

Parere del Comitato delle regioni sul «Principio di sussidiarietà “Verso un'autentica cultura della sussidiarietà! — Un appello del Comitato delle regioni”»

(1999/C 198/14)

IL COMITATO DELLE REGIONI,

viste le conclusioni del Consiglio europeo di Vienna dell'11 e 12 dicembre 1998, secondo cui occorrerebbe presentare le future relazioni della Commissione «Legiferare meglio» in tempo utile per consentire approfondite discussioni anche nell'ambito del Comitato delle regioni;

vista la Risoluzione del Parlamento europeo del 22 ottobre 1998 sulla riunione dei capi di Stato e di governo dell'ottobre 1998, secondo cui il Parlamento europeo si impegna ad avviare un dialogo politico ed una stretta collaborazione, in funzione della situazione istituzionale propria di ogni Stato membro, con le autorità regionali interessate, per esaminare la questione dell'attuazione del principio di sussidiarietà;

vista la propria decisione del 15 luglio 1998, in conformità dell'articolo 198 C, quarto comma, del Trattato che istituisce la Comunità europea, di emettere un parere su tale tema e di affidarne l'elaborazione alla Commissione «Affari istituzionali»;

viste le precedenti dichiarazioni del Comitato in merito al principio di sussidiarietà, in particolare la risoluzione del 20 novembre 1997 (CdR 305/97 fin) ⁽¹⁾;

visto il progetto di parere formulato dalla Commissione «Affari istituzionali» il 1 febbraio 1999 (CdR 302/98 riv. 2) (relatori: Delebarre e Stoiber);

considerato che l'applicazione completa del principio di sussidiarietà in un'Unione europea che si va ampliando assumerà un'importanza ancora maggiore di quella attribuitagli dal Trattato di Amsterdam,

ha adottato l'11 marzo 1999, nel corso della 28^a sessione plenaria, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Sussidiarietà e prossimità ai cittadini: la chiave per l'Europa del futuro

1.1.1. L'Europa ha conseguito importanti successi in campo intellettuale, culturale ed economico rifacendosi alle esperienze maturate nel corso dei secoli. L'Europa si contraddistingue per la sua diversità, che trova espressione nelle città, nei comuni, nelle regioni, nelle nazioni e negli Stati. Pur promuovendo l'integrazione, l'Unione europea deve riconoscere e rifarsi alle sue diverse culture e tradizioni, in modo da trovare soluzioni innovative ai problemi di un mondo in rapida evoluzione. A tal fine occorre una chiara definizione del principio di sussidiarietà, basato sulla partecipazione degli enti regionali e locali. Ciò darà all'Europa un nuovo impulso, consentendole di affrontare le sfide del prossimo secolo e la dura concorrenza mondiale.

Da tale diversità nasce il dinamismo che ha arricchito l'Europa sia culturalmente che economicamente. Nell'interesse dell'Europa la diversità deve continuare ad essere fruttuosa, senza

essere ostacolata più del necessario. L'Europa sosterrà l'impatto della concorrenza planetaria tra le culture solo se continueranno a vivere le sue peculiarità regionali e la sua identità culturale. Occorre proteggere la diversità culturale e promuovere la reciproca comprensione per garantire libertà d'espressione a tutte le culture.

1.1.2. Si prende sempre più coscienza del fatto che un'amministrazione efficiente non si crea con la competizione tra diversi livelli amministrativi. Tali livelli amministrativi devono lavorare in stretta cooperazione, in modo da garantire decisioni efficaci ad ogni livello, assicurando così un approccio coordinato alla soluzione dei problemi che di volta in volta si presentano. La sussidiarietà deve essere strettamente legata a concetti quali la democrazia a più livelli. Dalla diversità nasce una concorrenza proficua.

1.1.3. Senza dubbio l'opera di unificazione europea è uno dei maggiori risultati raggiunti dalle nazioni e dai popoli europei in questo XX^o secolo che volge ormai al termine. Anche alle soglie del XXI^o secolo l'Unione europea si trova ad affrontare dei compiti immensi di portata storica: ampliamento, creazione dell'unione politica, sociale, economica e monetaria, consolidamento della posizione dell'UE sulla scena mondiale e rafforzamento della crescita economica europea, che costituisce la base per la creazione di posti di lavoro.

⁽¹⁾ GU C 64 del 27.2.1998, pag. 98.

Le strutture costituite 40 anni fa per governare l'Unione non sono più adeguate di fronte alla dimensione e ai compiti dell'Unione di oggi. È necessario procedere alla valutazione del loro funzionamento e a delle riforme istituzionali. In un quadro istituzionale, gli enti democratici ai vari livelli — locale, regionale, nazionale ed europeo — devono stare al passo con questo mondo in rapida evoluzione. I cambiamenti tecnologici, la rivoluzione nel campo delle informazioni e delle comunicazioni, la globalizzazione e l'integrazione dei mercati, nonché, per l'Europa, l'introduzione della moneta unica sono tutti elementi di un mondo sempre più interdipendente. Ciò significa che sono vieppiù numerose le tematiche e le questioni che non si possono affrontare all'interno di un solo paese; di queste, molte non possono neanche essere semplicemente affidate al mercato. Vi è un ampio spettro di questioni che presentano una dimensione europea — si pensi all'occupazione, alle innovazioni, all'ambiente, alla salute pubblica, ecc., come ad altre questioni ancora nei cui confronti l'azione dell'UE a livello internazionale deve essere più incisiva. Il principio di sussidiarietà, inteso come principio di prossimità, in base al quale le decisioni vengono prese al livello operativo più vicino possibile al cittadino, assicurando nel contempo la capacità ottimale di realizzazione delle funzioni, costituisce un principio politico guida in questo processo di riforma.

1.1.4. Fin dalla sua costituzione nel 1994, il Comitato delle regioni, la più giovane delle istituzioni europee, si è sempre impegnato per un'Europa trainata dai cittadini, dai comuni, dalle regioni e dagli Stati membri. Il Comitato accoglie con particolare favore l'iniziativa del Consiglio europeo di Cardiff del giugno 1998 di avvicinare l'Unione europea ai cittadini. In quanto custode del principio di sussidiarietà si schiera decisamente a favore di istituzioni europee che siano forti, ma al tempo snelle ed efficienti e si concentrino sui compiti che gli altri livelli di governo direttamente responsabili di fronte ai cittadini non possono svolgere. Il principio di sussidiarietà, come definito dall'articolo 5 del Trattato CE, si applica unicamente ai rapporti fra la Comunità e gli Stati membri e non ai rapporti fra gli enti territoriali e gli Stati membri che sono disciplinati dal sistema costituzionale statale. L'articolo B del Trattato UE fa riferimento a tale concezione ristretta quando afferma che gli obiettivi dell'UE saranno perseguiti nel rispetto del principio di sussidiarietà definito all'articolo 5 del Trattato CE.

Ma il Trattato UE sottolinea anche, fin dall'articolo A, la necessità di prendere le decisioni il più vicino possibile ai cittadini, sancendo così un principio di prossimità. Tale principio è destinato ad applicarsi ai rapporti con l'UE, gli enti nazionali e quelli territoriali. Costituisce un principio di base affermato ancor prima del principio di sussidiarietà e del quale quest'ultimo può apparire come una componente.

Di conseguenza, il principio di sussidiarietà, qual è previsto espressamente dai Trattati, non può nascondere la necessità, per gli Stati membri, di garantire ai poteri locali e regionali la facoltà di intervenire affinché, conformemente al principio di prossimità, le decisioni vengano prese il più vicino possibile ai cittadini.

Il principio di sussidiarietà rappresenta un principio generale di diritto degli ordinamenti nazionali, in base al quale le decisioni vengono prese al livello istituzionale ed operativo più vicino possibile al cittadino. Esso impegna l'Unione, gli Stati membri e tutte le articolazioni istituzionali a perseguire direttamente le finalità loro assegnate dai rispettivi ordinamenti, assicurando il riconoscimento, la valorizzazione e il coinvolgimento dei privati e delle loro aggregazioni sociali e deve costituire un principio politico guida nella costruzione dell'Unione europea.

1.1.5. Il principio di sussidiarietà è un principio dinamico che in un campo può volere dire «più» Europa e in un altro «meno» Europa. Esso è stato introdotto nel 1992 con il Trattato di Maastricht e prevede che le decisioni siano prese al livello più vicino possibile ai cittadini, quindi, in sostanza, al livello di governo più vicino direttamente responsabile dinanzi ai cittadini e solo se necessario ad un livello più alto. Nel decidere quale sia il livello di governo più idoneo nel caso specifico dovrebbero prevalere l'interesse generale e le esigenze dei cittadini senza pregiudicare la coesione economica e sociale. In pratica ciò significa che la Comunità può attivarsi solo se gli obiettivi di un'azione proposta non possono essere conseguiti in modo soddisfacente a livello degli Stati membri e quindi possono essere realizzati meglio operando a livello comunitario. L'applicazione di tale principio deve essere regolarmente riesaminata e, se necessario, migliorata. Ciò implica altresì che gli Stati debbano lasciare ai livelli amministrativi inferiori le decisioni che questi ultimi sono maggiormente in grado di prendere.

1.1.6. Il rigoroso rispetto del principio di sussidiarietà — è questo il fermo convincimento del Comitato — è oggi più che mai importante, proprio adesso che si deve costruire e affermare una più ampia cittadinanza europea:

— il ricco mosaico di culture che rappresenta la ricchezza dell'Europa riunisce assieme numerose identità regionali e nazionali. Al mondo d'oggi, vari fattori minacciano di erodere tali identità. Al tempo stesso, tali culture e identità sono soggette a continue trasformazioni da attribuirsi a modelli diversi di migrazioni e di insediamenti. Tutti gli enti democratici sono responsabili di garantire che i valori dell'umanità e della tolleranza restino i segni distintivi delle relazioni in Europa tra i cittadini e le diverse comunità e nazionalità;

— d'altro canto, l'enorme portata delle sfide che l'Unione europea dovrà affrontare in futuro impone di fissare chiaramente delle priorità e di concentrarsi sui compiti essenzialmente sovranazionali.

1.1.7. La solidarietà europea rappresenta un valore fondamentale del modello sociale europeo, complementare al principio di sussidiarietà. Gli aiuti di solidarietà destinati ai più deboli e agli svantaggiati sono un presupposto necessario per un'Europa strutturata in base al principio di sussidiarietà, affinché la sussidiarietà non penalizzi i più deboli, ma dia modo a tutti di partecipare con pari diritti al processo di integrazione.

1.1.8. Al riguardo l'Unione europea deve concentrarsi sui problemi che possono essere risolti solo con uno sforzo comune e per i quali i cittadini si aspettano quindi una soluzione comunitaria. Più cresce il numero degli Stati membri dell'UE, più importanza assume il principio di sussidiarietà. Una chiara fissazione delle priorità deve consentire di far avanzare l'integrazione in numerosi ambiti. È in tale prospettiva che il Comitato si dichiara a favore di un'«Europa strategica».

1.1.9. Tale strategia esige necessariamente un'UE con un'effettiva capacità d'azione sulla scena internazionale.

1.2. *L'apporto del principio di sussidiarietà*

Il riferimento al principio di sussidiarietà ha determinato sensibili miglioramenti nel funzionamento delle istituzioni europee.

1.2.1. Dall'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, il primo novembre 1993, il principio di sussidiarietà ha preso piede nella realtà politica dell'Unione europea e si è imposto come principio informatore inteso ad orientare l'azione dell'Unione.

1.2.2. Da allora è chiaro che le istituzioni europee hanno compiuto un notevole sforzo per rispettare tale principio, in particolare nell'esercizio dei loro poteri legislativi e regolamentari: la Commissione europea non solo ha ritirato molte delle sue proposte legislative, ma ha anche ridotto sensibilmente il numero delle nuove proposte. A ciò si aggiunge il fatto che la Commissione propone sempre più frequentemente una legislazione quadro.

1.2.3. Si osserva inoltre che, prima di proporre degli atti legislativi o regolamentari, la Commissione prepara il terreno aprendo il dibattito sui temi da affrontare con Libri verdi, piani d'azione e comunicazioni che consentono, a monte delle decisioni, di discutere approfonditamente del rispetto del principio di sussidiarietà.

1.2.4. Il nuovo articolo 5 del Trattato CE può già avere conseguenze giuridiche indipendenti. In tale ambito è importante distinguere fra un'applicazione sostanziale e una procedurale del principio di sussidiarietà. In quanto norma concreta di controllo, il principio di sussidiarietà implica, nel senso di norma procedurale, l'obbligo di valutare e motivare la necessità dell'intervento comunitario. In quanto norma sostanziale, il principio di sussidiarietà implica che le decisioni vengano prese ad un livello quanto più vicino possibile ai cittadini dell'Unione.

1.2.5. Il protocollo sull'applicazione del principio di sussidiarietà allegato al Trattato di Amsterdam definisce più precisamente tale principio, in particolare le due condizioni che devono sussistere affinché l'azione dell'UE sia giustificata: le attività svolte dai livelli più vicini ai cittadini non portano ancora a risultati soddisfacenti e l'Unione europea è in una posizione migliore per apportare soluzioni ai problemi in oggetto.

1.2.6. Il protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità stabilisce le condizioni che giustificano l'azione comunitaria:

- il problema in esame presenta aspetti transnazionali che non possono essere disciplinati in maniera soddisfacente mediante l'azione degli Stati membri,
- le azioni dei soli Stati membri o la mancanza di un'azione comunitaria sarebbero in conflitto con le prescrizioni del Trattato o comunque pregiudicherebbero in modo rilevante gli interessi degli Stati membri,
- l'azione a livello comunitario produrrebbe evidenti vantaggi per la sua dimensione o i suoi effetti rispetto all'azione a livello di Stati membri.

Il protocollo sull'applicazione del principio di sussidiarietà prevede anche che nell'elaborazione delle prescrizioni vada lasciato il maggior spazio possibile alle decisioni nazionali e regionali.

1.3. *Contributo del Comitato delle regioni all'applicazione del principio di sussidiarietà*

1.3.1. Sin dalla sua creazione il Comitato ha considerato che tutelare l'applicazione del principio di sussidiarietà rientrasse fra i suoi obiettivi prioritari. Questo non è il primo contributo del Comitato al dibattito sull'applicazione del principio di sussidiarietà nell'Unione europea, dato che ha già avuto occasione di pronunciarsi in materia durante il processo di elaborazione e di adozione del nuovo Trattato di Amsterdam. In tal senso il Comitato ribadisce quanto affermato in documenti anteriori, in particolar modo nel parere complementare dell'aprile 1995⁽¹⁾ e nella risoluzione del 20 novembre 1997⁽²⁾. In tali precedenti occasioni il Comitato ha proposto d'istituire un sistema che gli consenta di adire la Corte di giustizia delle Comunità europee nei casi di violazione del principio di sussidiarietà che riguardino le competenze degli enti regionali e locali. Occorre inoltre sottolineare la necessità d'inserire nell'articolo 5 del Trattato CE un riferimento diretto alle regioni e agli enti locali.

1.3.2. Accoglie con favore il protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità allegato al Trattato di Amsterdam. Sottolinea l'importanza della Dichiarazione della Germania, dell'Austria e del Belgio secondo la quale «l'azione della Comunità europea in base al principio di sussidiarietà non riguarda solo gli Stati membri ma anche le loro entità, nella misura in cui queste dispongono di un proprio potere legislativo conferito loro dal diritto costituzionale nazionale». Ritiene peraltro che, tenendo conto dell'organizzazione amministrativa interna degli Stati membri, tale dichiarazione nelle grandi linee debba essere applicabile per analogia agli enti locali e regionali degli Stati membri che non presentano una struttura federale e sollecita tutti gli Stati membri, a cominciare da quelli dotati di enti territoriali con poteri legislativi propri riconosciuti costituzionalmente, a sottoscrivere tale Dichiarazione.

(1) CdR 136/95 allegato.

(2) CdR 305/97 fin: GU C 64 del 27.2.1998, pag. 98.

2. Per una rafforzata cultura della sussidiarietà e una più chiara delimitazione dei settori di competenza

2.1. Sussidiarietà, diversità e solidarietà

2.1.1. Gli sforzi compiuti a favore della solidarietà e della prossimità ai cittadini servono a rafforzare l'integrazione europea. L'Europa ha molto da guadagnare dalla diversità e dalla concorrenza salvaguardando però nel contempo la propria coesione economica e sociale. Si tratta ora di procedere ad una valutazione razionale dei compiti assunti, apportando all'occorrenza i dovuti miglioramenti, per potersi poi dedicare con maggior vigore alle sfide future.

2.1.2. Nessun livello di governo dovrebbe voler regolamentare la vita dei cittadini europei in tutti i campi e l'amministrazione comunitaria non dovrebbe essere diversa. Oggi numerosi ambiti di competenza presentano aspetti transnazionali soprattutto negli Stati membri di minori dimensioni. Questo non deve però necessariamente portare a concludere che sia indispensabile un'armonizzazione nel dettaglio delle singole politiche di settore. Ma l'armonizzazione non rappresenta sempre l'unica soluzione. Molti problemi possono inoltre essere risolti senza interferenze da parte del governo, ad esempio tramite accordi tra le parti interessate, oppure grazie all'intervento delle organizzazioni della società civile (come ad esempio le parti sociali) a livello europeo. Tale approccio si è dimostrato valido in molte occasioni. È quindi necessario attuare una ragionevole armonizzazione delle singole politiche settoriali, nel rispetto della coesione economica e sociale del territorio europeo.

Il Comitato dà atto dei grandi progressi che per i cittadini europei hanno comportato le disposizioni legislative emanate dagli Stati membri a seguito di direttive della Comunità. Prima che esistesse l'azione comunitaria, esistevano tra gli Stati membri grandi differenze che determinavano distorsioni della concorrenza. Disposizioni normative che mirano ad un alto livello di tutela dei cittadini generano sì dei costi, ma questi sono ampiamente compensati dai progressi in termini di qualità della vita.

Talune sfide, rilevanti per i cittadini, possono essere ancora affrontate con successo solo dalla Comunità. L'obiettivo prioritario nel corso dei negoziati per il Trattato di Amsterdam è stata la presa in considerazione degli interessi dei cittadini. Il risultato è stato un Trattato attento alle persone che consente all'UE di offrire il proprio contributo su questioni come l'occupazione, la non discriminazione, i diritti civili, la protezione del consumatore e la lotta attraverso le frontiere alla criminalità ed al traffico di droga.

2.1.3. Il Consiglio, la Commissione, il Parlamento e gli Stati membri devono riorientare in modo deciso la politica europea verso un'Europa caratterizzata dalla sussidiarietà e vicina ai cittadini e impegnarsi per un'autentica cultura della sussidiarietà.

Per svolgere un'azione efficace, l'UE deve trattare solo temi veramente europei.

La legislazione esistente su questioni che possono chiaramente essere affrontate in maniera migliore da livelli di governo inferiori va modificata.

2.1.4. Non si tratta di rinazionalizzare, quindi di rinunciare all'idea europea. Una vera riforma passa però inevitabilmente per una nuova definizione delle competenze dell'Unione europea, delle competenze del livello nazionale e di quelle del livello regionale. L'obiettivo della prossimità ai cittadini verrebbe così raggiunto attribuendo le responsabilità ai livelli di governo più atti ad espletarle in modo efficiente. Il cambiamento è il processo naturale attraverso il quale le istituzioni si evolvono e si preparano alle sfide del futuro. Per l'UE prossimità ai cittadini significa democrazia, apertura e trasparenza.

2.1.5. Due brani della lettera del Cancelliere Kohl e del Presidente Chirac del 5 giugno 1998 hanno recentemente indicato gli obiettivi che una siffatta strategia potrebbe prefiggersi:

- «Tutti i nostri sforzi devono piuttosto mirare alla creazione di un'Unione europea forte e capace di agire, pur preservando la diversità delle tradizioni politiche, culturali e regionali.»
- «Nel prendere le decisioni è quindi molto importante tenere presenti le particolarità locali, regionali e nazionali.»

2.2. Gli sviluppi del principio di sussidiarietà

2.2.1. Il principio di sussidiarietà regolatore

2.2.1.1. Il principio di sussidiarietà deve svolgere il ruolo di regolatore delle relazioni fra l'Unione europea, gli Stati membri e gli enti territoriali. Deve essere applicato nel rispetto della ripartizione interna delle competenze degli Stati.

L'applicazione del principio di sussidiarietà si realizza attraverso un processo di codecisione, che stabilisce, di volta in volta, a quale livello assegnare le competenze fra Unione europea, Stati membri, regioni ed enti locali. Questo principio non deve né costituire un alibi per l'inazione a tutti i livelli di governo, né finire per distruggere la capacità d'azione dell'Unione europea.

2.2.1.2. In questo momento è importante procedere ad una valutazione ragionata delle competenze assunte dall'UE, per potersi poi concentrare sulle sfide future.

A. Si è verificato che, applicando la sussidiarietà, l'Unione ha ridotto la sua attività legislativa soprattutto in materia di politica sociale e di politica ambientale. In tali settori le nuove iniziative della Commissione divengono sempre più rare, per l'urgenza di certi problemi e malgrado il carattere transfrontaliero o transnazionale di questi ultimi.

B. Le proposte della Commissione europea riguardanti il rispetto del principio di sussidiarietà formano oggetto di un esame interno complesso e di un controllo politico da parte delle altre istituzioni. Tutti gli organi (inclusi i vari Consigli specializzati e il Consiglio «Affari generali») devono sorvegliare il rispetto del principio di sussidiarietà nell'ambito delle decisioni del Consiglio. Tale compito spetta ovviamente in primo luogo al Comitato delle regioni.

2.2.1.3. È opportuno tuttavia rammentare l'obiettivo politico principale del principio di sussidiarietà: prendere decisioni al livello più efficace e più vicino possibile ai cittadini, affinché questi ultimi possano essere protagonisti della costruzione europea avendo accesso a tutte le informazioni che permettono loro di farlo. La popolazione potrà sostenere il progetto europeo solo se i risultati saranno buoni e visibili. A livello delle regioni e degli enti locali, è necessario creare degli spazi, prendere delle iniziative, coordinate e lanciate dal Comitato delle regioni in collaborazione con il Parlamento europeo, per alimentare autenticamente — tramite una strategia democratica — la riflessione sulle finalità dell'Unione europea.

2.2.1.4. Le regioni e le città, grazie alle loro esperienze sul territorio, sono pienamente consapevoli dell'importanza cruciale che rivestono il recepimento del diritto comunitario nel diritto nazionale e l'applicazione di quest'ultimo per l'immagine che i cittadini si fanno dell'Europa. In molti Stati membri le regioni e le città hanno un ruolo da svolgere nell'applicazione ai cittadini del diritto europeo recepito.

2.2.2. Il principio di sussidiarietà rinnovatore

2.2.2.1. Il principio di sussidiarietà deve anche svolgere il ruolo di rinnovatore delle relazioni fra Stati membri e regioni o enti locali nell'attuazione delle politiche europee.

Se gli obiettivi principali del futuro sviluppo dell'Unione europea sono il rafforzamento della capacità d'azione comunitaria, l'attenzione che i cittadini rivolgono alla Comunità e la responsabilizzazione dei cittadini, è nell'interesse dell'Unione europea preoccuparsi maggiormente degli ambiti per i quali la partecipazione dei livelli più vicini ai cittadini e direttamente responsabili nei loro confronti non è sufficiente.

2.2.2.2. L'attuazione della politica europea esige che l'Unione europea conceda ai livelli più vicini ai cittadini dei margini di manovra e di adattamento che siano quanto più ampi possibile. Al tempo stesso l'Unione europea deve essere messa in condizione di agire in modo efficace nei settori in cui le attività che le competono sono di notevole importanza per tutti. Gli Stati membri devono comportarsi lealmente verso la Comunità e inoltre applicare e attuare il diritto comunitario in modo corretto e trasparente, rispettando altresì il principio di sussidiarietà.

2.2.2.3. Le riforme istituzionali non sono degli obiettivi di per sé. Devono servire al contrario a realizzare il più efficacemente possibile degli obiettivi politici la cui importanza è riconosciuta e democraticamente approvata. Dal punto di vista del sostegno dell'opinione pubblica e della prossimità ai cittadini, finalità politiche e regolamentazioni istituzionali sono quindi fortemente connesse, ma la preminenza spetta necessariamente agli obiettivi politici.

2.3. La sussidiarietà e la prossimità ai cittadini nella pratica

Il Comitato riconosce i progressi compiuti dal momento in cui, con il Trattato di Maastricht, il principio di sussidiarietà è stato introdotto nel Trattato CE. Rimanda a tale proposito alla

comunicazione della Commissione europea «Legiferare meno per agire meglio: i fatti» del 27 maggio 1998⁽¹⁾. Vi si legge che la Commissione ha ritirato una serie di iniziative e che il numero di proposte legislative è calato. Il principio di sussidiarietà è un principio generale che riguarda la politica generale dell'UE e deve essere rispettato in via generale da tutti. Esso si applica tanto alla Commissione come alle altre istituzioni comunitarie ed agli Stati membri che costantemente sollecitano alla Commissione stessa nuove proposte.

3. Conclusioni

3.1. Come si configura la nuova cultura della sussidiarietà?

3.1.1. Il Comitato esorta tutte le istituzioni comunitarie ad applicare rigorosamente il principio di sussidiarietà conformemente al nuovo articolo 5 del Trattato CE ed al Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. Ogni iniziativa dell'UE va preceduta da un esame della necessità di un intervento europeo condotto in modo approfondito, imparziale e coordinato da parte di differenti livelli istituzionali. La sussidiarietà non deve ridursi ad una verifica formale routinaria.

3.1.2. L'integrazione europea presuppone sia un'armonizzazione, sia il mantenimento della diversità sviluppatasi. È l'applicazione corretta del principio di sussidiarietà che salvaguarda tale diversità, tratto distintivo dell'identità europea.

Il valore aggiunto di una politica europea deve tenere presente in pari misura sia il principio di armonizzazione e di coesione economica e sociale che quello di concorrenza e di diversità.

In questo contesto occorre evitare di limitarsi ad una prospettiva meramente economica. I punti di vista sociali e culturali devono essere incorporati nelle riflessioni e avervi lo stesso peso.

3.1.3. Le decisioni europee vanno elaborate in modo tale da lasciare un margine più ampio possibile alle decisioni nazionali, regionali e locali. Occorre tuttavia controllare attentamente l'attuazione della normativa per garantire un'applicazione integrale e un'interpretazione accurata in modo da evitare distorsioni. La densità normativa dovrebbe essere limitata al minimo indispensabile e l'onere amministrativo richiesto per l'attuazione dovrebbe essere per quanto possibile ridotto. Nell'attività normativa la Comunità dovrebbe per quanto possibile prediligere le direttive in modo da agevolare il processo di attuazione negli Stati membri. Il Comitato riconosce tuttavia che in taluni casi occorre far ricorso a regolamenti quando ciò sia indispensabile per garantire l'applicazione integrale dei provvedimenti onde evitare interpretazioni non accurate. Per determinati ambiti, ad esempio i problemi riguardanti la salute, la sicurezza, ecc., permane la necessità di ricorrere a regolamenti.

⁽¹⁾ COM(1998) 345 def.

3.1.4. L'applicazione del diritto dell'UE dovrebbe restare di competenza degli Stati membri e degli enti locali e regionali, poiché l'applicazione delle prescrizioni europee può coinvolgere i cittadini solo se avviene in maniera decentrata.

3.1.5. Le centinaia di fattispecie degli aiuti dovrebbero essere riesaminate, in quanto nel complesso riducono considerevolmente il margine di manovra politico delle regioni e dei comuni che fanno domanda di fondi. Gli aiuti UE devono contribuire a rafforzare il margine di manovra politico delle regioni e dei comuni che fanno domanda di fondi. Ciò che occorre è concentrare l'attività di sostegno dell'UE sugli obiettivi davvero essenziali, snellire le procedure amministrative e rinunciare ad impartire indirizzi eccessivamente dettagliati.

In futuro la politica strutturale dell'UE dovrà essere un elemento centrale della solidarietà europea e questa dovrebbe assumere maggiormente la forma di contributi forfettari per la realizzazione di obiettivi definiti dalla stessa UE.

In numerosi pareri, il Comitato ha caldeggiato il mantenimento della politica strutturale europea ai livelli definiti dal Trattato. Fermo restando tale approccio programmatico e in forza del principio di sussidiarietà, il Comitato ha avanzato altresì numerose proposte per accrescere l'efficienza e snellire le procedure, proposte che continuano ad essere valide. È poco realistico voler praticare una solidarietà efficiente attraverso singoli programmi sempre nuovi da gestire a livello centrale. Gran parte della responsabilità per l'attuazione dei programmi dovrebbe spettare agli organismi democraticamente legittimati degli Stati membri, delle regioni e dei comuni. L'attuazione richiede un controllo efficace che garantisca il conseguimento degli obiettivi stabiliti.

3.2. Il principio di sussidiarietà come «principio regolatore»

3.2.1. A partire dal momento in cui un intervento comunitario tocca un settore di competenza congiunta dell'Unione europea e degli Stati membri, il principio di sussidiarietà verrà applicato da un lato per salvaguardare la competenza nazionale, regionale e locale e, dall'altro, per dimostrare la pertinenza dell'intervento comunitario.

3.2.2. Riguardo all'attuazione del principio di sussidiarietà, è bene distinguere le due dimensioni esplicitate dall'articolo 5 del Trattato che istituisce la Comunità europea:

- la necessità dell'intervento (secondo comma);
- l'intensità delle forme di intervento (terzo comma).

Nel suddetto articolo le competenze esclusive della Comunità vengono sottratte alla verifica della sussidiarietà. Le competenze esclusive della Comunità europea devono essere definite in modo limitato e preciso, nel rispetto del principio di sussidiarietà, che per le competenze congiunte deve costituire un punto di riferimento flessibile.

3.2.3. Un'azione a livello europeo dovrebbe essere intrapresa soltanto qualora apporti un evidente valore aggiunto e gli Stati membri, agendo indipendentemente, non possano

conseguire gli stessi risultati, come affermano il Trattato, il protocollo sulla sussidiarietà ed il principio esposto nel presente parere. Spetta agli Stati membri, riuniti nel Consiglio, giudicare che la misura è necessaria per conseguire uno degli obiettivi comunitari.

3.2.4. La valutazione della necessità di un intervento esclusivo, autorizzato o congiunto della Comunità e/o degli Stati membri è stata al centro di vivaci dibattiti negli anni dal 1992 al 1997 ed ha dimostrato quanto sia difficile delimitare in via definitiva le competenze di ciascun livello.

3.2.5. Come regolatore d'intensità, il principio di sussidiarietà è rafforzato dal principio di proporzionalità, sancito anch'esso dal Protocollo annesso al Trattato di Amsterdam.

3.2.6. Un monitoraggio regolare dell'applicazione del principio di sussidiarietà diventa indispensabile per proseguire sulla via delle successive interpretazioni della Corte di giustizia che hanno fatto seguito alla posizione del Consiglio europeo di Edimburgo del 1992 e per instaurare un controllo democratico più efficace nonché una maggiore trasparenza degli atti legislativi.

3.3. Una chiara delimitazione delle competenze

3.3.1. Malgrado tutti i progressi fatti ed il proseguimento di tutti gli sforzi volti all'attuazione della sussidiarietà, è sempre più palese che di per sé questo principio, in quanto limite all'esercizio delle competenze, non garantisce che la legislazione europea si concentri sull'essenziale né può impedire che vengano travalicate le competenze attribuite. Sono pertanto necessari un intenso dibattito e un'attiva sorveglianza — anche da parte del Comitato — che comporti una verifica regolare dell'applicazione del principio di sussidiarietà, per esempio mediante un rapporto annuale.

3.3.2. Per quanto riguarda l'effettiva ripartizione dei poteri, gli articoli di diritto sostanziale del Trattato devono fissare criteri che consentano di soppesare la necessità di un intervento dell'UE e al tempo stesso di rendere pregnanti anche i termini non giuridici — come «meglio» e «non ... sufficientemente» — contenuti nell'enunciazione generica del principio di sussidiarietà di cui all'articolo 5 del Trattato CE (versione consolidata). L'attuale delimitazione delle competenze è imprecisa anche perché il Trattato CE prevede solo obiettivi molto generali, senza tuttavia stabilire esattamente la portata delle misure.

3.3.3. Va individuata in particolare la linea di demarcazione tra le questioni attinenti al mercato interno (Art. 100 A del Trattato CE) e le altre politiche, come quelle relative alla cultura e al settore radiotelevisivo, all'assetto territoriale, alla sanità e così via. I singoli problemi economici, infatti, non essendo indipendenti da tutte le altre politiche, devono essere oggetto di un approccio globale. La giurisprudenza esistente in materia di politica di concorrenza dimostra che la cultura, per esempio, può essere una valida giustificazione per restringere la libera circolazione dei beni. Di pari passo, la tutela delle minoranze locali abbisogna di misure particolari e specifiche, che non possono essere valutate secondo criteri attinenti al mercato interno e in nessun caso secondo principi strettamente economici. Si potrebbe pensare a definire se la questione investa essenzialmente gli aspetti economici o altre politiche.

3.3.4. Dato il livello di integrazione raggiunto e nel quadro di una nuova e complessiva delimitazione delle competenze si può pensare ad una procedura semplificata di revisione dei Trattati. Il Comitato deve avviare un dibattito concreto sulle modalità di ripartizione delle competenze tra l'Unione europea, gli Stati membri e i loro enti territoriali, al fine di proporre una chiave di ripartizione.

3.3.5. L'elenco di obiettivi e compiti contenuto nell'articolo 3 del Trattato CE deve essere reso più concreto e adeguato alle disposizioni di attribuzione delle competenze vigenti.

3.4. *Garantire le prerogative regionali e l'autonomia locale*

3.4.1. È evidente che anche la struttura interna degli Stati membri muta rapidamente. Si constata una forte tendenza al decentramento e, in taluni Stati membri, le regioni hanno acquisito un elevato grado di autonomia.

L'Unione non è più semplicemente un'Unione di 15 capitali. È anche una rete di regioni e di città. Nella prospettiva dell'ampliamento dell'Unione, le riforme istituzionali sono divenute inevitabili.

In quanto portavoce degli enti locali e regionali d'Europa, il Comitato auspica di poter partecipare alla «concezione» della struttura dell'Unione europea del XXI° secolo.

Il Comitato insiste sulla necessità di coinvolgere strettamente in tale processo i paesi candidati, dato che un giorno anch'essi saranno i nostri partner nell'Unione.

3.4.2. Le normative europee talvolta limitano anche il margine di manovra politico delle regioni, delle città e dei comuni. Mentre riguardo alle nazioni il Trattato sull'Unione europea (nuovo Articolo 6) stipula che l'Unione rispetta l'identità nazionale dei suoi Stati membri, non esistono norme di tutela analoghe per le regioni né per i comuni.

Il Comitato ha già chiesto a più riprese di inserire nel Trattato garanzie in merito (cfr. Allegato 1).

3.4.3. La salvaguardia delle prerogative regionali e dell'autonomia locale implica da un lato la concessione di garanzie agli enti locali e dall'altro la possibilità di sorvegliare la corretta applicazione di tali garanzie e di sanzionarne le violazioni.

Il Comitato ha già chiesto a più riprese che queste garanzie siano statuite dal Trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare nell'articolo 3 B (nuovo articolo 5 della versione consolidata) (cfr. Allegato 1, sezione 2).

Analogamente la garanzia dell'autonomia locale dovrebbe essere sancita dall'articolo F del Trattato sull'Unione europea (nuovo articolo 6 della versione consolidata), secondo il quale «l'Unione rispetta l'identità nazionale dei suoi Stati membri, i cui sistemi di governo si fondano sui principi democratici».

Nel paragrafo 2 di quest'articolo, riguardante i diritti fondamentali, va inserito un riferimento alla Carta europea dell'autonomia locale del Consiglio d'Europa.

3.4.4. In attesa delle riforme istituzionali non realizzate ad Amsterdam, il Comitato chiede che i capi di Stato e di governo ribadiscano in una dichiarazione politica la propria disponibilità ad offrire alle regioni ed ai comuni garanzie in merito, nel quadro di una piena applicazione del principio di sussidiarietà.

Il Comitato ribadisce nuovamente le richieste avanzate non prese in considerazione nel Trattato di Amsterdam ed esprime l'opinione che, nel quadro delle necessarie riflessioni in materia istituzionale, si dovrebbe riflettere anche sul ricorso a strumenti idonei a garantire il rispetto del principio di sussidiarietà.

I capi di Stato e di governo potrebbero quindi impegnarsi a seguire la via di far precedere da una consultazione obbligatoria degli enti locali e regionali qualsiasi politica o disposizione comunitaria che abbia ripercussioni per loro rilevanti — siano di natura finanziaria, economica o ambientale oppure riguardino la coesione sociale o i diritti dell'uomo — e ciò sia in sede di definizione che di attuazione della strategia politica.

3.5. *Cooperazione transfrontaliera interregionale e intercomunale*

3.5.1. Perché il principio di sussidiarietà possa esplicare appieno la sua forza e la sua portata è indispensabile che le regioni e i comuni siano effettivamente in grado di risolvere da soli i problemi che si pongono loro sul campo, nell'ambito delle loro competenze e se necessario in cooperazione con le regioni o i comuni vicini.

3.5.2. A tutt'oggi la cooperazione interregionale transfrontaliera continua ad incontrare ostacoli giuridici ed amministrativi, conseguenza delle prerogative degli Stati membri in materia di politica estera. Nella maggior parte degli Stati membri questa forma di cooperazione è appannaggio del potere centrale. In genere quando si tratta di assumere impegni giuridicamente vincolanti, anche quando questi non superino il livello regionale o locale, sono necessari accordi diplomatici.

3.5.3. È quindi giocoforza constatare che un gran numero di problemi quotidiani che affliggono i cittadini delle regioni frontaliere — riguardanti per esempio il lavoro, i trasporti, l'alloggio — non possono essere risolti in modo soddisfacente ed in tempo utile.

3.5.4. Il Comitato considera quindi indispensabile la soppressione degli ostacoli che si frappongono ad un'efficace cooperazione interregionale e ritiene che questa rivendicazione sia una chiara conseguenza dell'applicazione scrupolosa del principio di sussidiarietà nella forma sancita dal Trattato. Il Comitato sollecita gli Stati membri a fare il necessario affinché la cooperazione interregionale venga riconosciuta come settore d'interesse comune provvisto di un quadro giuridico europeo.

3.6. Epilogo

3.6.1. Per esercitare un controllo del principio di sussidiarietà anteriormente all'intervento dell'Unione europea, è importante che il Comitato si pronunci in merito al rispetto di tale principio da parte della Commissione al momento di esaminare gli atti preparatori e le proposte di normativa comunitaria. Il Comitato invita la Commissione europea a presentare la sua relazione annuale sulla sussidiarietà al Comitato stesso, che è disposto ad elaborare annualmente un parere sull'argomento. Il Comitato ribadisce inoltre la richiesta di organizzare un autentico controllo preventivo sul fondamento dei testi giuridici e sul loro rispetto del principio di sussidiarietà, controllo che dovrebbe essere esercitato a monte dell'adozione di decisioni legislative da parte delle istituzioni europee.

3.6.2. Il Comitato raccomanda espressamente al Consiglio dell'Unione europea di promuovere un'Europa fondata sul

principio di sussidiarietà, in cui si rafforzino le peculiarità e le identità dei popoli europei che costituiscono la sua maggiore ricchezza, favorendo in tal modo una concorrenza feconda, senza pregiudizio della solidarietà e della coesione. Il Comitato invita gli Stati membri a fare il possibile perché nella loro legislazione interna si tenga conto del principio di sussidiarietà come guida nella ripartizione delle competenze, non solo per definire i loro ambiti di competenza, ma anche come incoraggiamento a coinvolgere gli enti locali e regionali nella definizione delle condizioni di applicazione delle proprie competenze.

3.6.3. L'applicazione del principio di sussidiarietà non riguarda solo l'attività legislativa e regolamentare dell'Unione e quindi solo le relazioni fra Unione e Stati membri. Interviene anche nel processo decisionale a livello nazionale, nonché nel recepimento e nell'applicazione del diritto europeo all'interno degli Stati membri. A livello europeo, questa dimensione del principio di sussidiarietà non ha finora ricevuto la necessaria attenzione.

Bruxelles, 11 marzo 1999.

Il Presidente

del Comitato delle regioni

Manfred DAMMEYER

ALLEGATO

al parere del Comitato delle regioni

1. Il principio di sussidiarietà e i testi europei

1.1. L'idea stessa della sussidiarietà era implicitamente presente nell'articolo 95 del Trattato CECA di Parigi del 18 aprile 1951 e nell'articolo 235 del Trattato di Roma del 25 marzo 1957 e la si era già esplicitamente menzionata in una relazione della Commissione europea sull'Unione europea del 1975, ispirata dal Commissario Spinelli, che affermava: «Né più né meno delle Comunità attuali, l'Unione europea non deve condurre alla creazione di un superstato accentratore. Di conseguenza, e conformemente al principio di sussidiarietà, saranno affidati all'Unione solo i compiti che gli Stati membri non potranno svolgere con efficacia.»

1.2. Primo testo giuridico europeo ad aver esplicitato il principio di sussidiarietà, la Carta europea dell'autonomia locale del Consiglio d'Europa è stata sottoscritta a Strasburgo il 15 ottobre 1985. Ratificata da 30 Stati membri del Consiglio d'Europa, fra i quali 12 Stati membri dell'Unione europea su 15, essa rappresenta ormai una convenzione del Consiglio d'Europa che si impone alle legislazioni nazionali degli Stati che l'hanno ratificata.

1.3. Si noteranno, in particolare, gli articoli 3 e 4 di tale Carta e soprattutto il quarto paragrafo dell'articolo 4 che illustra bene il principio di sussidiarietà affermando che: «L'esercizio delle responsabilità pubbliche deve, in linea generale, spettare di preferenza alle autorità più vicine ai cittadini. L'attribuzione di una responsabilità ad un'altra autorità deve tener conto dell'ampiezza e della natura del compito e delle esigenze di efficacia e di economia.»

1.4. Il principio di sussidiarietà è stato introdotto in modo molto chiaro nei Trattati europei con l'Atto unico del 1987 nel cui titolo dedicato all'ambiente si leggeva (Art.130 R, § 4): «La Comunità agisce in materia ambientale nella misura in cui gli obiettivi di cui al paragrafo 1 possano essere meglio realizzati a livello comunitario piuttosto che a livello dei singoli Stati membri.»

1.5. Dal momento in cui è stato introdotto nell'articolo 5 del Trattato CE dal Trattato di Maastricht, il principio di sussidiarietà ha suscitato numerosi commenti, specie in occasione della preparazione della Conferenza intergovernativa del 1997, prima di essere approfondito in un Protocollo allegato al Trattato di Amsterdam del 2 ottobre 1997.

1.6. La dichiarazione della Germania, dell'Austria e del Belgio sulla sussidiarietà invita a riconoscere e ad applicare il principio di sussidiarietà all'interno degli Stati membri.

2. L'evoluzione fra i Trattati di Maastricht e di Amsterdam

2.1. Nel corso del periodo preparatorio della Conferenza intergovernativa e del Trattato di Amsterdam, il Comitato ha elaborato un parere⁽¹⁾ nell'intento di migliorare la formulazione di parecchi articoli del Trattato di Maastricht sui meccanismi di partecipazione delle regioni e degli enti locali all'amministrazione dell'Europa e sulle modalità di applicazione del principio di sussidiarietà e di domandare un'evoluzione del suo stesso statuto, della sua organizzazione, del suo campo d'azione ed dei suoi ambiti di intervento.

2.2. Si noterà in particolare che il Comitato proponeva di riformulare l'articolo 5 del Trattato CE menzionando esplicitamente il ruolo degli enti regionali e locali competenti in virtù del diritto nazionale degli Stati membri e chiedeva una definizione chiara delle competenze dell'Unione europea e degli Stati membri e il diritto per le regioni di proporre dei ricorsi per l'annullamento di determinate decisioni per violazione del principio di sussidiarietà.

2.3. I suggerimenti del Comitato convergevano con numerose altre proposte, specie con quelle dell'Assemblea delle regioni d'Europa e del Consiglio dei comuni e delle regioni d'Europa che auspicava una modifica del testo dei Trattati su temi quali l'autonomia locale, la trasparenza, il partenariato, la rappresentatività del Comitato delle regioni, la non discriminazione fra i sessi e la parità di opportunità.

3. I progressi del Trattato di Amsterdam

3.1. Parecchie modifiche auspiccate dai rappresentanti delle regioni e degli enti locali sono state introdotte nel Trattato di Amsterdam, al quale è stato allegato il Protocollo sull'applicazione del principio di sussidiarietà.

Sono stati registrati dei progressi sullo statuto e sulla capacità organizzativa del Comitato, sul partenariato, sulla parità di opportunità o sulla trasparenza.

Diverse proposte di modifica sull'autonomia locale invece non sono state inserite nel Trattato.

3.2. È chiaro che le regioni e gli enti locali auspicano sempre che la loro posizione sia meglio definita, che il loro ruolo venga maggiormente considerato in numerosi articoli del Trattato e che il dialogo, a lungo limitato ai soli livelli dell'Europa e degli Stati membri, divenga più completo estendendosi a tutti i livelli territoriali.

4. Il Consiglio europeo di Cardiff del 15 e 16 giugno 1998 ha deciso di procedere ad un esame dei problemi connessi all'applicazione pratica della sussidiarietà.

⁽¹⁾ CdR 136/95 e allegato: GU C 100 del 2.4.1996, pag. 1.