



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 11.12.2002  
COM(2002) 715 definitivo

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE**

**“LEGIFERARE MEGLIO 2002”**

**conformemente all’articolo 9 del Protocollo  
sull’applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità**

**(10<sup>a</sup> RELAZIONE)**

## INDICE

1.	Introduzione .....	3
2.	L'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità .....	4
2.1.	Il quadro giuridico e istituzionale .....	4
2.2.	L'applicazione dei principi da parte della Commissione nel 2002.....	6
2.3.	L'applicazione dei principi nel processo comunitario nel 2002.....	11
2.4.	Conclusioni .....	15
3.	Una legislazione di migliore qualità e più semplice .....	16
3.1.	Attività legislativa nel 2002.....	16
3.2.	Migliore preparazione delle proposte legislative .....	16
3.3.	Migliorare la qualità della legislazione adottata .....	20
3.4.	Accessibilità.....	21
3.5.	Qualità redazionale.....	22
4.	Conclusioni .....	23

## 1. INTRODUZIONE

Per il decimo anno consecutivo, la Commissione presenta al Consiglio europeo e al Parlamento europeo la relazione sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, così come definiti all'**articolo 5 del Trattato CE**.

Questa relazione è originata dalla richiesta del Consiglio europeo di Edimburgo del dicembre 1992<sup>1</sup>. La richiesta è stata inserita successivamente nell'accordo interistituzionale sulle procedure per l'attuazione del principio di sussidiarietà nel 1993<sup>2</sup>, e infine nel **Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, allegato al Trattato di Amsterdam del 1997**.

Dalla prima relazione del 1993, la Commissione ha informato ogni anno il Consiglio europeo e il Parlamento europeo in merito all'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità<sup>3</sup>. Durante questo periodo, il rispetto di questi principi ha guidato la Commissione nell'esercizio del suo diritto di iniziativa.

Un decennio nel corso del quale i principi di sussidiarietà e di proporzionalità sono stati anche al centro del dibattito istituzionale, sia a livello comunitario che negli Stati membri. Tali principi sono inoltre oggetto attualmente di importanti lavori nell'ambito della **Convenzione sul futuro dell'Unione**.

La relazione "Legiferare meglio" ha subito una evoluzione durante questo periodo integrando, a partire dal 1995, una presentazione dei lavori compiuti in materia di qualità legislativa, poiché le istituzioni si sono rese conto del fatto che l'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità è strettamente legata alla qualità della legislazione stessa. La Commissione non ha cessato da allora di presentare proposte nel settore, come testimoniano il Libro bianco sulla Governance europea e il Piano d'azione "Semplificare e migliorare l'ambiente regolamentare", adottati nel luglio 2001 e nel giugno 2002<sup>4</sup>.

Nella linea di continuità con le precedenti relazioni, la **relazione "Legiferare meglio 2002" rende conto in primo luogo dell'applicazione da parte della Commissione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità nel corso di quest'anno, nonché delle azioni da essa realizzate per migliorare la qualità e l'accessibilità della legislazione** (consultazioni, codificazioni, rifusioni, consolidamenti, semplificazioni e qualità redazionale).

---

<sup>1</sup> Conclusioni del Consiglio europeo di Edimburgo d'Edimbourg dei giorni 11 e 12 dicembre 1992, pagine 3 e 4.

<sup>2</sup> Accordo interistituzionale tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione del 25 ottobre 1993 ; Boll. CE 10-1993, pag. 129.

<sup>3</sup> COM(1993) 545 def. del 24 novembre 1993 ; COM(1994) 533 def. del 25 novembre 1994 ; COM(1995) 580 def. del 20 novembre 1995 ; CES(1996) 7 def. del 27 novembre 1996 ; COM(1997) 626 def. del 26 novembre 1997 ; COM(1998) 715 def. del 1° dicembre 1998 ; COM (1999) 562 def. del 3 novembre 1999 ; COM(2000) 772 def. del 30 novembre 2000 ; COM(2001) 728 def. del 7 dicembre 2001.

<sup>4</sup> COM(2001) 428 def. del 25 luglio 2001; COM(2002) 278 def. del 5 giugno 2002.

Questa decima relazione, che delinea un bilancio di questo periodo, pone anche l'accento su due elementi nuovi, di natura più politica.

- In primo luogo, conformemente all'impegno preso nel Libro bianco sulla Governance europea, la **Commissione ha incentrato la relazione sui “*principali obiettivi politici dell'Unione*”<sup>5</sup>**, e non più su alcuni settori di attività scelti in modo aleatorio.
- Inoltre, la **Commissione intende tornare a porre l'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità nella sua prospettiva interistituzionale originale**<sup>6</sup>. Con questa presentazione più conforme allo spirito del Trattato e del Protocollo, la Commissione vuole sottolineare che i principi di sussidiarietà e di proporzionalità restano concetti dinamici **la cui corretta applicazione rientra nella responsabilità del Parlamento, del Consiglio e della Commissione**, nonché del buon funzionamento e del dialogo nell'ambito del triangolo istituzionale.

## **2. L'APPLICAZIONE DEI PRINCIPI DI SUSSIDIARIETÀ E DI PROPORZIONALITÀ**

### **2.1. Il quadro giuridico e istituzionale**

#### **a) L'articolo 5 del Trattato CE e il Protocollo del Trattato di Amsterdam**

L'articolo 5 del Trattato CE, introdotto dal Trattato di Maastricht, definisce **tre condizioni per l'applicazione del principio di sussidiarietà**. L'applicazione di questo principio si realizza

- nel quadro delle competenze e degli obiettivi attribuiti alla Comunità dal Trattato, ma non riguarda le *competenze esclusive* della Comunità;
- nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere realizzati in modo sufficiente dagli Stati membri. Si tratta quindi di dimostrare *la potenziale insufficienza dell'azione degli Stati*;
- e se l'azione a livello comunitario è preferibile, tenendo conto delle dimensioni o degli effetti dell'azione prevista. L'azione a livello comunitario deve quindi arrecare un *valore aggiunto* in termini di efficacia.

---

<sup>5</sup> « La relazione annuale sull'applicazione del Protocollo di Amsterdam sulla sussidiarietà e la proporzionalità sarà incentrata sui principali obiettivi politici dell'Unione europea. Esaminerà se l'Unione ha applicato i principi di proporzionalità e di sussidiarietà nel perseguimento dei suoi principali obiettivi », in Libro bianco sulla Governance europea, adottato il 25 luglio 2001.

<sup>6</sup> Nelle relazioni precedenti, la Commissione si era concentrata essenzialmente sull'analisi della propria applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, ad eccezione della relazione “Legiferare meglio 1998 – una responsabilità comune” che aveva sottolineato la responsabilità del Parlamento, del Consiglio e degli Stati membri (COM(1998) 715).

Al fine di fornire ulteriori indicazioni alle istituzioni nell'esame di queste due ultime condizioni, il Protocollo allegato al Trattato di Amsterdam definisce i seguenti **principi guida**<sup>7</sup>: un'azione della Comunità si giustifica quando si tratta di questioni transnazionali, quando un'azione dei soli Stati membri o la mancanza di un'azione comunitaria sarebbero in conflitto con le prescrizioni del Trattato; o ancora quando un'azione realizzata a livello comunitario produrrebbe evidenti vantaggi per la sua dimensione o i suoi effetti.

Lungi dal definire criteri rigidi, il Protocollo sottolinea inoltre che *“il principio di sussidiarietà dà un orientamento sul modo in cui le competenze devono essere esercitate a livello comunitario. La sussidiarietà è un **concetto dinamico** che dovrebbe essere applicato alla luce degli obiettivi stabiliti nel Trattato”*.<sup>8</sup>

Per quanto riguarda il **principio di proporzionalità**, il Trattato e il Protocollo danno una definizione comune: *«l'azione della Comunità non va al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi del Trattato»* e *«la Comunità legifera soltanto per quanto necessario»*<sup>9</sup>. Il Protocollo fornisce inoltre alcuni orientamenti che guidano la scelta dello strumento legislativo nonché l'intensità del suo contenuto: la forma dell'azione comunitaria deve essere tanto semplice quanto lo consente la realizzazione efficace dell'azione; *«a parità di altre condizioni, le direttive dovrebbero essere preferite ai regolamenti e le direttive quadro a misure dettagliate»*<sup>10</sup>; occorre tener conto della necessità che qualunque onere, sia esso finanziario o amministrativo, che ricada sulla Comunità, sui governi nazionali, sugli enti locali, sugli operatori economici e sui cittadini *“sia minimo e commisurato all'obiettivo da conseguire”*.<sup>11</sup>

## **b) Gli obblighi delle istituzioni**

I principi di sussidiarietà e di proporzionalità che sono definiti per l'azione della Comunità si impongono quali obblighi giuridici e politici al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione: *«Nell'esercizio delle sue competenze, **ciascuna istituzione assicura il rispetto del principio della sussidiarietà. Assicura inoltre il rispetto della proporzionalità (...)**»*<sup>12</sup>.

Inoltre, il rispetto e il controllo sono garantiti da ciascuna delle istituzioni *«**nel quadro del processo comunitario normale, conformemente alle regole previste dal Trattato**»*<sup>13</sup>.

Al di là degli **obblighi comuni**, l'accordo interistituzionale sul principio di sussidiarietà e il Protocollo prevedono anche **obblighi specifici** per ciascuna delle istituzioni (cfr. infra, punti 2.2 e 2.3).

---

<sup>7</sup> Articolo 5 del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

<sup>8</sup> Articolo 3 del Protocollo.

<sup>9</sup> Articolo 6 del Protocollo.

<sup>10</sup> *Idem*.

<sup>11</sup> Articolo 9 del Protocollo.

<sup>12</sup> Articolo 1 del Protocollo

<sup>13</sup> Accordo interistituzionale tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione del 29 ottobre 1993 ; Boll. CE 10-1993, pag. 129.

Questo insieme di condizioni, orientamenti e obblighi creano un quadro giuridico coerente per l'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. Tuttavia, come sottolinea il Protocollo, l'applicazione dei principi da parte delle istituzioni deve rimanere una concezione dinamica nell'ambito di questo quadro giuridico.

## 2.2. L'applicazione dei principi da parte della Commissione nel 2002

Oltre all'obbligo di diligenza per quanto riguarda le tre condizioni fissate dall'articolo 5 del TCE, la Commissione deve rispettare, al momento dell'elaborazione di una proposta di atto legislativo, gli obblighi specifici previsti dal Protocollo. Deve procedere ad ampie **consultazioni** prima di presentare proposte legislative; **giustificare nella motivazione** la pertinenza delle sue proposte con riferimento al principio di sussidiarietà; chiarire i caratteri del finanziamento comunitario di un'azione e fare in modo che l'onere finanziario per la Comunità, i governi nazionali, gli enti locali, gli operatori e i cittadini sia il meno elevato possibile<sup>14</sup>. La Commissione deve inoltre vigilare affinché le ragioni che hanno portato a concludere che un obiettivo comunitario può essere conseguito meglio dalla Comunità siano confortate « *da indicatori qualitativi o, ove possibile, quantitativi* »<sup>15</sup>. La Commissione deve infine presentare una relazione annuale al Consiglio europeo, e al Parlamento europeo, inviata al Consiglio economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, sull'applicazione dell'articolo 5 TCE.<sup>16</sup>

Dal momento che l'esame di tutte le proposte della Commissione alla luce di queste condizioni e di questi obblighi non è possibile solo nel quadro della presente relazione, la Commissione ha deciso, conformemente all'impegno preso nel Libro bianco sulla Governance europea, di centrare la presente relazione sui « **principali obiettivi politici dell'Unione** ». Ciò al fine di dimostrare la pertinenza delle sue scelte e la qualità delle proposte fatte in questi settori.

Il programma di lavoro della Commissione per il 2002<sup>17</sup> mette l'accento su una serie di priorità politiche, delle quali solo la **sicurezza**, lo **sviluppo sostenibile** e la **cooperazione allo sviluppo** sono pertinenti per un'analisi delle iniziative legislative avviate nel 2002 relativa all'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità<sup>18</sup>.

---

<sup>14</sup> Articolo 9 del Protocollo.

<sup>15</sup> Articolo 4 del Protocollo.

<sup>16</sup> Articolo 9 del Protocollo.

<sup>17</sup> COM(2001) 620 def. adottato il 5 dicembre 2001.

<sup>18</sup> La situazione è diversa per le altre priorità relative al Mediterraneo, alla Governance europea, all'euro e all'allargamento.

## a) **Immigrazione, criminalità e sicurezza alle frontiere esterne**

L'aumento dell'immigrazione illegale, che si manifesta in particolare attraverso i gruppi che praticano la tratta di esseri umani, preoccupa da molti anni gli Stati membri e i cittadini. Di fronte a questa situazione, la risposta degli Stati non sembra adeguata né sufficiente, poiché solo alcuni Stati membri applicano misure in questo settore, e inoltre diverse le une dalle altre.

La Commissione ha quindi esaminato l'opportunità di una **proposta di direttiva del Consiglio relativa al titolo di soggiorno di breve durata** in virtù dell'articolo 63, primo capoverso del Trattato CE, al fine di rafforzare la lotta contro gli autori di queste infrazioni e la protezione delle loro vittime.<sup>19</sup>

Un questionario sottoposto agli Stati membri nel 2000 e una consultazione realizzata durante il forum europeo per la prevenzione della criminalità organizzata, il 30 ottobre 2001, hanno rafforzato la convinzione della Commissione di proporre misure in materia. In effetti, come indicato nella motivazione della proposta finale della Commissione<sup>20</sup>, l'insufficienza dell'azione degli Stati di fronte a questo problema ampiamente transnazionale e la necessità di adottare regole comuni per evitare la concorrenza alle frontiere giustificano la proposta della Commissione per quanto riguarda i principi di sussidiarietà e di proporzionalità. La proposta di direttiva prevede pertanto l'adozione di norme armonizzate al fine di creare un titolo di soggiorno rilasciato alle vittime dell'immigrazione illegale che cooperano con le autorità competenti.

Questa proposta è anche conforme al principio di proporzionalità. Essa stabilisce infatti definizioni comuni e si limita a determinare i criteri di rilascio del titolo di soggiorno di breve durata, a definire le condizioni di soggiorno offerte al beneficiario e le ipotesi di mancato rinnovo o di ritiro, lasciando agli Stati membri la possibilità di definire condizioni più favorevoli. Di conseguenza, lo strumento più adeguato ad inquadrare tali misure si è rivelato quello della direttiva.

Il controllo delle frontiere esterne è un'azione complementare e prioritaria in un'Unione che prepara il suo allargamento. In tale contesto, e poiché "l'acquis comunitario" in materia di attraversamento delle frontiere esterne è ancora privo di un vero e proprio coordinamento operativo, la Commissione ritiene necessario che la Comunità possa proporre meccanismi di lavoro e di cooperazione a livello dell'Unione europea.

Prima di presentare una proposta in materia, trattandosi del resto di una competenza recente, la Commissione ha voluto realizzare ampie consultazioni. È questa la ragion d'essere della **comunicazione "Verso una gestione integrata delle frontiere esterne**

---

<sup>19</sup> La Commissione ha presentato numerose altre proposte in questo settore nel corso del 2002: proposta di direttiva del Consiglio relativa alle condizioni d'ingresso e di soggiorno dei cittadini di paesi terzi per motivi di studio, formazione professionale o volontariato (COM(2002) 548) adottata il 7 ottobre 2002; proposta di decisione quadro del Consiglio relativa agli attacchi contro i sistemi d'informazione COM(2002) 173 def. adottata il 19 aprile 2002.

<sup>20</sup> COM(2002) 71 def. adottata l'11 febbraio 2002.

*degli Stati membri dell'Unione europea*<sup>21</sup>. Questa comunicazione è un documento di riflessione sull'opportunità di legiferare a livello comunitario. In effetti, per garantire una gestione omogenea delle frontiere esterne, che proteggano lo spazio comunitario, un'azione dell'Unione sembra essere la più adeguata, dal momento che gli Stati membri hanno soppresso tra di loro i controlli alle frontiere interne. Alla luce dei risultati di tale consultazione, la Commissione deciderà in merito all'opportunità di presentare una proposta legislativa e, in caso affermativo, secondo quali modalità.

## **b) Sicurezza dei trasporti**

Dopo gli attentati dell'11 settembre 2001 negli Stati Uniti, è apparso necessario rafforzare ulteriormente la sicurezza dei cittadini, soprattutto nei trasporti aerei. In questo settore, la Commissione ha identificato un rischio notevole collegato a carenze dell'azione degli Stati nei confronti di vettori dei paesi terzi. In effetti, non tutti gli Stati membri praticano gli stessi controlli nei confronti di questi ultimi, creando in tal modo un rischio per la sicurezza dei passeggeri e una distorsione di concorrenza, dal momento che dei vettori possono decidere di utilizzare alcuni aeroporti piuttosto che altri a causa delle norme meno rigide. Previo parere del *gruppo ad alto livello di esperti in sicurezza aerea*, la Commissione ha proposto una **direttiva** del Parlamento europeo e del Consiglio **sulla sicurezza degli aeromobili di paesi terzi che utilizzano aeroporti comunitari**<sup>22</sup> affinché, in particolare, le ispezioni praticate al suolo sugli aeromobili non comunitari da alcuni Stati membri siano estese all'insieme del territorio comunitario.

Per realizzare al meglio gli obiettivi della proposta, la Commissione ha dovuto definire lo strumento legislativo adeguato alla luce delle raccomandazioni previste dal Protocollo<sup>23</sup>. La proposta della Commissione, pur fissando gli obiettivi generali e le procedure che garantiscono l'armonizzazione, lascia agli Stati membri la responsabilità di recepire i principi e le strutture di controllo seguendo norme comuni particolareggiate. Di conseguenza, la scelta della direttiva quadro è stata scartata, ribadendo la necessità di una direttiva<sup>24</sup>; e la Commissione ha giustificato, nella motivazione, l'impossibilità di ricorrere a una direttiva quadro.

## **c) Sviluppo sostenibile e cooperazione allo sviluppo**

Il concetto di sviluppo sostenibile si integra in numerosi settori, in particolare in materia ambientale. La proposta di direttiva del Parlamento e del Consiglio sulla **responsabilità ambientale**<sup>25</sup> applica, conformemente all'articolo 174 paragrafo 2 del Trattato CE, il principio "chi inquina paga". Questa proposta crea un quadro per la prevenzione e la riparazione dei danni ambientali. A causa dei problemi che si pongono in materia di siti contaminati, di inquinamento delle acque, di minacce alla biodiversità e del fatto che non tutti gli Stati membri hanno instaurato un regime di responsabilità per i danni ambientali, è sembrato necessario avviare un'azione a

---

<sup>21</sup> COM(2002) 233 def. adottata il 7 maggio 2000.

<sup>22</sup> COM(2002) 8 def. adottata il 14 gennaio 2002, pag. 4.

<sup>23</sup> Articolo 6 del Protocollo.

<sup>24</sup> COM(2002) 8 def. pag. 5.

<sup>25</sup> Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale; COM(2002) 17 def. adottata il 23 gennaio 2002.

livello della Comunità. L'obiettivo è di garantire che in futuro coloro che inquinano garantiscano la pulizia dei siti o ne sostengano le spese. Non applicare il principio "chi inquina paga" rischierebbe di perpetuare comportamenti scorretti che sono all'origine dell'inquinamento dei siti. Inoltre, senza un comune contesto legislativo, gli attori economici potrebbero sfruttare le differenze tra i vari Stati membri per sfuggire alle loro responsabilità. La proposta legislativa risponde a questa necessità e appare perfettamente proporzionale ai bisogni, poiché fissa un quadro di misure volte a garantire il risarcimento dei danni più gravi che colpiscono la biodiversità come base comune minima sulla quale gli Stati membri possono appoggiarsi per attuare il regime proposto in modo efficace.

Il concetto di sviluppo sostenibile si integra inoltre nelle iniziative legislative della Commissione, in materia di trasporti e di energia, in particolare nel **pacchetto "stock di petrolio e di gas"**<sup>26</sup> che intende soprattutto garantire la sicurezza dell'approvvigionamento energetico. La Commissione ha deciso di presentare proposte legislative in questo settore per molti motivi: la carenza di armonizzazione e di coordinamento tra le legislazioni nazionali a livello comunitario può provocare distorsioni sul mercato interno dei prodotti petroliferi; è inoltre necessario accompagnare i progressi del mercato interno dell'energia con misure che consentano di garantire la sicurezza degli approvvigionamenti e, infine, per definire un nuovo contesto per i programmi energetici collegati a una strategia europea di sviluppo sostenibile.

Dal momento che i problemi posti hanno chiaramente aspetti transnazionali e l'azione degli Stati membri risulta carente in materia se si considera soprattutto l'assenza di coordinamento, l'azione della Comunità è apparsa necessaria. In questo pacchetto "stock di petrolio e di gas", le due proposte di direttiva in materia di sicurezza e di approvvigionamento energetico rispondono a questa necessità e definiscono un nuovo quadro comunitario. Si tratta in particolare di seguire l'evoluzione dei mercati internazionali del petrolio e del gas, di valutare il loro impatto sulla sicurezza degli approvvigionamenti e di sorvegliare il livello degli stock di sicurezza. Questo quadro di regole comunitarie lascia tuttavia agli Stati membri l'incarico di fissare alcune modalità di applicazione. La scelta della direttiva come strumento legislativo è quindi

---

<sup>26</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio: Il mercato interno dell'energia: misure coordinate in materia di sicurezza dell'approvvigionamento energetico; proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al ravvicinamento delle misure in materia di sicurezza degli approvvigionamenti di prodotti petroliferi; proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente misure volte a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di gas naturale; proposta di direttiva del Consiglio che abroga le direttive 68/414/CEE e 98/93/CE del Consiglio che stabiliscono l'obbligo per gli Stati membri e della CEE di mantenere un livello minimo di scorte di petrolio greggio e/o di prodotti petroliferi, come pure la direttiva 73/238/CEE del Consiglio concernente le misure destinate ad attenuare le conseguenze delle difficoltà di approvvigionamento di petrolio greggio e di prodotti petroliferi; proposta di decisione del Consiglio che abroga la decisione 68/416/CEE del Consiglio, concernente la conclusione e l'applicazione degli accordi intergovernativi particolari relativi all'obbligo per gli Stati membri di mantenere un livello minimo di scorte di petrolio greggio e/o di prodotti petroliferi, e la decisione 77/706/CEE del Consiglio che fissa un obiettivo comunitario di riduzione del consumo di energia primaria in caso di difficoltà di approvvigionamento di petrolio greggio e di prodotti petroliferi. COM(2002) 488 def. adottati l'11 settembre 2002.

al tempo stesso flessibile ed efficace poiché determina un minimo di norme applicabili per gli Stati membri.

La Commissione si è inoltre basata sulla priorità politica in materia di sviluppo sostenibile per appoggiare la sua proposta di **revisione a metà percorso della politica agricola comune**<sup>27</sup>. È interessante sottolineare, nel quadro di questa politica, che la Commissione ha preso in considerazione aspetti innovativi che rientrano nelle competenze condivise (soprattutto ambiente e sviluppo rurale). Per alcuni aspetti del testo, la Commissione si è basata su elementi quantitativi e analisi dell'impatto finanziario e di bilancio delle sue proposte, come richiesto dal Protocollo allegato al Trattato di Amsterdam, e li ha allegati alla sua proposta<sup>28</sup>.

In un altro esempio, la proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sui **lavoratori temporanei**<sup>29</sup> si propone in particolare di dare un quadro normativo a questa forma di impiego in forte aumento nell'Unione e con reali aspetti transnazionali. Alcune imprese di lavoro temporaneo o imprese utilizzatrici che lavorano in più Stati fanno ricorso ai lavoratori temporanei. Orbene, non solo le legislazioni nazionali differiscono da un paese all'altro, ma solo nove tra di loro comprendono disposizioni in materia. Ciò rischia quindi di penalizzare i lavoratori temporanei e di frenare lo sviluppo di questa pratica, necessaria a garantire il dinamismo dell'economia europea.

La proposta di direttiva crea quindi un quadro di riferimento comune al fine di migliorare la qualità del lavoro dei lavoratori temporanei, in particolare in materia di non discriminazione tra i lavoratori temporanei e i lavoratori comparabili delle imprese utilizzatrici. Nella fase di elaborazione della legislazione, la Commissione ha in primo luogo chiesto alle parti sociali di negoziare questo accordo (tra il giugno 2000 e il maggio 2001), conformemente agli articoli 138 e 139 del trattato CE. Questo negoziato non è andato a buon fine e la Commissione ha presentato una proposta di direttiva che riprendeva gli elementi che erano stati oggetto di accordo tra le parti. La Commissione ha inoltre effettuato un'analisi qualitativa particolareggiata dell'impatto<sup>30</sup> di questa proposta sulle imprese, vale a dire delle implicazioni della direttiva per l'occupazione, l'investimento e la competitività delle imprese. Questa analisi è allegata alla proposta di direttiva.

La proposta rispetta anche il principio di proporzionalità poiché definisce un quadro flessibile di legislazione che dà la possibilità agli Stati membri di derogare al principio di non discriminazione ogni volta che i lavoratori temporanei stipulano un contratto a durata determinata.

Infine, in materia di sanità pubblica e di ricerca a titolo dello sviluppo sostenibile e della cooperazione allo sviluppo, la Commissione ha applicato per la prima volta l'articolo 169 del Trattato CE. La Commissione ha adottato una proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio per sostenere la **partnership a lungo termine tra l'Europa e i paesi in via di sviluppo per lottare contro l'HIV/AIDS, il**

---

<sup>27</sup> COM(2002) 394 def. adottata il 10 luglio 2002.

<sup>28</sup> Le valutazioni collegate a questa proposta sono accessibili al seguente indirizzo: [http://europa.eu.int/comm/agriculture/eval/index\\_it.htm](http://europa.eu.int/comm/agriculture/eval/index_it.htm)

<sup>29</sup> COM(2002) 149 def. adottata il 20 marzo 2002, pag. 26.

<sup>30</sup> Articolo 9 del Protocollo.

**paludismo e la tubercolosi**<sup>31</sup>. Questa iniziativa, originale dal punto di vista dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, intende consentire alla Comunità di agire accanto e quale complemento degli Stati membri nei programmi di ricerca che alcuni di essi stanno realizzando. La Commissione ha quindi ritenuto che non fosse necessario per la Comunità sviluppare un'azione propria al posto degli Stati, ma che fosse più efficace e più conforme all'articolo 5 TCE intervenire a sostegno delle loro azioni.

#### **d) Settori al di fuori delle priorità politiche**

La Commissione ha adottato una proposta legislativa per garantire le libertà fondamentali del mercato interno. Anche se le regole nazionali che determinano le qualifiche professionali rientrano nella sfera di competenza degli Stati membri (in virtù dell'articolo 47, secondo capoverso, del Trattato CE, la comunità ha solo un ruolo di coordinamento), la Commissione ritiene che esse dovrebbero essere armonizzate per non costituire più ostacoli alla libera circolazione dei lavoratori, alla libertà di stabilimento e alla libertà di prestazione dei servizi<sup>32</sup>. La proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al **riconoscimento delle qualifiche professionali**<sup>33</sup> si propone di integrare e semplificare la legislazione esistente che consente a un cittadino comunitario di vedere le sue qualifiche professionali riconosciute in altri Stati membri al fine di esercitare una professione regolamentata. Si tratta in particolare di gestire meglio le regole e di aumentare le possibilità d'informazione dei cittadini, raggruppando le legislazioni settoriali già adottate e rendendo l'applicazione dei principi di riconoscimento delle qualifiche professionali più affidabile e più flessibile.

In un altro esempio, per la proposta di raccomandazione del Consiglio relativa all'applicazione **ai lavoratori autonomi della legislazione sulla salute e la sicurezza sul lavoro**<sup>34</sup> la Commissione ha dovuto ricorrere all'articolo 308 del Trattato CE, dal momento che l'articolo 137 riguarda solo i lavoratori dipendenti. La scelta di questa base giuridica implica l'esigenza di giustificare ulteriormente la necessità dell'azione a livello comunitario nel settore non specificamente coperto dal Trattato. Questa disposizione specifica ha portato i servizi della Commissione a dedicare una particolare attenzione alla motivazione lungo tutto il processo di preparazione dell'iniziativa (vedi anche la discussione avvenuta in seno al Consiglio – punto 2.3).

### **2.3. L'applicazione dei principi nel processo comunitario nel 2002**

**L'obbligo di rispettare i principi di sussidiarietà e di proporzionalità riguarda anche, con la stessa forza, il Consiglio e il Parlamento europeo nel loro ruolo di colegislatori.** Tenuto conto dei termini inerenti alla procedura legislativa comunitaria, le proposte legislative discusse nel 2002 al Parlamento europeo e al Consiglio risalgono nella maggior parte dei casi agli anni precedenti, ad eccezione della proposta sui lavoratori temporanei.

---

<sup>31</sup> COM(2002) 474 def. adottata il 28 agosto 2002.

<sup>32</sup> Articoli 39, 43 e 49 del Trattato CE.

<sup>33</sup> COM(2002) 119 def. adottata il 7 marzo 2002.

<sup>34</sup> COM(2002) 166 def. adottata il 3 aprile 2002.

Questo esame è tanto più importante poiché, al di là dell'obbligo di diligenza posto dall'articolo 5 del Trattato CE, **il Consiglio e il Parlamento hanno obblighi specifici** iscritti nel Protocollo e nell'accordo interistituzionale: « *il Parlamento europeo e il Consiglio procedono ad un esame che costituisce parte integrante dell'esame generale delle proposte della Commissione, della conformità di queste proposte con le disposizioni dell'articolo 5 del Trattato. Questa disposizione riguarda sia la proposta iniziale della Commissione, sia le modifiche che il Parlamento e il Consiglio prevedono di apportare alla proposta*»<sup>35</sup> e « *qualunque eventuale emendamento al testo della Commissione approvato dal Parlamento europeo o dal Consiglio, se comporta una modifica della sfera d'intervento comunitario, deve essere accompagnato da una giustificazione relativa al principio di sussidiarietà e all'articolo 5* »<sup>36</sup>.

La Commissione esamina per la prima volta, nel quadro della presente relazione, l'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità da parte del Parlamento e del Consiglio. Per questo primo esercizio, la relazione si concentrerà sui casi più esemplari dell'anno 2002, nel senso che essi dimostreranno in modo estremamente chiaro che **l'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità rientra in una valutazione dinamica, lungo tutto l'arco del processo legislativo**, nel quadro del dialogo nell'ambito delle tre istituzioni e tra di loro. A tale proposito, numerosi momenti privilegiati sono identificati nella relazione: l'esame e la modifica della proposta legislativa (prima da parte del Consiglio), successivamente da parte del Parlamento europeo, l'esame degli emendamenti del Parlamento da parte della Commissione e infine, nel quadro della procedura di codecisione, l'eventuale fase di conciliazione legislativa.

#### a) **L'esame e l'applicazione dei principi da parte del Consiglio**

In quanto rappresentante degli Stati membri e garante delle loro competenze, il Consiglio si mostra particolarmente attento al rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità nelle proposte legislative della Commissione. I dibattiti nell'ambito del Consiglio ne sono la testimonianza. Essi illustrano a volte la **diversità di valutazione di questi principi tra le delegazioni nazionali, nonché tra le delegazioni e la Commissione**. Queste discussioni, lungi dal bloccare l'adozione della decisione, contribuiscono al contrario, la maggior parte delle volte, a definire un equilibrio soddisfacente nell'applicazione di questi principi, rispettando le prerogative di ciascuna istituzione.

La proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa **all'uso obbligatorio della cintura di sicurezza**<sup>37</sup> è stata oggetto di numerose discussioni al Consiglio nel primo semestre del 2002. Durante il dibattito, alcuni hanno sostenuto che la direttiva era troppo prescrittiva e non rispettava il principio di sussidiarietà e che la legislazione in materia doveva rimanere di competenza degli Stati membri, mentre la Comunità doveva limitarsi ad adottare una legislazione quadro che fissava i

---

<sup>35</sup> Articolo 11 del Protocollo.

<sup>36</sup> Accordo interistituzionale tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione del 25 ottobre 1993; Boll. CE 10-1993, pag. 129.

<sup>37</sup> COM(2000) 815 def. – Proposta di direttiva che modifica la direttiva 91/671/CEE del Consiglio per il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative all'uso obbligatorio delle cinture di sicurezza sugli autoveicoli di peso inferiore a 3,5 tonnellate

principi generali. Questa posizione sulla sicurezza stradale, riaffermata più volte, è sempre stata contestata dalla Commissione. Il Consiglio ha infine fatto propria la posizione della Commissione riconoscendo che la sicurezza stradale ha innegabili effetti transnazionali per la fortissima mobilità in questo settore e che inoltre, al fine di garantire un livello omogeneo di protezione, l'azione della Comunità risultava più pertinente dell'azione degli Stati membri. Questo dibattito importante e legittimo nell'ambito del Consiglio non ha impedito la conclusione di un accordo politico all'unanimità su questo dossier, in vista dell'adozione formale della direttiva<sup>38</sup>.

Un altro esempio, in corso di discussione: nell'aprile scorso, la Commissione ha adottato una proposta di raccomandazione vertente sulla **salute e sulla sicurezza sul lavoro dei lavoratori autonomi**<sup>39</sup>, sulla base dell'articolo 308 del Trattato, (cfr. supra punto 2.2). Il ricorso all'articolo 308 è stato contestato nell'ambito del Consiglio e si è aperta una discussione sull'applicazione del principio di sussidiarietà. In effetti, la scelta di questo articolo comporta due condizioni necessarie. Da un lato, trattandosi di una competenza non esplicitamente iscritta nel Trattato, la decisione può essere adottata solo se vi è una **necessità di un'azione comunitaria in questo settore**; d'altro canto, **spetta al Consiglio definire in ultima istanza la necessità di tale azione**. Dal momento che numerose delegazioni hanno sollevato un problema di valutazione politica che le ha portate a ritenere che l'iniziativa comunitaria non fosse giustificata, il dossier è rimasto fino ad oggi pendente dinanzi al Consiglio.

Infine, la Commissione e il Consiglio hanno dovuto affrontare un importante dibattito politico sull'etica, al centro stesso delle questioni di sussidiarietà e di proporzionalità. Il Consiglio Competitività del 30 settembre ha adottato i programmi specifici del Sesto programma quadro in materia di ricerca e sviluppo. Al fine di facilitare tale adozione, la Commissione ha presentato elementi di compromesso con la Presidenza del Consiglio riguardanti le **questioni sensibili dell'utilizzazione di embrioni umani e di cellule staminali**. Tali elementi indicano, in particolare, che l'accettabilità etica di alcuni settori della ricerca rientra nella diversità di atteggiamento dei vari Stati membri e rimane disciplinata dalle leggi nazionali in virtù del principio di sussidiarietà<sup>40</sup>.

## **b) L'esame e l'applicazione dei principi da parte del Parlamento europeo**

Anche il Parlamento europeo esamina da vicino il rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità nelle proposte della Commissione; il suo approccio è diverso da quello del Consiglio e si orienta più sulla tutela delle competenze comunitarie. Inoltre, una volta che i suoi emendamenti sono stati adottati, spetta alla Commissione esprimere un parere in merito. Anche in questo caso, il dialogo interistituzionale consente la maggior parte delle volte di trovare una posizione equilibrata, nel rispetto delle prerogative di ciascuna istituzione.

Nel quadro di tali discussioni, la Commissione si dimostra particolarmente attenta agli emendamenti che modificano il campo di applicazione o la scelta dello strumento e che potrebbero avere conseguenze sulla corretta applicazione dei principi di

---

<sup>38</sup> Conclusioni del Consiglio Trasporti/Telecomunicazioni del 17 giugno 2002.

<sup>39</sup> COM(2002) 166 def. adottata il 3 aprile 2002.

<sup>40</sup> Conclusioni del Consiglio Competitività del 30 settembre 2002.

sussidiarietà e di proporzionalità. Il 5 febbraio 2002, durante l'esame in procedura di consultazione della **proposta di direttiva del Consiglio** relativa alle condizioni alle quali **i cittadini di paesi terzi possono circolare liberamente all'interno del territorio degli Stati membri** per un periodo non superiore a tre mesi<sup>41</sup>, il Parlamento europeo ha adottato una disposizione volta a **trasformare la proposta di direttiva in proposta di regolamento**<sup>42</sup>. Il Parlamento ha ritenuto, per motivi collegati al principio di sussidiarietà, che la corretta applicazione di questa normativa doveva avvenire in modo uniforme nella Comunità, poiché qualunque disposizione specifica lasciata agli Stati rischiava d'introdurre una distorsione nella corretta applicazione. In seduta plenaria, la Commissione ha ammesso la pertinenza di questa argomentazione e si è impegnata a difenderla dinanzi al Consiglio, senza tuttavia presentare in questa fase una proposta modificata. La discussione in materia riprenderà prossimamente nell'ambito del Consiglio.

Un altro esempio significativo è quello della **protezione dei pedoni**. La Commissione aveva ottenuto impegni chiari da parte dei costruttori europei di automobili per la modifica della carrozzeria e l'adeguamento del sistema di frenata al fine di rendere meno pericolosi gli urti con i pedoni. Giudicando che questi impegni fossero sufficienti a garantire una migliore protezione dei pedoni, la Commissione ha ritenuto che una proposta legislativa non fosse necessaria e ha adottato, nel luglio 2001, una comunicazione al Consiglio e al Parlamento che riprendeva questo approccio<sup>43</sup>. Il 13 giugno 2002 il **Parlamento europeo ha ritenuto, da un lato, che un'azione a livello comunitario fosse effettivamente necessaria in materia, ma che, d'altro lato, in materia di protezione dei cittadini, la Commissione non poteva rinunciare alle sue competenze** legislative a vantaggio di terzi. Il Parlamento concludeva ritenendo che fosse necessario un quadro legislativo<sup>44</sup>. Riconoscendo la fondatezza di questo argomento, la Commissione dovrebbe adottare tra breve una proposta legislativa.

Nel quadro del processo legislativo comunitario, la Commissione deve pronunciarsi sugli emendamenti adottati dal Parlamento europeo. Quelli che aprono un dibattito relativo ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità sono in generale poco numerosi rispetto al gran numero di emendamenti adottati dal Parlamento. La Commissione esamina con molta attenzione quelli che potrebbero comportare competenze nuove per la Comunità o tendono a limitare le competenze degli Stati membri nell'applicazione degli atti; ma anche quelli che mirano a rendere la proposta estremamente particolareggiata, a volte in modo eccessivo e contrario al principio di proporzionalità.

Si possono citare come esempi, per l'anno 2002, alcuni emendamenti<sup>45</sup>, adottati durante la sessione plenaria del mese di aprile sulla proposta di direttiva riguardante la **protezione dei lavoratori esposti all'amianto**, che sono stati respinti dalla Commissione ma anche al tempo stesso dalla commissione per l'occupazione e gli affari sociali e in seduta plenaria dal Parlamento europeo. In effetti, questi

---

<sup>41</sup> COM(2001) 388 def. adottata il 10 luglio 2001.

<sup>42</sup> Emendamento n. 1.

<sup>43</sup> COM(2001) 389 def., adottata l'11 luglio 2001.

<sup>44</sup> Risoluzione del Parlamento europeo, adottata il 13 giugno 2002.

<sup>45</sup> Emendamenti n. 30, 33, 35, 36 e 37.

emendamenti tendevano a limitare la scelta degli Stati membri per quanto riguarda le modalità di attuazione degli obiettivi della direttiva.

### c) **Il dialogo tra le tre istituzioni**

Quest'anno sono insorte difficoltà in merito all'applicazione della proposta di **regolamento relativo all'igiene dei prodotti alimentari**<sup>46</sup> alle vendite locali, e più in particolare sui mercati. Il Parlamento europeo chiede che siano escluse totalmente dal campo di applicazione del regolamento le vendite locali dirette di piccole quantità, mentre il Consiglio intende inserire nel regolamento la disposizione per cui gli Stati membri avrebbero la possibilità di adottare regole alternative per questo settore. La Commissione, dal canto suo, ritiene che spetti specificamente agli Stati membri legiferare in materia, dal momento che tali vendite non hanno carattere o effetti transnazionali. La discussione deve ancora proseguire.

Un altro esempio importante nel 2002 è la proposta di **direttiva sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale**, discussa da due anni<sup>47</sup>. Dopo la seconda lettura, il Parlamento e il Consiglio hanno aperto una procedura di conciliazione nel mese di settembre al fine di trovare un accordo, in particolare sul campo d'applicazione della direttiva e sul suo carattere particolareggiato, mettendo in tal modo in gioco valutazioni divergenti dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. L'obiettivo della Commissione e del Consiglio era di prendere unicamente in considerazione l'attuazione della **Convenzione di Aarhus**<sup>48</sup>, mentre il Parlamento riteneva che l'azione della Comunità dovesse andare al di là della Convenzione, ampliando i settori coperti dalla direttiva. La Commissione e il Consiglio si erano opposti ad alcuni emendamenti del Parlamento europeo, ritenendo che essi appesantissero in modo eccessivo l'onere delle amministrazioni nazionali. Le discussioni nell'ambito del comitato di conciliazione hanno portato ad un accordo sui differenti punti, rispettando i principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

## 2.4. **Conclusioni**

Gli esempi citati dalla relazione per l'anno 2002 illustrano che la valutazione e l'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità rimangono concetti dinamici in un contesto giuridico chiaro. Il dialogo tra le istituzioni nell'ambito del procedimento legislativo è evidentemente indispensabile per trovare un equilibrio soddisfacente, sia dal punto di vista giuridico e politico che dal punto di vista degli Stati membri e della Comunità. La Commissione auspica che questa vigilanza sul rispetto dei due principi rimanga costante durante l'intera procedura legislativa, anche quando il Parlamento europeo e il Consiglio concludono un accordo durante la fase di conciliazione.

---

<sup>46</sup> COM(2000) 438 def. adottata il 14 luglio 2000.

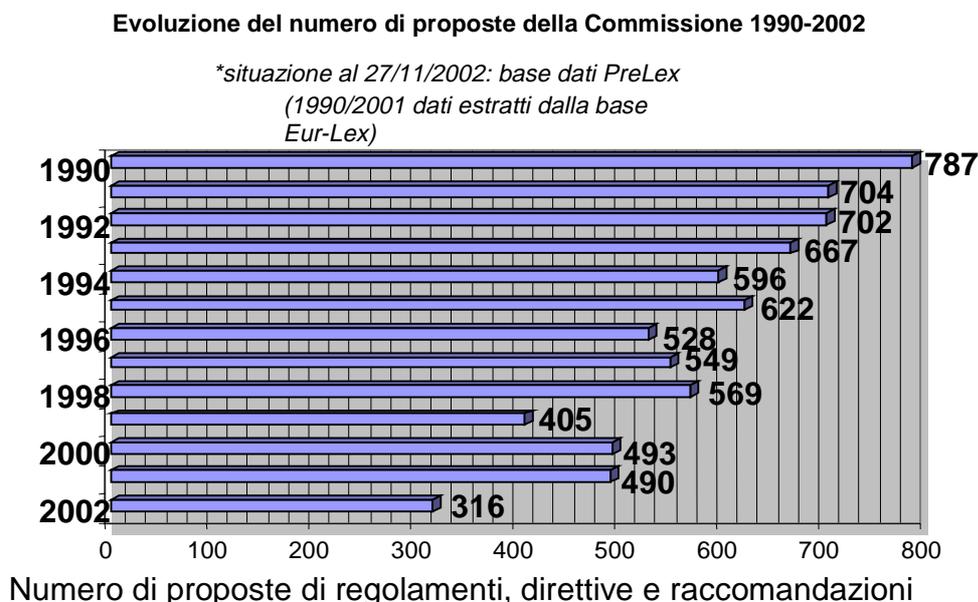
<sup>47</sup> COM(2000) 402 def. adottata il 29 giugno 2000.

<sup>48</sup> COM(1998) 344 def.: proposta di decisione del Consiglio relativa alla sottoscrizione, da parte della Comunità europea, della Convenzione CEE/UN sull'accesso all'informazione, sulla partecipazione dei cittadini e sull'accesso alla giustizia in materia ambientale (firmata il 17 giugno 1998).

### 3. UNA LEGISLAZIONE DI MIGLIORE QUALITÀ E PIÙ SEMPLICE

A partire dal 1995, la Commissione ha inserito nella relazione annuale una parte sulla legislazione stessa, essenzialmente in termini di qualità e di statistiche. Questo approccio ha consentito di accumulare dati relativi a più anni e di fare quest'anno un primo bilancio del periodo.

#### 3.1. Attività legislativa nel 2002



La misurazione del numero delle proposte legislative annuali è iniziata nel 1990. Per il 2002<sup>49</sup>, l'analisi dell'attività legislativa della Commissione dimostra che la diminuzione del numero annuale di proposte è proseguita, raggiungendo un nuovo minimo. Per quest'anno, sono state elaborate **316** proposte legislative, alla data della relazione, contro **787** nel 1990. Questa tendenza, che si osserva a partire dal completamento del mercato interno, non deve tuttavia generare confusioni sull'azione della Comunità né sul ruolo motore della Commissione nel procedimento legislativo comunitario. Questa evoluzione dimostra che la Comunità è pervenuta ad uno stadio di maturità dal punto di vista degli obiettivi del Trattato e dei risultati acquisiti.

#### 3.2. Migliore preparazione delle proposte legislative

L'esercizio quasi esclusivo del diritto d'iniziativa attribuisce alla Commissione la particolare responsabilità di vigilare sulla qualità delle sue proposte legislative. A tal fine, essa dispone di numerosi strumenti (consultazioni, forum, analisi d'impatto, motivazioni...), alcuni dei quali sono ripresi nel Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. Da molti anni, la Commissione ha attuato queste prassi di qualità e ha da poco avviato un'azione per migliorarle, attraverso il Libro bianco sulla Governance europea e il piano d'azione "Semplificare e migliorare l'ambiente regolamentare".

<sup>49</sup>

Le cifre indicate per il 2002 si fermano al 27 novembre.

## a) **Le consultazioni**

Anche quest'anno la Commissione ha ampiamente consultato, ascoltato ed esaminato le opinioni e le perizie provenienti dalla società civile (in particolare dagli operatori, dalle associazioni e dalla ONG). Si tratta di uno strumento indispensabile per definire la necessità di un'azione, le aspettative generali e specifiche e le modalità dell'azione da intraprendere.

Per l'anno 2002<sup>50</sup>, la Commissione ha lanciato **2 libri verdi**<sup>51</sup>, e **95 comunicazioni a carattere consultivo**. Ha inoltre pubblicato **76 relazioni**. Si può constatare che il bisogno di consultazione è particolarmente forte nei settori nei quali la Comunità ha competenze nuove o condivise (in particolare giustizia e affari interni, energia o tutela dei consumatori); ma anche nelle politiche settoriali nelle quali la competenza comunitaria è forte come i trasporti e il mercato interno.

Anche il dialogo sociale svolge un ruolo importante nel contesto del controllo a monte dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, in quanto fonte del diritto (articolo 138 e, in particolare, articolo 139 del Trattato CE). In questo contesto, l'obbligo derivante dal Trattato CE (articolo 138) per la Commissione di consultare le parti sociali prima di presentare proposte nel settore della politica sociale consente da un lato di legiferare solo laddove altri mezzi si siano rivelati inefficaci, e dall'altro di modulare in modo corretto le proposte presentate per tener conto dei pareri espressi dalle parti più interessate. Inoltre, l'articolo 139 consente anche, con un atto del Consiglio, di attuare accordi collettivi a livello europeo.

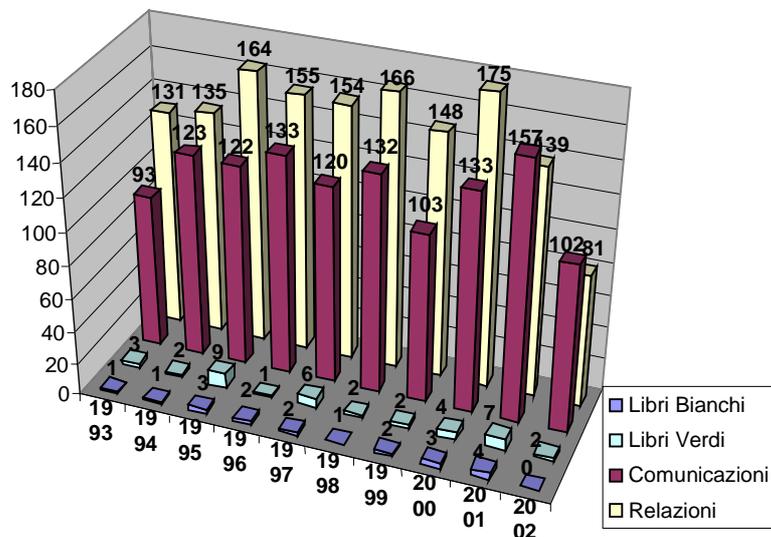
Se si delinea un bilancio **per i dieci ultimi anni**, si può ben misurare la della notevole massa di consultazioni che la Commissione ha realizzato : **38 libri verdi, 19 libri bianchi e più di 1200 comunicazioni in tutti i settori**. La Commissione ha inoltre pubblicato circa **1500 relazioni** sull'azione comunitaria. Ancora una volta i trasporti, l'energia e il mercato interno, settori nei quali l'attività legislativa è stata notevole, hanno richiesto il maggior numero di consultazioni in questo periodo.

---

<sup>50</sup> *Idem.*

<sup>51</sup> COM(2002) 196 def. – Libro verde relativo ai modi alternativi di risoluzione delle controversie in materia civile e commerciale; COM(2002)175 def. – Libro verde su una politica comunitaria di rimpatrio delle persone che soggiornano illegalmente negli Stati membri. Due altri Libri verdi dovrebbero essere adottati prima della fine dell'anno.

**Documenti di consultazione e relazioni 1993-2002**  
 situazione al 27/11/2002 - fonte: base dati PreLex  
 (1990/2001 dati estratti da Eur-Lex)



Si può infine rilevare che l'entrata in carica di un nuovo Collegio, portatore di nuove iniziative, è contraddistinta da un aumento del numero di consultazioni e in particolare dei libri verdi (9 nel 1995 e 11 per il 2000-2001).

Conformemente agli impegni presi nel Libro bianco sulla Governance europea, la Commissione ha deciso di migliorare il ricorso alle consultazioni definendo, **in collegamento con la società civile, una serie di norme minime**. Ha quindi adottato, nel giugno 2002, un documento consultivo che propone una serie di norme e dovrebbe rendere pubbliche le norme definitive entro la fine dell'anno attraverso una nuova comunicazione.<sup>52</sup> Gli elementi principali consisteranno nella definizione di un termine minimo di consultazione e nella creazione di un punto d'accesso unico.

È opportuno inoltre notare, nel corso degli anni, la moltiplicazione dei mezzi di consultazione, spesso meno formali dei libri verdi o delle comunicazioni, più flessibili e più conviviali. È interessante notare **l'organizzazione più frequente di forum o di conferenze specifiche o di consultazioni su Internet**. Possiamo citare, per il 2002, gli esempi del Forum europeo dell'energia e dei trasporti, creato quest'anno, e la creazione dell'Interactive Policy making (IPM)<sup>53</sup>, che ha già consentito 12 consultazioni in linea, tra le quali quella sulla protezione dei dati ha permesso la raccolta di circa 10.000 risposte in undici settimane.

## b) Analisi d'impatto

Conformemente al Protocollo sulla protezione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, la Commissione realizza analisi dell'impatto di queste misure per giustificare le sue proposte con indicatori qualitativi e quantitativi e identifica inoltre il costo di bilancio per la Comunità delle stesse proposte.

<sup>52</sup> COM(2002) 276 def. adottata il 5 giugno 2002.

<sup>53</sup> Sito al seguente indirizzo: <http://www.ipmmarkt.homestead.com>

Come detto in precedenza (cfr. la parte 2.2.), la Commissione ha realizzato quest'anno numerose importanti analisi, in particolare per la proposta di revisione a metà percorso della politica agricola comune. Essa ricorre inoltre a questo strumento, parallelamente alle consultazioni formali, al fine di giudicare meglio in merito alla necessità e alla pertinenza di un'azione a livello comunitario, conformemente ai principi di sussidiarietà. La Commissione ha lanciato in tal modo l'analisi sul **credito al consumo e sulla lotta contro la pirateria e la contraffazione**, in vista di eventuali proposte legislative.

Convinta che il miglioramento della qualità legislativa richieda un approfondimento di questo strumento, la **Commissione ha definito un metodo unico d'analisi d'impatto**, non solo economico ma anche sociale e ambientale delle sue proposte politiche e legislative più importanti<sup>54</sup>. Grazie a questo strumento, che i servizi della Commissione metteranno progressivamente in funzione a partire dal 2003, la Commissione ritiene che potrà disporre, in seno al Parlamento europeo e al Consiglio, di una base solida e obiettiva per le discussioni legislative.

### c) **Altre iniziative adottate nel 2002**

Nel quadro delle proposte presentate quest'anno, la Commissione ha rafforzato anche **la motivazione** di queste proposte, al fine di rendere meglio conto del processo di preparazione (consultazioni e analisi effettuate), e di giustificare meglio la conformità con i principi di sussidiarietà e di proporzionalità. Come definito nel piano d'azione "Semplificare e migliorare l'ambiente regolamentare", la Commissione creerà un modello di motivazione, al fine di guidare il lavoro dei suoi servizi.

Nello stesso spirito, la Commissione ha creato **una rete interna "Legiferare meglio"** » incaricata di vigilare sulla qualità delle proposte legislative e sull'attuazione delle nuove iniziative in questo settore, articolato con la rete esistente che si occupa della pianificazione strategica e la gestione per attività. La rete "Legiferare meglio" deve anche identificare, quanto più possibile a monte, le questioni che potrebbero porsi in merito ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità durante la preparazione delle proposte.

La Commissione ha presentato numerose altre proposte sottoposte al Parlamento e al Consiglio, al fine di migliorare la qualità della legislazione. Si tratterebbe in particolare di creare una rete interistituzionale incaricata specificamente di tali questioni, ma anche di fare più frequentemente ricorso a strumenti legislativi o non legislativi più flessibili, quali la direttiva quadro (conformemente al Protocollo), la coregolamentazione e l'autoregolamentazione. Il Consiglio europeo di Siviglia, riunito nel giugno scorso, ha avallato l'approccio proposto dalla Commissione e ha invitato le tre istituzioni a concludere un **accordo interistituzionale** in materia entro la fine dell'anno 2002. Le discussioni sono attualmente in corso.

Possiamo inoltre citare l'attuazione, nel 2002, di prassi decise nel quadro del Libro bianco sulla riforma amministrativa interna, in particolare l'azione 94 sul miglioramento della **impermeabilità alla frode della legislazione e della gestione dei contratti**. Questa azione ha dato luogo all'adozione di una comunicazione della

---

<sup>54</sup> COM(2002) 277def. adottato il 5 giugno 2002.

Commissione<sup>55</sup> che prevede in particolare una consultazione specifica dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode, a monte delle consultazioni interservizi, riguardante progetti legislativi relativi a settori sensibili. Questa procedura sarà resa effettiva a partire dal ciclo di preparazione del programma di lavoro legislativo della Commissione per il 2003 adottato il 30 ottobre 2002<sup>56</sup>.

### 3.3. Migliorare la qualità della legislazione adottata

Da questo punto di vista, l'anno 2002 è particolarmente importante poiché segna al tempo stesso la conclusione prossima dell'esercizio di consolidamento della normativa esistente, ma anche l'inizio dell'attuazione del programma di codificazione e dell'accordo interistituzionale sulla rifusione, e infine la preparazione del futuro programma di semplificazione dell'acquis comunitario.

#### a) Il consolidamento

L'Ufficio delle pubblicazioni ufficiali della Comunità, in rapporto con il Servizio giuridico della Commissione, realizza questo lavoro di consolidamento<sup>57</sup> che serve da materiale per la codificazione e per la rifusione. Il consolidamento di qualunque legislazione esistente deve essere concluso nel luglio 2003. L'anno 2002 è stato quindi logicamente caratterizzato da un'accelerazione dei lavori che permette un bilancio, dal 1999, di circa **1600 famiglie di atti consolidati**, (315 alla fine del 1999, 831 alla fine del 2000 e 1097 alla fine del 2001).

#### b) La codificazione

La codificazione<sup>58</sup> ha già dato prova della sua utilità poiché **dal 1994** e dopo l'adozione di un accordo interistituzionale sulla codificazione ufficiale<sup>59</sup>, sono stati adottati 33 nuovi atti giuridici che hanno consentito di **abrogare 347 atti preesistenti**.

Al fine di amplificare questa prassi, la Commissione ha adottato nel novembre 2001 un programma specifico di codificazione<sup>60</sup>. I servizi della Commissione hanno già identificato gli atti che dovrebbero esservi soggetti. Possiamo citare a titolo di esempi, le direttive relative a taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro (che saranno sostituite da due atti).

---

<sup>55</sup> SEC(2001) 2029 def.

<sup>56</sup> COM(2002) 590 def.

<sup>57</sup> Il consolidamento consiste nel raggruppare in un testo unico informale le disposizioni vigenti di una data regolamentazione, che sono sparse nel primo atto giuridico e negli atti modificativi successivi.

<sup>58</sup> La codificazione consiste nell'atto giuridico nuovo che integra, in un testo unico, senza modificare la sostanza, un atto di base e le successive modifiche; il nuovo atto giuridico sostituisce e abroga l'atto precedente.

<sup>59</sup> Accordo interistituzionale del 20 dicembre 1994 sul metodo di lavoro accelerato per la codificazione ufficiale dei testi legislativi; GUCE C 102 del 04.04.1996, pagg. 2-3.

<sup>60</sup> COM(2001) 645 def. adottato il 21 novembre 2001.

Il Consiglio e il Parlamento hanno anche accelerato i loro lavori che consentono quest'anno **l'adozione di 5 proposte di codificazione**<sup>61</sup>, che sostituiranno **59 atti** preesistenti.

### c) **La rifusione**

Consapevoli dell'interesse della rifusione<sup>62</sup>, il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione hanno concluso un **accordo interistituzionale** nel novembre 2001<sup>63</sup>, **entrato in vigore nel marzo 2002**. Sulla base di questo accordo, i servizi della Commissione preparano attualmente numerose proposte di rifusione. In questa fase, solo una proposta ha potuto essere adottata dalla Commissione sul coordinamento delle disposizioni in materia di accesso e di esercizio dell'assicurazione diretta diversa dall'assicurazione sulla vita (che sostituirà sette atti preesistenti)<sup>64</sup>.

Contemporaneamente, il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato una proposta pendente di rifusione sulle sostanze indesiderabili nell'alimentazione degli animali<sup>65</sup>.

### d) **La semplificazione**

In questo settore, la Commissione ha proseguito i suoi sforzi settoriali, in particolare attraverso l'attuazione dell'iniziativa SLIM<sup>66</sup>, che ha appena concluso la sua quinta fase. Dal lancio dell'iniziativa nel 1996, 17 settori legislativi sono interessati dalla semplificazione, che riguarda in particolare le assicurazioni vita, le qualifiche professionali e il diritto delle società.

Parallelamente, la Commissione si impegna a definire il programma di semplificazione dell'acquis comunitario previsto dal piano d'azione "Semplificare e migliorare l'acquis comunitario". Questo programma deve essere oggetto di un accordo tra le tre istituzioni sulle procedure di lavoro. In questa fase, la Commissione identifica i settori dell'acquis per i quali sarebbe auspicabile una semplificazione, e poi Pubblicherà all'inizio del prossimo anno una comunicazione in questo senso.

## 3.4. **Accessibilità**

Legiferare meglio significa anche permettere un migliore accesso alla legislazione comunitaria. Quest'anno, oltre al miglioramento degli strumenti esistenti come, ad esempio la base PreLex<sup>67</sup> sulle procedure interistituzionali o ancora i sondaggi e le inchieste regolari effettuate dalla Commissione presso i cittadini dell'Unione europea, la Commissione ha sviluppato nuove iniziative intorno a vari supporti e in diversi

---

<sup>61</sup> Direttive 2002/53/CE ; 2002/54/CE ; 2002/55/CE ; 2002/56/CE e 2002/57/CE adottate il 13 giugno; GUCE L 193 del 20.07.02.

<sup>62</sup> La rifusione consente di adottare un atto giuridico unico che, al tempo stesso, apporta le modifiche sostanziali auspiccate, procede alla loro codificazione con le disposizioni dell'atto precedente che rimangono immutate ed abroga quest'ultimo atto.

<sup>63</sup> Accordo interistituzionale per un ricorso più strutturato alla tecnica della rifusione degli atti giuridici; GUCE C 77 del 28.03.02, pagg. 1-3.

<sup>64</sup> Direttiva 73/239/CE.

<sup>65</sup> Direttiva 2002/32/CE ; GUCE L 140 del 30.05.02. pag. 10.

<sup>66</sup> "Simpler Legislation for the Internal Market".

<sup>67</sup> Situata al seguente indirizzo: <http://europa.eu.int/prelex/apcnet.cfm>

settori. Possiamo citare come esempi settoriali la produzione di opuscoli sulla politica della concorrenza<sup>68</sup>, la pubblicazione della **strategia per la politica dei consumatori 2002-2006**<sup>69</sup> nonché l'apertura del **portale europeo della cultura**<sup>70</sup>, primo portale tematico di questo tipo, che dà accesso diretto alla legislazione comunitaria, ma anche alle azioni e ai finanziamenti in questo settore, e che si iscrive in una strategia della Commissione per sviluppare più portali tematici.

Per quanto riguarda la messa in rete, senza voler essere esaustivi, possiamo sottolineare che la Commissione ha deciso di mettere su Internet il resoconto delle riunioni del Collegio a partire dal 1° gennaio. Alla stessa data è entrata in vigore anche l'accessibilità gratuita dei documenti disponibili su Eur-Lex. Infine, come aveva già fatto per altri settori, la Commissione ha messo in rete, nel settembre scorso, tutto "l'acquis comunitario" nel settore della giustizia e degli affari interni, competenza comunitaria nuova che riguarda direttamente i cittadini<sup>71</sup>.

Inoltre, per quanto riguarda le pubblicazioni sulla Gazzetta ufficiale, la Commissione ha deciso di pubblicare le decisioni sui Documenti unici di programmazione e i Quadri comunitari di sostegno adottate dalla Commissione, poiché riguardano la vita dei cittadini a livello locale.

La Commissione ha posto in essere un nuovo sistema di pianificazione della sua agenda, al fine di programmare in modo affidabile le iniziative che ha intenzione di adottare nel corso dei prossimi tre mesi. Il programma trimestrale viene aggiornato ogni mese e viene inviato a ciascuna istituzione dell'Unione, al fine di consentire di organizzare le proprie attività. A fini di trasparenza, è ormai accessibile al pubblico attraverso il server Europa.

Infine, allo scopo di dare risposte ai cittadini e alle imprese che devono confrontarsi con una cattiva applicazione del diritto comunitario, la Commissione ha creato, nel luglio scorso, la **rete SOLVIT** (the problem solving network), che raccoglie centri specifici in ciascuno Stato membro.

### 3.5. Qualità redazionale

La Commissione ha proseguito quest'anno l'attuazione dell'accordo interistituzionale del 1998 sulla qualità redazionale, conformemente alla dichiarazione 39 sulla qualità redazionale della legislazione comunitaria, allegata al Trattato di Amsterdam.

In questo contesto, la guida pratica interistituzionale destinata ai servizi è stata modificata in vista di una prossima pubblicazione su grande scala e di una messa in rete. Le formazioni dei giuristi revisori, che svolgono un ruolo essenziale per la qualità della legislazione, sono state quest'anno rafforzate, con un accento più particolare sulla guida pratica e le specificità di questo lavoro (multilinguismo, regole

---

<sup>68</sup> "The competition rules for distribution agreements" e "Glossary of terms used in EU competition policy" sono disponibili al seguente indirizzo:

[http://europa.eu.int/comm/competition/publications/rules\\_it.pdf](http://europa.eu.int/comm/competition/publications/rules_it.pdf)

<sup>69</sup> Disponibile al seguente indirizzo:

[http://europa.eu.int/comm/dsg/health\\_consumer/library/pub/pub09\\_it.pdf](http://europa.eu.int/comm/dsg/health_consumer/library/pub/pub09_it.pdf)

<sup>70</sup> Situato al seguente indirizzo: [http://europa.eu.int/comm/culture/index\\_it.htm](http://europa.eu.int/comm/culture/index_it.htm)

<sup>71</sup> Disponibile al seguente indirizzo [http://europa.eu.int/comm/justice\\_home/index\\_fr.htm](http://europa.eu.int/comm/justice_home/index_fr.htm)

del lavoro...). Inoltre, lo strumento informatico LegisWrite, che consente una presentazione comune nell'ambito delle istituzioni, è stato ulteriormente rafforzato, in particolare nella prospettiva della codificazione e della diffusione.

Infine, un primo seminario è stato organizzato sulla problematica della qualità redazionale tra la Commissione e gli Stati membri.

#### **4. CONCLUSIONI**

L'anno 2002 è il decimo anno di applicazione da parte del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità così come definiti dal Trattato di Maastricht. Il primo bilancio che può essere fatto su questo periodo, confermato anche per l'anno 2002, è globalmente positivo. In effetti, le istituzioni hanno rispettato in modo soddisfacente l'articolo 5 del Trattato CE e il Protocollo allegato. Questa valutazione positiva della Commissione è del resto condivisa dal Consiglio europeo nelle sue conclusioni, dal Parlamento europeo nella sua relazione biennale, nonché dallo scarso numero di ricorsi pendenti dinanzi alla Corte di giustizia a titolo della sussidiarietà o della proporzionalità.

La Convenzione sul futuro dell'Unione ha del resto riconosciuto che i casi di mancato rispetto da parte delle istituzioni del principio di sussidiarietà sono molto rari. Tuttavia, al fine di associare i Parlamenti nazionali al controllo della legislazione comunitaria, uno dei gruppi di lavoro della Convenzione ha proposto di porre in atto un meccanismo di allarme rapido sulle proposte della Commissione e di eventuale investitura della Corte di giustizia da parte dei Parlamenti nazionali e del Comitato delle Regioni.

Per quanto riguarda la qualità della legislazione, in corso di adozione o già adottata, la Commissione ha lanciato quest'anno numerose iniziative che intende portare a compimento per intensificare i lavori realizzati ormai da molti anni. La Commissione si augura di potere avere, in questo settore, il sostegno politico e un forte coinvolgimento del Parlamento europeo e del Consiglio.