



LA CONVENZIONE EUROPEA
IL SEGRETARIATO
AS

Bruxelles, 31 maggio 2002 (03.06)
(Or. en)

CONV 75/02

NOTA

del: Sig. Henning Christophersen

alla: Convenzione

Oggetto: Mandato del Gruppo “Competenze complementari”

Si acclude una nota sul tema in oggetto, intesa ad agevolare le discussioni del Gruppo sulle competenze complementari.

GRUPPO V: “Competenze complementari”

Presidente: Henning Christophersen

Quale trattamento riservare in futuro alle cosiddette competenze “complementari”: occorre restituire agli Stati membri ogni competenza sulle materie in cui l'Unione ha attualmente una competenza complementare o si devono esplicitare i limiti della competenza complementare dell'Unione?

Scopo della presente nota è suggerire ai membri del Gruppo “Competenze complementari” un’impostazione per affrontare le questioni che gli si chiede di esaminare e proporre un programma di lavoro.

INTRODUZIONE

Ambito delle discussioni

Il Gruppo di lavoro si concentrerà sulla questione della competenza complementare al fine di contribuire ad una delimitazione più chiara delle competenze tra l’UE e gli Stati membri.

Definizione di competenze complementari

La prima difficoltà - e quindi il primo obiettivo - è definire il concetto di competenze complementari. Benché attualmente non esista una chiara definizione complessiva, è principio generalmente riconosciuto che la competenza complementare abbraccia i settori in cui l’intervento della Comunità si limita a integrare, assistere o coordinare l’azione degli Stati membri. (In tali settori è comune la delimitazione “negativa” della competenza (ad es., esclusione dell’armonizzazione in alcuni settori)). Il potere di adottare norme legislative in tali settori rimane agli Stati membri e l’intervento della Comunità non può risultare in un’esclusione dell’intervento degli Stati membri.

Si rilevi che le competenze complementari si differenziano dalle competenze concorrenti soprattutto perché, in presenza di queste ultime, una volta che l'Unione/la Comunità ha legiferato nei settori in questione, gli Stati membri non possono più legiferare negli ambiti contemplati da tale normativa, tranne che nella misura necessaria a darle attuazione. Le competenze comunitarie potrebbero quindi trasformarsi in competenze esclusive per il solo fatto di essere esercitate, mentre ciò non è mai possibile nei settori contemplati dalle competenze complementari, per cui i trattati fissano limiti rigorosi all'intervento della Comunità che non può interferire con le competenze legislative degli Stati membri.

Nella maggior parte dei casi questa categoria di competenze abbraccia i nuovi settori politici introdotti nel trattato a Maastricht o successivamente. In sostanza essi costituiscono esempi della tendenza a sostituire il metodo funzionale di attribuzione delle competenze (conferite in funzione degli obiettivi da raggiungere) con l'attribuzione sostanziale delle competenze. Le basi giuridiche in questione definiscono iniziative precise che la Comunità deve prendere, in alcuni casi con specifica esclusione della competenza. Il rapporto fra tali delimitazioni negative di competenza (ad es., l'esclusione dell'armonizzazione nel capitolo "cultura") e i poteri funzionali dell'Unione (ad es., nel mercato interno) solleva questioni di rilievo.

- *Come operare una distinzione più trasparente fra i settori di competenza complementare, i settori in cui l'UE non ha competenza e i settori di competenza concorrente (condivisa da UE e Stati membri)?*
- *Come chiarire e razionalizzare le competenze complementari? Occorre inserire nei trattati una definizione di competenze complementari? In caso affermativo, con quali conseguenze?*

Settori politici coperti dalle competenze complementari

In base alla definizione proposta si può già compilare un elenco provvisorio delle competenze complementari (da completare al termine dei lavori): occupazione, cooperazione doganale, istruzione, formazione professionale e gioventù, cultura, sanità pubblica, reti transeuropee (escluse interoperabilità e norme), industria, ricerca e sviluppo (la questione del coordinamento delle politiche economiche sarà trattata da un altro Gruppo).

- *Si dovrebbe proseguire in questo senso per elencare nel trattato tutti i settori politici dell'UE che rientrano nella categoria delle competenze complementari?*

Preoccupazioni comuni

Spesso l'UE è accusata di legiferare in troppi settori ovvero in maniera troppo dettagliata. Tali critiche concernono sovente i settori che rientrano nelle competenze complementari. La mancanza di chiarezza del sistema alimenta l'opinione secondo cui la sovranità nazionale viene erosa oltre il necessario per affrontare problemi di interesse comune.

Benché si tratti di settori in cui l'azione comunitaria si limita ad integrare le attività degli Stati membri, specialmente mediante programmi di sostegno finanziati attraverso il bilancio della Comunità, e in cui i trattati vietano espressamente alla Comunità di legiferare, vi è la percezione errata che la Comunità sia competente a legiferare in materia.

Il metodo di coordinamento aperto, che stabilisce gli obiettivi senza tenere conto dell'attribuzione dei poteri, contribuisce alla mancanza di chiarezza del sistema e dà l'impressione che i poteri della Comunità siano amplissimi mentre di fatto così non è.

- *È opportuno considerare ulteriori definizioni, o delimitazioni negative, delle competenze comunitarie e, in caso affermativo, in quale forma?*
- *È opportuno fare riferimento nel trattato al metodo di coordinamento aperto, definendone i limiti?*

Collegamento con il dibattito più generale sulle competenze

La questione della competenza complementare rappresenta un elemento importante nell'ambito del dibattito più generale sulla delimitazione delle competenze dell'UE. Il dibattito potrebbe anche vertere sull'eventuale modifica dell'articolo 308 del trattato CE. La Corte ha osservato che l'articolo 308 non può servire per estendere le competenze della Comunità oltre il contesto stabilito dal trattato, né per armonizzare la legislazione degli Stati membri nei settori in cui alla Comunità è vietato intervenire in tal senso (è il caso della maggior parte dei settori che rientrano nelle competenze complementari).

- *Che effetti avrebbe l'introduzione di condizioni più rigorose per il ricorso all'articolo 308?*
- *Sarebbe utile introdurre nel trattato i principi che disciplinano il ricorso all'articolo 308 sanciti dalla Corte?*

PROGRAMMA DI LAVORO

Si può ipotizzare un programma di lavoro in quattro tappe:

1. definizione del concetto di "competenza complementare" allo scopo di redigere un elenco preciso dei settori che rientrano in tale tipo di competenze sulla scorta di un documento che verrebbe presentato alla prima riunione del Gruppo;
2. analisi della "azione effettiva" dell'Unione europea nel settore delle competenze complementari (e ricorso all'articolo 308 in relazione alle competenze complementari): il Segretariato potrebbe preparare un inventario del tipo di attività legislativa in questi settori e del carattere e portata di altre azioni/misure dell'UE;
3. analisi dei punti di potenziale contrasto ("interferenza") tra le competenze dell'UE e quelle degli Stati membri; si potrebbero prevedere una o due audizioni di esperti nazionali e della Commissione;
4. conclusioni e piste da esplorare, in particolare rispetto alle questioni che derivano dal mandato del Gruppo.
