

Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia

OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE

Roma, 2 - 3 febbraio 2006

"IL SISTEMA DELLE COMPETENZE NELLA COSTITUZIONE EUROPEA"

Relatore:

Dott.ssa Luisa Geromet

Ufficio di Gabinetto della Presidenza del Consiglio - Regione Friuli Venezia Giulia

Premessa

Il Trattato che istituisce una costituzione per l'Europa (di seguito Trattato - Costituzione), approvato il 29 ottobre 2004 a Roma dai Capi di Stato e di Governo degli Stati aderenti all'Unione europea allargata, ha natura di Trattato internazionale concluso per una durata illimitata la cui efficacia è subordinata all'avvenuta ratifica da parte di tutti gli Stati membri entro il 1° novembre 2006.

Nel caso in cui tutti gli Stati o alcuni di essi non ratifichino il trattato entro la data prevista, questo entrerà in vigore "il primo giorno del secondo mese successivo all'avvenuto deposito dello strumento di ratifica da parte dello Stato firmatario che procede per ultimo a tale formalità".

In Francia e nei Paesi Bassi si sono svolti referendum (rispettivamente il 29 maggio e il 1° giugno 2005) all'esito dei quali la maggioranza degli elettori ha votato "no" al testo del Trattato - Costituzione. Tale circostanza ha indotto il Consiglio europeo del 16 e 17 giugno 2005 a ritenere che la scadenza inizialmente prevista per l'entrata in vigore del Trattato - Costituzione (1° novembre 2006) andasse riconsiderata e per cercare di riprendere il cammino delle ratifiche, è stato deciso che nel corso della presidenza austriaca del primo semestre 2006, il Consiglio medesimo esaminerà lo stato di avanzamento dei dibattiti sulla ratifica del trattato costituzionale (1).

La Costituzione per l'Europa è già stata ratificata da 13 Stati membri che sono: Austria, Cipro, Germania, Grecia, Ungheria, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Slovacchia, Slovenia e Spagna. Nei referendum in Francia e nei Paesi Bassi, svoltisi rispettivamente il 29 maggio e il 1° giugno 2005, la maggioranza degli elettori ha votato "no" al testo della Costituzione (2).

Con riferimento all'argomento all'esame si deve osservare che il Trattato - Costituzione introduce una delimitazione delle competenze fra l'Unione europea e gli Stati membri fondata su categorie generali. Tale scelta, colmando una lacuna del diritto comunitario vigente, vuole porre rimedio all'incertezza e al senso di confusione diffuso fra i cittadini degli Stati dell'Unione europea.

Per cogliere meglio la nuova disciplina sull'attribuzione delle competenze contenuta nel Trattato - Costituzione, appare opportuno premettere un'analisi della normativa vigente.

La delimitazione delle competenze in base al diritto vigente

L'Unione Europea disegnata dal trattato di Maastricht (3) è un'organizzazione fondata sulle Comunità europee (CE ed Euratom) nonché sulle politiche e sulle

¹ Fonte: http://europa.eu.int/constitution/referendum_it.htm .

² fonte: http://europa.eu.int/constitution/index_it.htm0

³ Il trattato sull'Unione europea (o trattato di Maastricht) è entrato in vigore il 1° novembre 1993.

forme di collaborazione previste nello stesso trattato. "Essa ha il compito di organizzare in modo coerente e solidale le relazioni tra gli Stati membri e tra i loro popoli" (articolo 1).

Il sistema così costruito affida alle istituzioni comunitarie ruoli diversi a seconda degli obiettivi e degli strumenti giuridici per attuarli: si tratta dei tre PILASTRI che fondano la struttura della UE.

Il primo pilastro è dato dalla "dimensione comunitaria" disciplinata dalle disposizioni del Trattato CE il quale affida alle istituzioni obiettivi da raggiungere con strumenti giuridici vincolanti per gli Stati membri.

Il secondo pilastro comprende le azioni relative alla politica estera e di sicurezza (PESC), disciplinata dal titolo V del Trattato UE.

Il terzo pilastro è costituito dalla cooperazione nei settori della Giustizia e degli affari interni (CGAI) contemplata nel titolo VI del Trattato UE.

Nell'ambito del primo pilastro le istituzioni attuano le politiche di loro competenza con il c.d. **metodo comunitario**. Tale metodo presuppone che gli Stati membri cedano parte della loro sovranità, consentendo ai trattati istitutivi di disciplinare istituzioni comunitarie e fonti del diritto vincolanti per gli Stati medesimi (c.d. "primo pilastro dell'Unione").

Nell'ambito degli altri due pilastri si applica il c.d. **metodo intergovernativo** in base al quale gli obiettivi sono realizzati mediante la cooperazione intergovernativa e non attraverso cessione di sovranità da parte degli Stati.

Ciò premesso appare evidente che il riparto delle competenze fra l'Unione europea e gli Stati membri sia un argomento di fondamentale importanza perché riguarda quella parte di potere legislativo che gli Stati cedono alla prima.

In base all'articolo 5 del trattato CE la *"Comunità agisce nei limiti delle competenze che le sono conferite e degli obiettivi che le sono assegnati dal presente trattato.*

Nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità interviene, secondo il principio della sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario.

L'azione della Comunità non va al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi del presente trattato."

In sintesi si può dire che l'attuale sistema di delimitazione delle competenze fra la UE e gli Stati membri si basa su uno schema "funzionalistico" (4) secondo il

⁴ Si veda R. Mastroianni, "Le competenze dell'Unione", in "Il diritto dell'Unione Europea", f. 2, 2005, p. 14.

quale il Trattato CE, nella parte iniziale indica gli obiettivi da raggiungere e nelle disposizioni dedicate alle singole materie individua puntualmente i poteri concreti delle istituzioni comunitarie

L'aspetto che verrà di seguito analizzato riguarda principalmente l'attribuzione delle **competenze legislative** (5) che riguardano l'adozione di testi legislativi o, comunque, l'emanazione di atti comportanti obblighi giuridici vincolanti da parte delle istituzioni comunitarie (c.d. "diritto derivato") sulla base diretta dei trattati istitutivi (c.d. "diritto primario").

All'iniziale previsione dei trattati secondo la quale le competenze legislative andavano conferite alle istituzioni comunitarie prevalentemente mediante l'individuazione degli obiettivi da raggiungere (6) e dei mezzi per conseguirli (metodo funzionale), sono stati aggiunti (con le successive revisioni), casi di attribuzione delle competenze in base alla materia mediante la puntuale definizione di azioni (metodo di attribuzione materiale) (7).

Si possono attualmente individuare, pur in assenza di una espressa definizione nei trattati, **tre tipi di competenze legislative: e cioè esclusive, concorrenti (o condivise) e complementari.**

a) Sono **competenze esclusive** quelle dei settori in cui soltanto L'UE può adottare norme e non è ammesso alcun intervento degli Stati membri, ad eccezione dei casi in cui vi sia l'autorizzazione delle istituzioni comunitarie o qualora una lacuna da colmare.

In tale competenza rientrano i seguenti settori:

- politica commerciale comune (quale si configura prima dell'entrata in vigore del trattato di Nizza);
- risorse biologiche del mare nelle zone cui si applica il trattato;
- fissazione della tariffa doganale comune;
- politica monetaria per i dodici Stati membri appartenenti alla zona euro;
- i settori che diventano di competenza esclusiva in quanto oggetto di una estesa azione legislativa esercitata dalla Comunità per effetto delle sue competenze concorrenti.

Con riferimento a quest'ultimo punto appare emblematico il tema dell'instaurazione e del funzionamento del mercato interno che è una competenza funzionale di armonizzazione delle legislazioni la quale può essere realizzata (per le sue caratteristiche) soltanto dalla Comunità. Si osserva però che fino al completo

⁵ Si veda la nota del Presidium della Convenzione europea, CONV 47/02 dd. 15 maggio 2002 <http://register.consilium.eu.int/pdf/it/02/cv00/00047i2.pdf>

⁶ Si vedano gli articoli 2 e 3 del Trattato CE.

⁷ Per questa ragione a volte le competenze legislative dell'Unione sono definite sia mediante obiettivi sia in termini di materie. Si consideri ad esempio l'articolo 137 del Trattato CE, in tema di politica sociale e l'articolo 29 del Trattato UE, in tema di cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale.

esercizio delle competenze comunitarie gli Stati conservano la possibilità di legiferare (8).

Fra i temi contenuti nel Trattato sull'Unione europea, la sola parte del titolo VI relativa all'istituzione di organi comuni quali l'Europol o l'Eurojust potrebbe costituire un esempio di competenza esclusiva dell'Unione in quanto appare indubitabile che tale compito non possa essere esercitato dagli Stati membri singolarmente.

b) Le **competenze concorrenti (o condivise)** riguardano i settori in cui agli Stati membri è consentito legiferare negli spazi lasciati liberi dalla UE. Sono i casi in cui la potestà legislativa spetta alla Comunità che è però tenuta ad applicare i principi di sussidiarietà (9) e di proporzionalità (10). Dopo che l'UE ha legiferato nel settore, gli Stati membri conservano una potestà meramente attuativa. Si ricorda che le norme legislative comunitarie così adottate prevalgono su quelle degli Stati membri e la competenza esercitata dalla UE diventa sostanzialmente esclusiva.

È importante osservare che l'intensità della potestà legislativa dell'UE può dipendere dal tipo di misure e dal tipo di atto giuridico previsti dai trattati (11).

Nella categoria delle competenze concorrenti rientra la maggior parte delle competenze dell'UE:

- Trattato CE: cittadinanza, agricoltura e pesca, quattro libertà (merci, persone, servizi e capitali); visti; asilo e immigrazione; trasporti; concorrenza; fiscalità; politica sociale; ambiente; protezione dei consumatori; reti transeuropee (interoperabilità e norme); coesione economica e sociale; energia; protezione civile; turismo.
- Titolo V del Trattato UE (politica estera e di sicurezza comune), esclusa la difesa.
- Titolo VI del Trattato UE (cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale).

c) Le **Competenze complementari** riguardano settori nell'ambito dei quali la competenza dell'Unione può svolgere esclusivamente un ruolo di

⁸ La competenza esclusiva può coesistere con una competenza legislativa degli Stati che residua, per specifiche esigenze, nonostante l'avvenuta emanazione della normativa comunitaria di armonizzazione. Si veda articolo 30 Trattato CE relative ai divieti o restrizioni alle importazioni.

⁹ La UE interviene soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque essere realizzati meglio a livello comunitario.

¹⁰ L'azione dell'UE non va al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi del trattato.

¹¹ Si veda al riguardo la direttiva 93/7/CEE relativa alla restituzione dei beni culturali usciti illecitamente dal territorio di uno Stato membro in cui si contempla una misura che rientra nel settore del mercato interno che interessa però anche la politica culturale degli Stati membri, settore in cui la CE non ha competenza legislativa.

completamento o di sostegno agli Stati membri attraverso l'adozione di misure di incentivazione o di coordinamento dell'azione degli Stati stessi senza che l'intervento dell'Unione abbia l'effetto di escludere gli Stati membri i quali mantengono il potere di legiferare.

In questa categoria sono collocati:

- la politica economica;
- l'occupazione;
- la cooperazione doganale;
- l'istruzione, la formazione professionale e la gioventù;
- la cultura;
- la sanità pubblica;
- le reti transeuropee (salvo l'interoperabilità e le norme);
- l'industria;
- la ricerca e lo sviluppo;
- la cooperazione e lo sviluppo;
- la politica di difesa comune (titolo V del Trattato UE).

Si osserva infine che la competenza degli Stati membri è residuale e riguarda tutte le materie che non siano attribuite alla competenza dell'Unione perché non espressamente attribuite oppure perché esplicitamente escluse dalla competenza della medesima.

E' opportuno aggiungere che in base alla giurisprudenza della Corte di giustizia le competenze dell'Unione, in certi casi, sussistono anche se non espressamente assegnate, qualora siano implicitamente ricavabili dalla lettera del Trattato CE o dall'impianto generale: ciò è accaduto in quelle occasioni in cui le competenze siano risultate funzionali al raggiungimento di obiettivi fissati dai Trattati (12).

L'attuazione e l'applicazione (13) delle norme legislative compete generalmente, in base al diritto vigente, agli Stati membri secondo con le procedure previste dall'ordinamento interno, nel rispetto dei trattati e con il controllo della Commissione, delle giurisdizioni nazionali e della Corte di Giustizia. L'Unione esercita queste competenze solo a titolo sussidiario (14).

¹² Si veda il settore delle relazioni esterne.

¹³ Ci si riferisce alle competenze normative di attuazione (definite norme di "terzo livello") e alle misure amministrative, di bilancio e specifiche (qualificate di "quarto livello"), si veda Si veda la nota del Presidium della Convenzione europea, CONV 47/02 dd. 15 maggio 2002, cit. pag. 9

¹⁴ Articolo 10 Trattato CE.

Il rispetto della delimitazione di competenze e del principio di sussidiarietà: è attualmente affidato un controllo politico e un controllo giurisdizionale.

Il **controllo politico** è effettuato dalle istituzioni dell'Unione titolari del processo decisionale le quali valutano se i Trattati conferiscano o meno all'Unione la competenza di agire in un caso determinato caso.

Il **controllo giurisdizionale** è effettuato dalla Corte di giustizia o agli organi giurisdizionali nazionali.

La delimitazione delle competenze in base al Trattato - Costituzione

La delimitazione delle competenze tra l'unione e gli Stati membri è regolata nel Trattato- Costituzione negli articoli da I-11 a I-18 i quali individuano principi fondamentali di seguito indicati:

- **principio di attribuzione** delle competenze dell'Unione;
- regolazione dei **principi di sussidiarietà** e di **proporzionalità** nell'esercizio delle competenze;
- affermazione della **prevalenza del diritto comunitario**;
- **obbligo** da parte degli Stati membri di garantire l'**esecuzione del diritto comunitario**.

Il Trattato- Costituzione individua espressamente tre categorie di competenze dell'Unione:

- competenze **esclusive**;
- competenze **concorrenti**;
- settori nei quali l'Unione ha competenze per condurre azioni **di sostegno**, fermo restando che tali competenze saranno esercitate conformemente alle disposizioni della parte III relative a ciascun ambito d'azione.

In base al Trattato - Costituzione l'Unione dunque può agire unicamente nel quadro delle competenze ad essa attribuite.

Le **Competenze esclusive** (articolo I-12, I paragrafo) si rivolgono ai settori nei quali la potestà legislativa è riservata all'Unione che agisce a nome di tutti gli Stati membri.

Tali settori sono:

- unione doganale;
- definizione delle regole di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno;
- politica monetaria per gli Stati membri la cui moneta è l'euro;
- conservazione delle risorse biologiche del mare nel quadro della politica comune della pesca;
- politica commerciale comune.

Nel caso di **Competenza concorrente** (articolo I-12, II paragrafo) la potestà legislativa spetta tanto all'Unione quanto agli Stati membri che la esercitano quando la prima non legiferi o abbia deciso di cessare tale esercizio.

La competenza concorrente dell'Unione ha natura residuale in quanto riguarda le materie che non rientrano nella potestà esclusiva e nemmeno in quella di sostegno, e sono secondo l'elenco contenuto nell'articolo I-14 (che ha carattere indicativo), le seguenti:

- mercato interno;
- alcuni aspetti della politica sociale;
- coesione economica, sociale e territoriale;
- agricoltura e pesca, tranne la conservazione delle risorse biologiche del mare;
- ambiente;
- protezione dei consumatori;
- trasporti;
- reti transeuropee;
- energia;
- spazio di libertà, sicurezza e giustizia;
- alcuni aspetti dei problemi comuni di sicurezza in materia di sanità pubblica;
- alcune competenze nei settori della ricerca, dello sviluppo tecnologico e dello spazio;
- alcune competenze nei settori della cooperazione allo sviluppo e dell'aiuto umanitario.

Manca una definizione espressa della **competenza di sostegno** che ricorre nei settori in cui l'Unione interviene soltanto per coordinare o completare le azioni degli Stati membri (articolo I-12, V paragrafo). Tale competenza che esiste anche attualmente nel Trattato CE (, è stata raggruppata in una categoria autonoma e comprende :

- tutela e miglioramento della salute umana;
- industria;
- cultura;
- turismo;
- istruzione, gioventù e sport e formazione professionale;
- protezione civile;
- cooperazione amministrativa.

E' stata inserita inoltre una **clausola di flessibilità** (articolo I-18) che garantisce il raggiungimento degli obiettivi stabiliti dal Trattato - Costituzione anche in presenza di una lacuna nelle competenze dell'Unione. In tale caso, qualora risulti necessaria un'azione dell'Unione, il Consiglio (deliberando all'unanimità previa approvazione del Parlamento europeo) può colmare tale lacuna per garantire il funzionamento del sistema.

Tale clausola riprende l'attuale articolo 308 del Trattato CE con alcune significative differenze: la clausola di flessibilità infatti da un lato ha un'applicazione più vasta di quella dell'articolo 308 che riguarda il solo mercato interno, dall'altro richiede condizioni di attuazione più rigorose in quanto sono richiesti l'unanimità in seno al Consiglio e l'approvazione del Parlamento.

Si ricorda inoltre che la disciplina è completata dal Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità che introduce "**meccanismo di allerta precoce**" in base al quale i parlamenti nazionali possono esprimere alla Commissione le loro valutazioni sul rispetto dei suddetti principi di sussidiarietà e proporzionalità da parte della proposta di atto legislativo dell'Unione. Nell'ipotesi in cui una certa percentuale degli stati membri manifesti dubbi sul rispetto di tali principi le istituzioni dell'Unione dovranno assumere nuovamente la loro decisione il cui esito potrà essere di accoglimento dell'istanza con conseguente modifica dell'atto (o non adozione dello stesso) oppure di uova adozione motivando però sul punto.

Rimangono **tracce del metodo intergovernativo** nell'attribuzione espressa del coordinamento delle politiche economiche e dell'occupazione (articolo I-15) e della politica estera e di sicurezza comune (articolo I-16) che non rientrano nella classificazione generale.

Il Trattato - Costituzione prevede l'espressa abrogazione del sistema attualmente vigente basato sulla struttura a PILASTRI dell'Unione europea.

Conclusioni

Il fatto che il Trattato - Costituzione individui con norme generali le categorie di competenze non significa sia venuta meno l'importanza della base giuridica posta a fondamento di poteri delle istituzioni dell'Unione nei singoli settori. L'affermazione che l'Unione legifera secondo il principio di attribuzione significa proprio che le competenze vengono sempre (e ancora) definite precisamente e concretamente proprio dalla base giuridica di ogni politica dell'Unione: le singole disposizioni individuano infatti puntualmente le misure adottabili e le procedure per attuarle.

Si può dire dunque ritenere che l'enunciazione del catalogo delle competenze non abbia modificato il modo di attribuire il livello di potestà e sembra piuttosto voler rispondere alle esigenze di trasparenza e di comprensibilità del sistema dell'Unione europea più volute rappresentate dagli operatori e dalla società.