

NOTA

| | |
|----------|---|
| del: | Praesidium |
| alla: | Convenzione |
| Oggetto: | Descrizione del sistema attuale di delimitazione di competenze tra l'Unione europea e gli Stati membri |

Si allega per i membri della Convenzione una nota descrittiva del sistema attuale di ripartizione di competenze tra l'Unione europea e gli Stati membri.

**Descrizione del sistema attuale di delimitazione di competenze
tra l'Unione europea e gli Stati membri**

- I. Il sistema attuale di ripartizione di competenze tra l'Unione europea e gli Stati membri può essere riassunto come segue:

A) COMPETENZE LEGISLATIVE¹

L'Unione europea/Comunità europea (CE) ha soltanto le competenze che le sono attribuite dai trattati (articolo 5 del TCE). Benché nei trattati originali le competenze legislative fossero conferite alla CE generalmente in base a obiettivi da conseguire (articoli 2 e 3 del TCE) e ai mezzi per conseguire tali obiettivi (metodo funzionale), in occasione delle successive revisioni dei trattati questo metodo è stato sostituito, in taluni settori, da una definizione precisa delle azioni che devono essere svolte dalla Comunità, corredata in taluni casi di esclusioni specifiche di competenza (metodo di attribuzione materiale). Per questo in taluni settori le competenze legislative dell'Unione sono definite sia da obiettivi che da materie.

Le competenze legislative di cui dispone l'Unione/Comunità sono di tre tipi: esclusive, concorrenti (o condivise) e complementari, che si possono definire come segue:

¹ Ai fini della presente nota, per competenze legislative si intende l'adozione di testi legislativi o la creazione di obblighi giuridici da parte delle Istituzioni (che si propone di qualificare di secondo livello, "diritto derivato") sulla base diretta dei trattati (primo livello, "diritto primario").

- a) Competenze esclusive: settori in cui soltanto l'Unione può adottare norme legislative. In linea di principio è escluso qualsiasi intervento degli Stati membri. Questi ultimi possono agire solo se autorizzati dalle Istituzioni dell'Unione o qualora vi sia una lacuna che è necessario colmare.

I settori di competenza esclusiva della Comunità sono: politica commerciale comune, risorse biologiche del mare nelle zone cui si applica il trattato; politica monetaria per i dodici Stati membri appartenenti alla zona euro. A questi settori vanno aggiunti quelli che diventano di competenza esclusiva in quanto oggetto di un'ampia azione legislativa da parte della Comunità.

È necessario menzionare specificamente l'instaurazione e il funzionamento del mercato interno. Si tratta di una competenza funzionale di armonizzazione delle legislazioni che, per sua essenza, può essere realizzata soltanto dalla Comunità. Tuttavia, fin quando quest'ultima non avrà esercitato completamente tale competenza, gli Stati membri manterranno la loro capacità di legiferare. Inoltre tale competenza può riguardare settori in cui gli Stati membri mantengono in ogni caso la competenza legislativa.¹

Per quanto concerne il trattato sull'Unione europea (TUE), soltanto l'istituzione di organi comuni quali l'Europol o l'Eurojust può essere considerata di competenza esclusiva dell'Unione poiché, per sua natura, essa non può essere realizzata da ciascuno Stato membro operando singolarmente.²

- b) Competenze concorrenti (o condivise): settori in cui gli Stati membri possono legiferare fin quando, o nella misura in cui, l'Unione/Comunità non abbia legiferato. Dal momento in cui l'Unione/Comunità ha legiferato nel settore in questione, gli Stati membri non possono più farlo nel campo della legislazione comunitaria.

¹ Cfr. al riguardo la direttiva 93/7/CEE relativa alla restituzione dei beni culturali usciti illecitamente dal territorio di uno Stato membro. Benché si tratti di una misura che rientra nel settore del mercato interno, essa interessa la politica culturale degli Stati membri, settore in cui la CE non ha competenza legislativa.

² Lo stesso dicasi per la creazione e l'insediamento di organi comuni in base al trattato CE (ad es. l'Ufficio dei marchi).

L'azione legislativa dell'Unione in questi settori è soggetta al rispetto dei principi di sussidiarietà (l'Unione/Comunità interviene soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri) e di proporzionalità (l'azione dell'Unione/Comunità non va al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi del trattato). La sua intensità dipende talvolta dal tipo di misure e dal tipo di atto giuridico previsti dal trattato.

In questa categoria rientra la maggior parte delle competenze dell'Unione/Comunità:

- TCE: cittadinanza, agricoltura e pesca, quattro libertà (libera circolazione di merci, persone, servizi e capitali); visti, asilo e immigrazione, trasporti; concorrenza; fiscalità; politica sociale; ambiente; protezione dei consumatori; sanità; reti transeuropee (interoperabilità e norme); energia; protezione civile; turismo¹.
- Titolo V del TUE (politica estera e di sicurezza comune)², esclusa la difesa.
- Titolo VI del TUE (cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale)³.

c) Competenze complementari: settori per i quali l'Unione/Comunità si limita a completare o a sostenere l'azione degli Stati membri, o ad adottare misure di incentivazione o di coordinamento. Gli Stati membri mantengono sostanzialmente il potere di adottare norme legislative in tali settori.

¹ La portata della competenza attribuita alla Comunità dai corrispondenti capi del trattato è più o meno ampia a seconda dei settori.

² Oltre all'adozione da parte del Consiglio di azioni comuni e posizioni comuni, il titolo V prevede una concertazione, cooperazione o coordinamento dell'azione degli Stati membri in taluni settori.

³ Ad eccezione delle disposizioni relative all'insediamento di organi comuni (cfr. pagina 3, lettera a)).

Rientrano in questa categoria la politica economica; l'occupazione; l'istruzione, la formazione professionale; la cultura, le reti transeuropee; l'industria; la coesione economica e sociale; la ricerca e sviluppo; la cooperazione allo sviluppo; la difesa (titolo V del TUE).

- d) Competenze degli Stati membri: si tratta di settori in cui i trattati escludono espressamente la competenza dell'Unione o riconoscono espressamente la competenza degli Stati membri, oppure di settori per i quali il trattato vieta all'Unione/Comunità di legiferare, o infine di settori che non sono contemplati nel trattato e, pertanto, conformemente al principio delle competenze di attribuzione non rientrano nella competenza dell'UE/CE e restano di competenza degli Stati membri.

*

* *

Secondo la Corte di giustizia l'attribuzione di competenze alla Comunità, benché figuri in linea di massima esplicitamente nei trattati, in taluni casi risulta implicitamente dai testi del trattato o dalla sua economia generale. Si tratta segnatamente dei casi in cui le competenze sono necessarie per realizzare gli obiettivi fissati dai trattati, segnatamente nel settore delle relazioni esterne.

B) COMPETENZE NON LEGISLATIVE O ESECUTIVE¹

Dal punto di vista strettamente giuridico, nel sistema del trattato, come regola generale, l'attuazione e l'applicazione delle norme legislative competono agli Stati membri secondo le rispettive norme costituzionali (in taluni casi queste prevedono un'attuazione da parte delle entità costituzionali) nel rispetto dei trattati e sotto il controllo della Commissione, degli organi giurisdizionali nazionali e della Corte di Giustizia². Il Consiglio e la Commissione esercitano tali competenze solo a titolo sussidiario.

- a) L'attuazione regolamentare degli atti legislativi (norme di "terzo livello"): di norma spetta agli Stati membri. Soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere realizzati in modo sufficiente dagli Stati membri, o qualora risulti necessario garantire l'uniformità di applicazione delle disposizioni legislative in tutti gli Stati membri, è necessario che le norme regolamentari siano adottate dalla Comunità.³

¹ Per competenze non legislative si intende l'adozione di testi normativi o regolamentari (che si propone di qualificare "di terzo livello") e l'adozione di misure amministrative, di bilancio o individuali, caso per caso (che potrebbero essere qualificate "di quarto livello").

² Cfr. articolo 10 del TCE, protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità allegato al trattato di Amsterdam e dichiarazione n. 43 allegata all'atto finale della CIG di Amsterdam relativa a tale protocollo.

³ In questo caso la competenza dell'attuazione regolamentare, da parte della Comunità, di suoi atti legislativi è, in linea di massima, conferita dal legislatore comunitario (vale a dire il Parlamento europeo e il Consiglio in caso di codecisione e il Consiglio negli altri casi) alla Commissione assistita da un comitato composto da rappresentanti degli Stati membri (articolo 202 del TCE). In effetti gli Stati membri, che rinunciano a una parte delle loro competenze di esecuzione a favore della Commissione, esercitano un certo controllo tramite la "procedura del comitato".

- b) Le misure di applicazione amministrativa, materiale e di bilancio degli atti comunitari (norme di "quarto livello"): l'adozione di tali misure compete agli Stati membri, che stabiliscono liberamente, nel rispettivo quadro costituzionale e politico, gli organi, le procedure e le condizioni idonee a garantire la corretta esecuzione del diritto comunitario. La Comunità può tuttavia intervenire nell'attuazione amministrativa degli atti comunitari quando il trattato o il legislatore comunitario le conferiscono tale competenza (ad es. concorrenza, gestione di taluni programmi comunitari, ecc.).

C) CONTROLLO DELLA DELIMITAZIONE DI COMPETENZE

Attualmente ci sono due tipi di controllo del rispetto della delimitazione di competenze e del principio di sussidiarietà:

- a) controllo politico: sono soprattutto le Istituzioni dell'Unione che partecipano al processo decisionale a valutare se i trattati conferiscano o no all'Unione la competenza di agire in un caso concreto e se il principio di sussidiarietà sia rispettato. In effetti ogni Istituzione deve agire nel rispetto delle competenze di attribuzione. I Governi degli Stati membri, i Parlamenti nazionali e l'opinione pubblica possono anch'essi esercitare siffatto controllo nella misura in cui controllano le posizioni prese dai rappresentanti dei rispettivi Governi al Consiglio;

- b) controllo giurisdizionale: mediante ricorso dinanzi alla Corte di giustizia e agli organi giurisdizionali nazionali, in quanto il giudice nazionale è il giudice comunitario di diritto comune. Il controllo della Corte di giustizia è ampio nel caso del TCE, limitato nel quadro del titolo VI del TUE e inesistente nel quadro del titolo V del TUE.

*

* *

- II. La questione della delimitazione di competenze tra l'Unione europea e gli Stati membri è al centro del dibattito politico a seguito di talune critiche secondo cui, poiché questa delimitazione non è sufficientemente precisa, l'Unione europea tenderebbe a legiferare in settori in cui non ha competenza (sconfinando così in ambiti di competenza degli Stati membri), o in settori in cui il suo intervento è inopportuno o ancora in maniera troppo dettagliata. E' stata inoltre sollevata la questione della mancanza di chiarezza in tale delimitazione: il cittadino europeo fatica a capire come sono ripartite le competenze tra l'UE e gli Stati membri e ha l'impressione che l'UE intervenga in settori in cui non dovrebbe e non intervenga invece in settori in cui sarebbe necessaria un'azione al livello europeo.

Per cercare di rispondere a queste preoccupazioni, le dichiarazioni di Nizza e di Laeken sul futuro dell'Unione chiedono alla Convenzione di esaminare la questione della definizione di una delimitazione più precisa di competenze tra l'Unione europea e gli Stati membri e quella del controllo del rispetto di tale delimitazione.
