

La sussidiarietà al centro dei lavori parlamentari? L'*early warning mechanism* alla luce di recente parere motivato del Senato in materia di sicurezza aerea*

Marco Cecili**

(17 maggio 2016)

1. Limiti del controllo sulla sussidiarietà – 2. Il parere motivato – 3. Le considerazioni degli altri Parlamenti nazionali – 4. La Camera dei Deputati e le relazioni annuali sulla sussidiarietà e sul rapporto tra Commissione e Parlamenti nazionali – 5. Conclusioni

1. Limiti del controllo sulla sussidiarietà

Il 16 febbraio 2016 l'8^a Commissione del Senato ("Lavori pubblici e Comunicazioni") ha approvato una risoluzione¹ contenente un parere motivato nell'ambito dell'*early warning mechanism*, come disciplinato dal protocollo numero 2 allegato al Trattato di Lisbona.

Stando alle rilevazioni del Senato, la proposta di "*regolamento recante regole comuni nel settore dell'aviazione civile, istitutiva di un'agenzia europea per la sicurezza aerea (COM (2015) 613 Definitivo)*", contrasterebbe con i principi di sussidiarietà e proporzionalità.

Il progetto legislativo oggetto del parere motivato del Senato mira a compiere una revisione generale del sistema europeo di sicurezza aerea. L'atto si occupa, inoltre, dei problemi incontrati da alcune autorità nazionali nel reperire le risorse necessarie per le attività di certificazione e di sorveglianza e delinea un quadro per la condivisione delle risorse tecniche tra le autorità nazionali e l'Agenzia dell'Unione europea per la sicurezza aerea. Viene anche prevista la possibilità di trasferire all'Agenzia stessa, su base volontaria, le competenze per l'attuazione della normativa dell'Unione.

Il Senato ha sollevato quattro obiezioni sul rispetto sia dei profili di sussidiarietà che di proporzionalità, ma solo i primi possono essere inquadrati nell'ambito dell'*early warning mechanism*, e solo di questi tratteremo. Sul punto è però opportuno spendere qualche parola. Parte della dottrina non concorda con l'impostazione prescelta dal momento che sarebbe «*evidente che il nuovo meccanismo prefigurato dal trattato di Lisbona consente ai*

* Scritto sottoposto a *referee*.

¹ Senato della Repubblica, Doc. XVIII, n. 105.

*parlamenti nazionali di esaminare e di prendere posizione in merito al progetto di atto legislativo dell'Unione non solo con riferimento ai soli profili di sussidiarietà (e, secondo alcuni, anche di proporzionalità), ma anche con riferimento ai contenuti di merito. Il che si traduce, in buona sostanza, in un esame completo dell'atto senz'alcun limite di contenuto»*². È stato osservato che ogni parlamento è libero di interpretare le funzioni conferitegli dall'Unione Europea nel modo che ritiene più funzionale allo svolgimento di ogni singola procedura, decidendo quale "inclinazione" e che "senso" dare al proprio intervento, restando libero di oscillare tra un'interpretazione legalistica del proprio ruolo e una più politicamente connotata³.

"Sussidiarietà" è un termine polisenso, una scatola vuota nella quale i Parlamenti nazionali hanno inserito le osservazioni sugli aspetti più disparati. Bisogna però partire da un'interpretazione letterale del testo del Trattato e dell'allegato numero 2. Seguendo questa premessa, i pareri devono basarsi solo sul rispetto del principio di sussidiarietà oppure, dando una lettura maggiormente estensiva, le censure sulla violazione della proporzionalità devono essere strettamente legate alla sussidiarietà⁴. Bisogna ammettere che l'art. 5 TUE, nel definire il termine *subsidiarity*, adotta parole molto vicine alla definizione di proporzionalità (*«in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione»*). L'intenzione del Trattato sembra comunque essere quella di restringere l'intervento dei Parlamenti alla sola sussidiarietà, che sebbene a livello europeo abbia talvolta un significato ampio, tale da inglobare alcuni aspetti del principio di proporzionalità, mantiene con esso differenze di fondo che non li rendono sovrapponibili⁵. Nel controllo di sussidiarietà, quindi, sembra preferibile non includere i pareri che apertamente criticano la proposta di atto legislativo sotto il profilo della proporzionalità. Accettando una visione diversa si avrebbe una modifica *de facto* del Trattato e dell'Allegato.

² D.A. Capuano, *Il Senato e l'attuazione del trattato di Lisbona, tra controllo di sussidiarietà e dialogo politico con la Commissione europea*, in *Amministrazione in Cammino*, 2010, p. 12.

³ N. Lupo, *National and Regional Parliaments in the EU decision-making process, after the Treaty of Lisbon and the Euro-crisis*, *Perspectives on Federalism*, Vol. 5, issue 2, 2013, p. 15-19, «Every parliament is free to interpret the functions conferred upon it by EU law in the manner which it retains to be most beneficial and to intertwine them in a single procedure. It can do so either in a general way, at the moment in which it outlines, by means of a norm of parliamentary law – irrespective of whether these norms are legislative or contained in the rules of the chamber –, a procedure for the expression of reasoned opinions and of contributions, as well as the policy-direction to the EU activity of the government. Or concretely, at the moment in which it finds itself before a specific proposal of a EU draft legislative act and decides which "slant" and which "sense" to give to its intervention (being able, under the circumstances, to opt for a more legalistic interpretation of its role, or to highlight the political profile of its opinion».

⁴ V. Di Ciolo, L. Ciaurro, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Giuffrè editore, Milano, 2013, p. 696.

⁵ Il principio di sussidiarietà incide sull'allocazione delle funzioni, mentre la proporzionalità influisce sulla modalità di esercizio del potere.

2. Il parere motivato

Il Senato riconosce innanzitutto, per quanto riguarda i servizi di assistenza a terra e quelli di gestione dei piazzali aerei⁶, la necessità di un'azione a livello dell'Unione per introdurre norme di sicurezza comuni, allo scopo di prevenire in modo più efficace gli incidenti legati ai servizi aerei. Rispetto all'esigenza di introdurre una regolamentazione stringente a livello europeo, tuttavia, il Senato ritiene contraddittoria la scelta di non prevedere l'obbligo di una certificazione dei fornitori dei servizi come condizione per iniziare le attività. Il Senato, quindi, invita a superare la disposizione della proposta di regolamento che prevede una semplice autocertificazione con la quale i fornitori dichiarano di possedere la capacità e i mezzi necessari per ottemperare agli obblighi richiesti, e auspica che il legislatore europeo prenda a modello la disciplina della legislazione italiana proprio per quanto riguarda la necessità di un'autorizzazione per lo svolgimento di attività di gestione degli aeroporti e di attività di terra. La scelta della Commissione aumenterebbe il livello di rischio, consentendo l'ingresso di operatori non assoggettati ad alcuna valutazione di idoneità da parte delle competenti autorità nazionali (per i servizi a terra) o dei gestori aeroportuali (per i servizi nei piazzali) nel complesso sistema del trasporto aereo. Secondo il Senato la soluzione oggi esistente in Italia sarebbe maggiormente idonea a conseguire gli obiettivi di sicurezza nella prestazione dei servizi di assistenza a terra e di gestione dei piazzali che la Commissione intende perseguire. Pertanto, pur in presenza della necessità di un'azione a livello europeo, non sembrerebbe sussistere un reale valore aggiunto dalla previsione dell'assenza di obbligo di certificazione, e, per questo aspetto il principio di sussidiarietà non sembrerebbe pienamente rispettato. Il principio di sussidiarietà, come detto, è disciplinato dall'art. 5, paragrafo 3, del TUE, e si applica alle sole materie di competenza concorrente tra Unione e Stati membri⁷ ed è disegnato per salvaguardare le competenze di questi ultimi⁸. L'art. 5 ha valenza chiaramente restrittiva, rispetto all'intervento dell'Unione, richiedendo, infatti, affinché sia giustificata l'avocazione del potere che sussistano congiuntamente le seguenti condizioni: l'insufficienza dell'azione statale al fine della realizzazione degli obiettivi perseguiti (componente negativa) e il valore aggiunto dell'intervento europeo (componente positiva)⁹.

Una seconda osservazione riguarda gli aeromobili senza equipaggio, i

⁶ Articolo 32 della proposta di regolamento.

⁷ *Ex plurimis* CGUE T-31/07 (*Du Pont de Nemours e altri/Commissione*) e CGUE T-526/10 (*Inuit Tapiriit Kanatami e altri/Commissione*).

⁸ U. Villani, *Istituzioni di diritto dell'Unione Europea*, Cacucci Editore, Bari 2013, p. 77. Per un approfondimento sulle competenze UE e il principio di sussidiarietà, cfr. K. Van Kersbergen, B. Verbeek, *The Politics of International Norms: Subsidiarity and the Imperfect Competence Regime of the European Union*, in *European Journal of International Relations*, n° 2/2007, p. 217–238.

⁹ U. Villani, *op.cit.*, p. 77.

cosiddetti “droni”¹⁰. La proposta in esame attribuisce all’Agenzia europea per la sicurezza aerea la competenza esclusiva per la regolamentazione di tutti gli aeromobili a pilotaggio remoto, eliminando il riferimento alla soglia dei 150 kg al di sotto della quale, fino ad oggi, la competenza era invece degli Stati membri. Anche se le disposizioni della proposta si riferiscono alla commercializzazione di veicoli senza equipaggio, la proposta presenterebbe, secondo quanto evidenziato dal Senato, una grave criticità poichè, diversamente da quanto contemplato dal vigente ordinamento italiano, non prevede nulla in materia di attestati o licenze per i piloti (a distanza) di questa tipologia di mezzi. Tale decisione potrebbe incidere negativamente sulla sicurezza del volo, specie per le operazioni di modesto livello con droni di peso inferiore a 25 kg utilizzati in condizioni di volo a vista, nelle quali il pilota assume un ruolo centrale nella gestione del mezzo. Anche sotto questo profilo, pertanto, il principio di sussidiarietà non sembrerebbe pienamente rispettato, in quanto l’intervento a livello europeo, omettendo di prevedere attestati o licenze per i piloti degli aeromobili senza equipaggio, non apporterebbe concretamente un valore aggiunto in termini di maggiore sicurezza rispetto alla legislazione nazionale italiana, che impone invece, requisiti di idoneità più rigorosi e garantisce quindi maggiori livelli di sicurezza.

Un terzo profilo segnalato dalla 8^a Commissione del Senato, riguarda la possibilità che uno Stato membro trasferisca in tutto in parte le proprie funzioni all’Agenzia europea per la sicurezza aerea o ad un altro Stato membro, nei casi in cui non sia in grado svolgerle e di conformarsi alle prescrizioni dell’approvando regolamento ¹¹. Si prevede anche un trasferimento d’autorità ad opera della Commissione (c.d. “meccanismo di sorveglianza di emergenza”), qualora lo Stato sia sostanzialmente inadempiente agli obblighi derivanti dalle regole comuni e non vi ponga rimedio nei tempi e modi prescritti dalla Commissione.

In questo contesto, il principio di sussidiarietà sembrerebbe rispettato e l’intervento europeo si configurerebbe come giustificato. Tuttavia alcuni aspetti delle norme richiamate sembrerebbero, secondo il Senato, suscettibili, se non adeguatamente precisati, di avere una portata più ampia ed eccessiva rispetto agli obiettivi da conseguire. Anzitutto non sembrerebbero indicati in maniera sufficientemente chiara i casi in cui il trasferimento d’autorità possa avere luogo e, conseguentemente, dovrebbe valutarsi l’opportunità di prevedere una riappropriazione delle competenze da parte dell’autorità nazionale nei casi, debitamente dimostrati, di superamento delle inadempienze che avevano motivato il trasferimento di competenze ovvero, come ipotesi estrema, di un non corretto esercizio delle stesse da parte dell’Agenzia europea.

¹⁰ Articoli 45-47 della proposta di regolamento.

¹¹ Articoli 53-55 della proposta di regolamento.

Il quarto e ultimo profilo segnalato dal Senato è di notevole interesse. L'attribuzione del potere alla Commissione di adottare un numero rilevante di atti delegati in varie materie contrasterebbe con il principio di sussidiarietà. L'articolo 290 del TFUE permette di delegare alla Commissione il potere di adottare atti non legislativi di portata generale che integrano o modificano determinati elementi non essenziali di un atto legislativo. Ad esempio, gli atti delegati possono aggiungere nuove norme (non essenziali) o implicare una successiva modifica ad alcuni contenuti di un atto legislativo. L'uso degli atti delegati appare comprensibile al fine di non appesantire eccessivamente l'articolato normativo con disposizioni di carattere strettamente tecnico-operativo, è però indubbio che saranno proprio queste disposizioni di dettaglio ad incidere significativamente sugli assetti di sistema aviazione europeo e degli Stati membri, i quali non potranno mai esprimersi sulle suddette norme. Si andrebbe a contrarre sensibilmente il ruolo dei Parlamenti nazionali, aggirando così il potere conferito loro dai protocolli 1 e 2 allegati al Trattato di Lisbona di inviare pareri sui progetti di atti legislativi dell'Unione, potere che non sussisterebbe, invece, riguardo ai progetti di atti delegati.

Il Senato ribadisce un proprio orientamento già espresso nella risoluzione approvata dalla 14^a Commissione in merito al pacchetto istituzionale sulla *better regulation* (Doc. XVIII n. 102), secondo cui andrebbero previsti appropriati meccanismi per trasmettere ufficialmente i progetti di atti delegati oltre che al Parlamento europeo e al Consiglio, anche ai Parlamenti nazionali.

3. Le considerazioni degli altri Parlamenti nazionali

La proposta della Commissione in esame ha visto solamente un altro parere motivato, sollevato dalla *House of Representatives* maltese, Stato in cui vige un sistema monocamerale¹². La Camera dei Deputati ceca, il Parlamento monocamerale lituano e la *Houses of Oireachtas* irlandese hanno completato lo scrutinio della proposta senza ritenerlo contrastante con i principi di sussidiarietà e proporzionalità. Il Senato ceco ha presentato una richiesta di modifiche, che non può essere considerata come parere motivato, perchè arrivata oltre le otto settimane¹³. Il Bundesrat tedesco ha invece

¹² Il parere motivato del Parlamento maltese si basa su tre considerazioni. La prima è che la sicurezza dell'aviazione civile appartiene, in termini di diritto internazionale, agli Stati membri e quindi invita la Commissione a rivedere gli oneri amministrativi che possono colpire la sovranità degli Stati, rendendoli inadempienti nei confronti delle istituzioni internazionali. In secondo luogo, la nuova agenzia europea dovrebbe solo controllare l'operato delle singole autorità nazionali, visto che l'*International Civil Aviation Organization* già redige le linee guida in materia di aviazione civile. Inoltre, il nuovo ruolo dell'autorità europea (cioè di agire come autorità competente ad emettere certificati) richiederebbe risorse maggiori a carico degli utenti. In conclusione, anche il parlamento maltese critica la scelta della futura adozione di atti delegati e auspica che si possa optare per atti di esecuzione ex art. 291 TFUE e di competenza degli Stati membri.

¹³ Il documento è stato approvato il 6 aprile 2016 e invita a riflettere sulla composizione ristretta dell'*Executive Board* dell'Agenzia, che potrebbe minare l'indipendenza dell'organizzazione.

inviato un parere all'interno del dialogo politico¹⁴. Il termine per presentare i pareri è scaduto il 2 marzo scorso e non vi è stata, quindi, l'estrazione di alcun "cartellino" nei confronti della Commissione. Questo è un caso che dimostra alcune delle carenze del sistema di allerta precoce, tra cui il ridotto termine per inviare pareri motivati e un debole sistema di cooperazione e connessione tra i Parlamenti nazionali per un confronto di opinioni sulle proposte legislative presentate. Lo strumento pur essendo individuale, sortisce effetti solo se un numero prestabilito di Parlamenti invia pareri motivati e quindi presupporrebbe, per avere un utilizzo più incisivo, una connettività tra gli stessi Parlamenti nazionali.

4. La Camera dei Deputati e le relazioni annuali sulla sussidiarietà e sul rapporto tra Commissione e Parlamenti nazionali

Tali aspetti non sono stati segnalati nelle due risoluzioni approvate lo scorso 20 gennaio dalla XIV Commissione della Camera dei Deputati: la relazione annuale sul rapporto tra Commissione europea e i Parlamenti nazionali e quella sul rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità.

Per quanto riguarda la prima, la Camera ha invitato la Commissione a continuare il c.d. dialogo politico ed a migliorare le risposte della Commissione ai Parlamenti nazionali, anche coinvolgendo direttamente, come sta già avvenendo, i Commissari competenti, sposando la politica del commissario Timmermans, grande promotore di questa idea¹⁵. La Camera, infine, auspica lo sviluppo delle procedure esistenti, senza formalizzare nuovi istituti, criticando indirettamente le varie proposte su cui si sta riflettendo, ad

Viene criticato il c.d. "sistema di sorveglianza di emergenza" (art. 55 della proposta) perché «circumvents the infringement procedure of the Treaty on the Functioning of the European Union and does not respect the division of powers between the EU institutions». Si contesta, infine, l'utilizzo degli atti delegati, che superano in modo significativo la *ratio* dell'articolo 290 TFUE, perché toccherebbero anche elementi essenziali della proposta di regolamento e il Senato ceco auspica che questi aspetti vengano adottati secondo la procedura legislativa ordinaria e siano incorporati direttamente nel testo del regolamento.

¹⁴ Il parere critica principalmente il c.d. "sistema di sorveglianza di emergenza", gli atti delegati e la proposta di armonizzare l'altezza di volo da terra, visto che è già indicata dall'International Air Transport Association (IATA).

¹⁵ Secondo i dati forniti dal Senato, dal 1° novembre 2014, data di insediamento della nuova Commissione europea, nel Parlamento italiano sono intervenuti in audizione ben 10 commissari europei (Frans Timmermans, Vicepresidente e Commissario per la qualità della legislazione, le relazioni interistituzionali, lo Stato di diritto e la Carta dei diritti fondamentali; Federica Mogherini, Alta Rappresentante dell'Unione per gli Affari esteri e la politica di sicurezza e Vicepresidente della Commissione europea; Jyrki Katainen, Vicepresidente e Commissario per le politiche dell'Unione europea per la crescita e l'occupazione; Cecilia Malmström, Commissaria per il Commercio; Miguel Arias Cañete, Commissario per il Clima e l'Energia; Margrethe Vestager, Commissaria per la concorrenza; Phil Hogan, Commissario per l'agricoltura; Vytenis Andriuskaitis, Commissario per la salute e la sicurezza alimentare, e Maroš Šefčovič, Vicepresidente e Commissario per l'Unione dell'energia; Dimitris Avramopoulos, Commissario per le migrazioni, gli affari interni e la cittadinanza).

esempio il cartellino verde¹⁶ o quello rosso¹⁷. La Camera ha chiesto inoltre, che nelle prossime relazioni annuali, venga chiarito tramite esempi concreti, come i pareri resi dei Parlamenti nazionali sono tenuti in considerazione dalla Commissione e dalle altre istituzioni dell'Unione.

La risoluzione con la quale la Camera ha approvato la relazione in materia di sussidiarietà e proporzionalità ha invitato la Commissione a proseguire nella scelta di affrontare le questioni prioritarie in maniera organica, evitando l'adozione di provvedimenti settoriali che aggravino i contenziosi e i carichi amministrativi. La Camera, inoltre, richiede una motivazione più analitica sul rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità da parte dei progetti legislativi dell'Unione, auspicando un ritorno alla *ratio* originaria della motivazione degli atti, superata dalla prassi con l'avallo dalla Corte di Giustizia. La Corte, infatti, pur stabilendo che il rispetto del principio di sussidiarietà figura tra le circostanze soggette all'obbligo di motivazione di cui all'articolo 296 TFUE, ha affermato che tale adempimento è già soddisfatto quando il rispetto del principio si evince dall'insieme dei *considerando* e se ne è tenuto conto in sede di esame dell'atto in causa¹⁸.

In conclusione si auspica che le valutazioni d'impatto dei progetti di atti legislativi siano fruibili anche dai Parlamenti nazionali per rendere più agevole la verifica del rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità.

5. Conclusioni

Camera e Senato hanno affrontato ancora una volta la tematica della sussidiarietà, ma restano delle ambiguità non trattate dai due rami del Parlamento.

La Camera alta si è soffermata sulla normativa nazionale in materia di controlli, senza considerare, neppure per grandi linee, le normative degli altri Stati membri. Nel caso concreto il Senato ha valutato il criterio del "valore

¹⁶ Sistema immaginato dalla *House of Lords*, che vorrebbe garantire un potere di richiedere la presentazione di progetti di atti legislativi ad un numero stabilito di Parlamenti nazionali (ad esempio un terzo), in analogia con l'art. 225 TFUE che attribuisce al Parlamento europeo la possibilità di elaborare proposte alla Commissione. Cfr. House of Lords, *The Role of National Parliaments in the European Union*, 24 marzo 2014, in www.publications.parliament.uk, pp. 19-21; COSAC, *Twenty-fourth Bi-annual Report: Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny*, 4 novembre 2015, pp. 10-16.

¹⁷ Il cartellino rosso, invece, garantirebbe un potere di veto ad un numero pre-stabilito (che dovrebbe essere più alto della maggioranza assoluta) di Parlamenti nazionali. Questa innovazione è stata richiesta da Cameron e accettata da Donald Tusk il 2 febbraio 2016 nell'intesa con il Premier britannico per evitare la Brexit. Il documento prevede un potere di veto per bloccare un progetto di atto legislativo presentato dalla Commissione se il 55% dei Parlamenti nazionali dovesse votare in senso sfavorevole alla proposta. Cfr. <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/02/02-letter-tusk-proposal-new-settlement-uk/> e il commento di K. Granat, *The draft renegotiation deal: A genuine red card? Tusk's proposal and national parliaments*, www.eulawanalysis.blogspot.it, 3 febbraio 2016.

¹⁸ CGUE, C-233/94 (Germania c. Parlamento e Consiglio) e CGUE, C-58/08 (Vodafone).

aggiunto” dell'intervento sovranazionale basandosi sulla legislazione italiana. *L'early warning mechanism* meriterebbe qualcosa in più. Forse si potrebbero sviluppare ragionamenti più ampi sulle normative da adottare a livello europeo, con comparazioni rispetto alle legislazioni degli altri Stati Membri, ma nelle otto settimane a disposizione dei Parlamenti nazionali è obiettivamente difficile realizzare tali analisi.

In questo parere il Senato ha utilizzato una lettura maggiormente tecnica del controllo di sussidiarietà, forse dovuta alla settorialità della materia. Sulla stessa linea interpretativa si pone il parere motivato del Parlamento maltese, anche se il timore per l'uso di atti delegati sembra più di natura politica che tecnica, vista la questione della sottrazione al controllo dei Parlamenti nazionali di importanti disposizioni che incideranno sull'effettivo funzionamento del Regolamento¹⁹.

La Camera dei Deputati, invece, ha perso un'occasione per segnalare le carenze dell'*early warning mechanism*, limitandosi ad auspicare che la Commissione continui per una strada che ha autonomamente deciso di intraprendere. Solamente la proposta di rendere fruibili anche ai Parlamenti nazionali le valutazioni d'impatto dei progetti di atti legislativi è di notevole interesse, e solo attraverso una connessione tra loro²⁰, i Parlamenti nazionali potranno ottenere queste informazioni di fondamentale importanza ai fini del sistema di allerta precoce.

** Dottorando di ricerca in Diritto Pubblico – Università di Roma “Tor Vergata”

¹⁹ Sullo stesso tema il Senato della Repubblica aveva già espresso preoccupazioni, cfr. Risoluzione della 9^a Commissione, Doc. XVIII n. 59, approvata il 26 marzo 2014.

²⁰ Linea già prospettata dalla COSAC, *Twenty-first Bi-annual report*, 19 giugno 2014, pp. 30-32.