

CONV 375/1/02
REV 1

WG V 14

RELAZIONE

del:	Presidente del Gruppo V "Competenze complementari"
ai:	Membri della Convenzione
Oggetto:	Relazione finale del Gruppo V

1. Introduzione

Nel TCE la competenza complementare è una parte del sistema generale della competenza dell'Unione e contempla i settori delle politiche nazionali significative per l'identità degli Stati membri. Pertanto, nel considerare le questioni relative alla competenza complementare e i settori collegati, il Gruppo ha dovuto dedicare diverso tempo ad alcune questioni di competenza fondamentali. Le raccomandazioni rispecchiano il parere generale del Gruppo su questioni sulle quali sono state espresse varie opinioni individuali. Un'esigua minoranza del Gruppo sostiene le raccomandazioni solo in misura limitata.

2. La competenza complementare dovrebbe essere ridefinita "misure di sostegno"

Il termine *competenza complementare* è inadeguato, troppo tecnico e non trasmette l'essenza della relazione tra gli Stati membri e l'Unione nelle aree di competenza complementare. Diversi membri del Gruppo ritengono che in realtà sia fuorviante parlare di *competenza* complementare e preferiscono termini quali "misure dell'Unione in settori in cui gli Stati membri hanno piena competenza". Il Gruppo ha convenuto che la necessità di adoperare un termine conciso ed espressivo renda appropriata l'espressione "misure di sostegno" ¹. Detto termine è pertanto utilizzato nella relazione.

¹ Non riguarda il testo italiano.

Raccomandazione

- *Il termine “competenza complementare” dovrebbe essere sostituito da un termine quale “misure di sostegno”, il quale denota meglio l'essenza della relazione tra gli Stati membri e l'Unione, come pure la limitata intensità delle misure che l'Unione può decidere di adottare.*

3. Un futuro trattato dovrebbe contenere un titolo separato relativo alla competenza

Seguendo il principio guida di una maggiore trasparenza e di un più alto livello di chiarezza il Gruppo ha scelto come punto di partenza il concetto che un "trattato fondamentale di rilevanza costituzionale" dovrebbe contenere un titolo separato e contemplare tutte le questioni relative alla competenza, in particolare:

- 1) disposizioni che prevedano una delimitazione fondamentale della competenza in ciascun settore politico;
- 2) definizione delle tre categorie di competenza dell'Unione;
- 3) condizioni per l'esercizio della competenza dell'Unione.

Ciascuna questione è approfondita nei successivi punti 4, 6 e 7, rispettivamente, con raccomandazioni separate.

Supponendo che la Convenzione rediga un trattato che segnali il consolidamento costituzionale di un'Unione con ampi settori di competenza si è ritenuto opportuno riformulare o chiarire il riferimento ad "un'unione sempre più stretta" nell'articolo 1 del TUE per evitare di dare l'impressione che un ulteriore trasferimento di competenza all'Unione sia in se stesso uno scopo e un obiettivo dell'Unione.

Raccomandazione

- *Un futuro trattato dovrebbe comprendere un titolo separato dedicato a tutte le questioni relative alla competenza.*
- *Supponendo che la Convenzione presenti un progetto di trattato che segnali un consolidamento costituzionale e che contempli ampi settori di competenza per l'Unione si suggerisce che gli appropriati organismi della Convenzione esaminino ulteriormente l'opportunità di riformulare o chiarire il riferimento a "un'unione sempre più stretta" nell'articolo 1 del TUE in modo da evitare di dare l'impressione che il futuro trasferimento di competenze all'Unione rimanga in se stesso uno scopo e un obiettivo dell'Unione stessa.*

4. Delimitazione fondamentale della competenza in un futuro trattato

Per soddisfare i requisiti di trasparenza e chiarezza, un futuro trattato dovrebbe contenere una delimitazione breve, concisa e facilmente comprensibile della competenza attribuita all'Unione in ciascuna sfera di azione. Il Gruppo è ben consapevole del fatto che nei trattati attuali è difficile

separare le disposizioni politiche da quelle relative alla competenza. Di conseguenza, una definizione dettagliata di tutte le competenze dell'Unione sottrarrebbe al trattato brevità e chiarezza, non contribuendo in tal modo all'obiettivo generale di chiarezza e trasparenza². Tuttavia, tale difficoltà sarebbe notevolmente ridotta se venisse descritta esclusivamente la *delimitazione fondamentale* della competenza in ciascun settore politico, lasciando la definizione di competenza precisa e dettagliata nei trattati esistenti. Un articolo separato chiarirebbe che la competenza in ciascun settore politico dovrebbe essere esercitata conformemente alle disposizioni dei pertinenti articoli del trattato per ciascun settore politico.

L'interesse prevalente di fornire ai cittadini un quadro chiaro e conciso della ripartizione delle competenze e le considerazioni fondamentali di carattere costituzionale hanno portato il Gruppo a raccomandare alla Convenzione di optare per l'introduzione di tale delimitazione fondamentale della competenza in un futuro trattato.

Pur consapevoli che le procedure di modifica del futuro trattato esulano dal mandato del Gruppo, diversi membri hanno sottolineato che l'impensabile introdurre nel trattato modifiche che trasferiscano nuove competenze all'Unione senza che esse siano ratificate da tutti gli Stati membri.

Raccomandazione

- *Una delimitazione fondamentale della competenza dell'Unione in ciascun settore politico dovrebbe far parte di un futuro trattato. Un articolo separato dovrebbe precisare che la competenza è esercitata in conformità delle disposizioni degli articoli applicabili del trattato in ciascun settore politico.*

5. Definizione e classificazione delle categorie di competenza³

Misure di sostegno

Il Gruppo esprime un consenso generale sui seguenti punti:

- le misure di sostegno contemplano le disposizioni del trattato che danno facoltà all'Unione di adottare talune misure di lieve intensità per quanto riguarda politiche di cui continuano ad essere responsabili gli Stati membri e per le quali questi ultimi non hanno trasferito la loro competenza legislativa all'Unione;
- le misure di sostegno consentono all'Unione di appoggiare e integrare le politiche nazionali quando vi sia un interesse comune dell'Unione e degli Stati membri in tal senso;

² Si fa riferimento a una posizione analoga nel documento CONV 250/02 del segretariato della Convenzione.

³ Il Gruppo non ha tenuto in considerazione la classificazione delle materie che rientrano attualmente nel secondo e nel terzo pilastro, poiché qualsiasi classificazione di questo tipo dipenderebbe notevolmente da una serie di scelte politiche che spettano ad altri consessi della Convenzione.

- le misure di sostegno possono assumere la forma di un sostegno finanziario, di cooperazione amministrativa, di progetti pilota, di orientamenti e molte altre forme, compreso il metodo di coordinamento aperto.

Passando in rassegna gli atti adottati nei settori descritti generalmente come rientranti nell'ambito delle misure di sostegno⁴, si constata che la stragrande maggioranza degli atti è costituita da risoluzioni, raccomandazioni, programmi di azione e altri strumenti "leggeri". Tuttavia, occasionalmente vengono utilizzate anche decisioni giuridicamente vincolanti. I più caratteristici articoli del trattato riguardanti le misure di sostegno, prevedono espressamente che il Consiglio può non armonizzare la legislazione nazionale. In senso generale, ciò implica che l'Unione non può "legiferare" e ben corrisponde al concetto secondo cui gli Stati membri mantengono la loro competenza legislativa. Sarebbe logico concludere che, decisioni giuridicamente vincolanti possono essere adottate come misure di sostegno mentre gli atti legislativi dell'Unione (regolamenti e direttive) volti a sostituire o armonizzare la legislazione nazionale non possono essere adottati nella forma di misure di sostegno.

Tuttavia, prima di poter raggiungere tale conclusione, è necessario considerare se il diritto di bilancio dell'Unione richieda o no l'adozione di regolamenti in taluni casi. La Corte di giustizia⁵ ha stabilito chiaramente che "l'esecuzione delle spese comunitarie relative ad azioni comunitarie significative presuppone non solo l'iscrizione del corrispondente stanziamento nel bilancio della Comunità,ma anche la previa adozione di un *atto di base* che autorizzi le dette spese". Risulta pertanto chiaro che le misure di sostegno devono necessariamente consentire al Consiglio (e, a seconda dei casi, al Parlamento europeo) di adottare tale atto di base. Tuttavia nessun elemento della sentenza prevede che l'atto di base debba avere la forma di un regolamento o di una direttiva. Nella causa dinanzi alla Corte, l'atto di base che autorizzava le spese aveva la forma di una decisione *sui generis*⁶.

In tale contesto, il Gruppo ritiene che i requisiti di chiarezza giustifichino il fatto che una definizione delle misure di sostegno preveda tra i suoi elementi che tali misure possono consistere di decisioni giuridicamente vincolanti, ma che non possono essere utilizzati gli atti legislativi dell'Unione (regolamenti e direttive)⁷.

⁴ Cfr. documento di lavoro 1 del Gruppo V.

⁵ Causa C-106/96 (sentenza del 12 maggio 1998).

⁶ Naturalmente i regolamenti possono essere necessari per stabilire un regime vincolante per il controllo finanziario dei fondi stanziati dal bilancio dell'Unione in un dato settore, segnatamente la fissazione di un regime per il controllo in loco delle somme pagate ai beneficiari ecc. Detti regolamenti possono essere basati già ora, e certamente così dovrebbe accadere con un nuovo trattato, sulle disposizioni del trattato relative alle competenze di bilancio.

⁷ La conclusione si basa sugli attuali strumenti giuridici dell'Unione.

Per garantire la precisione giuridica, ciascun articolo relativo alle misure di sostegno dovrebbe assicurare espressamente che possono essere adottate solo misure di sostegno.⁸

Le disposizioni del trattato sulla sanità pubblica e le reti transeuropee consentono, come regola generale, solo l'adozione di misure di sostegno. Tuttavia in entrambi i settori il Consiglio può - in ambiti chiaramente definiti e molto ristretti - legiferare (regolamenti o direttive). Il Gruppo ha discusso se ciò richieda una modifica della definizione delle misure di sostegno affinché le reti transeuropee e la sanità pubblica (come pure gli eventuali casi analoghi futuri) possono essere classificate nel loro complesso tra i settori delle misure di sostegno. A parere del Gruppo una modifica in tal senso sarebbe opportuna.

La determinazione dei settori per i quali si possono adottare misure di sostegno conformemente alla definizione proposta si trova al punto 6.

Raccomandazione

- *Nel futuro trattato le misure di sostegno dovrebbero essere definite in base ai seguenti elementi:*
- *le misure di sostegno si applicano ai settori politici per i quali gli Stati membri non hanno trasferito competenza legislativa all'Unione, salvo quando specificato chiaramente, in via eccezionale, nel corrispondente articolo del trattato;*
- *le misure di sostegno consentono all'Unione di appoggiare e integrare politiche nazionali quando ciò sia nell'interesse comune dell'Unione e degli Stati membri;*
- *le misure di sostegno autorizzano l'Unione a adottare raccomandazioni, risoluzioni, orientamenti, programmi e altri atti non vincolanti nonché decisioni di carattere giuridico vincolante, nella misura specificata nei pertinenti articoli dei "trattati derivati". Gli atti legislativi dell'Unione (regolamenti e direttive) non possono essere adottati quali misure di sostegno, salvo quando specificato chiaramente, in via eccezionale, nel corrispondente articolo del trattato;*
- *possono essere stanziati fondi dal bilancio dell'Unione per le misure di sostegno.*

⁸ A titolo illustrativo è fornito il seguente esempio del necessario adattamento tecnico per quanto riguarda la cultura (articolo 151, paragrafo 5 del TEC):

"Per contribuire alla realizzazione degli obiettivi previsti dal presente articolo, il Consiglio adotta:

- deliberando in conformità della procedura di cui all'articolo 251 e previa consultazione del Comitato delle regioni, misure *di sostegno*, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri. Il Consiglio delibera all'unanimità durante tutta la procedura di cui all'articolo 251;
- deliberando all'unanimità su proposta della Commissione, raccomandazioni *quali misure di sostegno*."

Competenza esclusiva/competenza condivisa

Dopo aver esaminato la definizione delle misure di sostegno occorre definire la competenza esclusiva. La competenza condivisa comprenderà le materie che non rientrano né nelle misure di sostegno né nella competenza esclusiva.

La caratteristica essenziale delle materie che rientrano nella competenza esclusiva dell'Unione è che gli Stati membri possono agire in tali settori solo se autorizzati dall'Unione. Partendo da questo punto comune, il Gruppo ha espresso due opinioni differenti per quanto riguarda i *criteri* da applicare per la classificazione in base alla competenza esclusiva.

Secondo un'opinione, la competenza esclusiva dovrebbe essere ridefinita "competenza dell'Unione" e i criteri per la classificazione nella "competenza dell'Unione" dovrebbero essere principalmente politici. Tutta la competenza per la quale l'Unione avrebbe la *responsabilità totale o principale* dovrebbe essere classificata "competenza dell'Unione". Secondo tale opinione, l'obiettivo centrale dovrebbe essere quello di rendere chiari ai cittadini dell'Unione tutti i settori in cui quest'ultima dovrebbe svolgere un ruolo principale o esclusivo.

Secondo un'altra opinione, la classificazione nella competenza esclusiva deve essere basata su considerazioni puramente giuridiche, in quanto implica conseguenze giuridiche di ampia portata. I criteri per la classificazione dovrebbero rimanere invariati. Tutte le materie per le quali è essenziale che gli Stati membri non agiscano per se stessi, anche se non si riesce a trovare una soluzione a livello di Unione, dovrebbero essere classificate di competenza esclusiva.

A sostegno di questa seconda opinione è stato inoltre sottolineato che dal trattato consegue che il principio di sussidiarietà non si applica nei settori in cui la Comunità ha competenza esclusiva (non avrebbe senso valutare se l'azione dell'Unione sia più efficace dell'azione nazionale in settori in cui gli Stati membri non hanno facoltà di agire per proprio conto). È stato inoltre sottolineato che la cooperazione rafforzata non si applica effettivamente alle materie di competenza esclusiva.

Una classificazione politica generale delle politiche nella "competenza (esclusiva) dell'Unione" avrebbe gravi conseguenze negative al riguardo.

Un'analisi esaustiva dei meriti delle due opinioni le rende conciliabili. La prima opinione può essere soddisfatta riformulando i compiti e le responsabilità dell'Unione attualmente descritti dagli articoli 3 e 4 del TCE. Sarebbe senz'altro utile per il pubblico se i compiti e le responsabilità dell'Unione fossero descritti in modo tale da rendere chiara la ripartizione delle responsabilità per le

politiche che spetta all'Unione perseguire interamente o principalmente.

La seconda opinione può essere soddisfatta mantenendo la definizione e i criteri attuali della competenza esclusiva.

Raccomandazione

- *Si suggerisce che i pertinenti organismi della Convenzione esaminino ulteriormente la possibilità di riformulare i compiti e le responsabilità dell'Unione (attualmente descritti negli articoli 3 e 4 del TCE) in modo tale che i settori politici in cui l'Unione è interamente o principalmente responsabile vengano identificati quali responsabilità dell'Unione;*
- *La competenza esclusiva e la competenza condivisa dovrebbero essere definite nel futuro trattato conformemente all'attuale giurisprudenza della Corte di giustizia e i settori rispettivamente di competenza esclusiva e condivisa dovrebbero essere determinati conformemente ai criteri sviluppati dalla Corte.*

Il metodo di coordinamento aperto

Alcuni membri del Gruppo hanno chiesto che il metodo di coordinamento aperto sia codificato nel trattato quale strumento addizionale per l'Unione. Essi hanno definito il metodo come "un processo iterativo reciproco di pianificazione, esame, raffronto e adeguamento delle politiche (sociali) degli Stati membri (dell'UE), il tutto basato su obiettivi comuni". Il Gruppo ha rilevato che il metodo di coordinamento aperto, istituito nel marzo 2000 dal Consiglio europeo di Lisbona, si applica a settori di competenza dell'UE, a misure di sostegno e a settori di competenza degli Stati membri. Il Gruppo ha raggiunto un ampio accordo per chiedere al Gruppo "Semplificazione" (WG IX) di includere nei suoi lavori lo strumento del metodo di coordinamento aperto quale strumento o metodo "leggero".

Raccomandazione

- *Il metodo di coordinamento aperto dovrebbe essere preso in esame dal Gruppo "Semplificazione" in qualità di strumento o metodo "leggero".*

6. Settori concernenti le misure di sostegno

Sulla scorta del documento di lavoro n. 29 il Gruppo ha discusso le disposizioni del trattato riguardanti i seguenti settori ⁹

- Occupazione (Articoli da 125 a 130 del TCE)
- Istruzione e formazione professionale (Articoli 149 e 150 del TCE)
- Cultura (Articolo 151 del TCE)
- Industria (Articolo 157 del TCE)
- Ricerca e sviluppo (Articoli da 163 a 173 del TCE) ¹⁰
- Sanità pubblica (Articolo 152 del TCE)
- Reti transeuropee (Articoli da 154 a 156 del TCE)
- Cooperazione doganale (Articolo 135 del TCE)
- Protezione dei consumatori (Articolo 153 del TCE)
- Cooperazione alla sviluppo (Articoli da 177 a 181 del TCE)

L'obiettivo essenziale del Gruppo è di assicurare che la definizione e la classificazione delle "misure di sostegno" forniscano il massimo di chiarezza *senza cambiare la competenza giuridica dell'Unione nei settori in questione*. In questo contesto è stato posto in rilievo da molti membri del Gruppo che classificare una materia come misura di sostegno non potrebbe né dovrebbe equivalere a considerare tale materia come meno importante di altri settori di attività dell'Unione. A questo riguardo è stata spesso sottolineata l'importanza fondamentale ad es. del "programma Erasmus" e dei programmi dell'Unione in materia di ricerca e sviluppo, sanità pubblica e reti transeuropee.

Si è discusso particolarmente della ricerca e sviluppo, considerata l'importanza che essa riveste per l'Unione e data la sua incidenza sul bilancio dell'Unione. È stato rilevato che i brevetti ed altri diritti di proprietà intellettuale connessi con la ricerca sono disciplinati da altre parti del trattato. Una raccomandazione particolare, al punto 8 della relazione, caldeggia una base giuridica distinta per i diritti di proprietà intellettuale. È stato inoltre fatto presente che la ricerca e sviluppo dell'Unione non si limita ad attività d'interesse immediato per la vita economica dell'Unione, ma può avere anzi portata più ampia. Il Gruppo è quindi giunto alla conclusione che, nella definizione accolta, la ricerca e sviluppo rientra tra i settori delle misure di sostegno.

⁹ Il coordinamento economico quale parte dell'Unione economica e monetaria non è stato preso in considerazione in quanto questo tema è di competenza di un altro Gruppo. Il Gruppo non ha esaminato l'articolo 137 del TCE come modificato dal trattato di Nizza.

¹⁰ Il Gruppo non ha preso in esame la competenza dell'Unione ai sensi del trattato EURATOM; trattasi presumibilmente di competenza condivisa.

Il Gruppo ha preso atto che regolamenti e/o direttive sono atti legislativi chiaramente ammessi per quanto riguarda la protezione dei consumatori e la cooperazione allo sviluppo e probabilmente anche la cooperazione doganale, non come eccezione definita con precisione, ma come regola generale. In base alle definizioni scelte questi settori ricadrebbero nell'ambito della competenza condivisa. Il Gruppo ha discusso degli eventuali inconvenienti che potrebbero derivare da questa definizione per categoria. È stato osservato che la cooperazione allo sviluppo riveste forme speciali in quanto le attività dell'Unione in questo settore non intaccherebbero mai la competenza degli Stati membri di mantenere la loro politica di sviluppo nazionale. Quanto alla protezione dei consumatori il Gruppo ha osservato che la maggioranza degli atti giuridici adottati sono, nella fattispecie, basati su disposizioni del trattato diverse dall'articolo 153. Tuttavia il fatto che si potrebbero adottare direttive (minime) ai sensi dell'articolo 153 ha giustificato la classificazione della tutela dei consumatori tra le competenze condivise.

Il Gruppo ha altresì proceduto ad una discussione di carattere generale sulla sostanza dei singoli articoli che riguardano le misure di sostegno ivi comprese alcune proposte di emendamenti sostanziali che ampliano o restringono il campo di applicazione di talune disposizioni. Tuttavia il Gruppo ha deciso di concentrarsi sulla questione astratta riguardante le misure di sostegno e non ha voluto decidere nulla in merito ad emendamenti dettagliati e sostanziali da apportare a questo riguardo all'attuale trattato.

Una proposta di considerare la lotta alla droga come un settore in cui adottare eventuali misure di sostegno è stata in parte considerata come già contemplata dall'articolo 152 del TCE (effetti nocivi per la salute umana derivante dall'uso di stupefacenti) e in parte di competenza del Gruppo "Libertà, Sicurezza e Giustizia". Una proposta di adottare misure di sostegno per gli sport a livello internazionale non ha riscosso un ampio consenso.

Raccomandazione:

Le seguenti materie dovrebbero essere considerate come oggetto di misure di sostegno

- *Occupazione (articoli da 125 a 130 del TCE)*
- *Istruzione e formazione professionale (Articoli 149 e 150 del TCE)*
- *Cultura (Articolo 151 del TCE)*
- *Sanità pubblica (Articolo 152 del TCE)*
- *Reti transeuropee (Articoli da 154 a 156 del TCE)*
- *Industria (Articolo 157 del TCE)*

– *Ricerca e sviluppo (Articoli da 163 a 173 del TCE)* ¹¹

7. Principi per l'esercizio della competenza dell'Unione

Un titolo del trattato sulla competenza deve contenere un capo relativo ai principi applicabili all'esercizio della competenza dell'Unione. Il punto di partenza del Gruppo sono stati i principi generali *dell'interesse comune e della solidarietà*. In aggiunta a questi principi più astratti e tuttavia fondamentali sono stati presi in considerazione altri principi giuridici. La presente relazione illustra in maniera piuttosto approfondita i principi che rientrano direttamente nei lavori del Gruppo, mentre accenna brevemente ad altri.

Principio delle competenze di attribuzione

Il principio delle competenze di attribuzione sancito dall'articolo 5, primo comma del TCE è un principio fondamentale del diritto dell'Unione. In senso stretto fissa una condizione fondamentale per l'esercizio di qualsiasi attività dell'Unione.

In un senso più ampio il principio costituisce una salvaguardia vitale per gli Stati membri in quanto assicura che le competenze non attribuite all'Unione restano agli Stati membri. Il Gruppo ritiene che quest'ultimo aspetto del principio delle competenze di attribuzione debba essere affermato esplicitamente nel trattato. Un siffatto emendamento stabilirebbe automaticamente una presunzione a favore della competenza nazionale.

Raccomandazione

– *Si dovrebbe inserire nel futuro trattato una disposizione esplicita in cui si afferma che tutte le competenze che il trattato non attribuisce all'Unione restano agli Stati membri.*

Rispetto dell'identità nazionale degli Stati membri

Il Gruppo ha discusso come si possa chiarire che l'Unione rispetta alcune responsabilità essenziali degli Stati membri. Ampio sostegno ha ottenuto l'idea di muovere a tal fine dal principio fondamentale attualmente sancito all'articolo 6, paragrafo 3 del TUE, ossia che l'Unione rispetta l'identità nazionale dei suoi Stati membri. L'obiettivo sarebbe quello di offrire una maggiore trasparenza riguardo agli elementi essenziali che costituiscono l'identità nazionale, che devono essere rispettati dall'UE nell'esercizio della sua competenza.

¹¹ Il Gruppo non ha preso in esame la competenza dell'Unione ai sensi del trattato EURATOM; trattasi presumibilmente di competenza condivisa.

La discussione del Gruppo ha riguardato due settori che rientrano nelle responsabilità nazionali essenziali:

- *strutture fondamentali e funzioni essenziali dello Stato membro*, ad esempio: a) impianto politico e costituzionale, comprese le autonomie regionali e locali, b) cittadinanza nazionale, c) territorio, d) status giuridico delle confessioni e associazioni religiose, e) difesa nazionale e organizzazione delle forze armate, f) scelte delle lingue;
- *scelte politiche di fondo e valori sociali fondamentali di uno Stato membro*, ad esempio: a) politica di distribuzione dei redditi, b) imposizione ed esazione delle imposte sulle persone fisiche, c) regime di previdenza sociale, d) sistema di istruzione, e) sistema di sanità pubblica, f) preservazione e arricchimento del patrimonio culturale, g) obbligatorietà del servizio militare o civile.

Chiarendo all'articolo 6, paragrafo 3 del TUE gli elementi che costituiscono l'identità nazionale dello Stato membro si ritiene possibile rispondere alle principali preoccupazioni, espresse in sede di Gruppo e altrove, circa la salvaguardia del ruolo e dell'importanza degli Stati membri nel trattato, assicurando nel contempo il necessario margine di flessibilità. Sotto quest'ultimo aspetto, si è rilevato che la disposizione non costituisce una clausola derogatoria: gli Stati membri continueranno a essere obbligati a rispettare le disposizioni dei trattati. L'articolo non costituirebbe pertanto una definizione della competenza degli Stati membri e quindi non trasmetterebbe il messaggio errato che sia l'Unione a concedere competenze agli Stati membri o che l'azione dell'Unione non possa mai avere ripercussioni su questi settori.

L'obiettivo consisterebbe nel conferire maggiore visibilità e operatività al principio già affermato che l'Unione, nell'esercitare la propria competenza, è vincolata all'obbligo di rispettare le identità nazionali degli Stati membri. La disposizione invierebbe un messaggio importante ai cittadini e costituirebbe per le istituzioni dell'Unione un orientamento utile nell'adempimento dei loro compiti. Qualora un futuro "trattato fondamentale di rilevanza costituzionale" attribuisse alla Corte di giustizia la competenza riguardo a tale articolo, la Corte potrebbe dare un'interpretazione definitiva alla disposizione nel caso le istituzioni politiche si spingessero oltre un margine ragionevole di valutazione.

Tenuto conto delle raccomandazioni chiare e precise del Gruppo per quanto riguarda la definizione delle misure di sostegno e del ricorso agli articoli 94 e 95 e 308 del TCE nei settori contemplati da dette misure, è stato raggiunto un ampio accordo secondo cui nella disposizione sull'identità non sarebbe necessario menzionare le scelte politiche di fondo degli Stati membri.

Raccomandazione

- *La disposizione dell'articolo 6, paragrafo 3 del TUE, ossia che l'Unione rispetta l'identità nazionale degli Stati membri, dovrebbe essere resa più trasparente, chiarendo che gli elementi essenziali dell'identità nazionale comprendono, tra l'altro, le strutture fondamentali e le funzioni essenziali dello Stato membro, in particolare l'impianto politico e costituzionale, comprese le autonomie regionali e locali: le scelte riguardo alla lingua, la cittadinanza nazionale, il territorio, lo status giuridico delle confessioni e associazioni religiose, la difesa nazionale e l'organizzazione delle forze armate.*

Principi particolari che regolano la relazione fra la competenza per il mercato interno e le misure di sostegno

Il Gruppo ha discusso della relazione fra gli articoli 94 e 95, relativi al mercato interno, e i settori politici nei quali possono essere adottate misure di sostegno. Le opinioni espresse spaziano dalla proposta di sopprimere gli articoli 94 e 95 al mantenimento dello status quo. Dalla discussione è emerso che una misura dovrebbe basarsi sull'articolo nel quale trova il suo "centro di gravità". Tuttavia il termine "centro di gravità" è stato ritenuto troppo tecnico e di difficile comprensione per il cittadino comune. Per chiarire la situazione giuridica occorrerebbe specificare nel trattato che le misure destinate ad armonizzare la legislazione basata sulle disposizioni dei trattati relative al mercato interno si possono applicare a settori oggetto di misure di sostegno solo se gli obiettivi e i contenuti principali nonché gli effetti ricercati di dette misure sono connessi agli articoli del trattato relativi al mercato interno.

Raccomandazione:

- *Si dovrebbe specificare nel trattato che le misure per l'armonizzazione della legislazione basata sulle disposizioni del trattato concernenti il mercato interno possono essere applicate a settori oggetto di misure di sostegno solo se gli obiettivi e contenuti principali e gli effetti ricercati di dette misure sono connessi agli articoli del trattato relativi al mercato interno.*

Schema d'intensità dell'azione dell'Unione

Oltre ai principi sopra menzionati, il Gruppo ha discusso uno schema, presentato dal rappresentante della Commissione, in cui si delineano i seguenti tipi di intervento comunitario in funzione dell'intensità dell'azione della Comunità.

Azione legislativa:

- regolamentazione uniforme (ad es. tariffa doganale comune)
- armonizzazione (ad es. diritto societario)
- armonizzazione minima (ad es. protezione dei consumatori)
- reciproco riconoscimento e "interconnessione" degli ordinamenti giuridici nazionali (ad es. reciproco riconoscimento delle qualifiche, sicurezza sociale dei lavoratori migranti).

Azione extralegislativa (in cui, in via di principio, gli Stati membri hanno competenza legislativa)

- azione comune (ad es. missioni di polizia nei Balcani)
- coordinamento obbligatorio delle politiche nazionali (ad es. indirizzi di massima per le politiche economiche)
- programmi di sostegno finanziario (ad es. programmi nel campo dell'istruzione e della sanità)
- coordinamento non obbligatorio delle politiche nazionali (ad es. lotta all'esclusione sociale).

A parere di alcuni membri del Gruppo, questa gerarchia in funzione dell'intensità dovrebbe essere inserita nel trattato come principio giuridico distinto, a fianco dei principi di sussidiarietà e proporzionalità. Altri ritengono invece che questa "scala di intervento" costituisca un elemento utile nell'ulteriore sviluppo dei principi di sussidiarietà e proporzionalità.

Altri principi generali che regolano l'esercizio della competenza

Oltre ai principi di cui sopra il Gruppo ha convenuto, senza discussioni dettagliate, che anche i principi seguenti vanno inclusi in un titolo sulla competenza contenuto in un futuro trattato

- principio di sussidiarietà;
- principio di proporzionalità;
- principio del primato del diritto comunitario;
- principio dell'attuazione ed esecuzione a livello nazionale (tranne quando i trattati prevedono l'attuazione ed esecuzione da parte della Commissione);
- motivazione dell'adozione di un atto, con le informazioni necessarie per esaminarne la conformità ai requisiti imposti da tutti i principi generali che regolano l'esercizio della competenza;
- principi dell'interesse comune e della solidarietà.

Raccomandazione

- *Un capo sulle condizioni per l'esercizio della competenza in un titolo generale sulla competenza in un futuro trattato dovrebbe contenere, in aggiunta alle tre raccomandazioni suddette, disposizioni separate in cui siano sanciti:*
 - *il principio di sussidiarietà;*
 - *il principio di proporzionalità;*
 - *il principio del primato del diritto comunitario;*
 - *il principio dell'attuazione ed esecuzione a livello nazionale (tranne quando i trattati prevedono l'attuazione ed esecuzione da parte della Commissione);*
 - *la motivazione dell'adozione di un atto, con le informazioni necessarie ad esaminarne la conformità ai requisiti imposti dai principi che regolano l'esercizio della competenza;*
 - *i principi dell'interesse comune e della solidarietà.*

8. Articolo 308 del TCE ¹²

La larga maggioranza del Gruppo ha concordato che è necessario mantenere una certa flessibilità nel sistema di competenze previsto dal trattato, affinché l'Unione sia in grado di affrontare sviluppi e sfide inattesi. Si dovrebbe quindi mantenere l'articolo 308 del TCE. Alcuni membri ritengono invece che l'articolo 308 si presti, per la sua stessa natura, ad abusi e vada quindi soppresso.

Nell'opinione comune, la flessibilità non dovrebbe fondarsi su una mancanza di trasparenza o di chiarezza per quanto riguarda l'attribuzione di competenza all'Unione. È opinione altrettanto diffusa che una clausola di flessibilità non deve mai dare l'impressione che l'Unione definisca la propria competenza. La disposizione ha destato preoccupazione e ha innescato dibattiti in vari Stati membri, soprattutto perché si teme che possa intaccare il principio delle competenze di attribuzione. La maggior parte dei membri concorda quindi che è necessario chiarire ed eventualmente inasprire le condizioni alle quali vi si può ricorrere.

Il Gruppo ha rilevato che il ricorso all'articolo 308 è possibile soltanto se è necessaria l'azione della Comunità, ossia se un risultato soddisfacente non può essere ottenuto mediante l'azione nazionale. Tuttavia nel trattato nulla esclude l'applicazione del principio di sussidiarietà per gli atti adottati ai sensi dell'articolo 308.

¹² Il Gruppo non ha trattato nelle sue discussioni le conseguenze che un'eventuale fusione del TUE con il TCE o della struttura a pilastri dell'Unione potrebbe avere sull'articolo 308. Una discussione in tal senso pregiudicherebbe l'esito dei lavori svolti in altri consessi della Convenzione. Il Gruppo ha tuttavia rilevato che, per quanto riguarda l'articolo 308 del TCE, potrebbero porsi questioni di importanza fondamentale, soprattutto in caso di fusione del primo con il secondo pilastro.

Per evitare il ricorso reiterato che attualmente si fa all'articolo 308 in alcuni settori – ad es. aiuti alla bilancia dei pagamenti dei paesi terzi, diritti di proprietà intellettuale, energia, protezione civile e istituzione di agenzie – il Gruppo ha convenuto che, se l'Unione intende condurre politiche in queste sfere, è necessario raccomandare per tali settori politici nuove basi giuridiche specifiche del trattato. Per quanto attiene al turismo, menzionato all'articolo 3, lettera u) del TCE assieme all'energia e alla protezione civile, il Gruppo ha registrato un ampio consenso sul fatto che non è auspicabile nessun articolo separato nel trattato. A parere del Gruppo, è anomalo che nell'articolo 3 del TCE siano menzionate materie per le quali nessun articolo corrispondente del trattato definisce gli obiettivi politici e la competenza. Il Gruppo ritiene pertanto che l'articolo 3, lettera u) del TCE vada adattato.

Il Gruppo ha ipotizzato due modi diversi per migliorare l'articolo 308.

Criteri migliori

È emerso un accordo generale sulla necessità di specificare che l'articolo 308 non può:

- "costituire il fondamento per ampliare la sfera dei poteri [dell'Unione] al di là dell'ambito generale [del trattato]", né "essere utilizzato quale base per l'adozione di disposizioni che condurrebbero sostanzialmente, con riguardo alle loro conseguenze, a una modifica del trattato" ¹³;

né

- costituire la base per misure di armonizzazione in settori politici nei quali l'Unione la esclude ¹⁴.

È stato proposto di far rientrare nell'articolo 308 soltanto le misure volte "all'istituzione e al funzionamento del mercato interno". Vari membri del Gruppo ritengono che tale limitazione sia troppo ristretta, dato che la maggior parte degli atti adottati ai sensi dell'articolo 308 ha finora riguardato altre materie. Inoltre, le questioni inerenti al mercato interno sono già contemplate dall'articolo 95 del TCE.

Altri hanno proposto di aggiornare la condizione prevista all'articolo 308 secondo cui una misura deve rientrare "nel quadro del mercato comune". Perché questa condizione diventi più operativa, agevolando così un controllo effettivo, tali membri hanno proposto di prevedere che una misura adottata ai sensi dell'articolo 308 debba iscriversi "nel quadro del funzionamento del mercato comune, nell'Unione economica e monetaria o nell'attuazione delle politiche o attività comuni di cui agli articoli 3 e 4" ¹⁵.

¹³ Cfr. parere 2/94.

¹⁴ Cfr. conclusioni del Consiglio europeo di Edimburgo del 1992.

¹⁵ Il ricorso all'articolo 308 del TCE risulterebbe così limitato alla sfera generica di applicabilità del TCE descritta nell'articolo 2 del medesimo.

Alcuni membri del Gruppo hanno proposto di precisare che soltanto le misure imposte da circostanze imprevedibili possono essere adottate ai sensi di detto articolo. Con l'andar del tempo, diventa tuttavia sempre più difficile stabilire che cosa si sarebbe potuto prevedere all'epoca dell'adozione del trattato.

Nuovi requisiti procedurali

Nel Gruppo è emerso un ampio accordo sulla necessità di mantenere il requisito dell'unanimità in sede di Consiglio per questioni disciplinate dall'articolo 308. Si è rilevato che, nella prospettiva dell'allargamento, il requisito dell'unanimità in un'Unione di, diciamo, 25 Stati membri potrebbe di per sé diradare il ricorso all'articolo 308. Si dovrebbe inoltre imporre il parere conforme o altro tipo di partecipazione sostanziale del Parlamento europeo.

Il Gruppo ha discusso l'eventualità di un controllo giudiziario preliminare, sulla falsariga di quanto previsto all'articolo 300, paragrafo 6 del TCE riguardo alla conclusione di accordi internazionali o all'articolo 95, paragrafi 3 e 4 del trattato CECA. Secondo la maggioranza, dato il requisito dell'unanimità per l'articolo 308, potrebbe rivelarsi di fatto utile dare agli Stati membri e alla Commissione la possibilità di chiedere un parere preliminare alla Corte di giustizia. Questa possibilità potrebbe evitare situazioni di stallo nell'ambito del Consiglio per quanto riguarda l'applicabilità dell'articolo 308.

È stato da più parti proposto di consentire l'adozione di atti giuridici ai sensi dell'articolo 308 per "riprendersi competenze trasferite all'Unione" mediante il ricorso a detto articolo. La maggioranza del Gruppo ha concordato che una clausola in tal senso potrebbe dare l'impressione errata che l'articolo 308 sia in realtà una disposizione "competenza contro competenza". Inoltre, per restituire agli Stati membri la libertà di manovra in una materia disciplinata a norma dell'articolo 308, basta abrogare l'atto giuridico in questione. La maggioranza ha quindi privilegiato una disposizione specifica che consenta l'abrogazione a maggioranza qualificata degli atti adottati ai sensi dell'articolo 308. Poiché la maggioranza qualificata sarebbe verosimilmente la norma generale per l'adozione di atti giuridici ai sensi di altre disposizioni di un futuro trattato, una clausola in tal senso semplificherebbe di fatto anche l'abrogazione di atti adottati ai sensi dell'articolo 308 in combinato disposto con altri articoli del trattato.

Nel Gruppo è emersa la convinzione generale che l'articolo 308 sia un'importante disposizione di rilievo costituzionale che, in funzione della sua formulazione definitiva e del suo campo di applicazione, potrebbe trovare in un futuro trattato la giusta collocazione in un titolo generale sulla competenza.

Raccomandazioni

- *L'articolo 308 del TCE dovrebbe essere mantenuto per assicurare la necessaria flessibilità.*
- *Si dovrebbe mantenere il requisito dell'unanimità per l'adozione di atti ai sensi dell'articolo 308 e si dovrebbe prevedere il parere conforme o un altro tipo di partecipazione sostanziale del Parlamento europeo.*
- *L'articolo 3, lettera u) del TCE dovrebbe essere adattato. Si dovrebbero adottare nuove basi giuridiche specifiche nel trattato per le materie finora disciplinate principalmente in base all'articolo 308, ad es. prestiti alla bilancia dei pagamenti di paesi terzi, i diritti di proprietà intellettuale, la politica energetica, la protezione civile e l'istituzione di agenzie, se l'Unione intende condurre politiche in tali settori.*
- *Ai fini di un controllo migliore dell'applicazione dell'articolo 308, le condizioni materiali e procedurali che sottendono alla sua applicazione dovrebbero essere attualizzate e rafforzate come segue:*
 - *l'articolo 308 non può costituire il fondamento per ampliare la sfera dei poteri dell'Unione al di là dell'ambito generale del trattato né essere utilizzato quale base per l'adozione di disposizioni che condurrebbero sostanzialmente, con riguardo alle loro conseguenze, a una modifica del trattato, né costituire la base per misure di armonizzazione in settori politici nei quali l'Unione la esclude;*
 - *le misure da adottare ai sensi dell'articolo 308 devono iscriversi nel quadro del mercato comune, nell'Unione economica e monetaria o nell'attuazione delle politiche o attività comuni di cui all'articolo 3 o 4 del TCE;*
 - *per l'applicazione dell'articolo 308 dovrebbe essere possibile un controllo giudiziario preventivo paragonabile a quello previsto all'articolo 300, paragrafo 6 del TCE.*
- *L'articolo 308 dovrebbe prevedere che gli atti adottati ai suoi sensi possono essere abrogati a maggioranza qualificata.*

9. Amministrazione

Il Praesidium ha rivolto al Gruppo la richiesta specifica di esaminare un documento sulla buona amministrazione, l'efficienza e la trasparenza ¹⁶, presentato alla Convenzione. Il documento propone l'inserimento di una base giuridica specifica per l'adozione di norme dell'UE in materia di buona amministrazione, efficienza e trasparenza per le istituzioni dell'UE:

- *salvaguardando una buona cultura amministrativa nell'amministrazione dell'UE al fine di accrescere l'efficienza e la legittimità;*
- *sottolineando i principi fondamentali per la buona amministrazione del lavoro delle istituzioni dell'UE, per esempio gli obblighi di servizio, l'obiettività e l'imparzialità, una maggiore apertura, consultazioni e più efficaci misure anticorruzione.*

¹⁶ WGV, documento di lavoro 13.

Sulle proposte si è registrata un'approvazione generale. E' stato rilevato che un'analisi dettagliata delle proposte comporterebbe un'analisi completa dell'attuale situazione per quanto riguarda i principi giuridici generali in materia di buona amministrazione come li interpreta la Corte di giustizia, nonché degli strumenti legislativi comunitari esistenti e dell'impatto dell'articolo sul buon governo contenuto nella dichiarazione sui diritti fondamentali (nonché le possibili conseguenze dell'inserimento della dichiarazione in un futuro trattato) ¹⁷. Andrebbero prese in considerazione anche le proposte del mediatore UE che hanno obiettivi analoghi .

Nel contesto della buona amministrazione è stato discusso un altro documento ¹⁸ inteso a inserire la qualità dell'amministrazione nazionale della normativa dell'UE tra le materie di interesse comune e ad autorizzare l'UE ad adottare misure di sostegno a tale riguardo. Ad un principio fondamentale dell'Unione (cfr. punto 7) secondo cui l'attuazione e l'esecuzione della normativa dell'Unione spetta agli Stati membri (salvo se altrimenti disposto dal trattato), corrisponde ovviamente il dovere degli Stati membri di garantire che l'amministrazione e l'esecuzione siano efficienti e giuridicamente corrette. Il Gruppo ritiene che, in queste condizioni e nella prospettiva di un futuro trattato per un'Unione di 25 Stati membri o più, sia ragionevole autorizzare l'Unione ad assistere gli Stati membri facilitando lo scambio delle informazioni riguardanti l'amministrazione della normativa dell'UE e delle persone che se ne occupano, nonché a promuovere programmi comuni di formazione e sviluppo. Una disposizione di questo tipo costituirebbe in effetti un ulteriore settore di misure di sostegno da aggiungere a quelle elencate al punto 6.

Raccomandazioni

- *In un futuro trattato dovrebbe essere inserita una disposizione che conferisca all'Unione il potere di adottare norme sulla buona amministrazione nelle istituzioni dell'UE.*
- *In un futuro trattato dovrebbe essere inserita una disposizione che sottolinei l'interesse comune che riveste l'efficienza dell'attuazione nazionale della normativa dell'UE e che conferisca all'Unione la facoltà di adottare misure di sostegno intese a facilitare lo scambio delle informazioni riguardanti l'amministrazione nazionale della normativa dell'Unione e delle persone che se ne occupano, e a fornire all'Unione sostegno per programmi di formazione e sviluppo.*

¹⁷ Si rimanda anche al libro bianco della Commissione sulla governance europea, doc. COM(2001) 428.

¹⁸ WGV, documento di lavoro 21.