



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 30.11.2000
COM(2000) 772 definitivo

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE
AL CONSIGLIO EUROPEO**

LEGIFERARE MEGLIO 2000
(conformemente all'articolo 9 del Protocollo del Trattato CE sull'applicazione dei
principi di sussidiarietà e di proporzionalità)

INDICE

1.	Una legislazione adeguata ed efficace.....	4
1.1.	Il principio di sussidiarietà.....	4
1.1.1.	Un'azione di grande portata per realizzare gli obiettivi del Trattato	4
1.1.2.	Un'azione più efficace a livello comunitario.....	5
1.1.3.	Un'azione transnazionale.....	6
1.2.	Proporzionalità	7
1.3.	La Società civile : un partner indispensabile	8
1.4.	Adeguamento dell'azione comunitaria.....	10
2.	Una legislazione di qualità.....	11
2.1.	La consolidazione costitutiva, la codificazione dichiarativa e la rifusione	11
2.2.	La qualità redazionale.....	12
2.3.	La semplificazione	12
	ALLEGATO.....	15
	<u>La motivazione degli atti</u>	15
I.	Rimediare alle carenze e promuovere soluzioni positive	15
II.	La motivazione della sussidiarietà: alcune formule adeguate.....	17
III.	La sussidiarietà: una dimensione internazionale.....	20

Introduzione

Presentando questa relazione per l'anno 2000, la Commissione intende porre l'accento sull'applicazione del principio di sussidiarietà, che è rafforzato rispetto all'anno precedente per due motivi:

- da un lato uno sforzo obiettivo della Commissione per esplorare tutte le piste della sussidiarietà
- dall'altro, le riflessioni presentate da alcuni Stati membri e dal Parlamento europeo sulle relazioni 1998 e 1999.

Sul piano normativo, l'articolo 5 del Trattato CE è ormai completato da un Protocollo in materia di sussidiarietà e di proporzionalità. La prossima adozione di una Carta dei diritti fondamentali, che garantisce il rispetto delle diversità, esige che si dedichi maggiore attenzione alla sussidiarietà. L'insieme di tali disposizioni, unito agli accordi interistituzionali vigenti, hanno consentito di migliorare le iniziative della Commissione volte a un migliore rispetto di questo principio. D'altro canto, come ricordava il Parlamento europeo nelle sue risoluzioni sulle relazioni Legiferare meglio, il principio di sussidiarietà è una norma giuridica vincolante, che non ostacola il legittimo esercizio delle competenze dell'Unione.

La relazione Legiferare meglio 2000 attribuisce una posizione predominante all'esame dell'applicazione pratica di questo principio, anche attraverso esempi di formule di motivazione contenute in proposte legislative, senza dimenticare tuttavia il principio di proporzionalità, la qualità dei testi legislativi e la loro codificazione e semplificazione, che risultano indispensabili per disporre di un sistema normativo più facilmente comprensibile per gli operatori.

La necessità di pervenire ad un'utilizzazione equilibrata di questo principio è posta inoltre in evidenza da numerosi Stati membri, dal Parlamento europeo nella discussione relativa alle relazioni Legiferare meglio 1998 e 1999, dal Comitato delle regioni e dal Comitato economico e sociale, nonché dalla stessa Commissione nei suoi documenti sull'ampliamento. Quest'ultimo evento rafforza la necessità di un'applicazione rigida del principio di sussidiarietà di fronte a una società ancora più differenziata dell'attuale e allo sviluppo di nuove politiche volte a favorire l'integrazione dei nuovi membri.

D'altra parte, in alcuni settori per i quali il Trattato di Amsterdam introduce nuove responsabilità (ad esempio in materia di creazione di uno spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia, nel settore sociale e in quello della non discriminazione) è necessario esercitare una "sussidiarietà attiva" che consenta di realizzare i nuovi obiettivi del Trattato. In altri settori, la Commissione ricerca una maggiore cooperazione con gli Stati membri, con i poteri locali e regionali e con la società civile, che consenta l'utilizzazione concorrente degli strumenti comunitari e nazionali al fine di perseguire un obiettivo comune.

Inoltre, nei settori nei quali la Comunità esercita una competenza particolarmente importante per l'intensità normativa richiesta dalla sua azione, ad esempio per taluni aspetti della libertà di circolazione e della politica di concorrenza, la Commissione si sforza, con procedure alquanto innovative, di garantire che le sue iniziative non siano sproporzionate rispetto alle esigenze del Trattato e alla crescente capacità dei suoi partner pubblici e privati di realizzare essi stessi gli obiettivi dell'Unione.

Si è recentemente manifestato un altro aspetto della sussidiarietà, che riguarda la posizione dell'Unione e degli Stati membri nelle relazioni internazionali. Vi sono compiti che non possono essere realizzati se non in un ambito più ampio di quello dell'Unione europea.

È evidente che un'applicazione più efficace del principio di sussidiarietà non può mai costituire un risultato acquisito definitivamente; le trasformazioni della società, delle strutture istituzionali degli Stati, l'ambiente internazionale, i progressi della tecnologia impongono un aggiornamento costante dell'azione dell'Unione. La preparazione delle proposte legislative attraverso comunicazioni, Libri verdi e bianchi permette di consultare in modo continuo la società civile e le istituzioni a tutti i livelli sull'opportunità, il livello e il contenuto degli atti legislativi, conformemente alle disposizioni del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. La riflessione sulla forma di governo europea, che va molto al di là della questione della sussidiarietà, costituisce anche un'occasione per la Commissione di proporre un dibattito sereno e di prospettiva sull'applicazione dell'insieme dei principi esaminati nella presente relazione. Analogo atteggiamento, ovviamente, dovrebbero assumere le altre istituzioni e gli Stati membri nella loro azione di promozione dell'iniziativa comunitaria.

1. UNA LEGISLAZIONE ADEGUATA ED EFFICACE

1.1. Il principio di sussidiarietà

Le nuove sfide che la nostra società deve affrontare comportano continue trasformazioni dei modelli esistenti e creano nuovi traguardi da raggiungere per conformarsi a un ambiente globale.

Ciò ha conseguenze sulla società civile, sulle imprese e, inevitabilmente, sui sistemi legislativi sia a livello comunitario, sia a livello nazionale, regionale e locale.

L'evoluzione dei modelli e delle prassi implica, in alcuni settori, un sistema regolamentare che possa legiferare fissando gli obiettivi e i principali orientamenti, indicando il livello più adeguato per adottare le altre regole.

1.1.1. Un'azione di grande portata per realizzare gli obiettivi del Trattato

Il Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità al Trattato di Amsterdam sottolinea il carattere dinamico del concetto di sussidiarietà: da un lato consente di limitare l'azione della Comunità o di porvi fine quando non è più giustificata, dall'altro permette di ampliarla nei limiti delle sue competenze.

Il Trattato di Amsterdam ha posto per alcuni settori nuovi obiettivi che rispondono alle trasformazioni della nostra società. La Comunità, al fine di contribuire alla loro realizzazione ha compiuto notevoli sforzi legislativi, nel rispetto delle sue competenze, al fine di creare le norme necessarie in questi nuovi settori o di rendere la sua attività più efficace.

È il caso degli obiettivi legati alla **politica dell'ambiente** e alla **politica della protezione della salute**. In quest'ultimo caso, le azioni a livello comunitario intendono realizzare strategie e orientamenti volti a ottenere, in tutto il territorio dell'Unione europea, lo stesso livello di sicurezza e di sanità pubblica¹.

Sono stati inoltre proposti due atti nel **settore sociale**, al fine di realizzare le nuove competenze introdotte dal nuovo articolo 13 del Trattato CE. Il primo in materia di parità di trattamento tra persone senza distinzione di razza o di origine etnica e il secondo riguardante la creazione di un quadro normativo generale a favore della parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro².

Un'azione legislativa particolarmente importante è legata alla realizzazione di uno « **spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia** » previsto dal Trattato di Amsterdam, incoraggiata dalle conclusioni del Consiglio europeo di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999.

A tal fine la Commissione, che in questo settore dispone di un diritto di iniziativa concorrente con gli Stati membri³, ha elaborato una comunicazione al Consiglio e al Parlamento europeo riguardante un insieme di orientamenti⁴ per l'esame dei progressi realizzati al fine di creare uno spazio di "libertà, sicurezza e giustizia" nell'Unione europea.

Nell'anno appena trascorso, gli atti legislativi proposti dalla Commissione si sono concretizzati in quattro proposte di direttive e di regolamenti⁵.

Le principali azioni tendono in particolare a regolamentare gli aspetti collegati al diritto di asilo al fine di poter stabilire un regime europeo comune del diritto d'asilo. Questa problematica è collegata agli aspetti della regolamentazione della procedura di concessione e di revoca dello status di rifugiato negli Stati membri. Inoltre, recenti avvenimenti in alcuni paesi vicini al territorio dell'Unione europea hanno dimostrato la necessità di adottare misure che consentano di garantire e di concedere la protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di persone.

1.1.2. Un'azione più efficace a livello comunitario

Il Protocollo sottolinea l'importanza di un'azione che sarà più efficace nei suoi effetti se sarà realizzata a livello comunitario.

¹ Comunicazione della Commissione sulla Strategia della Comunità europea in materia di sanità COM(2000)285, adottata nel maggio 2000; Libro bianco sulla sicurezza alimentare COM(99)719 del 12.1.2000.

² Direttiva 2000/43/CE del Consiglio del 29 giugno 2000; Proposta di direttiva del Consiglio COM(1999)565 del 25 novembre 1999.

³ Quando le iniziative legislative degli Stati membri sono basate sul Titolo IV del TCE, i principi di sussidiarietà, di proporzionalità e di buona qualità della legislazione si applicano allo stesso modo che per le proposte presentate dalla Commissione. La Commissione approfondirà le sue riflessioni in merito nelle future relazioni annuali.

⁴ COM(2000) 167.

⁵ Proposta di regolamento del Consiglio che adotta l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne e l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini sono esenti da tale obbligo COM (2000) 27 del 26.01.2000; proposta di direttiva del Consiglio sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono i rifugiati e gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi COM(2000) 303 del 24.5.2000; proposta di regolamento del Consiglio che proroga il programma d'incoraggiamento e di scambi destinato agli operatori della giustizia in materia di diritto civile COM(2000) 516 del 6.09.2000; proposta di direttiva del Consiglio recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento della revoca dello status di rifugiato COM(2000) 578 del 20.09.2000.

In questo contesto si iscrivono le azioni legislative avviate quest'anno nel **settore sociale**.

L'importanza attribuita dal Trattato di Amsterdam alla politica dell'occupazione e la necessità espressa nelle conclusioni del Consiglio europeo di Lisbona di proseguire le azioni nel contesto della strategia europea per l'occupazione devono tradursi nel **metodo aperto di coordinamento**, nonché in azioni operative a livello europeo nel settore della politica sociale.

Questo settore è caratterizzato da una continua evoluzione volta a rendere il mercato del lavoro adeguato alla realtà economica e sociale. È tuttavia necessario tener conto, anche nell'applicazione degli orientamenti del Consiglio europeo, dei costanti mutamenti che intervengono nella società e dei vari modi attraverso i quali tali mutamenti si esprimono nei vari contesti nazionali, regionali e locali.

Si constata parallelamente la necessità di una regolamentazione quadro a livello comunitario per agevolare e garantire il trattamento egualitario nell'accesso al lavoro e nelle condizioni di lavoro, al fine di rafforzare la coesione economica e sociale, di strutturare le nuove forme di organizzazione del lavoro e dell'orario di lavoro di alcune categorie (come nel caso del personale navigante⁶). Nel caso dell'organizzazione dell'orario di lavoro del personale mobile nell'aviazione civile, la direttiva recentemente adottata deriva dall'articolo 139 del Trattato CE che, nel quadro del dialogo tra le parti sociali a livello comunitario, consente l'applicazione degli accordi collettivi tramite un atto del Consiglio. In questo stesso settore, è importante segnalare l'atto legislativo adottato concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro, al fine di comprendere i settori e le attività esclusi dalla legislazione precedente⁷.

Ciò conferma il valore aggiunto di un'azione realizzata a livello comunitario che non avrebbe potuto essere efficacemente realizzata a livello degli Stati membri.

Nello stesso contesto si iscrive, inoltre, l'attuazione del principio della parità di trattamento tra gli uomini e le donne per quanto riguarda l'accesso al lavoro, la formazione professionale e le condizioni di lavoro⁸.

Questa attività legislativa concorrente, derivante dagli obiettivi fissati dal Trattato, si spiega, in questa fase, con la mancanza di progressi nella stipula di accordi collettivi nei settori indicati.

Le nuove iniziative della Commissione⁹ nel settore della **politica di ricerca**, intendono sostenere gli interessi comunitari nella ricerca, agevolando il coordinamento degli sforzi consentiti dagli Stati membri nello stesso settore per realizzare obiettivi comuni.

1.1.3. Un'azione transnazionale

Il Protocollo menziona l'importanza di prendere in considerazione gli obiettivi generali che riguardano un'azione transnazionale.

⁶ Proposta di direttiva del Consiglio COM(2000) 382.

⁷ Direttiva 2000/34/CE del PE e del Consiglio del 22 giugno 2000 che modifica la direttiva 93/104 CE, base giuridica art. 137.

⁸ Proposta di direttiva del PE e del Consiglio che modifica la direttiva 76/207/CEE, COM(2000) 334 del 7 giugno 2000, base giuridica, art. 141 par. 3.

⁹ COM(2000) 6 del 18.01.00 « Towards a European Research Area » ; COM(2000)612 del 4.10.00.

Nel caso delle azioni di cui si prevede un impatto su tutto il territorio dell'UE, una misura adottata a livello comunitario è senza dubbio la più adeguata a garantire una concordanza tra i sistemi nazionali e a favorire la cooperazione efficace tra gli Stati membri.

In questa logica si inseriscono gli atti che disciplinano **le politiche dell'energia e dei trasporti**.

L'attuazione di queste politiche (reti transeuropee di trasporto e di energia) richiede un'azione della Comunità volta a garantire il coordinamento tra le varie azioni nazionali al fine di completare il mercato interno e agevolare l'interconnessione e l'interoperabilità nel settore dei trasporti. Per quanto riguarda l'energia, la cooperazione a livello comunitario è estremamente importante per la sicurezza degli approvvigionamenti e per la trasparenza del mercato.

Un adeguamento tra la definizione di un quadro organizzativo, regolamentare e le misure d'applicazione è rappresentato dallo sviluppo di un sistema integrato di navigazione via satellite denominato **GALILEO**¹⁰. In questo contesto, la definizione di un quadro normativo, nonché l'analisi delle condizioni necessarie alla realizzazione pratica e al sistema di finanziamento elaborato in collaborazione con l'industria, rivestono un'importanza strategica per la Comunità.

La Commissione ha avviato una riflessione nel Libro bianco sulla **Politica comune dei trasporti**, volta a distinguere le azioni che rientrano nella competenza della Comunità, come ad esempio nei casi dell'armonizzazione tecnica, delle reti transeuropee e della legislazione sociale, da altre azioni, come ad esempio quelle relative alla sicurezza stradale, alla politica urbana, o all'organizzazione del territorio, che rientrano piuttosto nella sfera di competenza degli Stati membri.

- Proposta di modifica della decisione n. 1692/96 sugli orientamenti in materia di reti transeuropee di trasporti¹¹,
- Proposta di modifica della decisione n. 1254/96/CE sugli orientamenti in materia di reti transeuropee di energia¹².

Sempre nel caso di un'azione transnazionale, il modello regolamentare utilizzato nella proposta di direttiva quadro¹³, volto a determinare un quadro legislativo per le reti e i servizi per le comunicazioni elettroniche, prevede di facilitare la flessibilità necessaria per realizzare gli obiettivi comuni a livello dei vari Stati membri.

1.2. Proporzionalità

Anche se nei testi e nella logica sono strettamente collegati, il principio di proporzionalità deve essere ben distinto da quello di sussidiarietà. Si tratta, sia in un settore di competenza esclusiva (per il quale non necessario per definizione effettuare un esame specifico di sussidiarietà) che in un settore di competenza concorrente di far sì che le norme non

¹⁰ Azione proposta nel 1999 « Galileo – Partecipazione dell'Europa a una nuova generazione di servizi di navigazione satellitare », COM(1999) 54. Durante l'anno 2000, la Commissione ha avviato una fase di definizione del progetto Galileo.

¹¹ COM(1999) 277.

¹² 1047/97/CE, GU L 151 dell'11.6.1997 e 1741/99/CE, GU L 207 del 6.8.1999.

¹³ Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a un quadro normativo per la politica in materia di spettro radio nella Comunità Europea, COM (2000) 407.

impongano alle autorità nazionali, regionali o locali alla società civile vincoli illogici, superflui o eccessivi rispetto al fine da raggiungere. Un corollario immediato riguarda l'efficacia della legislazione: qualunque legislazione inefficace – per l'eccesso di particolari o l'obsolescenza eccessivamente rapida delle sue disposizioni – impone per definizione vincoli inutili alla società. Spetta beninteso alla Commissione proporre le misure necessarie al fine di realizzare gli obiettivi del Trattato. Un particolare sforzo viene compiuto dalla Commissione nel settore del mercato interno. La Commissione ha utilizzato nelle sue proposte metodi quali il reciproco riconoscimento delle norme elaborate dalle autorità degli Stati membri o la definizione di obiettivi, lasciando ad altri il compito di fissare le modalità per raggiungerli. La Commissione sta attualmente approfondendo la riflessione sulla proporzionalità e l'efficacia della legislazione sulla base di due punti di riferimento volti a garantire che gli obiettivi fissati saranno rispettati in quanto obiettivi politici e giuridici: la capacità delle autorità nazionali e regionali e della società civile di operare per realizzare gli obiettivi fissati da una disposizione comunitaria e la compatibilità o anche la conformità di tali obiettivi con le prassi nazionali o settoriali. Nello stesso ordine di idee, è anche opportuno applicare il principio di precauzione, che consiste per il legislatore nello stabilire un equilibrio tra le libertà e i diritti delle persone, dei settori di attività e delle organizzazioni, da un lato, e la necessità di ridurre i rischi di effetti negativi sull'ambiente e la salute umana, animale o vegetale, dall'altro¹⁴.

I due esempi che seguono consentono di verificare taluni aspetti dell'applicazione del principio di proporzionalità.

Nel corso della sua riunione straordinaria a Tampere nel 1999, il Consiglio europeo ha invitato la Commissione a presentare quanto prima possibile proposte che consentissero di attuare l'articolo 13 del Trattato CE sulla lotta contro il razzismo e la xenofobia come contributo a tale obiettivo. In questo contesto si iscrive tra l'altro la proposta di direttiva¹⁵ relativa alla creazione di un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro. Gli stessi Stati membri hanno adottato un insieme di misure, tra cui atti legislativi, destinate ad affermare il diritto delle persone alla non discriminazione. Alcuni Stati membri hanno anche integrato azioni relative alla non discriminazione nelle loro costituzioni. In queste condizioni, la direttiva proposta e già adottata dal legislatore contribuirà a fissare una serie di misure protettive comuni contro la discriminazione per i cittadini attraverso l'Unione, ma si limiterà a rafforzare e a completare le protezioni che esistono attualmente negli Stati membri e a sostenere i loro sforzi.

Nel caso della politica di concorrenza, la proposta di regolamento relativa all'attuazione delle regole di concorrenza parte dal principio che le autorità nazionali della concorrenza applicheranno gli articoli 81 e 82 del Trattato CE conformemente alle norme di procedura vigenti nei loro paesi. Per l'attuazione della riforma, non è quindi sembrato necessario avviare un'armonizzazione integrale delle norme procedurali nazionali. A livello comunitario, si prevede di regolamentare un numero limitato di aspetti che abbiano un'incidenza diretta sul buon funzionamento del sistema proposto (vedi il successivo punto 1.4).

1.3. La Società civile : un partner indispensabile

La «società civile» e il mondo delle imprese devono affrontare cambiamenti imposti dall'ambiente globale che richiede nuove strategie e meccanismi sempre più efficaci, oltre che a una sempre maggiore informazione.

¹⁴ Comunicazione della Commissione sul ricorso al principio di precauzione COM(2000) 0001 del 2.2.2000.

¹⁵ Direttiva del Consiglio COM(1999)565 del 25.11.1999.

Una società in evoluzione introduce nuovi equilibri sociali che meritano l'attenzione dei legislatori a livello comunitario e nazionale.

Tutto ciò si riflette nell'**Agenda sociale** proposta dalla Commissione nel giugno 2000 che non intende realizzare l'armonizzazione delle politiche ma sviluppare un impegno verso gli obiettivi europei e un rafforzamento del coordinamento delle politiche sociali. L'Agenda sociale pone un quadro politico nel quale tutte le parti coinvolte (le istituzioni comunitarie, le autorità nazionali, regionali e locali degli Stati membri, le parti sociali e le ONG) possono prendere parte attiva rispettando la diversità dei sistemi e delle politiche degli Stati membri. In questo caso, la Commissione ritiene importante lanciare iniziative volte ad agevolare l'interazione tra il livello comunitario e i livelli nazionale, regionale e locale.

Anche se il principio della parità fra gli uomini e le donne rappresenta uno dei valori fondamentali dell'Unione europea, la nuova configurazione sociale impone una nuova strategia di promozione dell'uguaglianza tra i sessi attraverso una strategia quadro che comprenda tutte le politiche comunitarie¹⁶. La Comunità, per raggiungere questo obiettivo nei prossimi cinque anni, ritiene necessario rafforzare la cooperazione tra gli Stati membri ma soprattutto con le parti sociali e le ONG. Il contributo di rappresentanti della società civile europea sarà fondamentale per attuare strategie efficaci sia a livello nazionale che comunitario.

Il funzionamento dei mercati richiede nuove forme di regolamentazione considerando le rapide evoluzioni provocate dall'applicazione delle nuove tecnologie.

Il Consiglio europeo di Lisbona ha sottolineato l'importanza e la necessità di sostenere i mercati creando un ambiente favorevole alle imprese e ponendo in essere sistemi amministrativi meglio adeguati alle esigenze dei protagonisti del mercato.

Le riforme strutturali del mercato, sottolineate nelle conclusioni del Consiglio europeo di Lisbona, portano a una riflessione sulla legislazione europea in **materia di mercati**, sia per adottare misure a livello europeo, sia eventualmente per favorire decisioni nazionali o regionali volte a perseguire gli stessi obiettivi.

Da un lato, il ruolo della semplificazione della legislazione¹⁷ è estremamente utile a tal fine, sia a livello europeo che a livello nazionale, poiché le imprese sono influenzate da più livelli decisionali; d'altro lato, è necessaria una nuova strategia normativa.

Al fine di produrre atti legislativi che rispondano alle esigenze reali degli utilizzatori, questo esame è volto a identificare gli obiettivi generali da raggiungere e, attraverso progressive valutazioni, a verificare l'impatti di questi stessi obiettivi.

Le imprese potranno inoltre svolgere un ruolo nella definizione degli aspetti tecnici, delle norme tecniche e delle soluzioni tecniche più adeguate, in particolare sollecitando le istituzioni ad adeguare le norme alle trasformazioni dei mercati provocate dalle nuove tecnologie.

La Comunità, sostenendo la competitività dell'economia europea nei mercati mondiali, mantiene come obiettivo di contribuire ad un livello elevato di protezione e di fiducia dei

¹⁶ Comunicazione della Commissione COM (2000) 335 «Verso una strategia quadro comunitaria per la parità tra donne e uomini (2001-2005)».

¹⁷ Vedi capitolo 2.3

consumatori e di qualità dei servizi d'interesse generale¹⁸. I **servizi d'interesse generale** svolgono un ruolo importante nella realizzazione di questi obiettivi. Il nuovo articolo 16 del Trattato CE riconosce esplicitamente il ruolo che svolgono i servizi d'interesse economico generale nella promozione della coesione economica, sociale e territoriale. L'importanza di queste disposizioni è stata sottolineata dal Consiglio europeo di Lisbona. La Comunità, perseguendo questi obiettivi, prende in considerazione la libertà degli Stati membri di definire ciò che costituisce un servizio d'interesse generale e un esame attento dei ruoli adeguati dei vari livelli geografici di governo nella regolamentazione di tali servizi.

È importante ricordare la riflessione già citata sulla **Politica comune dei trasporti** e su quella dell'**ambiente**, nell'ambito della quale la Commissione intende proporre un maggiore ricorso ad accordi volontari, in particolare per sviluppare veicoli puliti.

Sempre nel **settore dell'ambiente**, alcune proposte saranno volte a realizzare gli obiettivi ambientali dell'Unione europea attraverso un appello ad una maggiore responsabilità da parte degli operatori economici. Ciò consentirà di definire meglio, come è indicato ad esempio nella proposta di direttiva relativa ai rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche¹⁹, i principali obiettivi in questo settore.

La proposta di direttiva relativa alla gestione e alla valutazione del rumore ambientale²⁰ prevede una stretta collaborazione con tutti gli attori a livello degli Stati membri e delle autorità regionali e locali. La proposta di direttiva identifica i principali obiettivi delle misure da adottare; i poteri nazionali, regionali e locali sono chiamati a sviluppare metodi e strategie adeguati per realizzare gli stessi obiettivi.

1.4. Adeguamento dell'azione comunitaria

Al fine di rendere la legislazione comunitaria più adeguata ed efficace, è importante sottolineare un nuovo approccio generale della Commissione applicato, a titolo di esempio, agli **articoli 81 e 82 del Trattato CE**.

È opportuno notare che, in un settore che di per sé stesso non è "legislativo", l'esecuzione delle norme che rientrano nella sfera di competenza esclusiva della Comunità e che si situano a livello comunitario può essere attribuita alle autorità e alle giurisdizioni degli Stati membri. È questo il caso delle norme generali per l'applicazione degli articoli 81 e 82 del Trattato CE relativi agli accordi restrittivi della concorrenza e agli abusi di posizione dominante. Queste norme, che risalgono al 1962, sono caratterizzate dal potere esclusivo della Commissione di esonerare gli accordi restrittivi della concorrenza dal divieto del principio di cui sono oggetto. Tali norme erano perfettamente adeguate ad una Comunità di sei Stati membri caratterizzata da una cultura della concorrenza poco sviluppata. Ma oggi la situazione e il contesto sono profondamente cambiati: i 15 Stati membri hanno istituito autorità nazionali competenti per le materie di concorrenza incaricate di attuare un diritto nazionale della concorrenza quasi sempre ispirato al diritto comunitario e, nella maggior parte di questi Stati, al diritto comunitario della concorrenza; lo sviluppo della prassi decisionale della Commissione e della giurisprudenza della Corte di giustizia ha ampiamente precisato le condizioni per concedere le esenzioni. Tali fattori hanno portato la Commissione a prevedere una nuova strategia

¹⁸ COM(2000) 580 « I servizi d'interesse generale in Europa ».

¹⁹ Proposta di direttiva del Parlamento e del Consiglio relativa ai rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche COM(2000) 347.

²⁰ Proposta di direttiva del PE e del Consiglio relativa alla determinazione e alla gestione del rumore ambientale COM(2000)468/L.

nell'applicazione degli articoli 81 e 82 del Trattato CE. La necessità di un profondo mutamento sarà maggiore in una futura Unione allargata, nella quale sarà ancora più difficile per la Commissione garantire da sola il rispetto di queste norme nell'insieme del territorio dell'Unione. Per ottenere una più efficace protezione della concorrenza, la proposta di regolamento del Consiglio in questo settore prevede un nuovo approccio dal momento che l'articolo 81 del Trattato CE nella sua integralità diventa applicabile sia da parte della Commissione che da parte delle autorità competenti per la concorrenza e le giurisdizioni degli Stati membri. In tal modo, la proposta tende a creare condizioni di concorrenza omogenea nell'insieme della Comunità, garantendo al tempo stesso che le misure siano adottate ai livelli più adeguati²¹.

2. UNA LEGISLAZIONE DI QUALITÀ

2.1. La consolidazione costitutiva, la codificazione dichiarativa e la rifusione

L'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità consente di offrire ai cittadini dell'Unione europea una legislazione di qualità dotata di trasparenza e di chiarezza.

A tal fine la Commissione ha adottato quest'anno **5** proposte di **codifica** al fine di sostituire 78 atti legislativi e ne ha proposte **5** che dovranno sostituire 43 atti legislativi.

La Commissione ha presentato nel 2000 **3** proposte di **rifusione** volte a modificare 15 atti legislativi.

La consolidazione documentaria del diritto comunitario continua ad essere oggetto di importanti lavori: ciò ha consentito quest'anno di mettere a disposizione del pubblico sui siti EURlex e Celex circa 1.000 atti consolidati in tutte le versioni linguistiche.

Proposte di codificazione adottate

- Direttiva 2000/13/CE del 20.3.2000 sull'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari
- Direttiva 2000/29/CE dell'8.5.2000 sugli organismi nocivi ai vegetali
- Direttiva 2000/12/CE del 20.3.2000 sulle banche
- Regolamento (CE, Euratom) n. 1150/2000 del 22.5.2000 sulle risorse proprie
- Direttiva sugli agenti biologici che codifica la direttiva 90/679/CEE

Proposte di codificazione presentate

- Direttiva riguardante il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative al mantenimento dei diritti dei lavoratori in caso di trasferimenti di imprese – COM(2000) 259
- Direttiva concernente il livello minimo di formazione per la gente di mare - COM(2000) 313
- Direttiva concernente l'ammissione dei valori mobiliari alla quotazione ufficiale e l'informazione da pubblicare su tali valori
- Direttiva che istituisce un codice comunitario relativo ai prodotti medicinali per uso umano
- Direttiva che istituisce un codice comunitario relativo ai prodotti medicinali veterinari

²¹ Proposta di regolamento del Consiglio relativa all'attuazione delle norme di concorrenza previste agli articoli 81/82 del Trattato, che modifica i regolamenti CEE(1017/68), (CEE) n°2988/74, (CEE) n° 4056/86 et (CEE) n°3975/87.

Proposte di rifusione presentate

- Direttiva concernente l'assicurazione diretta sulla vita – COM(2000) 398
- Direttiva che stabilisce misure comunitarie di lotta contro la peste porcina classica
- Direttiva relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture, di servizi e di lavori - COM(2000)275

2.2. La qualità redazionale

Gli sforzi per rendere la legislazione più chiara, più semplice e più accessibile hanno conservato la loro preminenza nell'agenda politica, sia a livello comunitario che a livello degli Stati membri, in quanto principali autori della legislazione. La Commissione continua a stimolare e a incoraggiare gli scambi di punti di vista e il dialogo con gli Stati membri e le altre istituzioni. Un gruppo di lavoro interistituzionale che riunisce membri dei servizi giuridici e delle istituzioni si è regolarmente riunito nel corso dell'anno 1999 al fine di discutere la qualità redazionale.

In seguito all'adozione nel 1998 dell'accordo interistituzionale sugli orientamenti comuni relativi alla qualità redazionale della legislazione comunitaria, le istituzioni si sono organizzate per dare un seguito operativo all'accordo. Esse hanno collaborato nell'elaborazione di una guida pratica comune destinata ai redattori dei testi legislativi che è stata conclusa dai tre servizi giuridici il 16 marzo 2000.

La Commissione, dal canto suo, ha adottato misure al fine di tradurre nei fatti gli altri obblighi derivanti dalla parte finale dell'accordo, in particolare nel settore della formazione e del controllo *ex ante* della qualità dei testi.

Accordo pubblicato sulla Gazzetta ufficiale C 73 del 17.3.99. Questo Accordo fa riferimento alla dichiarazione n. 39 sulla qualità redazionale allegata all'atto finale del Trattato di Amsterdam.

2.3. La semplificazione

La Commissione prosegue il processo di semplificazione della legislazione comunitaria lanciato da molti anni.

L'iniziativa SLIM (Semplificare la legislazione del mercato interno) rimane uno degli esempi più visibili e ambiziosi in questo contesto. La Commissione ha intensificato i suoi sforzi volti a migliorare la qualità e ridurre la quantità della regolamentazione. A tal fine la Commissione ha adottato una comunicazione al Consiglio e al Parlamento europeo che si propone di migliorare l'efficacia di questa iniziativa.

COM(2000) 104 del 28.2.2000, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio "Riesame di SLIM : semplificare la legislazione relativa la mercato interno".

- L'esperienza acquisita nel corso delle tre prime fasi di SLIM ha mostrato che gli obiettivi fondamentali dell'iniziativa fissati nel 1996 e volti a identificare strumenti che consentissero di semplificare la legislazione relativa al mercato unico sono stati realizzati. Al fine di rendere questo strumento più efficace, sembra opportuno riformulare gli obiettivi di SLIM precisando il senso del concetto di "semplificazione" e la sua interpretazione.

- I settori legislativi da esaminare sono attualmente determinati sulla base di proposte presentate dagli Stati membri, dal Parlamento europeo, dal Comitato economico e sociale, da organizzazioni professionali o commerciali e dalla Commissione.

In questa fase, non esiste alcun criterio fisso per selezionare i settori legislativi da esaminare né regole rigide per individuare particolari settori. Ciò comporta il rischio che alcuni ambiti per i quali è necessaria la semplificazione siano “dimenticati”. Anche “l’età” della legislazione da semplificare costituisce un fattore da prendere in considerazione. Le disposizioni legislative sottoposte ai gruppi SLIM hanno generalmente almeno 5 anni e i testi di base esistono spesso da 10 o 20 anni.

Nel corso dei riesame attualmente in corso, la Commissione riconosce la necessità di migliorare il processo di selezione e inviterà i vari attori a presentare proposte di misure. D’altro lato, la Commissione discuterà la scelta dei settori da esaminare con gli Stati membri. Una serie di meccanismi di consultazione adeguati saranno concordati con il Parlamento europeo.

- La Commissione propone di aumentare la trasparenza e di rafforzare le interazioni con i comitati settoriali interessati e il sottocomitato previsto dal Comitato consultivo per il mercato interno che sarà convocato all’inizio e alla fine di ciascuna fase.
- La trasparenza è fondamentale in questa iniziativa; a tali fine gli esercizi SLIM dovranno essere oggetto di relazioni regolari ed esaurienti.
- La Commissione pubblicherà ogni anno un documento di lavoro che si concentrerà esclusivamente sul seguito dato alle relazioni SLIM, renderà conto dello stato di avanzamento delle proposte legislative e sottolineerà gli eventuali ritardi.

L’iniziativa SLIM svolge un ruolo estremamente importante nella semplificazione dell’attività legislativa riguardante la politica delle imprese. A titolo di esempio di questo sforzo e della necessità di porre in essere sinergie tra questo strumento e la produttività legislativa della Commissione, possiamo citare l’esame dei risultati acquisiti nel settore della politica dell’impresa durante **i cinque prossimi anni**, come è stato indicato nella recente comunicazione della Commissione che introduce il programma pluriennale (2001-2005) per le imprese.

Nel quadro del miglioramento legislativo, occorre inoltre ricordare lo spirito del « Business Impact Assessment » che la Commissione continua a praticare.

COM(2000) 256 dell’11.5.2000 «La politica dell’impresa nell’economia della conoscenza».

Questo approccio è particolarmente importante poiché traduce il messaggio del Consiglio europeo di Lisbona che ha fissato per l’UE un nuovo obiettivo strategico per il prossimo decennio: sviluppare in Europa l’economia della conoscenza. Ciò significa dal punto di vista operativo creare un ambiente competitivo e dinamico per le imprese europee nel quale esse possano costituirsi, crescere, innovare e accedere facilmente ai mercati.

Per realizzare questi obiettivi è necessario alleggerire, semplificare le regolamentazioni presenti e future senza per questo ostacolare il perseguimento degli obiettivi politici generali.

Un periodo di cinque anni rappresenta un intervallo di tempo ambizioso ma realista al fine di valutare i risultati acquisiti sulla base dell'esperienza pratica.

Un altro esempio degli sforzi che la Commissione persegue nel quadro della semplificazione e modernizzazione è rappresentato dai lavori relativi al regolamento che disciplina il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, che sono stati avviati nel 1998.

Regolamento 1408/71, COM(1998) 779 del 21 dicembre 1998.

La preoccupazione di rendere la legislazione comunitaria più flessibile e di migliorarla è costante in molti settori²². Le proposte di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modificano rispettivamente la direttiva 79/267/CEE e la direttiva 73/239/CEE sono volte a semplificare e attualizzare sensibilmente le norme vigenti applicate al requisito del margine di solvibilità delle imprese di assicurazione vita e di assicurazione non vita.

Questi sforzi si traducono inoltre in azioni nel settore della partecipazione dei paesi candidati ai programmi e alle agenzie comunitarie. Una decisione quadro, suscettibile di essere presentata nel corso dell'anno, eviterà la necessità di presentare un gran numero di proposte di decisioni individuali per ciascun programma comunitario.

Sono state inoltre adottate iniziative legislative nel settore del transito comunitario e della regolamentazione finanziaria comunitaria.

- Proposta di regolamento del Consiglio recante il regolamento finanziario relativo al bilancio generale delle Comunità europee COM(2000) 461
- Proposta di decisione della commissione mista CE-EFTA «Transito comune», che emenda la convenzione del 20 maggio 1987 relativa a un regime di transito comune
- Proposta di decisione della commissione mista CE-EFTA «Semplificazione delle formalità negli scambi di merci» che emenda la convenzione sulla semplificazione delle formalità nello scambio delle merci (SAD)

²²

La Commissione ha proposto riforme in vari settori agricoli al fine di diminuire i regolamenti vigenti e al tempo stesso effettuare modifiche volte ad alleggerire gli oneri amministrativi dei produttori e la gestione delle autorità nazionali.

LA MOTIVAZIONE DEGLI ATTI

« Per qualunque proposta di testo legislativo comunitario, le motivazioni sulle quali si basa sono oggetto di una dichiarazione volta a giustificarla dimostrando che è conforme ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità: le ragioni che consentono di concludere che un obiettivo comunitario può essere meglio perseguito a livello comunitario devono basarsi su indicatori qualitativi e, ogni volta che ciò sia possibile, quantitativi ».

I. RIMEDIARE ALLE CARENZE E PROMUOVERE SOLUZIONI POSITIVE

La Commissione giustifica l'azione a livello comunitario ricorrendo a **due** criteri complementari:

1. **La mancanza di un'azione a livello europeo può avere effetti negativi sull'efficacia degli strumenti previsti dagli Stati membri o/e essere contraria alle esigenze del Trattato.**
2. **« Un'azione realizzata a livello comunitario presenta vantaggi manifesti, per le sue dimensioni o i suoi effetti, rispetto a un'azione realizzata a livello degli Stati membri ».**

Per quanto riguarda il primo criterio, tre esempi possono chiarire il modo in cui è applicato:

- 1) Nella proposta di *direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla restrizione dell'uso di determinate sostanze pericolose nelle apparecchiature elettriche ed elettroniche* (COM(2000) 347), la Commissione sottolinea che:

- « La presenza di politiche nazionali diverse sulla gestione dei rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE) **ostacola l'efficacia delle politiche nazionali di riciclo**, in quanto si possono verificare spedizioni transfrontaliere di RAEE verso sistemi di gestione dei rifiuti meno costosi.
- Le diverse applicazioni nazionali del principio della responsabilità del produttore provocano **notevoli disparità tra gli oneri finanziari a carico degli operatori economici**.
- La divergenza dei requisiti nazionali sull'eliminazione progressiva di sostanze specifiche potrebbe avere ripercussioni sugli **scambi** di apparecchiature elettriche ed elettroniche ».

- 2) Nella proposta di *direttiva del Parlamento e del Consiglio recante requisiti e procedure armonizzate per la sicurezza delle operazioni di carico e scarico delle navi porta-rinfuse* (COM(2000) 179), la Commissione espone le numerose conseguenze negative della mancanza di un quadro comunitario armonizzato:

- « L’astensione dall’azione avrebbe per conseguenza che il tasso di perdita di queste navi e il tributo di vite umane **continuerebbero ad essere inaccettabilmente alti**.
- Inoltre se non vengono fissati criteri armonizzati a livello comunitario in merito all’idoneità delle navi porta-rinfuse a caricare e scaricare rinfuse solide, non si potrà escludere il rischio che **navi non conformi alle norme e con un numero eccessivo di anni di servizio trasferiscano verso l’Europa** le loro attività commerciali dalle regioni nelle quali vigono disposizioni di sicurezza più severe.
- L’astensione dall’azione comporterebbe inoltre **un rischio di distorsione della concorrenza tra i terminali** dovuti al fatto che questi applicano livelli di sicurezza diversi nelle procedure e nelle operazioni di movimentazione del carico.
- Infine, il mancato intervento della Comunità **non consentirebbe di risolvere i problemi a cui sono confrontate le navi porta-rinfuse con i terminali** che non accettano e non rispettano i piani di carico/scarico definiti per garantire che la struttura della nave non sia sottoposta ad eccessive sollecitazioni e non subisca danni durante la movimentazione del carico».

- 3) Nella proposta di *direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative riguardanti gli istituti di pensionamento integrativo* (COM(2000) 507) la Commissione spiega, fornendo anche indicatori quantitativi, gli effetti negativi generati dal fatto che le attività di tali istituti non sono oggetto di alcuna regolamentazione specifica a livello comunitario:

« Non vi è accordo nella Comunità sul modo in cui gli istituti di pensionamento integrativo possono mettere a profitto il mercato interno e l’euro per ottimizzare i loro investimenti sui mercati finanziari. Tali istituti devono obbedire a regole molto diverse da uno Stato membro all’altro. Non si può escludere che, in taluni casi, queste regole vadano al di là di quanto è necessario per garantire la solidità prudenziale degli istituti di pensionamento integrativo. In questo caso, ciò può **ostacolare l’applicazione del principio di libero movimento dei capitali e nuocere ai rendimenti dei fondi amministrati dagli istituti**. Tra il 1984 e il 1998, il rendimento reale annuo medio e gli investimenti degli IPI è stato di circa il 6% negli Stati membri che hanno adottato severe norme quantitative e di più del 10% in quelli in cui tali norme lasciano maggiore spazio di manovra ai gestori. Rendimenti più bassi si traducono in prestazioni inferiori o contributi più elevati. Il **costo indiretto del lavoro** aumenta, così come il **costo di finanziamento dei sistemi pensionistici**. La politica di investimento nel settore delle pensioni complementari dipende sia dal prodotto offerto che dagli obblighi contrattuali del prestatario del servizio pensionistico. Limitando le possibilità di diversificazione degli attivi, norme eccessivamente restrittive possono inoltre **complicare la gestione dei rischi e ridurre la sicurezza dei portafogli investimento**. A questo riguardo, le eccessive restrizioni imposte alle azioni, generalmente meno volatili a lungo termine rispetto ai titoli pubblici per il fatto che esse sono collegate alla crescita dell’economia e della produttività, possono avere conseguenze negative. È quindi essenziale giungere ad un accordo su regole d’investimento adeguate al mercato dei capitali più vasto e più liquido che deriva dall’unione economica e monetaria ». [...] Inoltre, «in mancanza di un adeguato coordinamento a livello comunitario, gli IPI sono le sole grandi istituzioni finanziarie che non possono offrire i loro servizi in un altro Stato membro alle stesse condizioni delle istituzioni bancarie, delle compagnie assicurative e delle imprese d’investimento. È stato calcolato che, per un’impresa paneuropea, il **costo della creazione di regimi professionali** separati in ciascuno Stato membro equivarrebbe a circa 40 milioni di euro l’anno » ;

I due criteri sopra menzionati sono complementari ed è per questo che nelle stesse proposte la Commissione sottolinea che, applicano l'azione a livello comunitario, vi saranno anche vantaggi (secondo criterio). In particolare:

- (1) Nella proposta di *direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla restrizione dell'uso di determinate sostanze pericolose nelle apparecchiature elettriche ed elettroniche* (COM(2000) 347def.), la Commissione sottolinea che un'azione a livello comunitario in questo settore consentirà di ottenere che il riciclo di alcuni RAEE sia economicamente conveniente. In effetti, “per alcuni RAEE, il riciclo è **economicamente conveniente** solo se sono trattate grandi quantità di rifiuti. **Secondo il principio delle economie di scala, il trattamento di tali rifiuti potrà essere garantito solo da alcuni impianti centralizzati in Europa**”.
- (2) Nella proposta di *direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante requisiti e procedure armonizzate per la sicurezza delle operazioni di carico e scarico delle navi porta-rinfuse* (COM(2000) 179 def.), la Commissione sottolinea che la messa a punto di un quadro comunitario armonizzato **obbligatorio** può “evitare che scorrette operazioni di movimentazione dei carichi possano compromettere l'integrità strutturale delle navi e comportare la loro perdita e quella della vita dei marinai a bordo. Principi e procedure adeguati volti a rafforzare la sicurezza nel carico e scarico delle navi che trasportano rinfuse solide sono [già] stati concordati a livello internazionale. Tuttavia, considerando la loro natura non vincolante, la loro attuazione nella Comunità può essere garantita solo dalla creazione di un quadro comunitario armonizzato obbligatorio”.
- (3) Nella proposta di *direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative riguardanti gli istituti di pensionamento integrativo* (COM(2000) 507 def.).

II. LA MOTIVAZIONE DELLA SUSSIDIARIETÀ: ALCUNE FORMULE ADEGUATE

Giustificando la necessità di un'azione a livello comunitario, la Commissione utilizza, sia nei considerando dell'atto presentato sia nella motivazione, principalmente due formule. L'una potrebbe essere definita « **descrittiva** », l'altra, « **analitica** », che giustifica la sussidiarietà attraverso un questionario. Si tratta di un documento che contiene più punti la cui origine risale alla preparazione dell'accordo interistituzionale del 1993.

A titolo d'esempio, presentiamo le due proposte seguenti che utilizzano rispettivamente una la formula descrittiva e l'altra la formula analitica:

1. Proposta di *direttiva del Consiglio sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di flusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono i rifugiati e gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi* (COM (2000) 303):

« La sussidiarietà e la proporzionalità: giustificazione e valore aggiunto

L'inserimento, nel Trattato che istituisce la Comunità europea, del nuovo Titolo IV su visti, diritto ad asilo, immigrazione e altre politiche connesse con la libera circolazione delle persone, dimostra la volontà, da parte delle Alte parti contraenti, di attribuire alla Comunità europea delle competenze in questi settori. La Comunità europea non dispone però di competenze esclusive in questo campo, motivo per cui, nonostante la volontà politica di attuare una strategia comune in materia di asilo e di immigrazione, essa deve intervenire in conformità dell'articolo 5 del Trattato CE, vale a dire se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possano essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possano dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario. La proposta di direttiva risponde a questi requisiti.

Sussidiarietà

L'istituzione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia comporta l'adozione di misure relative al diritto d'asilo, nonché ai rifugiati e agli sfollati. L'obiettivo specifico di questa iniziativa è istituire norme minime in materia di concessione di una protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati, nonché contribuire a un equilibrio tra gli sforzi compiuti dagli Stati membri per accogliere queste persone e per far fronte alle relative conseguenze. Queste norme e misure devono potersi applicare secondo meccanismi e principi minimi in tutti gli Stati membri. La situazione in materia di concessione della protezione temporanea varia infatti da uno Stato membro all'altro. La fissazione di norme minime a livello comunitario va realizzata mediante un'azione del tipo di quella proposta. Fissare norme minime permetterà altresì di limitare la possibilità che il paese di destinazione sia scelto dai cittadini di paesi terzi unicamente in base alle condizioni più favorevoli di cui potrebbero beneficiare. Non va poi dimenticato che a livello europeo è possibile organizzare un'effettiva solidarietà.

Se infine dovesse continuare a mancare una normativa europea che disciplini questa protezione temporanea, ciò sortirebbe effetti negativi sull'efficacia degli altri strumenti previsti in materia di asilo.

Proporzionalità

La forma dell'azione comunitaria deve essere quella più semplice in grado di conseguire l'obiettivo della proposta e garantirne un'attuazione efficace. In questo spirito, lo strumento giuridico scelto è una direttiva, che consente di fissare norme minime lasciando nel contempo agli Stati membri destinatari la scelta della forma e dei mezzi più idonei per attuare queste norme nel loro ordinamento giuridico e in funzione del contesto nazionale. Inoltre, la proposta di direttiva non ha la pretesa di introdurre norme relative, per esempio, all'interpretazione della Convenzione di Ginevra, alla protezione sussidiaria o ad altri aspetti del diritto di soggiorno per gli stranieri, tutte questioni che formano oggetto di altre proposte. Essa si concentra su un corpus di norme minime strettamente necessarie per assicurare la coerenza dell'azione».

2. Proposta di regolamento del Parlamento e del Consiglio relativo all'azione degli Stati membri in tema di obblighi di servizio pubblico e di aggiudicazione di contratti di servizio pubblico nel settore del trasporto di passeggeri per ferrovia, su strada e per via navigabile interna (COM(2000) 7) :

“Giustificazione dell’azione a livello comunitario

- 1) Quali sono gli obiettivi dell’azione proposta in relazione agli obblighi della Comunità?

La proposta qui presentata intende contribuire alla certezza del diritto con riferimento all’applicazione della normativa comunitaria sui diritti esclusivi e sugli aiuti dello Stato nel contesto dell’emergente mercato unico del trasporto pubblico dei passeggeri.

I mezzi attraverso i quali questo obiettivo sarà perseguito sono una serie di regole chiare che garantiscono sia la proporzionalità dei diritti esclusivi (con particolare riferimento alla loro durata e ai metodi con i quali saranno attribuiti) sia la proporzionalità delle compensazioni finanziarie versate agli operatori per il fatto di assolvere gli obblighi di servizio pubblico prescritti dalle autorità (servizi inerenti alla nozione di pubblico servizio) ai sensi dell’articolo 73 del Trattato.

In pari tempo, la proposta promuoverà l’efficienza e l’efficacia del settore dei trasporti pubblici, i quali possono svolgere un ruolo di primo piano nel raggiungimento degli obiettivi della Commissione in relazione a problematiche quali l’effetto serra, la riduzione delle emissioni di ossido di carbonio, la lotta all’inquinamento, fornendo quindi un contributo alla crescita economica della Comunità e sostegno alla lotta contro l’esclusione sociale. Se non si pone termine al generalizzarsi dell’uso delle automobili private e se non viene bloccata la tendenza al declino dei trasporti pubblici, questi obiettivi non verranno certamente raggiunti. Il ricorso ai trasporti pubblici continuerà a diminuire a meno che i servizi offerti non conseguano un rilevante recupero di efficienza e di attrattiva.

- 2) La competenza per l’azione prevista spetta unicamente alla Comunità o è condivisa con gli Stati membri?

L’azione rientra nella competenza concorrente della Comunità e degli Stati membri (articolo 71, paragrafo 1, lettera d) del Trattato) ma, in parte, nella competenza esclusiva della Comunità (articolo 89 del Trattato).

- 3) Qual è la dimensione comunitaria del problema (ad esempio quanti Stati membri sono interessati? A quali soluzioni si è fatto ricorso fino ad oggi)?

Il regolamento riguarda tutti gli Stati membri.

Per evitare che la concorrenza sia falsata è necessario migliorare e armonizzare, a livello comunitario, il trattamento delle iniziative assunte dalle autorità nazionali per garantire l’osservanza di obblighi di servizio pubblico quando tali iniziative hanno ripercussioni sulla concorrenza, in particolare generalizzando in tutti gli Stati membri il ricorso all’attribuzione di contratti di servizio pubblico e di diritti esclusivi *mediante* procedure di gara armonizzate e non discriminatorie.

Attualmente si constatano profonde divergenze nelle prassi seguite dai diversi Stati membri e – con particolare riferimento ai diritti esclusivi – va notato che la dimensione comunitaria non è mai stata evocata in precedenza.

- 4) Qual è la soluzione più efficace in considerazione dei mezzi di cui dispongono la Comunità e gli Stati membri?

Vista la necessità di ristabilire la certezza del diritto in situazioni nelle quali operatori originari di uno Stato membro si stabiliscono in uno Stato membro diverso e cercano di entrare nel mercato locale dei trasporti pubblici, la soluzione più efficace è rappresentata da un intervento della Comunità.

A tale scopo, la presente proposta detta norme comuni:

- per il ricorso alla stipulazione di contratti fra autorità e operatori,
- per il versamento di compensazioni agli operatori a fronte dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico,
- per la concessione di diritti esclusivi,
- per aprire i mercati alla concorrenza e disciplinarla,
- in tema di trasparenza.

5) Quale sarà il valore aggiunto effettivo che scaturirà dall'azione proposta dalla Commissione e quali sarebbero i costi dell'inazione?

Dato che lo scopo dell'azione comunitaria consiste nel dettare norme comuni applicabili in tutti gli Stati membri, l'azione può essere realizzata esclusivamente mediante un'iniziativa legislativa della Comunità e non può essere realizzata da iniziative individuali, assunte a livello di singoli Stati membri.

Il regolamento incoraggia la fornitura di servizi di trasporto efficienti e attrattivi e consentirà agli Stati membri di mettere a punto le proprie normative interne nell'osservanza di standard comuni di trasparenza e di non discriminazione definiti nel quadro di una precisa disciplina comunitaria. Il regolamento eliminerà inoltre restrizioni che sono imposte all'azione degli Stati membri dal regolamento n. 1191/69 e che sono ormai superate.

La situazione attuale è caratterizzata dall'assenza di una cornice normativa valida per tutta la Comunità; in questa situazione vi è il rischio che certe sentenze della Corte di giustizia rechino pregiudizio al sistema che regola i trasporti pubblici di uno o più Stati membri.

6) Quali sono gli strumenti di azione a disposizione della Comunità (Raccomandazione, sostegno finanziario, regolamento, mutuo riconoscimento, altri)?

La presente proposta di regolamento è fondata, tra l'altro, sull'articolo 89 del Trattato, il quale non lascia alla Comunità altra scelta se non quella di procedere mediante regolamento.

Il sostegno finanziario e il mutuo riconoscimento sono strumenti che non consentirebbero a pervenire alla definizione di standard minimi applicabili in tutta la Comunità.

7) È necessaria una normativa uniforme oppure è sufficiente una direttiva che stabilisca gli obiettivi generali, lasciando agli Stati membri il compito di attuarli?

Per conseguire gli obiettivi della presente proposta, i principi di trasparenza e non discriminazione che essa intende promuovere devono essere simultaneamente recepiti in ciascuno dei singoli sistemi normativi nazionali in modo chiaro, preciso e compatibile col diritto comunitario. La Comunità non ha altra scelta se non quella di emanare un regolamento (vedi punto 6); il regolamento è lo strumento più idoneo per conseguire questo obiettivo. In ogni caso la proposta indica le modalità con cui i principi sopra richiamati devono essere applicati ai vari meccanismi di regolamentazione, ma si astiene dall'indicare in via preventiva agli Stati membri quali o quale di questi meccanismi dovranno essere adottati dalle autorità competenti in ogni specifico caso".

III. LA SUSSIDIARIETÀ: UNA DIMENSIONE INTERNAZIONALE

La globalizzazione impone all'Unione Europea di riflettere anche sulla possibilità che alcuni problemi superino le frontiere dell'Unione e impongano un'azione a livello internazionale; ciò esige uno stretto coordinamento tra l'Unione e gli Stati membri sulle direttive definite in comune. A titolo di esempio, la Commissione ha proposto le due seguenti motivazioni che traducono questo approccio:

1. *Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a un quadro normativo per la politica in materia di spettro radio nella Comunità europea* (COM(2000) 407) :

« Attualmente l'armonizzazione dell'uso dello spettro radio è garantito, sul piano internazionale, dall'Unione internazionale delle telecomunicazioni (UIT - 189 paesi membri) e dalle sue Conferenze mondiali delle radiocomunicazioni (CMR) e, sul piano europeo, dalla CEPT²³ (43 paesi membri). Considerata la globalizzazione dei mercati delle radiocomunicazioni, un'armonizzazione del maggior livello possibile dovrebbe consentire di effettuare economie di scala (ad esempio, riduzione dei costi delle apparecchiature) e garantire una disponibilità dei servizi su scala paneuropea e globale (ad esempio roaming internazionale) in quanto le conseguenze degli sforzi di armonizzazione **si estenderanno oltre le frontiere della Comunità**. [...] Occorre pertanto che la Comunità sia adeguatamente rappresentata in seno a tutti gli organismi e alle Conferenze internazionali competenti che trattano della gestione dello spettro radio quale l'Unione internazionale (UIT) e le Conferenze mondiali delle radiocomunicazioni²⁴. Nel quadro dei negoziati internazionali, **gli Stati membri e la Comunità devono definire una strategia comune e collaborare strettamente nell'arco dell'intero processo negoziale in modo da garantire un'unità nella rappresentatività internazionale della Comunità** ».

2. *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio "Rafforzare il contributo dell'Unione europea all'azione contro le mine terrestri antiuomo"* (COM(2000) 111).

« **Miglioramento del coordinamento e della complementarità internazionali:** La molteplicità di strumenti finanziari utilizzati per sostenere la lotta contro le mine pone particolari problemi di coordinamento, di coerenza e di trasparenza. Tale situazione giustifica evidentemente l'intensificazione del coordinamento internazionale, una razionalizzazione delle procedure e una maggiore coerenza delle azioni comunitarie. Un'azione più efficace e correttamente coordinata da parte dei principali finanziatori della lotta contro le mine, sia a livello mondiale che in ciascuno dei paesi interessati, sarà finanziata dalla linea di bilancio distinta rafforzata, dando seguito agli obblighi imposti dalla Convenzione sul divieto dell'impiego, dell'immagazzinamento, della produzione e del trasferimento di mine terrestri antiuomo e sulla loro distruzione. Come in passato, l'Unione europea sostiene lo sviluppo del servizio delle azioni di lotta contro le mine delle Nazioni Unite (UNMAS) nell'ambito della struttura dell'ONU, che costituisce il punto di centralizzazione dei dati e delle informazioni ed è incaricata di assistere i donatori, contribuendo allo sviluppo dei programmi delle Nazioni Unite, in concertazione con i finanziatori e le altre parti interessate. **La Commissione e gli Stati membri hanno svolto pienamente il loro ruolo nell'ambito del gruppo di sostegno delle operazioni di lotta contro le mine (MASG) e restano in stretto collegamento con l'UNMAS** » .

²³ Conferenza europea delle amministrazioni delle poste e delle telecomunicazioni.

²⁴ La Commissione ha ricordato quali fossero le sfide affrontare dalle Conferenze mondiali delle telecomunicazioni, in particolare per la Comunità, nelle sue comunicazioni COM(1997) 304, COM(1998) 298 e COM(2000) 86.