

CONV 47/02

NOTA

del: Presidium

alla: Convenzione

Oggetto: Delimitazione di competenze tra l'Unione europea e gli Stati membri
– Sistema attuale, problematica e soluzioni da esaminare

Si acclude per i membri della Convenzione una nota di riflessione sul tema in oggetto, che sviluppa e sostituisce la nota diffusa alla Convenzione con sigla CONV 17/02, tenuto conto del dibattito tenutosi nella sessione della Convenzione del 15 e 16 aprile 2002.

NOTA DI RIFLESSIONE

Oggetto: Delimitazione di competenze tra l'Unione europea e gli Stati membri
– Sistema attuale, problematica e soluzioni da esaminare

Sommario

1. La richiesta dei Consigli europei di Nizza e di Laeken di esaminare la questione della delimitazione di competenze tra l'Unione europea e gli Stati membri mira a rispondere a talune critiche secondo cui l'Unione dovrebbe agire meno in certi settori e maggiormente in altri. È stato inoltre osservato che il cittadino europeo fatica a capire come è determinata tale delimitazione, vale a dire "chi fa cosa" nell'Unione europea.
2. La presente nota è intesa in particolare a esaminare i problemi sollevati riguardo al sistema attuale di delimitazione delle competenze legislative tra l'Unione europea e gli Stati membri, proponendo inoltre soluzioni da esaminare al fine di risolverli (parte II).

A sostegno di questa riflessione, la nota contiene una parte che illustra il sistema attuale di delimitazione di competenze (parte I) e un allegato che riporta una descrizione più particolareggiata della portata delle competenze dell'Unione/Comunità rispetto a quelle degli Stati membri nei vari settori contemplati dai trattati.

3. Il sistema attuale di delimitazione di competenze è stabilito in base agli obiettivi da conseguire e ai mezzi per realizzarli. In alcuni settori, le materie in cui l'Unione può agire sono enumerate in modo più o meno dettagliato. Il sistema tenta in tal modo di conciliare l'esigenza della precisione nella delimitazione di competenze con quella della flessibilità per

consentire all'Unione di adattarsi alle nuove sfide e di rispondere meglio alle attese dei cittadini. I meriti di tale sistema sono stati ampiamente riconosciuti e la maggior parte delle critiche si riferiscono non tanto alla necessità di cambiarlo radicalmente, quanto ai suoi "eccessi" o alla necessità di precisarlo ulteriormente.

4. I principali problemi sollevati in merito al sistema di delimitazione di competenze e le questioni da esaminare, descritti nella presente nota, possono riassumersi come segue:

a) Mancanza di chiarezza del sistema

Talune disposizioni dei trattati appaiono complesse e poco trasparenti; e non vi sarebbero inoltre nei trattati disposizioni relative ai principi che sottendono la ripartizione delle competenze tra l'Unione europea e gli Stati membri.

Nella presente nota si propone alla Convenzione di esaminare se e come:

- esplicitare nei trattati i principi che sottendono l'attuale sistema di ripartizione delle competenze, segnatamente il principio della loro attribuzione;
- chiarire le varie tipologie di competenze e i settori che rientrano in ciascuna di esse;
- esplicitare maggiormente le competenze che spettano agli Stati membri e, in particolare, il principio generale secondo cui le competenze legislative spettano agli Stati membri salvo nei casi in cui queste sono conferite all'Unione/Comunità.

b) Mancanza di precisione di talune disposizioni del trattato

Secondo alcune critiche, talune disposizioni del trattato non sono sufficientemente precise, in particolare gli articoli 94, 95 e 308. Nel contempo, si riconosce ampiamente che proprio grazie a queste disposizioni l'Unione ha potuto evolvere in modo dinamico. Una minoranza dei membri ha chiesto che il sistema attuale sia sostituito da un "catalogo" di competenze.

Si propone alla Convenzione di esaminare quanto segue:

- eventuale precisazione del campo di applicazione degli articoli 94, 95 e 308 del TCE;
- possibilità di prevedere condizioni più rigorose di ricorso all'articolo 308;
- necessità o no di inserire precisazioni in altre disposizioni;
- necessità o no di stilare un "catalogo" di competenze dell'Unione.

c) Inosservanza dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità

Molti ritengono che i principi di sussidiarietà e di proporzionalità non siano sempre applicati dal legislatore e che motivi politici o di urgenza prevalgano sul rispetto di tali principi.

Nella presente nota si propone alla Convenzione di esaminare se sia necessario, e in caso affermativo in che modo, assicurare una maggiore applicazione di tali principi da parte delle istituzioni che partecipano alla procedura legislativa.

d) In taluni casi, le competenze dell'Unione disattendono le aspettative dei cittadini

Le attese dei cittadini e il principio di sussidiarietà costituiscono, per un'ampia maggioranza dei membri, uno dei criteri principali per decidere le missioni che dovrebbe svolgere l'Unione. In tal senso, la dichiarazione di Laeken sottolinea che i cittadini auspicano un ruolo più importante dell'Unione in taluni settori, mentre in altri essi ritengono eccessivo il suo intervento.

Muovendo da tale principio, la presente nota propone spunti di riflessione al fine di esaminare se sia necessario, e in caso affermativo in che modo, procedere a un adattamento delle competenze dell'Unione.

e) I controlli per garantire il rispetto della delimitazione di competenze sembrano insufficienti

A tutt'oggi, il controllo del rispetto della delimitazione di competenze è esercitato essenzialmente dalle istituzioni dell'Unione. Più limitato è il controllo esercitato dagli organi legislativi a livello nazionale, in particolare i parlamenti nazionali.

Dato che un'ampia maggioranza dei membri della Convenzione chiede un rafforzamento di tale controllo, la nota propone alcune soluzioni da esaminare per rafforzare il controllo politico e/o giurisdizionale del rispetto della delimitazione delle competenze e del principio di sussidiarietà, in particolare attribuendo ai parlamenti nazionali un ruolo più incisivo nell'attività di controllo e/o creando un meccanismo di controllo "ad hoc".

INTRODUZIONE

5. La questione della delimitazione di competenze tra l'Unione europea e gli Stati membri è stata posta al centro del dibattito politico a seguito di talune affermazioni 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, ovvero in maniera troppo dettagliata. E' stata inoltre sollevata la questione della mancanza di chiarezza in tale delimitazione, per cui il cittadino europeo fatica a capire come sono ripartite le competenze tra l'Unione europea (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 a livello europeo.
6. 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.

I. SISTEMA ATTUALE DI DELIMITAZIONE DELLE COMPETENZE

7. Il sistema attuale di ripartizione delle competenze tra l'Unione europea e gli Stati membri ¹ può essere riassunto come segue (punti da 8 a 12).

¹ Nell'allegato I della presente nota figura una descrizione più particolareggiata della portata delle competenze dell'Unione in ciascuno dei settori che rientrano nelle singole tipologie di competenza succitate.

A) COMPETENZE LEGISLATIVE¹

8. L'Unione europea/Comunità europea (CE) ha soltanto competenze di attribuzione (articolo 5 del TCE): l'Unione/Comunità agisce nei limiti delle competenze che le sono conferite e degli obiettivi che le sono assegnati dai trattati. 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 un'attribuzione materiale delle competenze che consiste nel definire le azioni precise 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 in termini sia di obiettivi che di materie.²
9. Le competenze legislative di cui dispone l'Unione/Comunità sono di tre tipi: esclusive, concorrenti (o condivise) e complementari. In mancanza di una definizione nel trattato, si potrebbero definire come segue:

a) Competenze esclusive: l'Unione/Comunità dispone di una competenza esclusiva nei settori in cui essa soltanto può adottare norme. È escluso qualsiasi intervento degli Stati membri, salvo su autorizzazione delle istituzioni comunitarie o qualora vi sia una lacuna che è necessario colmare.

I settori di competenza esclusiva dell'Unione sono: 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. A questi settori vanno aggiunti quelli che diventano di competenza esclusiva in quanto oggetto di un'ampia azione legislativa da parte della Comunità in virtù delle sue competenze concorrenti.

È necessario menzionare specificamente l'instaurazione e il funzionamento del mercato interno. Si tratta di una competenza funzionale di armonizzazione delle legislazioni che, per

¹ Ai fini della presente nota, per competenze legislative si intende l'adozione di testi legislativi veri e propri 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").

² Si vedano articolo 137 del TCE, politica sociale; articolo 29 del TUE, cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale.

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 Dopo l'adozione di una misura di armonizzazione, gli Stati membri possono mantenere disposizioni nazionali giustificate da determinate esigenze.

Per quanto concerne il trattato sull'Unione europea, solo la parte del titolo VI relativa all'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 esercitata da ciascuno Stato membro operando singolarmente.²

b) Competenze concorrenti (o condivise): si tratta dei settori in cui gli Stati membri possono legiferare fin quando, e nella misura in cui, l'Unione/Comunità non abbia esercitato la sua competenza di adottare norme, cui è abilitata a pieno titolo. Dal momento in cui l'Unione/Comunità ha legiferato nel settore in questione, gli Stati membri non possono più farlo nel campo coperto da tale legislazione al di là di quanto necessario alla sua attuazione e le norme legislative adottate prevalgono su quelle degli Stati membri. La competenza in tal modo esercitata dalla Comunità diventa così esclusiva.

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 possono dunque essere realizzati meglio a livello comunitario) 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 dai trattati.³ In questa categoria rientra la maggior parte delle competenze dell'Unione/Comunità:

- TCE: 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);

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).

³ La presente nota non tratta la questione degli strumenti giuridici dell'Unione e della gerarchia delle norme, in quanto, seppure connessa con la questione della delimitazione delle competenze, forma oggetto di una nota di riflessione distinta.

- coesione economica e sociale; energia; protezione civile; turismo¹.
- Titolo V del TUE (politica estera e di sicurezza comune), esclusa la difesa ².
- Titolo VI del TUE (cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale)³.

c) Competenze complementari: si tratta dei settori per i quali la competenza dell'Unione/Comunità si limita a completare o a sostenere l'azione degli Stati membri, a adottare misure di incentivazione o di coordinamento dell'azione degli Stati membri. Gli Stati membri mantengono sostanzialmente il potere di adottare norme legislative in tali settori e l'intervento della Comunità non può avere per effetto di escludere quello degli Stati membri.

Rientrano in questa categoria 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 TUE).

d) Competenze degli Stati membri: si tratta 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, oppure di settori in cui i trattati escludono espressamente la competenza dell'Unione o riconoscono espressamente la competenza degli Stati membri, o infine di settori per i quali il trattato vieta all'Unione/Comunità di legiferare. ⁴

*

* *

¹ La portata della competenza attribuita alla Comunità dai corrispondenti capi del trattato è più o meno ampia a seconda dei settori (cfr. allegato). Per quanto riguarda l'energia, la protezione civile e il turismo, il trattato non contiene una base giuridica specifica per questi settori. La Comunità può quindi agire soltanto in base all'articolo 308 del TCE.

² Oltre all'adozione da parte del Consiglio di azioni comuni e posizioni comuni, il titolo V prevede una concertazione, una cooperazione o un coordinamento dell'azione degli Stati membri in taluni settori (cfr. pag. 4, lettera a)).

³ A eccezione delle disposizioni relative all'insediamento di organi comuni.

⁴ In taluni casi il trattato limita l'esercizio delle competenze degli Stati membri, imponendo loro obblighi da rispettare (per. es. divieto di discriminazione a motivo della nazionalità, divieto di concessione di aiuti di Stato incompatibili con il mercato comune, ecc.).

10. Le competenze della Comunità, benché in linea di massima conferite espressamente dai trattati, in taluni casi, secondo la Corte di giustizia, discendono 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

11. 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. La Comunità esercita tali competenze solo a titolo sussidiario³.

1) L'attuazione regolamentare degli atti legislativi (norme di "terzo livello"):

Si tratta dell'elaborazione di disposizioni normative di portata generale intese a dare applicazione agli atti legislativi.

Conformemente al succitato principio generale, l'attuazione regolamentare degli atti legislativi comunitari spetta di norma 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 Comunità⁴, conformemente all'atto legislativo di base.

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 specifiche, caso per caso (che potrebbero essere qualificate "di quarto livello").

² Articolo 10 del TCE, protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità allegato al trattato di Amsterdam (cfr. Raccolta dei trattati, Tomo I, volume I, pag. 567) e dichiarazione n. 43 allegata all'atto finale della CIG di Amsterdam relativa a tale protocollo.

³ Articoli 202 e 211 del trattato.

⁴ In questo caso la competenza dell'attuazione regolamentare, da parte della Comunità, di suoi atti legislativi è, salvo in casi specifici, 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 di rappresentanti degli Stati membri che godono di un diritto di supervisione riguardo alle decisioni di esecuzione che la Commissione deve adottare e che saranno in seguito tenuti ad attuare (articolo 202 del TCE).

2) Esecuzione amministrativa, materiale e di bilancio degli atti comunitari (norme di "quarto livello"):

Si tratta di misure di applicazione amministrativa, di decisioni individuali, di sanzioni per assicurare il rispetto del diritto comunitario, di controlli, ecc. L'adozione di tali misure compete agli Stati membri, che stabiliscono, nel rispettivo quadro costituzionale e politico, gli organi, le procedure e le condizioni idonei a garantire la corretta esecuzione del diritto comunitario. L'Unione/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

12. 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 legislativo 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 esercitano anch'essi 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 o agli organi giurisdizionali nazionali. 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. PROBLEMATICHE E SOLUZIONI DA ESAMINARE

13. Il sistema attuale di delimitazione di competenze, frutto delle riforme successive del trattato che hanno accompagnato l'evoluzione della costruzione comunitaria, cerca di conciliare due esigenze: la necessità di precisione nella delimitazione e quella di una certa flessibilità.

14. Il metodo "funzionale" di attribuzione delle competenze previsto nei trattati iniziali, che implica l'esistenza di disposizioni che conferiscono alla Comunità competenze "funzionali" per conseguire i suoi scopi (segnatamente gli articoli 94, 95 e 308 del TCE), per quanto sia meno preciso del metodo di ripartizione per materia, consente nondimeno di adattare le competenze dell'Unione alle nuove sfide che sorgono nella realizzazione degli obiettivi dei trattati, senza dover ricorrere alla procedura gravosa di revisione dei trattati. Nel corso delle successive riforme dei trattati, il sistema di delimitazione per obiettivi è stato integrato da una delimitazione per materie (sulla base di un elenco positivo di materie o di esclusioni specifiche di competenza) in settori in cui si è fatta più grande l'esigenza di precisione. Si tratta, in particolare, di settori in cui la Comunità è stata investita di nuove competenze o in cui la regola della maggioranza qualificata ha sostituito quella dell'unanimità.
15. Qualsiasi riflessione sul tema della delimitazione di competenze deve tener conto della necessità di trovare un equilibrio tra la duplice esigenza di flessibilità e di precisione nella delimitazione. Benché non esista un sistema "ideale" di delimitazione di competenze, ogni sistema costituzionale che instauri un sistema federale o marcatamente regionale tenta in certo qual modo di trovare tale equilibrio. In tutti i testi costituzionali esistenti - anche in quelli che si fondano su un catalogo di competenze - esistono zone "grigie" che generano conflitti di competenze sui quali le Corti costituzionali sono chiamate a pronunciarsi.
16. Premesso questo, è opportuno sottolineare che la maggior parte delle critiche mosse contro il sistema attuale di ripartizione delle competenze riguardano, non tanto la necessità di cambiare il sistema stesso, quanto piuttosto gli "eccessi" del sistema, l'esigenza di ulteriori precisazioni o la necessità di modificare in parte la ripartizione delle competenze. Sono stati ampiamente riconosciuti i meriti di un sistema capace di consentire all'Unione di adattarsi alle nuove sfide e di rispondere meglio alle attese dei cittadini.

17. Considerato che gran parte delle competenze non legislative spettano agli Stati membri, queste critiche interessano soprattutto le competenze legislative, per quanto riguarda sia la loro delimitazione sia il controllo del suo rispetto. Ci limiteremo pertanto a prendere in esame i problemi posti dalla delimitazione delle competenze legislative tra l'Unione europea e gli Stati membri, proponendo inoltre soluzioni da esaminare per tentare di risolverli.^{1 2}

a) Mancanza di chiarezza del sistema

18. Un problema, fra quelli maggiormente citati, riguarda al sistema di delimitazione delle competenze legislative concerne la mancanza di chiarezza del sistema. Varie sono le ragioni che potrebbero essere addotte a sostegno di questa critica: introduzione nel corso delle modifiche successive dei trattati di disposizioni spesso formulate in modo complesso perché frutto di compromessi politici; mancanza di chiarezza redazionale di alcune disposizioni; mancanza nel trattato di una chiara definizione del sistema di delimitazione delle competenze, dei principi che sottendono tale delimitazione, delle tipologie di competenza attribuite all'Unione e dei settori che appartengono a ciascun tipo di competenza; infine, i nuovi metodi di coordinamento aperto che, nel fissare gli obiettivi prescindendo dalla ripartizione delle competenze, contribuiscono a rendere il sistema meno leggibile e a dare l'impressione che le competenze della Comunità sono molto ampie laddove non lo sono. Nascono così di frequente malintesi, idee sbagliate quanto alla portata delle competenze legislative dell'Unione, dovuti ad una mancanza di chiarezza del sistema. Citiamo ad esempio il caso della cultura, della salute o dell'istruzione, settori evocati da alcuni membri della Convenzione nel corso del dibattito del 15-16 aprile. Benché si tratti di materie per le quali l'azione della Comunità si limita a completare l'azione degli Stati membri, segnatamente attraverso programmi di aiuto a carico del bilancio comunitario, e i trattati vietino espressamente alla Comunità di legiferare, si ritiene erroneamente che questa sia competente a legiferare in tali settori.
19. Occorre quindi trovare il modo di rendere più chiara la delimitazione di competenze.

¹ La materia potrebbe, tuttavia, essere ulteriormente precisata e chiarita.

² La questione della semplificazione dei trattati, pur essendo connessa, alla stregua della questione degli strumenti giuridici dell'Unione, a quella della delimitazione di competenze, non è esaminata nella presente nota.

20. Questioni da esaminare:

1. *quali chiarimenti occorre inserire nei trattati per esplicitare ulteriormente i principi che sottendono l'attuale sistema di ripartizione delle competenze, segnatamente il principio delle competenze di attribuzione, secondo il quale l'Unione/Comunità non può agire nei settori in cui non le è stata conferita alcuna competenza e che rientrano tra le competenze degli Stati membri che le esercitano conformemente al loro sistema costituzionale? Gran parte dei membri della Convenzione hanno ritenuto, nel corso del dibattito del 15-16 aprile, che questo principio, già implicito nel trattato, debba essere ulteriormente esplicitato;*
2. *se, e in caso affermativo come, chiarire i concetti sulle varie tipologie di competenza di cui dispone l'Unione, nonché i settori che rientrano in ciascuna di esse;*
3. *se, e in caso affermativo come, esplicitare ulteriormente nel trattato le competenze che spettano agli Stati membri. Nel corso del dibattito del 15-16 aprile alcuni partecipanti hanno appoggiato l'idea di enumerare in un articolo del trattato i casi di esclusione di competenza espressa per l'Unione/Comunità o i settori che rientrano tra le competenze legislative degli Stati membri. La maggioranza dei membri sembra preferire tuttavia l'idea di ricordare nel trattato il principio generale secondo cui le competenze legislative spettano agli Stati membri salvo nei casi in cui queste sono conferite all'Unione/Comunità. Essi ritengono infatti che una simile enumerazione rischi di cristallizzare le competenze degli Stati membri a scapito dell'esigenza di flessibilità necessaria per adattarsi alle nuove realtà;*
4. *vagliare la possibilità di includere nel trattato un riferimento al metodo di coordinamento aperto, definendone i limiti.*

b) Mancanza di precisione di talune disposizioni del trattato CE, segnatamente per quanto attiene alle disposizioni "funzionali" (articoli 94, 95 e 308 del TCE)

21. La mancanza di contorni precisi di talune disposizioni attributive di competenza fa sì, secondo alcuni, che l'Unione agisca in settori in cui non ha competenza sconfinando così in ambiti di competenza degli Stati membri. Il problema si pone in particolare per gli articoli 94, 95 e 308 del trattato CE ¹ ma potrebbe essere esaminato anche in relazione ad altre disposizioni dei trattati.
22. Per quanto concerne gli articoli 94, 95 e 308, alcuni membri hanno mosso delle critiche secondo cui tali disposizioni, a motivo di una formulazione estremamente ampia, consentirebbero alla Comunità di andare al di là delle competenze conferite dai trattati. Se è vero che, dato il loro carattere funzionale, tali articoli hanno per natura un campo di applicazione esteso e possono interessare settori riservati in generale agli Stati membri, alcuni membri della Convenzione hanno tuttavia rilevato che proprio grazie a queste disposizioni è stato possibile alla Comunità di evolvere in modo dinamico e di realizzare alcune politiche essenziali del trattato, come il mercato interno. Constatato che un'ampia maggioranza dei partecipanti si è mostrata desiderosa di preservare flessibilità e dinamismo nell'evoluzione delle competenze, è stata evidenziata la necessità di mantenere tali disposizioni. Vi sono inoltre limiti imposti all'applicazione di tali disposizioni, come ricorda la Corte di giustizia.² Sono quindi possibili ulteriori chiarimenti e precisazioni quanto all'applicazione di tali disposizioni.

¹ Gli articoli 94 e 95 del TCE consentono alla Comunità di stabilire direttive o adottare misure volte al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che abbiano un'incidenza diretta sull'instaurazione o sul funzionamento del mercato comune o che abbiano per oggetto l'instaurazione e il funzionamento del mercato interno. L'articolo 308 del TCE consente alla Comunità di prendere (all'unanimità dei membri del Consiglio) le disposizioni del caso quando un'azione della Comunità risulti necessaria per raggiungere, nel funzionamento del mercato comune, uno degli scopi della Comunità, senza che il trattato abbia previsto i poteri d'azione a tal uopo richiesti.

² La Corte ha ricordato che l'articolo 95 del TCE non attribuisce al legislatore comunitario una competenza generale a disciplinare il mercato interno e che qualsiasi misura adottata in virtù di questa disposizione deve avere effettivamente per oggetto il miglioramento delle condizioni di instaurazione e di funzionamento del mercato interno.

Per quanto concerne il ricorso all'articolo 308 del TCE, la Corte ha ricordato in particolare che tale disposizione non può costituire il fondamento per ampliare la sfera dei poteri della Comunità al di là dell'ambito stabilito dai trattati, né per armonizzare le legislazioni degli Stati membri nei settori in cui ciò è vietato dalle disposizioni del trattato che conferiscono la competenza alla Comunità (p.es. articolo 129, occupazione; articolo 151, cultura; ecc.).

23. Per quanto concerne l'articolo 308 del TCE, una minoranza dei membri ha chiesto che sia soppresso. Qualora si decidesse di esaminare tale soluzione, sarebbe opportuno soppesare i rischi di paralisi dell'attività della Comunità, che si troverebbe nell'impossibilità di adattarsi alle nuove realtà e di agire nei casi in cui, per realizzare un obiettivo comunitario previsto dal trattato, ritenesse necessario (all'unanimità dei membri del Consiglio, come previsto dall'articolo 308) adottare una misura per la quale tuttavia non ha ricevuto dal trattato tutti i poteri d'azione.
24. È stato suggerito di cambiare radicalmente l'architettura dei trattati abbandonando il metodo attuale di ripartizione funzionale ¹, che consentirebbe alla Comunità di appropriarsi di competenze che non le sono state attribuite dal trattato, e di sostituirlo con un sistema che consiste esclusivamente in una delimitazione per materia sulla base di un "catalogo" di competenze.² I rischi e i problemi insiti in un simile cambiamento sono stati ampiamente sviluppati da numerosi membri della Convenzione nel corso del dibattito del 15-16 aprile.
25. Questioni da esaminare:
1. *eventuale precisazione del campo di applicazione degli articoli 94, 95 e 308 del TCE, segnatamente sulla scorta dei chiarimenti apportati dalla giurisprudenza della Corte di giustizia;*
 2. *possibilità di rendere più difficile il ricorso all'articolo 308 del TCE provvedendo, nel contempo, ad inserire nel trattato basi giuridiche specifiche per i settori in cui è fatto più sovente ricorso a questa disposizione;* ³
 3. *se, e in caso affermativo in quale misura, si debbano inserire precisazioni nelle disposizioni che conferiscono competenze all'Unione in taluni settori. Più concretamente, si tratta di determinare se e in quali settori sia necessario ricorrere maggiormente alla delimitazione per materie o ad esclusioni specifiche;*

¹ Va ricordato che il sistema funzionale applicato attualmente non è un sistema funzionale "puro", ma è accompagnato in taluni casi da una delimitazione per materia.

² Proposta formulata, fra l'altro, dal sig. Teufel nel corso del dibattito del 15-16 aprile.

³ Alla stregua del trattato di Nizza, per quanto concerne la cooperazione economica, finanziaria e tecnica con i paesi terzi.

4. *necessità o no di stilare un "catalogo" di competenze dell'Unione e di esaminare, in particolare, in quale misura un siffatto catalogo condurrebbe effettivamente ad una delimitazione più precisa di competenze tra l'Unione e gli Stati membri, vagliando le conseguenze dell'elaborazione del catalogo per l'adattamento delle competenze dell'Unione e per lo sviluppo dell'Unione europea.*

c) Inosservanza dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità

26. Molti ritengono che il principio di sussidiarietà, introdotto dal trattato di Maastricht quale meccanismo regolatore dell'esecuzione delle competenze non esclusive della Comunità, non abbia dato i risultati sperati. E' così che talvolta sembrano aver prevalso considerazioni politiche (o di urgenza) sul rispetto del principio, l'applicazione del quale è subordinata alla valutazione politica delle Istituzioni caso per caso. Ciò avrebbe talvolta indotto la Comunità ad intervenire in settori in cui gli obiettivi dell'azione prevista potevano essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri.¹

Lo stesso vale per il principio di proporzionalità. Secondo alcuni membri, l'azione della Comunità sarebbe andata in taluni casi al di là di quanto necessario per il raggiungimento dell'obiettivo perseguito.

27. Questioni da esaminare:

1. *occorre esaminare se sia necessario fornire precisazioni e criteri più particolareggiati per l'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità e se si debbano prevedere mezzi supplementari per assicurarne il rispetto, segnatamente per quanto concerne le istituzioni che partecipano alla procedura legislativa, ossia il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione;*

¹ E' stato citato al riguardo l'esempio della direttiva del 20 marzo 1999 relativa alla custodia degli animali selvatici nei giardini zoologici (GU L 94 del 9.4.1999, pp. 24-26).

2. *riguardo all'instaurazione di criteri più particolareggiati, occorre chiedersi, in particolare, se il protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità allegato al trattato di Amsterdam sia o non sia sufficiente. Quanto al controllo dell'osservanza di questi principi, si veda la lettera e).*

d) In taluni casi, le competenze dell'Unione disattendono le aspettative dei cittadini

28. Dal dibattito del 15-16 aprile è emerso chiaramente che per un'ampia maggioranza dei membri le attese dei cittadini e il principio di sussidiarietà dovrebbero costituire i criteri principali per decidere le missioni da eseguire a livello dell'Unione. Alcuni membri ritengono che occorra tener conto anche di altri principi, come quello della solidarietà. In tal senso, la dichiarazione di Laeken sottolinea che i cittadini auspicano un ruolo più importante dell'Unione in alcuni settori, mentre in altri settori essi ritengono che l'Unione agisca troppo.
29. Alla luce di quanto precede, occorre chiedersi innanzi tutto in quale misura sia necessario procedere ad un adattamento delle competenze dell'Unione affinché questa intensifichi la sua azione e la concentri sulle sue principali missioni, segnatamente in settori che rivestono particolare importanza per il cittadino, in settori in cui solo l'Unione può agire a motivo degli aspetti transfrontalieri dell'azione, o in settori in cui l'azione dell'Unione è più efficace di quella dei singoli Stati membri.
30. Questioni da esaminare:
 1. *se vi sono settori che non sono di competenza dell'Unione e in cui sarebbe invece auspicabile che essa agisca o se vi sono settori in cui essa dovrebbe agire maggiormente;*
 2. *se vi sono settori contemplati dai trattati in cui l'azione sarebbe più efficace se fosse condotta a livello degli Stati membri;*
 3. *se vi sono settori che appartengono alla competenza complementare o condivisa dell'Unione e che dovrebbero diventare di sua competenza esclusiva e viceversa.*

e) Controlli insufficienti per garantire il rispetto della delimitazione di competenze

31. considerato che gran parte delle competenze non legislative spettano agli Stati membri Se è vero che la delimitazione di competenze tra l'Unione europea e gli Stati membri potrebbe essere migliorata quanto a chiarezza e precisione, vari membri della Convenzione ritengono che la migliore garanzia per assicurare il rispetto di tale delimitazione sia l'instaurazione di mezzi di controllo efficaci. Inoltre, non essendoci un sistema "ideale" di ripartizione delle competenze, i conflitti di competenze esisteranno sempre. In tal senso, assume un'importanza essenziale la questione del rafforzamento dei controlli per assicurare il rispetto della delimitazione di competenze, compreso il principio di sussidiarietà.
32. A tutt'oggi, il controllo politico del rispetto della delimitazione di competenze e del principio di sussidiarietà è esercitato per lo più dalle istituzioni dell'Unione che partecipano al processo legislativo. Il controllo esercitato dagli organi legislativi a livello nazionale è più limitato. Ogni parlamento nazionale, infatti, esercita tale controllo soltanto nella misura in cui può controllare o influenzare la posizione che il proprio governo adotterà in seno alle istituzioni comunitarie. Considerato che tale controllo viene esercitato nel corso della procedura legislativa nell'ambito dell'Unione ("ex-ante"), non vi è alcun meccanismo di sorveglianza per quanto concerne il rispetto del principio di sussidiarietà nell'esecuzione e nell'applicazione degli atti legislativi dell'Unione ("ex post").
33. Per quanto riguarda il controllo giurisdizionale, esso è esercitato dalla Corte di giustizia e dalle giurisdizioni nazionali.
34. Questioni da esaminare

La principale questione da esaminare al riguardo consiste nel sapere se occorra (e come) rafforzare il controllo politico e/o giurisdizionale del rispetto della delimitazione delle competenze e del principio di sussidiarietà.

1. *Si tratta di valutare se e come rafforzare i controlli attualmente esistenti. Per quanto riguarda i controlli politici, si potrebbe esaminare la possibilità di attribuire ai parlamenti nazionali un ruolo maggiore per il controllo del rispetto di tali principi, attraverso la loro partecipazione alla procedura legislativa in seno all'Unione stessa, o rafforzandone la partecipazione e il controllo nell'elaborazione della posizione del governo.*¹

Si potrebbe esaminare anche la questione di un eventuale rafforzamento del controllo, da parte della Corte di giustizia, della conformità degli atti legislativi adottati a fronte di tali principi, in particolare dando ai parlamenti nazionali la facoltà di presentare un ricorso di annullamento dinanzi alla Corte in caso di violazione dei principi di sussidiarietà e di attribuzione. Alcuni hanno menzionato la possibilità di attribuire questa facoltà alle entità costituzionali dotate di potere legislativo negli Stati membri o al Comitato delle Regioni.

2. *Come chiesto da vari membri della Convenzione nella sessione del 15 e 16 aprile, occorrerebbe esaminare se siffatto rafforzamento debba includere la creazione di un nuovo meccanismo di controllo del rispetto del principio di delimitazione di competenze e, in caso affermativo, la natura politica o giurisdizionale di siffatto meccanismo, nonché la sua composizione e il suo ruolo. Al riguardo sono state menzionate varie formule (comitato "sussidiarietà" presso il Parlamento europeo e il Consiglio; creazione di un organo "ad hoc" composto dai parlamenti nazionali; inclusione dei rappresentanti dei parlamenti nazionali nella delegazione degli Stati membri al Consiglio; composizione "mista" del Parlamento europeo; meccanismo di cooperazione tra la Corte di giustizia e le Corti costituzionali nazionali; nuova Corte "ad hoc", ecc.).*
3. *Si potrebbe esaminare la possibilità di istituire un meccanismo di controllo del rispetto dei principi di delimitazione di competenze e di sussidiarietà nell'attuazione da parte degli Stati membri degli atti legislativi adottati dall'Unione.*

¹ Cfr. in proposito il Protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea (Raccolta dei trattati, tomo I, volume I, pag. 375).

PORTATA DELLA COMPETENZA DELL'UNIONE/COMUNITÀ
NEI VARI SETTORI CONTEMPLATI DAI TRATTATI

A. TRATTATO SULL'UNIONE EUROPEA

a) Politica estera e di sicurezza comune (PESC) (Titolo V del TUE)

Ai sensi dell'articolo 2, secondo trattino del TUE, l'Unione si prefigge l'obiettivo di "affermare la sua identità sulla scena internazionale, in particolare mediante l'attuazione di una politica estera e di sicurezza comune, ivi compresa la definizione progressiva di una politica di difesa comune, che potrebbe condurre ad una difesa comune, a norma delle disposizioni dell'articolo 17".

La competenza dell'Unione nel settore della PESC è potenzialmente assai vasta: può estendersi a "tutti i settori della politica estera e di sicurezza". Gli obiettivi di tale politica sono molto generali: difesa dei valori comuni, degli interessi fondamentali, dell'indipendenza e dell'integrità dell'Unione; rafforzamento della sicurezza dell'Unione; mantenimento della pace e rafforzamento della sicurezza internazionale; promozione della cooperazione internazionale; sviluppo e consolidamento della democrazia e dello stato di diritto, nonché rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Il titolo V non contiene disposizioni "materiali" che limitino la portata dell'azione dell'Unione.

Le competenze dell'Unione nel settore della PESC sono "concorrenti" rispetto a quelle degli Stati membri, salvo nel caso della politica di difesa (compiti di Petersberg), in cui sono complementari. Tali competenze sono esercitate in modo puntuale, caso per caso, dall'Unione o congiuntamente dall'Unione e dagli Stati membri.

b) Cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale (titolo VI del TUE)

I poteri d'azione dell'Unione in questo settore sono definiti sia in termini di obiettivi che in termini di settori in cui l'Unione può agire.

L'obiettivo che l'Unione si prefigge è fornire ai cittadini un livello elevato di sicurezza in uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, prevenendo e reprimendo il razzismo e la xenofobia (articolo 29, primo comma del TUE). I settori in cui l'Unione può agire sono limitati: cooperazione tra forze di polizia, direttamente o attraverso l'Europol), cooperazione giudiziaria in materia penale e ravvicinamento delle normative degli Stati membri in materia penale (articolo 29, secondo comma). Una riserva esplicita di competenza è stata stabilita per gli Stati membri con riguardo al mantenimento dell'ordine pubblico e alla salvaguardia della sicurezza interna (articolo 33 del TUE).

Tutti i settori del titolo VI rientrano nelle competenze concorrenti, salvo la creazione e l'insediamento di organi comuni quali l'Europol o l'Eurojust, in cui esiste una competenza esclusiva funzionale dell'Unione poiché, per sua natura, essa non può essere esercitata da ciascuno Stato membro operando singolarmente.

B. TRATTATO CHE ISTITUISCE LA COMUNITÀ EUROPEA

a) Settori di competenza esclusiva della Comunità

- Politica commerciale comune (come prevista prima di Nizza).
- Risorse biologiche del mare nelle zone cui si applica il trattato.
- Politica monetaria per i dodici Stati membri appartenenti alla zona euro.
- Settori in cui la Comunità ha legiferato ampiamente in base alle sue competenze concorrenti. Si può citare, a titolo d'esempio, la conclusione di accordi internazionali relativi a taluni aspetti dei trasporti o a settori per i quali la Comunità ha realizzato un'armonizzazione completa del regime di accesso a un'attività non subordinata.
- Caso speciale: mercato interno (competenza esclusiva "funzionale" in cui gli Stati membri mantengono la competenza in alcuni casi) (cfr. b)).

b) Settori rientranti nella competenza concorrente (o condivisa) della Comunità e degli Stati membri

Rientra in questa categoria la maggior parte dei settori del TCE. La competenza "potenziale" della Comunità è più o meno ampia a seconda dei settori.

1. Cittadinanza dell'Unione

La Comunità può adottare misure volte a rendere più agevoli o a definire le modalità di esercizio, da parte dei cittadini dell'Unione, di taluni diritti ad essi riconosciuti dal trattato: diritto di circolare e di soggiornare nel territorio degli Stati membri; diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo e alle elezioni comunali; diritto di petizione e diritto di rivolgersi al mediatore.

La Comunità può anche adottare disposizioni destinate a completare i suddetti diritti (che devono essere adottate dagli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali).

2. Agricoltura e pesca (eccetto la parte rientrante nella competenza esclusiva)

Gli obiettivi dell'azione della Comunità sono molto ampi: incrementare la produttività dell'agricoltura sviluppando il progresso tecnico, assicurare un tenore di vita equo alla popolazione agricola; stabilizzare i mercati; garantire la sicurezza degli approvvigionamenti, assicurare prezzi ragionevoli nelle consegne ai consumatori. Tali obiettivi sono raggiunti in particolare con la creazione di un'organizzazione comune dei mercati agricoli.

La Comunità ha una competenza molto vasta in questi settori.

3. Le quattro libertà (merci, persone, servizi e capitali)

Si tratta dell'adozione, da parte della Comunità, di misure intese a sopprimere gli ostacoli alla libera circolazione delle merci, dei lavoratori, subordinati e non, dei servizi e dei capitali all'interno della Comunità.

È una competenza potenzialmente molto vasta, per così dire quasi illimitata (è stato rilevato che la nozione di quanto è necessario per il mercato interno potrebbe essere interpretata in modo molto lato), che è stata ampiamente esercitata dalla Comunità. In effetti, per garantire queste quattro libertà, la Comunità ha largamente legiferato nel settore della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi; del diritto delle società; delle banche, delle assicurazioni e dei valori mobiliari; della libera circolazione dei lavoratori dipendenti; degli appalti pubblici; del reciproco riconoscimento dei diplomi; del coordinamento dei regimi di sicurezza sociale, ecc.

4. Visti, asilo e immigrazione

La Comunità può adottare una serie di misure allo scopo di istituire progressivamente uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Il trattato definisce in modo assai particolareggiato il contenuto di tali misure (ripartizione "materiale"). Si tratta di misure:

- volte ad assicurare la libera circolazione delle persone e misure di accompagnamento in materia di controlli alle frontiere esterne, asilo e immigrazione;
- altre misure nei settori dell'asilo, dell'immigrazione e della salvaguardia dei diritti dei cittadini dei paesi terzi;
- misure nel settore della cooperazione giudiziaria in materia civile;
- misure per incoraggiare e rafforzare la cooperazione amministrativa.

Alcune di queste misure possono contenere soltanto prescrizioni minime, e gli Stati membri hanno sempre la facoltà di andare oltre.

5. Trasporti

Obiettivo di questa politica è essenzialmente la realizzazione del mercato interno dei trasporti. A tal fine possono essere adottate le misure seguenti:

- norme comuni applicabili ai trasporti internazionali;
- condizioni per l'ammissione di vettori non residenti ai trasporti nazionali in uno Stato membro;
- misure atte a migliorare la sicurezza dei trasporti;
- ogni altra utile disposizione.

La competenza della Comunità è molto estesa ("ogni altra utile disposizione" è una nozione amplissima).

6. Concorrenza

Nel TCE il regime della concorrenza si basa sul principio fondamentale del divieto delle intese, dell'abuso di posizione dominante e degli aiuti di Stato (tranne quando se ne può appurare la compatibilità con il mercato interno). Il Consiglio stabilisce regolamenti o direttive ai fini dell'applicazione di questo principio.

Quando un'intesa o un abuso di posizione dominante non incide sul commercio interstatale e si ripercuote soltanto sul territorio di uno Stato, è applicabile solo il diritto interno di detto Stato.

Si tratta di un settore in cui la Comunità esercita assai attivamente la sua competenza, soprattutto in materia di controllo.

7. Fiscalità

La fiscalità non è indicata come politica o azione della Comunità nell'articolo 3 del trattato CE. La competenza della Comunità in questo settore è definita con limiti relativamente stretti ed è legata soprattutto alla realizzazione del mercato interno. Inoltre, alcune disposizioni del trattato relative ad altri settori si riferiscono anche alla fiscalità (ad es. ambiente). Nel campo delle imposte indirette la Comunità è competente dell'armonizzazione dell'aliquota dell'IVA e delle accise, mentre per quanto riguarda le imposte dirette la competenza spetta essenzialmente agli Stati membri.

8. Politica sociale

Obiettivi di questa politica sono la promozione dell'occupazione, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, una protezione sociale adeguata, il dialogo sociale, lo sviluppo delle risorse umane atto a consentire un livello occupazionale elevato e duraturo e la lotta contro l'emarginazione.

Per conseguire tali obiettivi la Comunità può adottare prescrizioni minime in una serie di settori elencati nel trattato (delimitazione materiale):

- miglioramento dell'ambiente di lavoro,
- condizioni di lavoro,
- informazione e consultazione dei lavoratori,
- integrazione delle persone escluse dal lavoro,
- parità tra uomini e donne.

L'azione della Comunità è esplicitamente esclusa in determinati settori (retribuzioni, diritto di associazione, diritto di sciopero e diritto di serrata). Gli Stati membri possono sempre andare oltre le prescrizioni minime.

9. Ambiente

In questo settore la Comunità può stabilire prescrizioni minime che contribuiscano a perseguire i seguenti obiettivi:

- salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente;
- protezione della salute umana;
- utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali;
- promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale.

La competenza della Comunità in questo settore è relativamente ampia. Gli Stati membri possono sempre andare oltre le prescrizioni minime.

10. Protezione dei consumatori

La Comunità contribuisce all'obiettivo di promuovere gli interessi dei consumatori ed assicurare un livello elevato di protezione dei consumatori mediante:

- misure nel quadro del mercato interno,
- misure di sostegno e di integrazione della politica svolta dagli Stati membri in materia di protezione dei consumatori.

Le misure adottate dalla Comunità possono prevedere soltanto prescrizioni minime. Gli Stati membri possono sempre andare oltre tali prescrizioni.

11. Reti transeuropee (interoperabilità e norme)

Si tratta di un settore molto limitato in cui la competenza della Comunità è quindi relativamente ridotta. Essa concorre alla costituzione e allo sviluppo di reti transeuropee nei settori delle infrastrutture dei trasporti, delle telecomunicazioni e dell'energia intraprendendo azioni per garantire l'interoperabilità delle reti, in particolare nel campo dell'armonizzazione delle norme tecniche.

12. Coesione economica e sociale

L'azione della Comunità mira a rafforzare la sua coesione economica e sociale riducendo il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni attraverso fondi a finalità strutturale (FEAOG sezione "Orientamento", Fondo sociale europeo, Fondo europeo di sviluppo regionale) e il Fondo di coesione (per l'ambiente e le reti transeuropee nel settore delle infrastrutture dei trasporti).

13. Energia, protezione civile e turismo

Si tratta di settori per i quali il trattato CE non prevede disposizioni specifiche. Poiché tuttavia, ai sensi dell'articolo 3, l'azione della Comunità comporta "misure" in materia, la Comunità ha adottato alcune misure, di portata estremamente limitata, in base all'articolo 308 del TCE. Per quanto riguarda l'energia, al settore si riferiscono anche alcune disposizioni del trattato CE relative ad altri settori (ad es. reti transeuropee).

c) Settori nei quali la competenza legislativa spetta esclusivamente agli Stati membri di cui l'Unione si limita a sostenere l'azione (competenze complementari)

Si tratta di settori in cui gli Stati membri hanno competenza esclusiva a legiferare e la Comunità non ha nessun potere di obbligarli a modificare le rispettive normative.

1. Politica economica

L'azione della Comunità in questo settore mira segnatamente a coordinare le politiche economiche degli Stati membri tramite l'adozione di raccomandazioni sugli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e a sorvegliare l'evoluzione della situazione di bilancio e dell'ammontare del debito pubblico negli Stati membri.

La condotta delle politiche economiche degli Stati membri rimane di loro competenza.

2. Occupazione

La Comunità contribuisce ad un elevato livello di occupazione promuovendo la cooperazione tra gli Stati membri nonché sostenendone e, se necessario, integrandone l'azione. Gli Stati membri restano competenti nel settore dell'occupazione. La Comunità può definire una strategia coordinata sull'occupazione di cui gli Stati membri tengono conto nelle rispettive politiche in materia di occupazione. A sostegno dell'attuazione di tale strategia, la Comunità può adottare misure di incentivazione dirette a promuovere la cooperazione tra Stati membri e a sostenere i loro interventi. È esclusa qualsiasi armonizzazione ad opera della Comunità.

3. Cooperazione doganale

La Comunità può adottare misure per rafforzare la cooperazione doganale tra gli Stati membri.

4. Istruzione, formazione professionale e gioventù

Obiettivo di questa politica è contribuire allo sviluppo di un livello il più possibile elevato di conoscenza grazie a un accesso ampio all'istruzione e mediante l'attuazione di una politica di formazione professionale iniziale e permanente dei lavoratori. Viene garantito il pieno rispetto della responsabilità degli Stati membri per quanto riguarda l'organizzazione e il contenuto dei sistemi di istruzione e formazione professionale, nonché delle loro diversità culturali e linguistiche: la Comunità si limita infatti a sostenere e integrare l'azione degli Stati membri. È esclusa qualsiasi armonizzazione.

5. Cultura

La Comunità può svolgere azioni di incentivazione intese ad appoggiare e integrare l'azione degli Stati membri nel settore culturale, nel rispetto delle loro diversità nazionali e regionali, evidenziando nel contempo il retaggio culturale comune. È esclusa qualsiasi armonizzazione.

6. Sanità pubblica

L'azione della Comunità, che completa e appoggia le politiche nazionali in materia, si indirizza al miglioramento della sanità pubblica e alla prevenzione delle malattie e affezioni che colpiscono l'uomo. È esclusa qualsiasi armonizzazione. L'organizzazione e la fornitura dei servizi sanitari sono espressamente riservate agli Stati membri.

7. Reti transeuropee (escluse l'interoperabilità delle reti e le norme tecniche)

L'azione della Comunità concorre alla costituzione e allo sviluppo di reti transeuropee nei settori delle infrastrutture dei trasporti, delle telecomunicazioni e dell'energia:

- stabilendo un insieme di orientamenti che contemplino gli obiettivi, le priorità e le linee principali delle azioni nel settore delle reti transeuropee;
- appoggiando progetti di interesse comune sostenuti dagli Stati membri, individuati nell'ambito degli orientamenti comuni.

8. Industria

Obiettivo dell'azione in questo campo è contribuire ad assicurare le condizioni necessarie alla competitività dell'industria della Comunità tramite misure specifiche destinate a sostenere le azioni svolte negli Stati membri. In genere tali misure consistono in programmi finanziati col bilancio comunitario e non possono comportare distorsioni di concorrenza.

9. Ricerca e sviluppo tecnologico (RST)

L'azione della Comunità in questo campo si propone l'obiettivo di rafforzare le basi scientifiche e tecnologiche dell'industria della Comunità, di favorire lo sviluppo della sua competitività internazionale e di promuovere le azioni di ricerca ritenute necessarie ai sensi di altri capi del trattato.

Nel perseguire tali obiettivi, la Comunità svolge una serie di azioni che integrano quelle intraprese dagli Stati membri, in particolare elabora un programma quadro che comprende l'insieme delle azioni di RST ed è attuato mediante programmi specifici.

10. Cooperazione allo sviluppo

La politica della Comunità in questo settore, che integra quelle svolte dagli Stati membri, ha come obiettivo, in particolare, lo sviluppo economico e sociale dei paesi in via di sviluppo attraverso l'adozione di misure che possono assumere la forma di programmi pluriennali.

d) Competenze esclusive degli Stati membri

Si tratta segnatamente di:

1. Settori che, non rientrando nella competenza dell'Unione, restano di competenza degli Stati membri, ad es.: organizzazione interna degli Stati, identità nazionale, struttura militare nazionale, amministrazione pubblica nazionale, ecc.
2. Settori espressamente riservati agli Stati membri nel trattato ¹:
 - ordine pubblico e pubblica sicurezza,
 - applicazione del diritto penale e amministrazione della giustizia,
 - retribuzioni, diritto di associazione, diritto di sciopero e diritto di serrata,
 - organizzazione e fornitura di servizi sanitari e assistenza medica,
 - regime di proprietà.
3. Settori nei quali il trattato vieta alla CE di legiferare: istruzione, formazione professionale, cultura, sanità, occupazione.

¹ Il trattato consente peraltro agli Stati membri diverse deroghe alle quattro libertà di circolazione per motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza o per altri motivi di interesse generale menzionati nelle disposizioni corrispondenti.