario in materia di diritto societario, contabilità e revisione contabile annunciata dalla Commissione e attende proposte concrete in merito quanto prima;

¹ GU C 321 del 31.12.2003, pag. 1.

27. ribadisce la necessità di ridurre gli oneri amministrativi inutili che gravano sulle imprese per adeguarsi agli obblighi di informazione previsti tanto dalla legislazione europea quanto dalle pertinenti disposizioni nazionali; sottolinea che l'obiettivo della Commissione di ridurre del 25% gli oneri amministrativi entro il 2012 deve essere un obiettivo netto, il che significa che le riduzioni ottenute in determinati settori non devono essere annullate da nuovi oneri amministrativi; sostiene la promozione dell'impiego delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione in questo settore; invita la Commissione a esaminare e a tentare di ridurre gli oneri amministrativi che potrebbero pesare su tutte le parti interessate e non soltanto sulle imprese;
28. sottolinea che nell'ambito dell'interazione della Commissione con i cittadini servono ulteriori sforzi di semplificazione, segnatamente in materia di appalti pubblici, servizi finanziari, programmi di ricerca, norme sugli aiuti di Stato e domande di sovvenzioni comunitarie;
29. rammenta l'importanza di un uso giudizioso delle "clausole di revisione" per garantire che la normativa resti pertinente;
30. conferma la propria disponibilità a mantenere e rafforzare la collaborazione con il Consiglio e la Commissione al fine di rispondere alle attese dei cittadini e delle imprese in materia di semplificazione della legislazione comunitaria, in particolare per quanto attiene alle proposte di interventi rapidi destinati a ridurre gli oneri amministrativi; sottolinea che il processo di semplificazione delle procedure decisionali mirante a ridurre la durata dei termini, deve in ogni caso rispettare le esigenze delle procedure previste dai trattati;
31. incarica il proprio Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio e alla Commissione nonché ai governi e ai parlamenti degli Stati membri.

Verso una nuova cultura della mobilità urbana

Risoluzione del Parlamento europeo del 9 luglio 2008 sul tema "Verso una nuova cultura della mobilità urbana" (2008/2041(INI))

Il Parlamento europeo,

- visto il Libro verde "Verso una nuova cultura della mobilità urbana" (COM(2007)0551),
- visto il Libro bianco "La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte" (COM(2001)0370),
- vista la comunicazione della Commissione "Mantenere l'Europa in movimento - Una mobilità sostenibile per il nostro continente - Riesame intermedio del Libro bianco sui trasporti pubblicato nel 2001 dalla Commissione europea" (COM(2006)0314),
- vista la comunicazione della Commissione "Una mobilità più sicura, più pulita e più efficiente a livello europeo: prima relazione sull'iniziativa 'automobile intelligente'"(COM(2007)0541),
- vista la comunicazione della Commissione "Un quadro normativo competitivo nel settore automobilistico per il XXI secolo - Posizione della Commissione sulla relazione finale del gruppo ad alto livello CARS 21 - Un contributo alla strategia dell'Unione europea per la crescita e l'occupazione" (COM(2007)0022),
- vista la comunicazione della Commissione sull'iniziativa "automobile intelligente" - "Sensibilizzazione all'uso delle TIC per dei veicoli più intelligenti, più sicuri e più puliti"(COM(2006)0059),
- vista la comunicazione della Commissione "La logistica delle merci in Europa - La chiave per una mobilità sostenibile" (COM(2006)0336),
- vista la comunicazione della Commissione "Piano di azione per la logistica del trasporto merci" (COM(2007)0607),
- vista la comunicazione della Commissione relativa ad "una Strategia tematica sull'ambiente urbano" (COM(2005)0718),
- viste le proposte e gli orientamenti della Commissione e i pareri del Parlamento europeo sui Fondi strutturali e sul Fondo di coesione nonché sul settimo programma quadro di ricerca,
- vista la proposta riveduta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla promozione di veicoli puliti e a basso consumo energetico nel trasporto su strada (COM(2007)0817),
- vista la sua risoluzione del 20 febbraio 2008, sull'input da dare al Consiglio di primavera 2008, sulla strategia di Lisbona¹,

¹ Testi approvati, P6_TA(2008)0057.

- vista la sua risoluzione del 12 luglio 2007 su "Mantenere l'Europa in movimento – una mobilità sostenibile per il nostro continente"¹,
 - vista la sua risoluzione del 15 gennaio 2008 su "CARS 21: Un quadro normativo competitivo nel settore automobilistico "²,
 - vista la sua risoluzione del 5 settembre 2007 sulla logistica delle merci in Europa – la chiave per una mobilità sostenibile ³,
 - vista la sua risoluzione del 26 settembre 2006 sulla strategia tematica sull'ambiente urbano⁴,
 - visto il parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema "Mobilità urbana",
 - visto l'articolo 45 del suo regolamento,
 - visti la relazione della commissione per i trasporti e il turismo e i pareri della commissione per l'ambiente, la sanità pubblica e la sicurezza alimentare e della commissione per lo sviluppo regionale (A6-0252/2008),
- A. considerando che i centri urbani (città e aree metropolitane) hanno da molteplici punti di vista una grande rilevanza per la vita dei cittadini UE; considerando che le città europee, malgrado la diversità delle loro strutture, sono confrontate con sfide e problemi analoghi legati all'inquinamento, alla congestione, al rumore e alla sicurezza stradale imputabili alla mobilità urbana malgrado la diversità delle loro strutture,
- B. considerando che vi è l'urgente necessità di una nuova impostazione e di concezioni innovative sulla mobilità nelle città in quanto il trasporto urbano contribuisce in modo fondamentale al cambiamento climatico, all'inquinamento e ad altri problemi ambientali nonché ai conseguenti effetti negativi sulla qualità della vita e sulla salute degli abitanti delle città; considerando che questi problemi devono essere affrontati perché qualsiasi strategia globale UE volta a combattere il cambiamento climatico e altri problemi ambientali sia coronata da successo,
- C. considerando che occorre valutare un'adeguata suddivisione dei compiti tra l'Unione europea e le aree urbane e i comuni, nel cui contesto l'Unione europea dovrebbe svolgere un ruolo chiaramente definito; considerando che in linea con il principio di una migliore regolamentazione e con i principi della sussidiarietà e della proporzionalità l'iniziativa comunitaria sulla mobilità urbana dovrebbe essere presa solo quando essa presenti un definito valore aggiunto europeo,
- D. considerando che i principi del mercato interno europeo devono trovare riscontro anche nella mobilità urbana,
- E. considerando che le città e i comuni europei dovrebbero essere in grado di scegliere tra una vasta gamma di strumenti flessibili in modo da poter predisporre un ventaglio di politiche calibrate per fornire soluzioni integrate, sostenibili, efficaci socialmente e economicamente

¹ Testi approvati, P6_TA(2007)0345.

² Testi approvati, P6_TA(2008)0007.

³ Testi approvati, P6_TA(2007)0375.

⁴ GU C 306 E del 15.12.2006, pag. 182.

redditizie per risolvere gli specifici problemi della mobilità; considerando che occorre puntare a soluzioni logistiche e ad uno spostamento verso modi di trasporto più sostenibili nell'ambito di tutti i modi e le aree di trasporto (pedoni, ciclisti, trasporti passeggeri pubblici e privati, distribuzione delle merci e servizi), per permettere una buona accessibilità ai centri cittadini e alleggerire i flussi del traffico, di grande importanza per i residenti, i visitatori, i pendolari, i produttori e i fornitori di beni e servizi, in particolare le PMI; considerando che occorre dare un'attenzione particolare all'interoperabilità degli strumenti selezionati in modo da consentire alle autorità in una fase successiva di applicare sanzioni alle violazioni connesse al traffico stradale nelle zone urbane su base transfrontaliera,

- F. considerando che la politica europea in materia di trasporti urbani dovrebbe tenere conto della coesione economica, sociale, territoriale e ambientale; considerando che occorre tenere conto specialmente delle condizioni e dei problemi particolari esistenti nei "nuovi" Stati membri,
- G. considerando che occorre tenere conto delle esigenze particolari dei lavoratori (pendolari), delle persone con mobilità ridotta, dei bambini (carrozine), dei meno abbienti e degli anziani; considerando che bisognerebbe ricordare che il rapido invecchiamento della popolazione europea porta a spostamenti demografici e a nuovi fabbisogni di mobilità nelle società;
- H. considerando fondamentale adottare una nuova ottica in materia di programmazione strategica della zone urbane, anticipando le sfide che nei prossimi decenni si presenteranno in campo ambientale, energetico e della mobilità,
- I. considerando che l'internalizzazione dei costi esterni è un importante passo sulla via della trasparenza dei costi nel settore dei trasporti; considerando che occorre valutare la possibilità di sovvenzionare in modo trasversale schemi di trasporto urbano sostenibile, onde garantire parità di trattamento tra il trasporto di merci e di passeggeri e tra le diverse modalità di trasporto; considerando che si devono avviare sforzi per sviluppare nuovi strumenti di finanziamento e per attivare meglio e più frequentemente gli strumenti di finanziamento esistenti, come i Fondi strutturali e di coesione, a favore di formule di mobilità urbana sostenibile,

Ruolo dell'Unione europea

- 1. accoglie con favore il suddetto Libro verde sui trasporti urbani in quanto base adatta per la discussione; accoglie inoltre con favore l'ampio coinvolgimento degli interessati nel processo di formazione delle posizioni e di formulazione delle future politiche dell'Unione europea in materia di trasporti urbani;
- 2. ritiene necessario definire nettamente gli ambiti di competenza dell'Unione europea in linea con i principi di proporzionalità e di sussidiarietà fissati nei trattati; riconosce il principio che le autorità locali sono libere di adottare le proprie politiche di mobilità purché esse non violino la pertinente legislazione nazionale e comunitaria; contemporaneamente si aspetta che, applicando i suddetti principi, gli Stati membri, le città e i comuni siano consapevoli della propria responsabilità per una migliore organizzazione e pianificazione della mobilità urbana; si rende conto tuttavia che un'azione concertata sulla mobilità urbana all'interno della Comunità può offrire un chiaro valore aggiunto;
- 3. ritiene che l'Unione europea debba definire una strategia generale sulla mobilità urbana

intesa a razionalizzare il ricorso all'automobile privata e a promuovere il passaggio verso modalità di trasporto sostenibili, sostenere gli impegni comunitari in materia di tutela ambientale e ridurre le emissioni di gas a effetto serra;

4. ritiene che nei seguenti settori sia necessario l'intervento a livello europeo e sollecita
 - lo sviluppo di un'impostazione di uno schema globale integrato in materia di mobilità urbana, che serva da quadro comune di riferimento per gli attori a livello europeo, nazionale, regionale e locale (comuni, cittadini, imprese e industrie); detto schema dovrebbe basarsi sui principi del mercato interno dell'Unione europea per la mobilità sostenibile e dovrebbe tenere conto della redditività delle città e dei suoi effetti sulla demografia (abbandono delle città); sottolinea che ciò dovrebbe rappresentare un chiaro incentivo per le città e per le zone urbane per redigere piani di mobilità urbana sostenibili (SUMP) integrati e comprensivi, ponendo l'enfasi su una programmazione cittadina e spaziale di lungo termine; in tale contesto invita la Commissione a esaminare come sia possibile collegare i SUMP ai progetti dell'Unione europea di cofinanziamento dei progetti di trasporto nelle città con più di 100 000 abitanti e alla legislazione, alle decisioni e agli obiettivi dell'Unione europea relativi alla riduzione degli incidenti, delle emissioni di CO₂, delle emissioni locali di gas e del rumore,
 - la raccolta di dati affidabili e comparabili su tutti gli aspetti della mobilità urbana e metropolitana tenendo in conto i cambiamenti futuri delle condizioni quadro (per esempio l'evoluzione demografica, la crescita economica, i cambiamenti climatici),
 - un inventario delle regolamentazioni comunitarie oggi vigenti riguardanti in modo diretto o indiretto la mobilità urbana, al fine di esaminare le eventuali possibilità di miglioramento e semplificazione,
 - una valutazione dell'attuazione e applicazione da parte degli Stati membri della legislazione europea che incide sui trasporti urbani, in particolare sul trasporto pubblico passeggeri,
 - un inventario delle iniziative locali adottate per rispondere a tutta una serie di questioni elencate nel Libro verde (ad esempio riguardanti i pedaggi, le "zone urbane pulite", la sicurezza nei trasporti pubblici, la normativa a protezione dei ciclisti ecc.); auspica che tale inventario costituisca la base per uno scambio delle migliori pratiche nei settori in questione,
 - il monitoraggio delle misure locali sull'accesso ai centri cittadini onde evitare nuovi ostacoli commerciali in seno al mercato interno UE,
 - la creazione di una "Piattaforma europea per la mobilità urbana" o qualsiasi altro forum efficace che riunisca, in maniera comprensibile, tutti i dati, le prassi eccellenti e le informazioni di politica della mobilità urbana, per garantire ai cittadini e ai responsabili politici un accesso agevole a informazioni essenziali necessarie per l'elaborazione di politiche in materia di mobilità urbana; sottolinea che una siffatta piattaforma dovrebbe attingere quanto più possibile da banche dati, risolse e istituzioni esistenti, onde evitare oneri burocratici,
 - la valutazione dei costi esterni dei diversi vettori stradali e una verifica delle possibilità di internalizzarli;
5. chiede la collaborazione della Commissione con gli Stati membri onde superare gli ostacoli ai progetti urbanistici, evitando tuttavia di proporre una legislazione UE, suscettibile di limitare la flessibilità locale richiesta per risolvere i problemi della mobilità;

Legislazione

6. ritiene necessario che l'Unione europea tenga in considerazione le esigenze specifiche dei trasporti urbani in tutti i settori politici in cui può intervenire come legislatore (per esempio: politica di bilancio, politica ambientale, politica sociale e occupazionale, politica della concorrenza, politica industriale, politica regionale e di coesione, politica dei trasporti e della sicurezza stradale, e politica energetica);

Standardizzazione e armonizzazione

7. chiede l'introduzione di regolamentazioni e/o orientamenti europei specifici in materia di standardizzazione e armonizzazione, specialmente per quanto riguarda:
 - la concezione e il funzionamento delle zone verdi e dei pedaggi; ritiene che la decisione sull'introduzione di queste misure dovrebbe essere presa a livello locale tenendo conto delle specifiche situazioni di ogni conurbazione; considerando che in base ai principi del mercato interno UE, occorre dare un'attenzione particolare alla loro struttura interoperabile in modo da consentire un flusso di traffico agevole e da evitare l'adozione di iniziative divergenti in diversi Stati membri,
 - i requisiti tecnici e organizzativi per l'interoperabilità dei diversi vettori di trasporto, sia di passeggeri che di merci,
 - la mobilità dei portatori di disabilità, degli anziani, delle persone con figli in tenera età e delle persone socialmente più vulnerabili,
 - il miglioramento della sicurezza stradale secondo la legislazione europea e nazionale,
 - l'accessibilità e l'interoperabilità delle tecnologie ITS per il loro uso in tutta l'Unione europea.

Diffusione e scambio delle prassi migliori

8. esige inoltre misure mirate ai fini della promozione dello scambio di prassi migliori, specialmente per quanto riguarda:
 - l'utilizzazione ottimale delle infrastrutture esistenti, per esempio con schemi flessibili dell'utilizzazione della rete viaria,
 - l'adozione di soluzioni di trasporto multimodale e mobilità (strada, rotaia, vie navigabili),
 - biglietteria e sistemi di fatturazione integrati che semplificano l'accesso a modi diversi di trasporto e le soluzioni co-modalità,
 - l'elaborazione di piani su misura di mobilità sostenibile e di misure di sostegno nella programmazione territoriale e urbana ("città delle brevi distanze"), coinvolgendo fin dall'inizio tutte le parti interessate,
 - orientamenti per garantire la cooperazione interagenzie fra tutti i dipartimenti governativi locali e regionali e le società di utilità pubblica al momento di programmare piani regolatori delle zone urbane,
 - soluzioni innovative per un trasporto efficiente delle merci, in particolare per la distribuzione minuta delle merci all'interno delle città, che comprendano impianti sicuri di carico e scarico e che facilitino la gestione dell'"ultimo miglio",

- servizi di trasporto sostenibili destinati alla mobilità dei turisti nelle aree urbane e suburbane,
 - orientamenti per una politica in materia di appalti pubblici ecologicamente consapevole,
 - miglioramento dei trasporti pubblici puliti di passeggeri incentrato sull'efficienza, la convenienza, la riduzione delle emissioni e l'accessibilità, anche per i disabili e le persone a mobilità ridotta, nonché sulla sicurezza,
 - la promozione di catene di mobilità sostenibile: percorso a piedi - bicicletta - car-sharing - car-pooling - taxi - mobilità collettiva/pubblica,
 - la migliore organizzazione dei trasporti a breve raggio,
 - misure di gestione del traffico per ottimizzare la logistica e la gestione della mobilità a favore della riduzione e/o dell'abbandono dei trasporti, per esempio il telelavoro o orari flessibili di lavoro e di apertura delle scuole,
 - le misure intese a promuovere la mobilità virtuale, quali ad esempio l'e-learning, l'e-banking, i teleacquisti e le teleconferenze,
 - l'introduzione di zone ecologiche e di sistemi di pedaggio;
 - politiche e pratiche in materia di parcheggi come l'introduzione di sistemi di guida al parcheggio,
 - il miglioramento e la diffusione dell'applicazione di sistemi di trasporto intelligenti (STI);
9. chiede la più ampia diffusione possibile dei dati concernenti questioni che incidono sulla mobilità urbana, come le statistiche Eurostat e CARE (base di dati comunitaria sugli incidenti stradali in Europa); chiede che venga aperto l'accesso alla base di dati CARE , il che costituirebbe un importante strumento per lo scambio di informazioni e conoscenze tecniche tra gli operatori del settore dei trasporti;
10. invita la Commissione a assistere le autorità locali promuovendo progetti pilota e sperimentali riguardanti in particolare l'applicazione di un approccio integrato nelle questioni attinenti alla mobilità urbana, nonché fornendo assistenza per studi di pianificazione urbana;

Ricerca e sviluppo

11. sottolinea la necessità della ricerca e dello sviluppo nel campo del trasporto sostenibile, in particolare la necessità di promuovere il progresso tecnologico nello sviluppo di tecnologie pulite per gli autoveicoli; invita la Commissione e il Consiglio a investire in sistemi di trasporto urbano puliti, più efficienti, orientati ai consumatori e sicuri e ad adottare misure per creare un mercato per tali sistemi;
12. sottolinea che l'Unione europea deve svolgere un ruolo nello sviluppo e nella promozione dei sistemi di trasporto intelligente e nel finanziamento di tecnologie innovative, in quanto possono fornire un contributo significativo ad esempio al miglioramento della sicurezza stradale e del flusso del traffico e all'efficienza logistica; ritiene pertanto che dovrebbe essere promosso l'ulteriore sviluppo e soprattutto la crescente adozione degli STI nell'Unione europea;
13. invita la Commissione a redigere elenchi accessibili e compatibili dei progetti di ricerca e sviluppo in materia di mobilità urbana nel contesto dei vari programmi quadro dell'Unione

europea, segnalando esempi pratici;

Coordinamento tra le autorità

14. sottolinea che lo scambio delle migliori pratiche per quanto concerne la gestione e un migliore coordinamento della mobilità è essenziale per migliorare i trasporti e la mobilità urbani, in quanto stanno evidenziandosi carenze come la mancanza di un'adeguata attribuzione delle responsabilità, l'assenza di coordinamento tra le varie autorità locali, regionali e nazionali, un coordinamento insufficiente nella pianificazione dei sistemi di trasporto urbani, suburbani e rurali; fa presente che un insufficiente coordinamento tra enti locali determina maggiori costi di consegna, aumento del traffico e quindi più inquinamento;
15. sollecita un migliore coordinamento tra enti locali vicini per assicurare un certo grado di coerenza ai fini di uno sviluppo sostenibile e armonioso delle infrastrutture di trasporto locali e regionali, come pure nelle zone transfrontaliere e altrove;

Approccio integrato

16. reputa necessario che lo sviluppo urbano e la pianificazione urbanistica procedano in maniera integrata, tenendo conto delle attuali e future necessità di trasporto urbano; ritiene altresì che vada privilegiata, nell'ambito dello sviluppo e l'ammodernamento delle grandi città, l'introduzione di collegamenti ferroviari veloci tra i centri cittadini e i terminali fluviali, ferroviari e aeroportuali e in particolare con le regioni periferiche;
17. rammenta che, data l'urbanizzazione sempre più rapida, occorre prestare maggiore attenzione alle periferie e alle conurbazioni;

Responsabilità dei singoli

18. sottolinea la responsabilità individuale dei cittadini e ritiene necessario incoraggiarli a soppesare con spirito critico il loro comportamento come utenti della strada e se possibile a partecipare attivamente ai forum locali sulla mobilità urbana; ritiene che quasi tutti i cittadini possono modificare le proprie abitudini, ad esempio per quanto riguarda l'uso dell'auto privata e di mezzi di trasporto alternativi (pedonale, bicicletta o trasporti pubblici) dando quindi il proprio contributo individuale per migliorare la pulizia e la qualità della vita delle zone urbane; chiede che le autorità nazionali, regionali e locali offrano opzioni alternative di mobilità per facilitare questi cambiamenti; invita inoltre le autorità europee, nazionali, regionali e locali a incrementare campagne di informazione e di educazione per sensibilizzare i cittadini sul proprio comportamento relativamente alla mobilità; sottolinea l'importanza particolare delle campagne educative per i più giovani;
19. sottolinea in tale contesto l'importanza del crescente successo della "Giornata senza macchine" nell'ambito della settimana della mobilità indetta dall'Unione europea; constata che nel 2007 1 909 città di 23 Stati membri hanno partecipato a questa iniziativa; invita la Commissione e gli Stati membri a continuare a incoraggiare l'iniziativa e a diffonderla ulteriormente;
20. considera necessario procedere a uno studio che analizzi in dettaglio i dati e chiarisca tutti gli aspetti del comportamento e delle scelte dei cittadini in fatto di mobilità urbana (trasporto individuale/trasporto pubblico); chiede che vengano raccolti nuovi dati su base

normalizzata per quanto riguarda le questioni meno studiate, come il comportamento dei pedoni e dei ciclisti e le motivazioni che inducono i cittadini a preferire determinati modi di trasporto ad altri;

Finanziamento

21. ritiene che l'Unione europea può fornire un importante contributo al finanziamento di misure nel settore dei trasporti urbani di passeggeri e merci, per esempio con mezzi dei Fondi strutturali e di coesione, e sollecita la Commissione ad onorare le proprie responsabilità in materia; evidenzia, in relazione alle misure prescritte dalla legislazione comunitaria in materia di ambiente e trasporti, le responsabilità degli Stati membri a livello di finanziamento;
22. invita la Commissione ad elaborare specifici strumenti di economia di mercato che creino un contesto generale equilibrato, per rendere possibile la mobilità sostenibile nei centri urbani;
23. chiede che, nel contesto del prossimo riesame del bilancio, in futuro il finanziamento di progetti con fondi dell'Unione europea sia vincolato più rigidamente a condizioni e requisiti relativi ai trasporti sostenibili e alla protezione ambientale e ritiene che ciò rappresenti uno strumento adatto ai fini della promozione di concezioni di trasporto compatibile con l'ambiente e accessibile a tutti;
24. sollecita la Commissione a impegnarsi da sola o ad esempio d'intesa con la Banca europea per gli investimenti, per esaminare le possibilità attuali e future di finanziamento dei trasporti urbani; propone di redigere una guida esauriente che fissi in modo sistematico tutti i finanziamenti disponibili per i trasporti urbani; sollecita inoltre la Commissione a verificare la questione delle sovvenzioni trasversali nel settore dei trasporti per garantire un trattamento equo tra tutti i modi di trasporto e tra i trasporti passeggeri e i trasporti di merci; inoltre dovrebbero essere valutati tutti gli aspetti del partenariato pubblico, privato e il loro possibile contributo a concetti sostenibili di mobilità urbana;
25. invita il suo Ufficio di presidenza e i suoi servizi a dare l'esempio dando attuazione alle decisioni del Parlamento e promuovendo misure di gestione della mobilità per i deputati, il personale e i visitatori, allo scopo di inserire la mobilità sostenibile nel campo di applicazione del regolamento EMAS del Parlamento;
o
o o
26. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio e alla Commissione.

**VERSIONE CONSOLIDATA DEL TRATTATO
SULL'UNIONE EUROPEA**

Articolo 5
(ex articolo 5 del TUE)

1. La delimitazione delle competenze dell'Unione si fonda sul principio di attribuzione. L'esercizio delle competenze dell'Unione si fonda sui principi di sussidiarietà e proporzionalità.

2. In virtù del principio di attribuzione, l'Unione agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei trattati per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti. Qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei trattati appartiene agli Stati membri.

3. In virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione.

Le istituzioni dell'Unione applicano il principio di sussidiarietà conformemente al protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. I parlamenti nazionali vigilano sul rispetto del principio di sussidiarietà secondo la procedura prevista in detto protocollo.

4. In virtù del principio di proporzionalità, il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei trattati.

Le istituzioni dell'Unione applicano il principio di proporzionalità conformemente al protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

Articolo 12

I parlamenti nazionali contribuiscono attivamente al buon funzionamento dell'Unione:

- a) venendo informati dalle istituzioni dell'Unione e ricevendo i progetti di atti legislativi dell'Unione in conformità del protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea;
- b) vigilando sul rispetto del principio di sussidiarietà secondo le procedure previste dal protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità;
- c) partecipando, nell'ambito dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, ai meccanismi di valutazione ai fini dell'attuazione delle politiche dell'Unione in tale settore, in conformità dell'articolo 70 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, ed essendo associati al controllo politico di Europol e alla valutazione delle attività di Eurojust, in conformità degli articoli 88 e 85 di detto trattato;
- d) partecipando alle procedure di revisione dei trattati in conformità dell'articolo 48 del presente trattato;
- e) venendo informati delle domande di adesione all'Unione in conformità dell'articolo 49 del presente trattato;
- f) partecipando alla cooperazione interparlamentare tra parlamenti nazionali e con il Parlamento europeo in conformità del protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea.

Articolo 352
(ex articolo 308 del TCE)

1. Se un'azione dell'Unione appare necessaria, nel quadro delle politiche definite dai trattati, per realizzare uno degli obiettivi di cui ai trattati senza che questi ultimi abbiano previsto i poteri di azione richiesti a tal fine, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo, adotta le disposizioni appropriate. Allorché adotta le disposizioni in questione secondo una procedura legislativa speciale, il Consiglio delibera altresì all'unanimità su proposta della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo.
2. La Commissione, nel quadro della procedura di controllo del principio di sussidiarietà di cui all'articolo 5, paragrafo 3 del trattato sull'Unione europea, richiama l'attenzione dei parlamenti nazionali sulle proposte fondate sul presente articolo.
3. Le misure fondate sul presente articolo non possono comportare un'armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri nei casi in cui i trattati la escludono.
4. Il presente articolo non può servire di base per il conseguimento di obiettivi riguardanti la politica estera e di sicurezza comune e qualsiasi atto adottato a norma del presente articolo rispetta i limiti previsti nell'articolo 40, secondo comma, del trattato sull'Unione europea.

PROTOCOLLO (n. 1)

SUL RUOLO DEI PARLAMENTI NAZIONALI NELL'UNIONE EUROPEA

LE ALTE PARTI CONTRAENTI,

RICORDANDO che il modo in cui i parlamenti nazionali effettuano il controllo sui rispettivi governi relativamente alle attività dell'Unione europea è una questione disciplinata dall'ordinamento e dalla prassi costituzionali propri di ciascuno Stato membro;

DESIDEROSE di incoraggiare una maggiore partecipazione dei parlamenti nazionali alle attività dell'Unione europea e di potenziarne la capacità di esprimere i loro pareri su progetti di atti legislativi dell'Unione europea e su altri problemi che rivestano per loro un particolare interesse,

HANNO CONVENUTO le disposizioni seguenti, che sono allegate al trattato sull'Unione europea, al trattato sul funzionamento dell'Unione europea e al trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica:

TITOLO I

COMUNICAZIONE DI INFORMAZIONI AI PARLAMENTI NAZIONALI

Articolo 1

I documenti di consultazione redatti dalla Commissione (libri verdi, libri bianchi e comunicazioni) sono inviati direttamente dalla Commissione ai parlamenti nazionali all'atto della pubblicazione. La Commissione trasmette inoltre ai parlamenti nazionali il programma legislativo annuale e gli altri strumenti di programmazione legislativa o di strategia politica nello stesso momento in cui li trasmette al Parlamento europeo e al Consiglio.

Articolo 2

I progetti di atti legislativi indirizzati al Parlamento europeo e al Consiglio sono trasmessi ai parlamenti nazionali.

Ai fini del presente protocollo, per "progetto di atto legislativo" si intende la proposta della Commissione, l'iniziativa di un gruppo di Stati membri, l'iniziativa del Parlamento europeo, la richiesta della Corte di giustizia, la raccomandazione della Banca centrale europea e la richiesta della Banca europea per gli investimenti, intese all'adozione di un atto legislativo.

I progetti di atti legislativi presentati dalla Commissione sono trasmessi ai parlamenti nazionali direttamente dalla Commissione, nello stesso momento in cui sono trasmessi al Parlamento europeo e al Consiglio.

I progetti di atti legislativi presentati dal Parlamento europeo sono trasmessi ai parlamenti nazionali direttamente dal Parlamento europeo.

I progetti di atti legislativi presentati da un gruppo di Stati membri, dalla Corte di giustizia, dalla Banca centrale europea o dalla Banca europea per gli investimenti sono trasmessi ai parlamenti nazionali dal Consiglio.

Articolo 3

I parlamenti nazionali possono inviare ai presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione un parere motivato in merito alla conformità di un progetto di atto legislativo al principio di sussidiarietà, secondo la procedura prevista dal protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

Se il progetto di atto legislativo è stato presentato da un gruppo di Stati membri, il presidente del Consiglio trasmette il parere o i pareri motivati ai governi di tali Stati membri.

Se il progetto di atto legislativo è stato presentato dalla Corte di giustizia, dalla Banca centrale europea o dalla Banca europea per gli investimenti, il presidente del Consiglio trasmette il parere o i pareri motivati all'istituzione o organo interessato.

Articolo 4

Un periodo di otto settimane intercorre tra la data in cui si mette a disposizione dei parlamenti nazionali, nelle lingue ufficiali dell'Unione, un progetto di atto legislativo e la data in cui questo è iscritto all'ordine del giorno provvisorio del Consiglio ai fini della sua adozione o dell'adozione di una posizione nel quadro di una procedura legislativa. In caso di urgenza sono ammesse eccezioni le cui motivazioni sono riportate nell'atto o nella posizione del Consiglio. Salvo in casi urgenti debitamente motivati, nel corso di queste otto settimane non può essere constatato alcun accordo riguardante il progetto di atto legislativo. Salvo nei casi urgenti debitamente motivati, tra l'iscrizione di un progetto di atto legislativo all'ordine del giorno provvisorio del Consiglio e l'adozione di una posizione devono trascorrere dieci giorni.

Articolo 5

Gli ordini del giorno e i risultati delle sessioni del Consiglio, compresi i processi verbali delle sessioni nelle quali il Consiglio delibera su progetti di atti legislativi, sono trasmessi direttamente ai parlamenti nazionali nello stesso momento in cui sono comunicati ai governi degli Stati membri.

Articolo 6

Qualora il Consiglio europeo intenda ricorrere all'articolo 48, paragrafo 7, primo o secondo comma, del trattato sull'Unione europea, i parlamenti nazionali sono informati dell'iniziativa del Consiglio europeo almeno sei mesi prima che sia adottata una decisione.

Articolo 7

La Corte dei conti trasmette a titolo informativo la relazione annuale ai parlamenti nazionali nello stesso momento in cui la trasmette al Parlamento europeo e al Consiglio.

Articolo 8

Quando il sistema parlamentare nazionale non è monocamerale, gli articoli da 1 a 7 si applicano alle camere che lo compongono.

TITOLO II

COOPERAZIONE INTERPARLAMENTARE

Articolo 9

Il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali definiscono insieme l'organizzazione e la promozione di una cooperazione interparlamentare efficace e regolare in seno all'Unione.

Articolo 10

Una conferenza degli organi parlamentari specializzati per gli affari dell'Unione può sottoporre all'attenzione del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione i contributi che ritiene utili. La conferenza promuove inoltre lo scambio di informazioni e buone prassi tra i parlamenti nazionali e il Parlamento europeo, e tra le loro commissioni specializzate. Può altresì organizzare conferenze interparlamentari su temi specifici, in particolare per discutere su argomenti che rientrano nella politica estera e di sicurezza comune, compresa la politica di sicurezza e di difesa comune. I contributi della conferenza non vincolano i parlamenti nazionali e non pregiudicano la loro posizione.

PROTOCOLLO (n. 2)

**SULL'APPLICAZIONE DEI PRINCIPI DI SUSSIDIARIETÀ
E DI PROPORZIONALITÀ**

LE ALTE PARTI CONTRAENTI,

DESIDEROSE di garantire che le decisioni siano prese il più possibile vicino ai cittadini dell'Unione;

DETERMINATE a fissare le condizioni dell'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità sanciti nell'articolo 5 del trattato sull'Unione europea e ad istituire un sistema di controllo dell'applicazione di detti principi,

HANNO CONVENUTO le disposizioni seguenti, che sono allegate al trattato sull'Unione europea e al trattato sul funzionamento dell'Unione europea:

Articolo 1

Ciascuna istituzione vigila in modo continuo sul rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità definiti nell'articolo 5 del trattato sull'Unione europea.

Articolo 2

Prima di proporre un atto legislativo, la Commissione effettua ampie consultazioni. Tali consultazioni devono tener conto, se del caso, della dimensione regionale e locale delle azioni previste. Nei casi di straordinaria urgenza, la Commissione non procede a dette consultazioni. Essa motiva la decisione nella proposta.

Articolo 3

Ai fini del presente protocollo, per "progetto di atto legislativo" si intende la proposta della Commissione, l'iniziativa di un gruppo di Stati membri, l'iniziativa del Parlamento europeo, la richiesta della Corte di giustizia, la raccomandazione della Banca centrale europea e la richiesta della Banca europea per gli investimenti, intese all'adozione di un atto legislativo.

Articolo 4

La Commissione trasmette i progetti di atti legislativi e i progetti modificati ai parlamenti nazionali nello stesso momento in cui li trasmette al legislatore dell'Unione.

Il Parlamento europeo trasmette i suoi progetti di atti legislativi e i progetti modificati ai parlamenti nazionali.

Il Consiglio trasmette i progetti di atti legislativi presentati da un gruppo di Stati membri, dalla Corte di giustizia, dalla Banca centrale europea o dalla Banca europea per gli investimenti, e i progetti modificati, ai parlamenti nazionali.

Non appena adottate, le risoluzioni legislative del Parlamento europeo e le posizioni del Consiglio sono da loro trasmesse ai parlamenti nazionali.

Articolo 5

I progetti di atti legislativi sono motivati con riguardo ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità. Ogni progetto di atto legislativo dovrebbe essere accompagnato da una scheda contenente elementi circostanziati che consentano di valutare il rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. Tale scheda dovrebbe fornire elementi che consentano di valutarne l'impatto finanziario e le conseguenze, quando si tratta di una direttiva, sulla regolamentazione che sarà attuata dagli Stati membri, ivi compresa, se del caso, la legislazione regionale. Le ragioni che hanno portato a concludere che un obiettivo dell'Unione può essere conseguito meglio a livello di quest'ultima sono confortate da indicatori qualitativi e, ove possibile, quantitativi. I progetti di atti legislativi tengono conto della necessità che gli oneri, siano essi finanziari o amministrativi, che ricadono sull'Unione, sui governi nazionali, sugli enti regionali o locali, sugli operatori economici e sui cittadini siano il meno gravosi possibile e commisurati all'obiettivo da conseguire.

Articolo 6

Ciascuno dei parlamenti nazionali o ciascuna camera di uno di questi parlamenti può, entro un termine di otto settimane a decorrere dalla data di trasmissione di un progetto di atto legislativo nelle lingue ufficiali dell'Unione, inviare ai presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione un parere motivato che espone le ragioni per le quali ritiene che il progetto in causa non sia conforme al principio di sussidiarietà. Spetta a ciascun parlamento nazionale o a ciascuna camera dei parlamenti nazionali consultare all'occorrenza i parlamenti regionali con poteri legislativi.

Se il progetto di atto legislativo è stato presentato da un gruppo di Stati membri, il presidente del Consiglio trasmette il parere ai governi di tali Stati membri.

Se il progetto di atto legislativo è stato presentato dalla Corte di giustizia, dalla Banca centrale europea o dalla Banca europea per gli investimenti, il presidente del Consiglio trasmette il parere all'istituzione o organo interessato.

Articolo 7

1. Il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione e, se del caso, il gruppo di Stati membri, la Corte di giustizia, la Banca centrale europea o la Banca europea per gli investimenti, ove il progetto di atto legislativo sia stato presentato da essi, tengono conto dei pareri motivati trasmessi dai parlamenti nazionali o da ciascuna camera di uno di tali parlamenti.

Ciascun parlamento nazionale dispone di due voti, ripartiti in funzione del sistema parlamentare nazionale. In un sistema parlamentare nazionale bicamerale, ciascuna delle due camere dispone di un voto.

2. Qualora i pareri motivati sul mancato rispetto del principio di sussidiarietà da parte di un progetto di atto legislativo rappresentino almeno un terzo dell'insieme dei voti attribuiti ai parlamenti nazionali conformemente al paragrafo 1, secondo comma, il progetto deve essere riesaminato. Tale soglia è pari a un quarto qualora si tratti di un progetto di atto legislativo presentato sulla base dell'articolo 76 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea riguardante lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

Al termine di tale riesame, la Commissione o, se del caso, il gruppo di Stati membri, il Parlamento europeo, la Corte di giustizia, la Banca centrale europea o la Banca europea per gli investimenti, se il progetto di atto legislativo è stato presentato da essi, può decidere di mantenere il progetto, di modificarlo o di ritirarlo. Tale decisione deve essere motivata.

3. Inoltre, secondo la procedura legislativa ordinaria, qualora i pareri motivati sul mancato rispetto del principio di sussidiarietà da parte di una proposta di atto legislativo rappresentino almeno la maggioranza semplice dei voti attribuiti ai parlamenti nazionali conformemente al paragrafo 1, secondo comma, la proposta è riesaminata. Al termine di tale riesame, la Commissione può decidere di mantenere la proposta, di modificarla o di ritirarla.

Qualora scelga di mantenerla, la Commissione spiega, in un parere motivato, perché ritiene la proposta conforme al principio di sussidiarietà. Tale parere motivato e i pareri motivati dei parlamenti nazionali sono sottoposti al legislatore dell'Unione affinché ne tenga conto nella procedura:

- a) prima della conclusione della prima lettura, il legislatore (Parlamento europeo e Consiglio) esamina la compatibilità della proposta legislativa con il principio di sussidiarietà, tenendo particolarmente conto delle ragioni espresse e condivise dalla maggioranza dei parlamenti nazionali, nonché del parere motivato della Commissione;
- b) se, a maggioranza del 55% dei membri del Consiglio o a maggioranza dei voti espressi in sede di Parlamento europeo, il legislatore ritiene che la proposta non sia compatibile con il principio di sussidiarietà, la proposta legislativa non forma oggetto di ulteriore esame.

Articolo 8

La Corte di giustizia dell'Unione europea è competente a pronunciarsi sui ricorsi per violazione, mediante un atto legislativo, del principio di sussidiarietà proposti secondo le modalità previste all'articolo 263 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea da uno Stato membro, o trasmessi da quest'ultimo in conformità con il rispettivo ordinamento giuridico interno a nome del suo parlamento nazionale o di una camera di detto parlamento nazionale.

In conformità alle modalità previste dallo stesso articolo, tali ricorsi possono essere proposti anche dal Comitato delle regioni avverso atti legislativi per l'adozione dei quali il trattato sul funzionamento dell'Unione europea richiede la sua consultazione.

Articolo 9

La Commissione presenta al Consiglio europeo, al Parlamento europeo, al Consiglio e ai parlamenti nazionali una relazione annuale circa l'applicazione dell'articolo 5 del trattato sull'Unione europea. La relazione annuale deve anche essere inviata al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni.