

## **Il sistema delle competenze dell'Unione europea**

Luisa Azzena

Premessa

I. Il sistema delle competenze prima della Costituzione europea

I.1. Il principio delle competenze di attribuzione e l'espansione delle competenze comunitarie

I. 2. La tipologia delle competenze comunitarie. Il principio di sussidiarietà

II. Il sistema delle competenze secondo la Costituzione europea

II. 1. I principi regolativi del sistema delle competenze dell'Unione europea

II. 2. La tipologia delle competenze dell'Unione europea

II. 3. Sistema delle competenze e sistema delle fonti del diritto

II. 4. Sistema delle competenze e natura dell'Unione europea

*Premessa.*

Il tema delle competenze o, meglio, della ripartizione delle competenze tra diversi livelli di governo è un tema centrale nella definizione di qualsiasi forma di Stato.

Il tema diviene addirittura cruciale allorché si tratti di definire un ordinamento come Stato di tipo federale; cruciale è dunque nella definizione dei rapporti tra Stati membri e Unione europea, dato che questi si atteggiavano, sotto molteplici profili, alla stregua di quelli che si riscontrano negli Stati federali. La prospettiva di configurare l'ordinamento europeo come ordinamento statale di tipo federale, che non molto tempo fa appariva prossima<sup>1</sup>, per vero, oggi sembra più remota<sup>2</sup>; tuttavia, nei testi dei lavori preparatori della Convenzione è ricorrente l'assimilazione dei problemi dell'Unione a quelli degli Stati federali o a forte vocazione regionale<sup>3</sup>.

L'obiettivo posto dal mandato di Laeken era quello, relativamente circoscritto, di razionalizzare il sistema di ripartizione di competenze tra Stati e Unione, dotandolo di chiarezza e trasparenza, al fine di consentire ai cittadini di comprendere "chi fa cosa"<sup>4</sup>. La Costituzione europea, sotto questo

profilo, si sarebbe cioè dovuta caratterizzare come costituzione “bilancio”, piuttosto che come costituzione “programma”<sup>5</sup>.

Rispetto al compito affidato, il lavoro svolto dalla Convenzione ha dato indubbiamente buoni frutti, specie ove si consideri come l’opera di riordino delle competenze si presentasse tutt’altro che agevole.

La stessa ricognizione delle competenze attuali, necessariamente preliminare alla loro riconduzione a sistema, si presentava complessa, risultando le stesse, più che da espresse previsioni positive, dal complesso dell’*acquis* comunitario.

Ancor più impegnativa è stata l’elaborazione di un sistema il più possibile organico e coerente, soprattutto a causa dall’avvenuto superamento del sistema dei pilastri e dalla conseguente necessità di rendere omogenee le competenze già rientranti nel secondo e terzo pilastro con quelle già del primo pilastro, retto per l’innanzi da principi diversi e peculiari<sup>6</sup>.

Questa novità non è di poco momento; l’attribuzione all’Unione di competenze nei settori per l’innanzi appartenenti al secondo e terzo pilastro, per quanto circondata da cautele<sup>7</sup>, già di per sé, vale a smentire l’intenzione di fare della Costituzione europea una mera costituzione “bilancio”.

Evidente pare, al contrario e contrariamente all’intento sotteso alla Dichiarazione di Laeken, come la ridefinizione delle competenze dell’Unione non valga a delimitarle, venendo incontro alla preoccupazioni manifestate nel passato dagli Stati, ma piuttosto ad ampliarle, inducendo a interrogarsi su quale sia lo spazio che residua alle competenze statali. La misura dell’ampiezza delle competenze dell’Unione, come risulta dalla Costituzione, pare tale da consentire di considerare l’Unione come ordinamento “a tutto tondo”, assimilabile a un ordinamento di tipo statale. Ne discende la possibilità, maggiore rispetto al passato, di ricorrere all’utilizzo di concetti, quale quello di forma di Stato, propri del costituzionalismo, con riferimento all’ordinamento dell’Unione europea.

## *I. Il sistema delle competenze prima della Costituzione europea*

### *I.1. Il principio delle competenze di attribuzione e l'espansione delle competenze comunitarie*

La Comunità economica europea, sin dalle origini, si è basata sul principio c. d. delle competenze di attribuzione, ovvero sul criterio dell'enumerazione materiale<sup>8</sup>, in base al quale spettano alla Comunità esclusivamente le competenze espressamente conferite dal Trattato (art. 5 Tr. Ce).

Nel Trattato di Roma le competenze erano conferite alla Comunità in base al metodo “funzionale”, ovvero secondo la tecnica della definizione teleologica o finalistica, mediante la definizione di obiettivi da conseguire (artt. 2 e 3 Tr. Ce) e dei mezzi atti a conseguirli (segnatamente gli artt. 94, 95 e 308 Tr. Ce). Questa caratteristica ha indotto a ritenere che, ad oggi, in Europa, “non esistono ‘competenze’, ma solo ‘obiettivi’, ‘politiche’ per realizzarli e quindi ‘basi giuridiche’ specifiche, che attribuiscono il potere di adottare questo o quell’atto ‘allo scopo’ di realizzare l’una o l’altra politica in funzione di questo o quell’obiettivo”, secondo il modello amministrativistico di un potere non libero nel fine, piuttosto che secondo il modello costituzionalistico<sup>9</sup>.

In alcuni settori, il metodo funzionale è stato, nel tempo, affiancato dal metodo di attribuzione “materiale”<sup>10</sup>, fondato sulla definizione oggettiva o naturalistica delle azioni che la Comunità è chiamata a svolgere.

Il metodo “funzionale” di attribuzione delle competenze previsto nel Trattato originario, secondo la ricostruzione operata nei lavori preparatori della Convenzione, si caratterizzerebbe per la flessibilità, che ne costituirebbe al contempo un pregio e un difetto: l’indeterminatezza, infatti, se da un lato può nuocere alla chiarezza e trasparenza, rendendo particolarmente complessa la determinazione della ripartizione delle competenze tra Comunità e Stati membri, dall’altro consente (e ha consentito in passato) di adattare le competenze comunitarie alle sfide sempre nuove poste dall’esigenza di realizzare gli obiettivi del Trattato, evitando il ricorso alla gravosa procedura di revisione dello stesso.

Il metodo di attribuzione “materiale”, all’opposto, si caratterizzerebbe per la rigidità, che contrapporrebbe al pregio di individuare le competenze con precisione, il limite di non consentire di far fronte a esigenze non preventivamente, esattamente delineate.

L’esigenza di trovare un equilibrio tra le due istanze, quella di flessibilità e quella di chiara definizione, come si vedrà, è stata avvertita come centrale nei lavori della Convenzione in tema di delimitazione di competenze<sup>11</sup>.

A ben vedere, però, la linea di demarcazione tra i due metodi è assai più incerta di quanto assunto in sede di lavori preparatori; la realtà, della stessa esperienza comunitaria così come di altre, ha dimostrato come la pretesa di delimitare esattamente un settore di competenza mediante la tecnica dell’enumerazione materiale, per quanto precisa e articolata possa essere la descrizione della materia, per quanto questa sia individuata in termini naturalistici piuttosto che teleologici, risulti sempre vana<sup>12</sup>. L’esperienza ha, cioè, insegnato che “nessuna espressione linguistica consacrata in un documento costituzionale è veramente in grado di garantire nella pratica il rispetto dei confini fondamentali tra le competenze del potere centrale e quelle delle unità che lo costituiscono”<sup>13</sup>.

Queste, pur fugaci, considerazioni, già di per sé, valgono a spiegare come il ricorso alla tecnica dell’individuazione oggettiva piuttosto che teleologica delle materie non sia valsa ad arrestare la tendenza dell’ambito delle competenze comunitarie all’estensione.

Il principio delle competenze di attribuzione (*rectius*: enumerate), che comporta, a rigore, la necessità della revisione del Trattato per l’attribuzione di ogni nuova competenza alla Comunità, è stato, di fatto, ampiamente tradito. Le competenze comunitarie si sono infatti estese ben oltre i limiti posti dal principio di attribuzione, senza ricorso al procedimento di revisione. Questo fenomeno, com’è stato osservato, ha segnato una sorta di rivoluzione, nel suo *feri* non pienamente avvertita, nell’evoluzione in senso costituzionale dell’ordinamento comunitario<sup>14</sup>.

I meccanismi che hanno consentito l’espansione delle competenze comunitarie e, dunque, la “rivoluzione costituzionale” della Comunità, sono molteplici<sup>15</sup>.

Un ruolo di primo piano è stato svolto dal ricorso alle c. d. competenze sussidiarie, ovvero quelle ricavabili dall'art. 308 Tr. Ce (ex art. 235), che consente al Consiglio, deliberando all'unanimità, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, quando il trattato non abbia previsto i poteri d'azione necessari per raggiungere uno degli scopi della Comunità, o quando quelli previsti siano insufficienti, di prendere "le disposizioni del caso". Sebbene, a rigore, questa disposizione non consenta l'espansione delle competenze comunitarie, costituendo un mero "riflesso indiretto del principio dei poteri attribuiti"<sup>16</sup>, di fatto l'art. 308 ha contribuito in modo rilevante allo sviluppo delle competenze comunitarie in settori originariamente non previsti dal Trattato, come l'ambiente, la protezione dei consumatori, la ricerca<sup>17</sup>.

Diverso è il meccanismo che ha consentito l'espansione delle competenze comunitarie mediante il ricorso alla teoria c. d. dei poteri impliciti. In base a questa teoria, di origine giurisprudenziale, alla Comunità possono essere riconosciuti, senza la necessità di invocare l'art. 308 Tr. Ce, poteri non espressamente conferiti, ma che siano indispensabili per un esercizio efficace ed appropriato delle competenze attribuite e che risultino necessari e strumentali per l'espletamento dei compiti affidati alle istituzioni o per conferire un "effetto utile" alle disposizioni comunitarie<sup>18</sup>.

Lo sviluppo delle competenze comunitarie è avvenuto anche per altre vie.

Si pensi all'azione esercitata dalla Comunità in tema di diritti fondamentali che, com'è noto, assenti nel Trattato originario, hanno fatto il loro ingresso nell'ordine giuridico comunitario per via giurisprudenziale<sup>19</sup>. L'intervento in materia, sollecitato originariamente dalla Corte di Giustizia per far fronte all'esigenza di assicurare le Corti costituzionali nazionali (in specie quella italiana e quella tedesca), preoccupate che l'estensione delle competenze comunitarie potesse essere priva di riguardo a quei valori che le Costituzioni nazionali considerano come fondamentali, ha finito per diventare uno dei capisaldi dell'ordinamento comunitario<sup>20</sup>. Né la tendenza comunitaria a espandere le proprie competenze in questo importante e delicato settore si è esaurita, una volta raggiunto l'obiettivo che l'aveva originata; si pensi alla rilevanza delle recenti pronunce con cui gli organi giudiziari comunitari hanno utilizzato come parametro normativo per le proprie pronunce le norme

della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nonostante l'assenza di un valore giuridico vincolante del documento non consentisse di legittimare l'estensione delle competenze comunitarie in ordine a tutte le materie a cui la Carta fa riferimento<sup>21</sup>.

La situazione che si è così determinata, di utilizzo giudiziario delle norme della Carta e dunque di giuridicità *di fatto* delle stesse, alla stregua di norme di diritto transnazionale<sup>22</sup>, è tale da indurre a ritenere che l'inclusione del testo della Carta dei diritti nella Parte II del Trattato-Costituzione, più che un'innovazione costituisca un mero recepimento dell'*acquis* comunitario<sup>23</sup>.

Questo notevole ampliamento delle competenze comunitarie sfuggito al procedimento di revisione del Trattato, in spregio al principio delle competenze di attribuzione, ha finito per sfuggire anche alla generale e diffusa conoscibilità del sistema delle competenze e ha finito, soprattutto, per destare le preoccupazioni degli Stati, incapaci di porre limiti all'erosione delle proprie tradizionali competenze. Il fenomeno indicato ha così indotto gli Stati ad auspicare una ridefinizione del sistema delle competenze, tale da dotare lo stesso di chiarezza e trasparenza, e altresì tale da arginare l'estensione incontrollata delle competenze comunitarie, ponendo tale compito tra quelli affidati alla Convenzione incaricata di elaborare un progetto di Trattato-Costituzione.

### *1.2. La tipologia delle competenze comunitarie. Il principio di sussidiarietà*

Le competenze normative comunitarie, nonostante l'assenza di una espressa classificazione nel Trattato di Roma, sono state comunemente distinte, sulla scorta della giurisprudenza comunitaria, in competenze esclusive, concorrenti (o condivise) e complementari<sup>24</sup>.

La competenza esclusiva della Comunità in un dato settore vale, almeno in linea di principio, a escludere qualsiasi intervento degli Stati membri. Questi possono esercitare un'attività normativa, che non sia di carattere meramente esecutivo, solo nel caso in cui siano autorizzati dalle istituzioni europee o sia necessario colmare una lacuna.

Dal momento che le competenze esclusive non sono indicate specificamente come tali dal Trattato, nella loro individuazione un ruolo essenziale è stato svolto dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia<sup>25</sup>. La mancanza di una preventiva individuazione positiva dei settori di competenza esclusiva ha determinato un'inevitabile incertezza, dal momento che, fino al riconoscimento della Corte di Giustizia, non può determinarsi con sicurezza il tipo di competenza; incertezza accresciuta dalla circostanza che i criteri su cui la giurisprudenza fonda la linea di demarcazione tra competenze esclusive e concorrenti non risultano del tutto chiari<sup>26</sup>.

L'individuazione delle competenze concorrenti è relativamente più agevole, risultando, oltre che *a contrario* dall'individuazione delle competenze esclusive, talvolta dal riconoscimento operato dalla giurisprudenza comunitaria, talaltra dall'espressa definizione del Trattato (come, ad esempio, nel caso delle politiche dell'ambiente, della ricerca e sviluppo tecnologico, della cooperazione allo sviluppo<sup>27</sup>).

Nel caso in cui la Comunità/Unione sia titolare di una competenza concorrente gli Stati membri mantengono la propria competenza normativa fin quando, o nella misura in cui, questa non abbia esercitato effettivamente le proprie competenze; l'esercizio da parte della Comunità dei propri poteri normativi preclude agli Stati membri l'adozione di normative divergenti.

In alcuni settori, inoltre, la Comunità/Unione si limita a completare o a sostenere l'azione degli Stati membri o ad adottare misure di incentivazione o di coordinamento. Si parla in tal caso di competenze complementari.

Nei settori, infine, in cui i Trattati espressamente escludono la competenza della Comunità/Unione o riconoscono la competenza degli Stati membri, così come in quelli non contemplati e che, pertanto, conformemente al principio delle competenze di attribuzione, non rientrano nella competenza europea, la competenza spetta, naturalmente, agli Stati membri.

Al di fuori, naturalmente, di quest'ultima competenza statale-residuale, la tipologia delle competenze europee non è indifferente all'interno degli Stati membri, valendo a vanificare la pretesa delle Costituzioni nazionali di ripartire rigidamente le competenze tra livelli di governo

statale e substatale. Paradigmatico è, in questo senso, l'art. 117 della Costituzione italiana quale risulta dalla riforma del Titolo V.

Questa disposizione, com'è noto, ripartisce le competenze tra Stato e Regioni predisponendo un elenco di competenze esclusive statali, un elenco di competenze concorrenti e affidando alle Regioni tutte le materie non ricomprese in tali elenchi. Siffatto sistema risulta peraltro complicato dall'affermazione della prevalenza del diritto comunitario contenuta nel primo comma dello stesso art. 117; affermazione idonea a scardinare l'intero sistema<sup>28</sup>. Alcune delle materie contenute nell'elenco delle competenze esclusive statali, infatti, a ben vedere, coincidono con materie di competenza, esclusiva o concorrente, della Comunità/Unione.

Nel caso in cui la materia, ritenuta dalla Costituzione di competenza esclusiva statale, rientri tra le competenze esclusive dell'Unione (es. politica monetaria) è evidente come nessuno spazio residui per la competenza statale; nel caso in cui la materia rientri tra quelle di competenza concorrente europea (es. ambiente), lo Stato potrà legiferare solo se e nella misura in cui l'Unione non abbia esercitato la propria competenza. Lo stesso ragionamento, riferito alle competenze concorrenti Stato/Regioni e alle competenze residuali regionali, conduce alla possibile erosione delle competenze regionali, oltre che statali.

Se ne ricava dunque, all'evidenza, come il sistema nazionale di ripartizione delle competenze tra livelli di governo statale e substatale non possa prescindere dal sistema di ripartizione delle competenze tra livello statale e sovranazionale; i due sistemi vanno letti insieme, a formare un unico sistema; in mancanza, ogni determinazione a livello statale finisce per essere vana.

Si comprende, in quest'ottica, l'importanza del principio di sussidiarietà quale clausola di flessibilità del sistema delle competenze; è questo principio che consente di temperare la rigida ripartizione delle competenze, evitando l'allontanamento delle decisioni dagli interessi e dagli interessati, imponendo che le decisioni siano assunte il più possibile vicino ai cittadini, ciò che, in definitiva, costituisce il "cuore" della sussidiarietà<sup>29</sup>.

Il principio, com'è noto, espresso la prima volta nell'Atto Unico europeo con riferimento alla sola politica ambientale, è stato ripreso e dotato di valenza generale dal Trattato di Maastricht. Mentre nell'Atto unico europeo il principio valeva *in positivo* a legittimare l'intervento normativo della Comunità (art. 130 R: "la Comunità agisce ... nella misura in cui gli obiettivi ... possono essere meglio realizzati a livello comunitario piuttosto che a livello dei singoli Stati membri"), nel Trattato di Maastricht ha assunto una diversa valenza, per così dire *negativa*. Nell'intento di assicurare gli Stati, che temevano che l'applicazione del principio avrebbe finito per legittimare troppo ampi interventi comunitari, la sussidiarietà è infatti configurata chiaramente come limite all'ampliamento delle competenze comunitarie piuttosto che come principio generale sulla cui base legittimarne l'espansione<sup>30</sup>: "nei settori che non sono di sua esclusiva competenza, la Comunità interviene, secondo il principio della sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possano essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni e degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario" (art. 5 Tr. Ce; v. anche art. 2 Tr. Ue).

L'azione degli Stati, dunque, nelle materie di competenza concorrente, si presenta come "prioritaria" rispetto a quella della Comunità, nel senso che quest'ultima deve dimostrare adeguatamente la sussistenza delle condizioni del proprio intervento; in mancanza, la competenza è esercitata a livello statale.

A differenza del principio di attribuzione, che costituisce un criterio "statico" di determinazione della titolarità delle competenze, la sussidiarietà è un criterio "mobile", che vale ad attribuire l'esercizio di una determinata competenza ad un livello normativo piuttosto che all'altro con riferimento ad uno specifico caso concreto. Proprio perché la sussidiarietà vale ad attribuire una competenza in ragione di una concreta esigenza (e non per tutti gli aspetti di un intero settore), la stessa ampiezza dei poteri normativi spettanti all'ente in grado di esercitare meglio la competenza in questione è variabile. L'esercizio di una competenza da parte della Comunità/Unione per effetto del principio di sussidiarietà, in altri termini, "non comporta che essa divenga automaticamente

esclusiva nella materia in questione e probabilmente neanche definitiva, ma soltanto nei limiti indicati dal principio stesso, con riguardo all'obiettivo perseguito e dietro il perdurare delle condizioni che ne hanno motivato l'esercizio»<sup>31</sup>.

L'esperienza, invero, ha mostrato la difficoltà di conciliare il principio di sussidiarietà con il principio delle competenze di attribuzione<sup>32</sup>.

Il principio di sussidiarietà, infatti, sebbene non destinato a sostituire, bensì ad affiancare il principio di attribuzione, operando come una sorta di clausola di flessibilità in un sistema formalmente basato su quest'ultimo principio, ha però finito, in pratica, per determinarne il superamento<sup>33</sup>. Al di fuori delle materie di competenza esclusiva, infatti, il criterio "statico" di attribuzione delle competenze per materia è stato reso, almeno in larga misura, inoperante dal criterio "mobile" di attribuzione delle competenze sulla base della sussidiarietà. È importante altresì osservare come, nei fatti, il principio di sussidiarietà abbia giocato assai più sovente a favore della Comunità, piuttosto che degli Stati, nonostante, come si è visto, il Trattato di Maastricht si fosse preoccupato di formulare il principio con un tenore limitativo delle competenze comunitarie rispetto alla precedente formulazione contenuta nell'Atto Unico<sup>34</sup>.

Il principio di sussidiarietà, a ben vedere, costituisce espressione del principio di proporzionalità<sup>35</sup>, al cui rispetto è soggetta la competenza normativa europea, che impone di graduare i mezzi prescelti rispetto alle caratteristiche dell'obiettivo di volta in volta perseguito. Quest'ultimo principio, di origine giurisprudenziale, è stato codificato nell'art. 5, 3 Tr. Ce, a norma del quale "L'azione della Comunità non va al di là di quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi del presente Trattato". Esso opera dunque come principio generale dell'ordinamento comunitario, in tutti i settori di competenza comunitaria, anche esclusiva<sup>36</sup>.

## *II. Il sistema delle competenze secondo la Costituzione europea*

### *II. 1. I principi regolativi del sistema delle competenze dell'Unione europea*

La Convenzione, dunque, sulla scorta del mandato di Laeken, si è interessata al tema delle competenze, al fine di delineare un sistema più chiaro e trasparente di quello attuale, divenuto, come si è visto, con il tempo sempre più complesso e difficilmente comprensibile.

La Convenzione si è occupata *in primis* di definire i criteri di ripartizione delle competenze tra Unione e Stati membri, provvedendo quindi a renderne esplicita la tipologia.

Delle competenze si occupano, oltre all'intero Titolo III della Parte I intitolato "Competenze dell'Unione", anche altre disposizioni sparse nel testo dell'intero Trattato.

Nell'art. I-1 ("Istituzione dell'Unione"), con cui si apre il Trattato-Costituzione<sup>37</sup>, è contenuto il primo riferimento al tema delle competenze; riferimento che, al di là dello specifico rilievo normativo, vale a rimarcare, anche mediante la collocazione spaziale, l'importanza del tema. La disposizione, che, nel definire le modalità di esercizio delle competenze dell'Unione, fa riferimento, da un lato, al coordinamento delle politiche degli Stati membri, dall'altro all'esercizio "sulla base del modello comunitario" delle competenze che questi le trasferiscono, assume infatti un rilievo che esorbita dai confini del tema delle competenze. Non è infatti priva di significato la circostanza che il ricorso al "modello comunitario" abbia sostituito la formula contenuta nella precedente versione dell'articolo, che faceva riferimento alla gestione "sul modello federale" di certe competenze comuni. La scelta di abbandonare la formula originaria a favore della nuova, se pure ha deluso le aspettative dei fautori di un più avanzato federalismo presenta però, come osservato, il pregio di ricondurre a unità la contrapposizione tra comunitario e intergovernativo, superata insieme all'abolizione dei pilastri<sup>38</sup>.

Il Titolo III della Parte I, dedicato, come anticipato, specificamente al tema delle competenze, pone i principi generali del sistema, destinati a guidare l'interpretazione delle disposizioni specifiche di settore<sup>39</sup>. D'altra parte, sono le disposizioni specifiche della Parte III a riempire di contenuti le

disposizioni di principio contenute nel Titolo III della Parte I; tra queste ultime, fondamentale è infatti quella di cui all'art. I-12, 6, (ex art. I-11, 6 del Progetto di Trattato-Costituzione) a norma del quale “la portata e le modalità d’esercizio delle competenze dell’Unione sono determinate dalle disposizioni della parte III relative a ciascun settore”. Le disposizioni della Parte III, in relazione a ciascun settore, a ben vedere, sono talmente dettagliate e specifiche da rendere pressoché vano il tentativo di riconduzione a sistema delle materie di competenza dell’Unione operato nella Parte I. Se dunque è relativo il valore degli elenchi di materie riferiti a ciascuna categoria di competenze, dal momento che l’ampiezza dei poteri in concreto attribuiti all’Unione dalle norme della Parte III varia anche radicalmente da settore a settore (v. *infra*, par. II.3), l’importanza delle disposizioni della Parte I sta soprattutto nel delineare un quadro di principi di riferimento.

Tra questi, la Convenzione ha inteso, innanzitutto, riaffermare con chiarezza il principio delle competenze di attribuzione. Principio fondamentale è infatti quello per cui “La delimitazione delle competenze dell’Unione si fonda sul principio di attribuzione. L’esercizio delle competenze dell’Unione si fonda sui principi di sussidiarietà e proporzionalità” (art. I-11, 1, ex art. I-9, 1).

La disposizione intende operare una scissione tra titolarità e esercizio delle competenze, postulando che all’Unione siano conferite alcune competenze determinate, da esercitarsi sulla scorta dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

Dalla chiara distinzione tra principio che presiede alla delimitazione della titolarità delle competenze – il principio di attribuzione – dai principi che invece incidono sull’esercizio delle competenze dell’Unione – i principi di sussidiarietà e proporzionalità - , si è ritenuto discendere la conseguenza che il principio di sussidiarietà non possa “essere considerato come fonte, per l’Unione, di competenze ulteriori rispetto a quelle espressamente attribuite, ma soltanto come presupposto per l’esercizio di attribuzioni già indicate altrove”<sup>40</sup>.

A ben vedere, però, tale conseguenza non sembra così automatica e pacifica<sup>41</sup>; se, teoricamente, la disposizione merita apprezzamento, qualche dubbio può essere avanzato con riguardo alla sua concreta operatività. La scissione tra titolarità e esercizio delle competenze, infatti, oltre a essere

inapplicabile alle materie di competenza esclusiva, rispetto alle quali la sussidiarietà non opera, non è facilmente realizzabile con riguardo alle materie di competenza concorrente. In quest'ambito, infatti, il principio delle competenze di attribuzione non opera al meglio, dal momento che l'elenco dei settori affidati alla competenza concorrente sembra non essere tassativo. L'art. I-14, 2, (ex art. I-13, 2), infatti, come si vedrà (v. *infra*, par. II.2), nel procedere alla definizione delle competenze concorrenti, precisa che quelli contenuti nell'elenco sono i settori "principali", lasciando intendere come vi siano altri settori, non "principali", che sfuggono all'enumerazione. La non tassatività, l'"apertura" dell'elenco dei settori di competenza concorrente, evidentemente, mal si concilia con un rigoroso principio delle competenze di attribuzione, o enumerate, e, di conseguenza con una scissione tra titolarità e esercizio delle competenze attribuite; scissione che presuppone che la competenza in questione sia stata oggetto di una previa, chiara e definita attribuzione.

La sussidiarietà rischia così di configurarsi come criterio attributivo di nuove competenze all'Unione, non diversamente da quanto sin qui avvenuto, nonostante il chiaro intento contrario della Costituzione.

La Costituzione, infatti, insiste nel delineare il sistema delle competenze dell'Unione come un sistema "chiuso", non solo ribadendo più volte il principio di attribuzione (v. anche l'art. I-11, 2, ex art. I-9, 2, che ribadisce che "In virtù del principio di attribuzione, l'Unione agisce nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nella Costituzione per realizzare gli obiettivi da questa stabiliti"), ma anche affermando il principio di sussidiarietà secondo la formulazione, circondata di cautele, già contenuta nel Trattato di Maastricht.

Ai sensi dell'art. I-11, 3 (ex art. I-9, 3), infatti, "In virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva, l'Unione interviene soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente raggiunti dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere meglio raggiunti a livello di Unione".

Ma del principio di sussidiarietà, nonostante ogni cautela, pare insopprimibile la vocazione ad agire come clausola di flessibilità e ad operare, in definitiva, non diversamente da quell' "interesse nazionale" che, nel regionalismo italiano, fino alla riforma del Titolo V Cost. operata con l. cost. 3/2001<sup>42</sup>, ha rivelato una forza centripeta tale da costituire, per così dire, il grimaldello attraverso cui lo Stato si è potuto appropriare di competenze regionali.

Nel corretto funzionamento del principio di sussidiarietà e nel controllo su tale correttezza risiede dunque, com'è stato osservato, la principale forma di tutela degli Stati<sup>43</sup>. La Convenzione, pertanto, individuando tra le ragioni che hanno sin qui consentito l'ampliamento delle competenze comunitarie la mancata predisposizione di istituti di controllo degli Stati membri sul concreto operare del principio di sussidiarietà, ha proposto l'introduzione di un meccanismo c. d. di allarme preventivo, con il quale un ruolo importante nel processo decisionale comunitario viene attribuito ai Parlamenti nazionali<sup>44</sup>.

Se il tentativo di coinvolgimento dei Parlamenti nazionali merita senz'altro apprezzamento, non si può però sottacere come il suo esito, vale a dire il reale interessamento degli organi legislativi, non sia certo; l'esperienza, anzi, ha sin qui mostrato come i Parlamenti nazionali siano restii ad un pieno coinvolgimento nella vita politico-legislativa europea<sup>45</sup>. Il nuovo meccanismo di controllo, inoltre, suscita qualche dubbio in ordine alla sua reale efficacia, in quanto destinato a risolversi, in ultima analisi, in una tutela di tipo giurisdizionale; tutela che ha già mostrato i suoi limiti, dovuti alla natura essenzialmente politica del principio di sussidiarietà<sup>46</sup>.

Un'altra garanzia per gli Stati contro eventuali ingerenze indebite dell'Unione risiede nel principio di proporzionalità; ai sensi dell'art. I-11, 4 (ex art. I-9, 4), infatti, "In virtù del principio di proporzionalità, il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione non vanno al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi della Costituzione". La norma trova riscontro nell'art. I-38, 1 (ex art. I-37, 1), secondo cui le istituzioni europee debbono orientare la scelta del tipo di atto da adottare nel singolo caso proprio in relazione al principio di proporzionalità.

Il principio assume dunque un ruolo cruciale, valendo a regolare la misura dell'intervento dell'Unione nelle materie di propria competenza; a differenza del principio di sussidiarietà, col quale è finora spesso stato considerato un'endiadi specie nella giurisprudenza comunitaria, che vale ad assegnare ai diversi livelli di governo le competenze, il principio di proporzionalità vale, nell'ambito di una competenza assegnata, a segnare i confini dell'intervento normativo.

Di grande rilievo è, infine, la costituzionalizzazione del principio, di origine giurisprudenziale, del primato del diritto dell'Unione<sup>47</sup>. L'art. I-6 (ex art. I-10, 1, "Diritto dell'Unione") dispone infatti che "La Costituzione e il diritto adottato dalle istituzioni dell'Unione nell'esercizio delle competenze a questa attribuite prevalgono sul diritto degli Stati membri".

Nel Progetto elaborato dalla Convenzione la disposizione era inserita nel Titolo III, specificamente dedicato alle competenze dell'Unione. Siffatta collocazione non aveva mancato di suscitare perplessità; più opportuno in effetti appariva, specie in un'opera di riordino sistematico, porre questo principio tra i principi generali della Costituzione.

Da parte della Convenzione si temeva forse che l'inserimento del principio del primato del diritto dell'Unione tra i principi fondamentali della Costituzione avrebbe potuto indurre a ritenere superata la prospettiva della cooperazione intergovernativa, su cui invece il nuovo sistema delineato dal Trattato-Costituzione ancora ampiamente si fonda.

La scelta della Convenzione, discutibile sul piano ermeneutico, ma agevolmente spiegabile sul piano politico, è stata successivamente superata dal testo del "Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa", che opportunamente ha voluto dare maggiore risalto al principio inserendolo nell'ambito del Titolo I "Definizione e obiettivi dell'Unione".

La costituzionalizzazione del principio del primato del diritto dell'Unione sul diritto interno, ad ogni modo, riveste grande importanza e dovrebbe valere a superare le residue perplessità sulla rilevanza dello stesso, *in primis* quella relativa alla preminenza delle norme comunitarie sulle norme nazionali di rango costituzionale, che l'origine giurisprudenziale del principio non valeva a fugare<sup>48</sup>.

Un problema interpretativo potrebbe derivare dalla circostanza che l'art. I-6 (ex art. I-10, 1) opera un generico riferimento al diritto dell'Unione; sembra peraltro pacifico che la Convenzione abbia inteso recepire l'*acquis* giurisprudenziale, secondo cui la prevalenza sul diritto nazionale è accordata solo a quelle norme prodotte dalle istituzioni europee che presentino il carattere della diretta efficacia<sup>49</sup>.

## *II. 2. La tipologia delle competenze dell'Unione europea*

Nell'intento di fare chiarezza nel sistema delle competenze, la Convenzione ha inoltre voluto rendere evidente, costituzionalizzandola, la distinzione tra competenze esclusive, concorrenti e di sostegno, coordinamento o complemento.

### *a) Competenze esclusive*

L'art. I-12 (ex art. I-11), dedicato alle "Categorie di competenze", afferma innanzitutto, nelle materie di competenza esclusiva dell'Unione, la preclusione a qualsiasi intervento statale a eccezione di quelli autorizzati o meramente attuativi ("Quando la Costituzione attribuisce all'Unione una competenza esclusiva in un determinato settore, solo l'Unione può legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti. Gli Stati membri possono farlo autonomamente solo se autorizzati dall'Unione oppure per attuare gli atti dell'Unione", art. I-12, 1, ex art. I-11, 1).

L'esigenza di una rigida definizione delle competenze ha prevalso sull'esigenza di flessibilità che, nel Trattato originario, come si è visto, risiedeva essenzialmente nell'attribuzione delle competenze secondo il criterio "funzionale" (o teleologico): le materie di competenza esclusiva sono infatti indicate in un elenco tassativo. Questa scelta, tranquillizzante per gli Stati, preoccupati dell'eccessiva estensione delle competenze europee, rischia però di privare l'Unione europea di quell'elasticità che in larga misura è stata ragione della sua affermazione e del suo progresso. Questo rischio, peraltro, si ridimensiona appena si osservi che l'esperienza insegna come nemmeno

la più precisa e rigorosa delle definizioni sia in grado di escludere *a priori* qualsivoglia espansione della competenza (v. *supra*, par. I.1).

L'elenco di competenze esclusive dell'Unione è contenuto nell'art. I-13 (ex art. I-12, "Settori di competenza esclusiva"). Rientrano tra le competenze esclusive dell'Unione: a) l'unione doganale; b) la definizione delle regole di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno; c) la politica monetaria per gli Stati membri la cui moneta è l'euro; d) la conservazione delle risorse biologiche del mare nel quadro della politica comune della pesca; e) la politica commerciale comune (art. I-13, 1). Inoltre, "l'Unione ha competenza esclusiva per la conclusione di accordi internazionali allorché tale conclusione è prevista in un atto legislativo dell'Unione o è necessaria per consentirle di esercitare le sue competenze a livello interno o nella misura in cui può incidere su norme comuni o alterarne la portata" (art. I-13, 2).

#### *b) Competenze concorrenti*

L'art. I-12 (ex art. I-11) stabilisce inoltre che "Quando la Costituzione attribuisce all'Unione una competenza concorrente con quella degli Stati membri in un determinato settore, l'Unione e gli Stati membri possono legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti in tale settore. Gli Stati membri esercitano la loro competenza nella misura in cui l'Unione non ha esercitato la propria o ha deciso di cessare di esercitarla" (art. I-12, 2).

La Convenzione ha dunque operato una scelta nel senso della continuità con il passato, rifiutando proposte, come quella della relazione Lamassoure della Commissione per gli affari costituzionali del Parlamento europeo<sup>50</sup>, volte a configurare la competenza concorrente come un criterio di condivisione del potere legislativo tra Unione europea e Stati membri, consacrando invece nel testo della Costituzione l'adesione ad un modello di concorrenza "alla tedesca".

L'art. I-12, 2 ricalca infatti la norma contenuta nell'art. 72, 1 della Costituzione tedesca, secondo cui "Nell'ambito della legislazione concorrente, i *Länder* hanno competenza legislativa fino a quando e nella misura in cui il *Bund* non abbia fatto uso della sua competenza legislativa con

legge”. E’ dunque inevitabile guardare all’esperienza tedesca per prefigurare il futuro assetto dei rapporti tra diritto dell’Unione europea e diritto degli Stati membri nella materie di competenza concorrente. Sulla base di questa esperienza, la prospettiva che si può immaginare è quella di una progressiva compressione delle competenze statali; in Germania, infatti, il *Bund* ha occupato così ampiamente il campo della competenza concorrente che per i *Länder* non residuano che minimi settori da regolare autonomamente<sup>51</sup>.

Dal momento che nell’area delle competenze concorrenti dovrebbero confluire molte materie su cui la Comunità ha già ampiamente legiferato, si pone, com’è stato osservato, il problema “se il nuovo criterio di delimitazione delle competenze UE/Stati membri rimetta o meno in discussione le competenze già esercitate dalla UE al momento dell’entrata in vigore del *Basic Treaty*. Nel primo caso verrebbe meno l’*acquis communitaire*, la redistribuzione di competenze, in ipotesi da effettuare sulla base del principio di sussidiarietà, sarebbe potenzialmente vastissima, e altrettanto vasto sarebbe il potenziale contenzioso politico. Se invece il nuovo criterio di delimitazione valesse dal momento dell’entrata in vigore del *Basic Treaty*, la redistribuzione delle competenze fra Unione e Stati membri sarebbe una promessa per il futuro, anche se assistita da controlli e garanzie ben più efficaci di quanto finora non sia avvenuto”<sup>52</sup>.

La prospettiva della rinuncia all’*acquis* comunitario, così consolidato e così compenetrato con le normative nazionali, invero, sembra assai difficilmente proponibile; ad ogni modo sarebbe opportuno che un tema di tale rilievo fosse sottratto a soluzioni interpretative, mediante la predisposizione di una norma *ad hoc*.

Ai sensi dell’art. I-14 (ex art. I-13, “Settori di competenza concorrente”), le competenze condivise con gli Stati membri sono innanzitutto definite in via residuale: “L’Unione ha competenza concorrente con quella degli Stati membri quando la Costituzione le attribuisce una competenza che non rientra nei settori di cui agli articoli I-13 e I-17” (art. I, 14, 1). Le materie indicate nella Costituzione non rientranti in detti articoli sono dunque da considerarsi concorrenti.

Il comma 2 dell'art. I-14 (ex art. I-13) contiene, inoltre, un elenco di materie concorrenti. L'affermazione, contenuta in detta disposizione, secondo cui "L'Unione ha una competenza concorrente con quella degli Stati membri nei principali seguenti settori: ...", come anticipato, è da intendersi nel senso della mera esemplificatività dell'elenco, coerentemente del resto con il criterio residuale per l'individuazione delle materie di competenza concorrente posto, come si è visto, dal primo comma. L'elenco delle competenze concorrenti, a differenza di quello delle competenze esclusive, è dunque "aperto"<sup>53</sup>.

I settori contenuti nell'elenco di cui all'art. I-14, 2 (ex art. I-13, 2) sono: a) mercato interno; b) politica sociale, per quanto riguarda gli aspetti definiti nella Parte III; c) coesione economica, sociale e territoriale; d) agricoltura e pesca, tranne la conservazione delle risorse biologiche del mare; e) ambiente; f) protezione dei consumatori; g) trasporti; h) reti transeuropee; i) energia; j) spazio di libertà, sicurezza e giustizia; k) problemi comuni di sicurezza in materia di sanità pubblica, per quanto riguarda gli aspetti definiti nella parte III.

Inoltre, "nei settori della ricerca, dello sviluppo tecnologico e dello spazio, l'Unione ha competenza per condurre azioni, in particolare la definizione e l'attuazione di programmi, senza che l'esercizio di tale competenza possa avere per effetto di impedire agli Stati membri di esercitare la loro" (art. I-14, 3, ex art. I-13, 3); "nei settori della cooperazione allo sviluppo e dell'aiuto umanitario, l'Unione ha competenza per condurre azioni e una politica comune, senza che l'esercizio di tale competenza possa avere per effetto di impedire agli Stati membri di esercitare la loro" (art. I, 14, 4, ex art. I, 13, 4). Questa di cui ai commi 3 e 4, invero, sembrerebbe una competenza di tipo diverso rispetto a quella concorrente che, come si è visto, si caratterizza per consentire l'intervento normativo statale solo se l'Unione ha deciso di non esercitare la competenza o di cessare di esercitarla (art. I-12, 2, ex art. I-11, 2), mentre, con riferimento ai due settori in oggetto, il diritto europeo non gode di "preferenza" rispetto al diritto nazionale<sup>54</sup>. Pare però preferibile ritenerla comunque una competenza di tipo concorrente, sia pur con caratteristiche in parte peculiari, se non altro sulla base della considerazione della collocazione topografica nell'ambito dell'art. I, 14 (ex art. I-13), dedicato

ai settori di competenza concorrente, nonché dalla considerazione che, ai sensi dell'art. I-13, 1, come si è visto, sono da considerarsi concorrenti le competenze indicate nella Costituzione non rientranti nei settori di cui agli articoli I-13 e I-17 (ex artt. I-12 e I-16)<sup>55</sup>.

*c) Competenze di sostegno, coordinamento o complemento*

E' inoltre previsto, come nel passato, un altro tipo di competenza, c. d. di sostegno, coordinamento o complemento: l'art. I-12, 5 (ex art. I-11, 5) dispone infatti che “In taluni settori e alle condizioni previste dalla Costituzione, l'Unione ha competenza per svolgere azioni intese a sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri, senza tuttavia sostituirsi alla loro competenza in tali settori”.

Ai sensi dell'art. I-17, (ex art. I-16), i settori nei quali l'Unione può condurre azioni di sostegno, di coordinamento o di complemento sono quelli relativi: a) alla tutela e al miglioramento della salute umana; b) all'industria; c) alla cultura; d) al turismo; e) all'istruzione, gioventù, sport e formazione professionale; f) alla protezione civile; g) alla cooperazione amministrativa. Si tratta di un elenco tassativo e chiuso<sup>56</sup>. L'azione dell'Unione è limitata alla “finalità europea” di tali settori; è inoltre espressamente previsto, al fine di contenere l'incisività e la pervasività dell'intervento dell'Unione, che “Gli atti giuridicamente obbligatori adottati dall'Unione in base a disposizioni della parte III relative a tali settori non possono comportare un'armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri” (art. I- 12, 5, ex art. I-16, 3).

*d) Competenze concorrenti “atipiche”*

La lettura dell'art. I-12 (ex art. I, 11), nel suo complesso, mostra come il nuovo sistema di attribuzione delle competenze si muova nell'ottica del superamento dei pilastri, del resto espressamente aboliti con l'attribuzione di una personalità giuridica unica all'Unione (art. I-7, ex art. I-6): la disposizione pone infatti in un unico elenco una competenza come quella relativa alla definizione delle modalità secondo cui gli Stati coordinano le loro politiche economiche e

occupazionali (I-12, 3, ex art. I-11, 3), già rientrante nel primo pilastro, quello della Comunità, e una competenza come quella relativa alla definizione e all'attuazione di una politica estera e di sicurezza comune e alla definizione progressiva di una politica di difesa comune (I-12, 4, ex art. I-11, 4), già rientrante nel secondo pilastro. Il sistema dei pilastri, dunque, non viene abolito solo formalmente, ma anche sostanzialmente; ciò che, come si vedrà (v. spec. *infra*, par. II.2 e II.3), reca potenziali implicazioni di notevole rilievo in ordine all'ampiezza delle competenze dell'Unione e finanche in ordine alla definizione della sua natura.

Riprendendo quanto anticipato dall'art. I-12, 3 (ex art. I-11, 3), l'art. I-15 (ex art. I-14) precisa che, per quanto riguarda le politiche economiche degli Stati membri, che gli stessi coordinano “nell'ambito dell'Unione”, la competenza del Consiglio è limitata all'adozione di “misure, in particolare ... indirizzi di massima”. Per quanto concerne le politiche occupazionali, il coordinamento viene valorizzato attraverso l'adozione di “orientamenti”. Infine l'Unione può prendere “iniziative” volte ad assicurare il coordinamento delle politiche sociali degli Stati membri (art. I-15, 3, ex art. I-14, 4).

Per quanto riguarda la politica estera e di sicurezza comune, “compresa la definizione progressiva di una politica di difesa comune che può condurre a una difesa comune”, l'art. I-16, ex art. I-15, specificando quanto disposto dall'art. I-12, 4 (ex art. I-11, 4), prevede la competenza dell'Unione e pone a carico degli Stati membri obblighi di solidarietà e di astensione. Norme più specifiche, per quanto riguarda l'attuazione della politica estera e di sicurezza comune, sono contenute nel successivo Titolo V (artt. I-40 e I-41, ex artt. I-39 e I-40), oltre che nella Parte III (artt. III-294-308). Pur non sottovalutando l'esigenza di dotare di una disciplina particolare la materia, già rientrante nel secondo pilastro, regolato dal metodo intergovernativo, e dunque allo stato non assimilabile, nonostante l'abolizione dei pilastri, alle materie già rientranti nel primo pilastro, regolato dal metodo comunitario<sup>57</sup>, è certo che questa confusa collocazione nuoce all'idea di definire un sistema di competenze chiaro e organico<sup>58</sup>.

La circostanza che alle materie di cui agli artt. I-15 e I-16 (ex artt. I-14 e I-15) siano dedicate specifiche disposizioni potrebbe indurre a ritenere che sfuggano alle categorie tipiche di competenze. Per di più, la collocazione delle dette disposizioni in una posizione intermedia tra quelle dedicate alle competenze concorrenti e quelle relative alle competenze di sostegno rafforzerebbe l'idea che si tratti di competenze separate e distinte<sup>59</sup>. Sembra però preferibile attenersi alla regola generale posta dall'art. I-14, 1 (ex art. I-13, 1), che, come si è visto, riconduce le competenze residuali nell'ambito delle competenze concorrenti e ritenere che anche quelle di cui agli artt. I-15 e I-16 siano forme di competenze concorrenti, sia pur atipiche.

Il progetto di Costituzione, nell'attribuire all'Unione competenze in settori, quali questi ultimi, tradizionalmente riservati agli Stati, è chiaramente improntata ad un'estrema prudenza. La reale consistenza dei poteri attribuiti all'Unione non può peraltro essere colta appieno se non attraverso una lettura sistematica e coordinata delle norme in esame con quelle contenute nella Parte III, nelle quali, come si vedrà, il livello di prudenza risulta essere assai inferiore<sup>60</sup>.

#### *e) Competenze statali-residuali*

L'art. I-11, 2 (ex art. I-9, 2), infine, precisa che "Qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nella Costituzione appartiene agli Stati membri". Quest'ultima affermazione, sotto un certo profilo superflua, in quanto insita nello stesso principio delle competenze di attribuzione, sotto altro profilo risulta utile in quanto vale a mettere in luce come agli Stati spetti una competenza residuale, secondo il meccanismo tipico degli ordinamenti di tipo federale (v. *infra* par. II.4).

#### *f) Clausola di flessibilità*

Una clausola di flessibilità, sulla falsariga di quella attualmente prevista dall'art. 308 Tr. Ce, è stata introdotta nel Trattato-Costituzione, onde evitare che il principio di attribuzione renda eccessivamente rigido il sistema delle competenze (art. I-18, ex art. I-17). L'esperienza ha

consigliato però di introdurre una serie di cautele, sì da evitare che il ricorso al nuovo istituto possa determinare, come nel passato, l'eccessiva estensione delle competenze europee.

La clausola consente al Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo, di adottare le "misure appropriate" nel caso in cui un'azione dell'Unione, per la quale la Costituzione non abbia previsto i poteri richiesti, appaia necessaria "nel quadro delle politiche definite dalla parte III, per realizzare uno degli obiettivi di cui alla Costituzione" e non, come nel passato, per raggiungere, genericamente, "nel funzionamento del mercato comune, uno degli scopi della Comunità"<sup>61</sup>.

Sotto il profilo procedurale, è da notare come risulti valorizzato il ruolo del Parlamento europeo del quale è richiesta la "previa approvazione", rispetto all'attuale art. 308 che si limita a richiederne la consultazione.

Mentre appare pleonastica l'espressa esclusione della possibilità che le misure fondate sulla base della clausola comportino "un'armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri nei casi in cui la Costituzione la esclude" (art. I-18, 3, ex art. I-17, 3), importante è la precisazione contenuta nell'art. I-18, 2 (ex art. I-17, 2), secondo cui il ricorso alla clausola di flessibilità implica l'attivazione da parte della Commissione della procedura di controllo e allarme preventivo dei Parlamenti nazionali sul rispetto del principio di sussidiarietà.

Ma non sono tanto la definizione più stringente dei presupposti e l'aggravio procedurale introdotto dalla nuova formulazione rispetto all'attuale art. 308 Tr. Ce che prevedibilmente ridurranno le possibilità di utilizzo di questo strumento, quanto piuttosto la circostanza che il Trattato-Costituzione provvede a dotare l'azione dell'Unione di nuove basi giuridiche in un'ampia serie di settori, rendendo così superfluo il ricorso alla clausola di flessibilità<sup>62</sup>. L'analisi più dettagliata delle competenze dell'Unione, infatti, fa emergere con chiarezza l'enorme ampiezza delle stesse, rafforzando la considerazione iniziale sull'irriducibilità della Costituzione europea a una mera costituzione "bilancio". Se, infatti, l'area delle competenze esclusive è relativamente ristretta, assai vasta è l'area delle competenze concorrenti, nella quale sono ricomprese materie dalla portata

estremamente ampia; ampiezza, tra l'altro, destinata prevedibilmente ad aumentare laddove la competenza concorrente finisse per giustificare nella pratica l'erosione delle competenze statali, come si può ipotizzare sulla base di un parallelismo con l'esperienza tedesca, autorizzato dall'analogia delle formule di "concorrenza" adottate nei due ordinamenti.

Le competenze concorrenti "atipiche" di cui agli artt. I-15 e I-16 (ex artt. I-14 e I-15), inoltre, per quanto, come si è visto, circondate di cautele, costituiscono una potenziale fonte di ampliamento quantitativo e qualitativo delle attuali competenze, tale da riverberarsi sulla definizione della natura stessa dell'Unione. Le cautele, peraltro, a ben vedere, sono in parte smentite dall'incisività degli strumenti che concretamente le disposizioni della Parte III mettono a disposizione per l'attuazione di tali competenze (v., ad es. artt. III-172; III-203-208, v. *infra*, par. II.3).

L' "omogeneizzazione" delle materie del secondo e terzo pilastro con quelle già del primo, dunque, non si risolve in una mera modifica di ordine formale; specie ove le potenzialità di cui si è detto avessero modo di svilupparsi, infatti, l'ambito delle competenze europee verrebbe ad assumere una dimensione tale da consentire, almeno sotto questo profilo, una pressoché totale assimilazione dell'ordinamento dell'Unione a quelli di tipo statale.

### *II. 3. Sistema delle competenze e sistema delle fonti del diritto*

L'analisi del sistema delle competenze, peraltro, non risulta completo senza il contestuale esame del sistema delle fonti del diritto predisposto per l'esercizio delle stesse. E' questo, invero, uno degli aspetti meno chiari del Trattato-Costituzione, nonostante si tratti di profilo di primaria importanza. E' infatti evidente come la distinzione tra le varie categorie di competenze, in particolare tra competenze esclusive e concorrenti rischi di essere vanificata dall'utilizzo indiscriminato di fonti del diritto.

Secondo la logica che sembra sottesa alle norme relative alle categorie di competenze del Titolo III della Parte I della Costituzione, nelle materie di competenza esclusiva la regola parrebbe dover

essere quella del ricorso alla legge europea, dal momento che la legge quadro europea postula un intervento integrativo di altri strumenti normativi, inevitabilmente statali, mentre l'intervento del legislatore statale, nell'ambito di questa categoria di competenze, è ammesso solo laddove autorizzato espressamente; autorizzazione che risulta chiaramente configurata come un'eccezione.

Quanto alla competenza concorrente, invece, niente esclude che le istituzioni adottino leggi quadro europee. Nonostante il modello di concorrenza adottato dalla Costituzione non consista, come si è visto, in una condivisione del potere legislativo tra ordinamento europeo e ordinamenti nazionali, non è escluso che negli spazi lasciati liberi dalla legislazione europea gli Stati intervengano, senza bisogno di alcuna autorizzazione. Questa, anzi, potrebbe essere la regola, onde evitare il rischio di un'eccessiva compressione delle competenze statali.

La regola generale posta dall'art. I-38, I (ex art. I-37, 1), invece, è quella per cui "Qualora la Costituzione non preveda il tipo di atto da adottare, le istituzioni lo decidono di volta in volta, nel rispetto delle procedure applicabili e del principio di proporzionalità di cui all'art. I-11". La disposizione sembra così sancire l'indifferenza del tipo di atto adottato rispetto al tipo di competenza esercitata.

La questione è inoltre grandemente complicata dalla circostanza che la Costituzione, specie nella Parte III, è ricchissima di disposizioni specifiche che prescrivono per ciascuna materia e addirittura porzione di materia l'adozione di uno o più specifici tipi di atti. Diventa così difficilissimo, se non impossibile, enucleare principi di portata generale in ordine alla corrispondenza tra tipo di competenza e tipo di fonte.

Quanto alla competenza esclusiva, ad esempio, in materia di "politica monetaria per gli Stati la cui moneta è l'euro", l'art. III-191, ex art III-83 precisa che "la legge o legge quadro europea stabilisce le misure necessarie per l'utilizzo dell'euro come moneta unica", contravvenendo quindi a quella che si era ipotizzato potesse essere la regola generale, cioè il ricorso nelle materie di competenza esclusiva alla sola legge europea, ad esclusione della legge quadro.

Così pure l'art. III-174 (ex art. III-66) prevede che sia la legge quadro europea a eliminare distorsioni delle condizioni di concorrenza sul mercato interno, nonostante la definizione delle regole di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno rientri tra le competenze esclusive dell'Unione<sup>63</sup>.

Quanto alla competenza concorrente, ad esempio, in materia di spazio di libertà, sicurezza e giustizia, l'art. I-42 (ex art. I-41) prevede l'adozione di leggi europee o leggi quadro europee: alla legge o alla legge quadro è affidata la cooperazione giudiziaria in materia penale (art. III-270, 1, ex art. III-171, 1), nonché la cooperazione di polizia (art. III-275, 2 e 3, ex art. III-176). Analogamente, in materia di agricoltura e pesca, l'organizzazione comune dei mercati agricoli è stabilita dalla legge o dalla legge quadro (art. III-231, 2, ex art. III-127, 2); in materia di trasporti è alla legge o alla legge quadro che è affidato il perseguimento degli obiettivi previsti dalla Costituzione, nel quadro di una politica comune (art. III-236, 2, ex art. III-134); ancora, alla legge o alla legge quadro spetta determinare gli "orientamenti" in materia di reti transeuropee (art. III- 247, 2, ex art. III-145).

Solo in qualche caso è previsto che sia la legge quadro a stabilire, ad esempio, "norme minime" "per facilitare il riconoscimento reciproco delle sentenze e delle decisioni giudiziarie e la cooperazione di polizia o giudiziaria nelle materie penali aventi dimensione transnazionale" (art. 270, 2, ex art. III-171, 2) e "relative alla definizione dei reati e delle sanzioni in sfere di criminalità particolarmente grave che presentano una dimensione transnazionale ... " (art. III- 271, 1, ex art. III-172, 1).

Certamente, comunque, la Costituzione non ha inteso fare della legge quadro lo strumento tipico per l'esercizio delle competenze concorrenti; nella larghissima maggioranza dei casi, infatti, le norme specifiche della Parte III affidano alla discrezionalità delle istituzioni la scelta tra il ricorso alla legge o alla legge quadro.

Il discorso si fa poi ancor più delicato con riferimento alle competenze concorrenti "atipiche", di cui agli artt. I-15 e I-16 (ex artt. I-14 e I-15). E' infatti evidente che in materie come le politiche

economiche o la politica estera e di sicurezza comune, determinare la misura del superamento della tradizionale competenza statale è di primario rilievo.

Il “coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri”, per il quale, a norma dell’art. I-15, 1 (ex art. I-14), l’Unione può adottare “indirizzi di massima”, è affidato a raccomandazioni (art. III-179, ex art. III-71) o, nel caso si debba far fronte a particolari difficoltà (art. III-180, ex art. III-72) (es. nell’approvvigionamento di determinati prodotti o per calamità naturali o circostanze eccezionali che coinvolgano uno Stato membro), a decisioni europee.

E’ inoltre posta una serie di divieti, quale quello di facilitazioni creditizie da parte della Banca centrale europea o delle banche centrali nazionali (art. III-181, ex art. III-73) e di accesso privilegiato alle istituzioni finanziarie a istituzioni, organi o agenzie dell’Unione, alle amministrazioni statali, agli enti regionali, locali o altri enti pubblici, ad altri organismi di diritto pubblico o a imprese pubbliche degli Stati membri (art. III-182, ex art. III-74); le definizioni necessarie per l’applicazione di tali divieti sono affidate a regolamenti europei o a decisioni (art. III-183, ex art. III-74, 2).

La Costituzione è dunque assai cauta in questa materia, privilegiando il ricorso ad atti privi di effetti vincolanti, come le raccomandazioni, ammettendo l’uso di strumenti normativi “obbligatori” (*rectius*: vincolanti), pur se non legislativi, solo in circostanze limitate.

In materia di politica dell’occupazione degli Stati membri, l’Unione è innanzitutto competente a adottare “orientamenti”, che possono tradursi in raccomandazioni rivolte agli Stati (art. III-206, ex art. III-100); può anche “stabilire azioni di incentivazione dirette a promuovere la cooperazione tra Stati membri e a sostenere i loro interventi nel settore dell’occupazione” mediante l’adozione di leggi o leggi quadro europee (art. III-207, 1, ex art. III-101, 1), pur essendo escluso che queste possano comportare l’armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri (art. III-207, 2, ex art. III-101, 2). Nell’ambito di questa materia la competenza dell’Unione è dunque dotata di strumenti più incisivi.

L'attuazione della politica estera e di sicurezza comune è affidata a decisioni europee (art. I-40, ex art. I-39; artt. III-293, 294, 295, 297, 298, 300, ex artt. III-194, 195, 196, 198, 199, 201), con espressa esclusione di leggi e leggi quadro europee (art. I-40, 6, ex art. I-39, 7); anche per l'attuazione della politica di difesa comune è previsto il ricorso alla decisione (art. I-41, ex art. I-40), atto normativo non legislativo, ma pur sempre vincolante.

I poteri di cui è dotata l'Unione nel settore dell'azione esterna sono dunque piuttosto incisivi, come conferma la circostanza che l'art. III-308 (ex art. III-209) si preoccupi di scongiurare il rischio di sovrapposizione tra questa e le altre categorie di competenze<sup>64</sup>.

L'esclusione in queste materie di competenza "atipica" del ricorso allo strumento normativo della legge e della legge quadro non vale a indicare poteri "attenuati" dell'Unione; anche nell'ambito della competenza esclusiva e di quella concorrente "tipica" non mancano materie nelle quali le disposizioni specifiche della Parte III indicano come strumento normativo la decisione europea, atto non legislativo, ma comunque giuridicamente vincolante. Ad esempio, in relazione alla politica monetaria per gli Stati la cui moneta è l'euro, l'art. III-196 (ex art. III-90) stabilisce che "Per garantire la posizione dell'euro nel sistema monetario internazionale, il Consiglio dei ministri ... adotta una decisione europea ..."

L'esame analitico delle disposizioni della Parte III, dunque, da un lato, vale a ridimensionare il principio "di libertà" di cui all'art. I-38, 1 (ex art. I-37, 1), dal momento che risulta evidente come la discrezionalità delle istituzioni europee nella scelta dell'atto da adottare sia assai ridotta, fatta eccezione per quei casi di competenza esclusiva o concorrente in cui la Costituzione lascia l'alternativa, da valutarsi sulla base del principio di proporzionalità, tra il ricorso alla legge o alla legge-quadro.

D'altro canto, non emerge alcuna corrispondenza tra tipo di competenza e tipo di atto, se non una generica tendenza, non priva però, come si è visto, di eccezioni, a affidare le competenze esclusive e concorrenti tipiche all'atto legislativo e quelle concorrenti "atipiche" ad atti non legislativi.

Ma la stessa differenza tra atti legislativi e atti non legislativi, pur inserita formalmente nella Costituzione al fine di riordinare il sistema delle fonti, in particolare distinguendo tra attività legislativa e attività esecutiva, invero, appare sfumata. Non solo perché entrambi i tipi di atto producono effetti vincolanti, ma anche perché il concetto stesso di atto esecutivo, non rapportato all'attuazione-esecuzione di un atto legislativo, ma rapportato esclusivamente alla Costituzione, a ben vedere, risulta non diverso da quello di atto legislativo, anch'esso tenuto a rapportarsi (quanto a fini e a poteri) alla Costituzione.

Del resto, a sfumare la distinzione tra atti legislativi e atti esecutivi sta la stessa previsione dell'obbligo di motivazione per tutti gli "atti giuridici"<sup>65</sup> di cui all'art. I-38, 2 (ex art. I- 37, 2); nella Costituzione europea è dunque sancita la fine del principio tradizionale, che con l'avvento delle Costituzioni rigide non ha invero più ragione di essere, della legge libera nel fine.

E', infine, interessante notare come l'uso indiscriminato dei medesimi strumenti giuridici in relazione alle competenze esclusive e concorrenti tipiche, già esercitate a livello comunitario, e per l'esercizio di quelle "atipiche", per l'innanzi affidate al metodo intergovernativo, valga ad ampliare concretamente la sfera delle competenze europee più di quanto l'abolizione dei pilastri, presentata in genere come mera operazione formale, potesse far intendere.

#### *II. 4. Sistema delle competenze e natura dell'Unione europea*

Se riguardato alla stregua del mandato di Laeken, è innegabile che il lavoro della Convenzione abbia dato buoni frutti. Se l'obiettivo era quello, cioè, di dotare il sistema delle competenze di chiarezza e trasparenza, il risultato non delude le aspettative: il sistema appare ora, nel complesso, ben delineato e il Trattato-Costituzione può costituire un testo di riferimento anche per l'interprete non specializzato, vale a dire per il cittadino europeo<sup>66</sup>.

Non mancano, però, come si è puntualmente cercato di evidenziare, profili di incertezza e possibili cause di problemi interpretativi.

Il principio di attribuzione, innanzitutto, non appare così netto come lo si sarebbe voluto.

Quanto alle competenze esclusive, infatti, nonostante l'evidente sforzo di delimitarne al meglio l'area, l'utilizzo di formule quanto mai ampie per l'indicazione dei settori e addirittura il ricorso al criterio funzionale (con il riferimento alle "regole di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno") che si sarebbe voluto abbandonare, finiscono per rendere la delimitazione non così precisa e puntuale<sup>67</sup>.

Il principio di attribuzione, inoltre, non opera a dovere nell'ambito delle competenze concorrenti, che sfuggono a un'elencazione tassativa.

Né si possono sottovalutare le potenzialità espansive delle competenze europee insite nella clausola di flessibilità di cui all'art. I-18 (ex art. I-17), strumento potenzialmente idoneo, nonostante le cautele di cui è stato circondato, a minare il principio di attribuzione; le stesse considerazioni possono riproporsi in ordine al principio di sussidiarietà, destinato anch'esso, come si è visto, a operare come una sorta di clausola di flessibilità.

Ma non sono tanto gli aspetti qui sommariamente e esemplificativamente ricordati a lasciare perplessi. Il sistema, come si è detto, nel suo complesso, appare dotato di chiarezza, trasparenza e garanzie sufficienti; la Convenzione ha però mancato l'occasione di approfittare del compito affidatole di ridefinire le competenze per fornire indicazioni utili alla definizione, anche se solo in prospettiva, della natura dell'Unione. Come si è premesso, infatti, il profilo della ripartizione delle competenze tra diversi livelli di governo è centrale in ogni forma di Stato; il Trattato-Costituzione avrebbe dunque, in particolare, potuto profilare un assetto da Stato federale, o pre-federale. Sotto questo profilo, invece, il risultato è mancato e l'occasione è andata perduta.

Se pure il Presidente della Convenzione Giscard d'Estaing ha parlato delle competenze esclusive come "cuore federale" dell'Unione<sup>68</sup>, in realtà il sistema delle competenze delineato dal Trattato-Costituzione non risponde al modello evocato, in cui lo Stato federale detiene la "borsa" e la "spada"<sup>69</sup>. L'Unione detiene invece, come si è visto, competenze esclusive "per definire le regole di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno", nel settore della politica monetaria,

ma solo per gli Stati membri che hanno adottato l'euro; della politica commerciale comune; dell'unione doganale, della conservazione delle risorse biologiche del mare nel quadro della politica comune della pesca. A parte quest'ultima competenza, di rilevanza evidentemente ridotta, le altre competenze sono molto limitatamente riconducibili alla "borsa" (sfugge alla competenza europea soprattutto il potere tributario, presupposto indispensabile di ogni altro intervento<sup>70</sup>), così come nessun potere esclusivo è riconosciuto all'Unione relativamente alla "spada", vale a dire in materia di politica estera e di difesa<sup>71</sup>.

Il capitolo sulle competenze è, del resto, sotto questo profilo, in sintonia con l'impianto generale del Trattato-Costituzione che, quantomai cauto nella direzione della configurazione dell'Unione come ordinamento di tipo federale, è ancora ampiamente improntato alla cooperazione intergovernativa, come dimostra il riferimento al principio del rispetto dell'identità nazionale degli Stati membri (art. I-5, 1). Dal confronto tra le successive stesure del progetto risulta chiaro come abbia prevalso in sede di Convenzione la volontà di procedere con cautela, evitando di anticipare obiettivi ancora prematuri. Si è visto come, già nell'art. I-1 il riferimento al "modello federale" relativamente all'esercizio delle competenze abbia ceduto il posto al riferimento al "modello comunitario"<sup>72</sup>.

Nonostante la cautela del progetto, è tuttavia possibile vedere nel Trattato-Costituzione una forma di "federalismo *in itinere*" o "federalismo europeo".

Un indice di una struttura federale dell'Unione potrebbe esser visto nell'attribuzione alla stessa di personalità giuridica; si tratta peraltro di una soluzione praticamente obbligata conseguente all'abolizione dei pilastri e alla quale non deve essere attribuito un valore politico oltre le intenzioni.

Per quanto riguarda il profilo delle competenze, un tratto caratteristico del modello federale può essere visto nello stesso principio di attribuzione, che potrebbe essere inteso "non tanto come conseguenza del carattere specializzato dell'Unione, quanto piuttosto come criterio di ripartizione delle competenze all'interno di un ordinamento generale (simile a una federazione) tra centro e periferia"<sup>73</sup>. Il principio di attribuzione, infatti, "che, inteso rigidamente, dovrebbe comportare

l'inespandibilità delle competenze dell'Unione e la sua perdurante configurazione come organismo internazionale ..., ove inserito in una struttura costituzionale a più livelli, assumerebbe il valore di criterio interno di ripartizione della competenza, suscettibile di allargarsi, grazie alla clausola di flessibilità od al principio dei poteri impliciti<sup>74</sup>. L'abbandono dell'ottica funzionalista ha dato luogo, in altri termini, com'è stato osservato, ad una ripartizione assai simile ad un modello di tipo costituzionale federale<sup>75</sup>.

Altro tratto caratteristico del modello federale può essere rinvenuto nella competenza residuale degli Stati. E' noto come, pur nella difficoltà di definire i caratteri tipici dello stato federale, uno degli indici di riconoscimento di tale forma di stato consista proprio nella circostanza che la Costituzione provveda all'elencazione delle competenze dello Stato centrale, risultando per converso attribuite le competenze residue a favore degli Stati membri<sup>76</sup>.

La competenza concorrente, inoltre, che si connota per la possibilità di intervento degli Stati nella misura in cui l'Unione non ha esercitato la propria competenza o ha deciso di cessare di esercitarla, ricorda, come si è visto, la ripartizione delle competenze nel modello federale tedesco<sup>77</sup>.

Anche la clausola di flessibilità, in fondo, può esser vista come un elemento sintomatico di federalismo, costituendo una risposta all'esigenza, avvertita in tutti gli Stati composti politicamente decentrati, di dotare di qualche elasticità i limiti alle competenze dell'autorità centrale<sup>78</sup>.

Tipico del modello federale è, inoltre, il principio di supremazia del diritto dell'Unione<sup>79</sup>. L'espressa previsione del primato del diritto europeo su quello degli Stati, com'è stato osservato, "sembra voler collocare la Costituzione europea al vertice di un sistema di fonti normative del quale fanno parte – sia pur a diverso titolo – quelle europee e quelle nazionali, con definitivo tramonto di qualunque pretesa di dualismo tra gli ordinamenti"<sup>80</sup>. La prospettiva internazionalista, che la Convenzione ha voluto ribadire con frequenti riferimenti al metodo intergovernativo, sembra dunque, con riferimento a questo importante profilo, superata a favore di una prospettiva di tipo statale.

Né si può non accennare all'inclusione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nel Trattato-Costituzione. La competenza dell'Unione in materia, affermata, come si è visto, in via giurisprudenziale, trova così oggi un formale riconoscimento, ben più importante di quanto non fosse quello operato fin qui dall'art. 6 Tr. Ue<sup>81</sup>. Tra le caratteristiche dei sistemi federali individuate dalla dottrina vi è infatti anche l'uniforme tutela dei diritti concessa a tutti i cittadini<sup>82</sup>.

La costituzionalizzazione della Carta comporta, peraltro, un altro importante ordine di problemi, che emerge con evidenza laddove si osservi come tra i diritti riconosciuti e le materie attribuite alla competenza dell'Unione non vi sia un'esatta corrispondenza<sup>83</sup>. Nonostante l'art. II-111 (ex art. II-51) si preoccupi di precisare che la Carta non estende l'ambito di applicazione del diritto dell'Unione al di là delle competenze dell'Unione, né introduce competenze nuove o compiti nuovi per l'Unione, né, ancora, modifica le competenze e i compiti definiti nelle altre parti della Costituzione<sup>84</sup>, la portata giuridica di questa norma non risulta chiara. Non si comprende infatti quale possa essere il significato del riconoscimento da parte dell'Unione di diritti che riguardano materie in ordine alle quali l'Unione è sprovvista di competenza.

Non convince l'opinione secondo cui "tutte le enunciazioni contenute nella Carta che vanno al di là delle competenze dell'Unione e che non si conciliano con i caratteri e le finalità del suo diritto sono destinate a rimanere lettera morta e senza valore (se non quello morale, politico, ecc.). Esse funzioneranno se e quando (condizione sospensiva) l'Unione si arricchirà di queste competenze o assumerà connotati diversi"<sup>85</sup>. Occorre infatti considerare, tra l'altro, come molti diritti abbiano una valenza per così dire trasversale, riguardando non una specifica materia, bensì più materie o anche tutte. L'applicazione dell'art. II-111 (ex art. II-51) sarebbe oltremodo difficile laddove diverse situazioni giuridiche siano interessate in un intreccio difficilmente districabile; potrebbe non essere sempre possibile, o ragionevole, limitare l'applicazione di un diritto solo a una parte delle situazioni in questione.

La portata espansiva delle competenze dell'Unione insita nella costituzionalizzazione della Carta dei diritti pare, in definitiva, difficilmente arginabile. Ancor prima della sua proclamazione, del

resto, si era ritenuto che la Carta dei diritti potesse costituire una sorta di grimaldello, idoneo a scardinare il sistema dei pilastri, dovendosi applicare i diritti in essa riconosciuti con riferimento a tutti e tre i pilastri, anche laddove l'Unione difettesse di competenze proprie<sup>86</sup>.

Quanto, infine, alle considerazioni sopra svolte in ordine agli elementi tipici dello Stato federale, se la mancanza di competenze in ordine alla "borsa" pone realmente una seria ipotesi sulla possibilità di configurare l'ordinamento europeo come ordinamento federale, la mancanza di competenze esclusive in ordine alla "spada" può essere ridimensionata. Se infatti è vero che in materia non è attribuita alcuna competenza esclusiva, è pur vero che una competenza concorrente, sia pur atipica, è data all'Unione; competenza nella quale sono insite potenzialità notevoli, essendo dotata, come si è visto, di incisivi e significativi poteri normativi in ordine al suo esercizio.

Nonostante, dunque, il sistema delle competenze dell'Unione non sia stato costruito in funzione del modello federale, come dimostrano le considerazioni sin qui svolte, pure, l'evoluzione verso un siffatto modello sembra affermarsi, per così dire, per forza propria. Assai più rilevanti, quantitativamente e qualitativamente, delle divergenze, sono infatti le assonanze del sistema delineato nel progetto di Costituzione con le esperienze federali tradizionalmente assunte come modello.

Al di là delle intenzioni, o addirittura contro le intenzioni, degli Stati, dunque, l'integrazione europea procede nel senso dell'assunzione di forme statuali che, forse prima di quanto si possa oggi ritenere, sarà necessario razionalizzare.

---

<sup>1</sup> V. soprattutto A. Predieri, *Una legge comunitaria nello Stato prefederativo*, prefazione a M. Morisi, *L'attuazione delle direttive Ce in Italia. La legge comunitaria in Parlamento*, Milano, Giuffrè, 1992, pp. IX ss.; A. La Pergola, *Sguardo sul federalismo e i suoi dintorni*, in "Diritto e società", 1992, 491 ss.; ID., *L'Unione europea fra il mercato comune ed un moderno tipo di Confederazione. Osservazioni di un costituzionalista*, in "Rivista trimestrale di diritto e procedura civile" (1993), pp. 1 ss.

<sup>2</sup> Significative sono in tal senso alcune modifiche intervenute nel corso delle successive versioni del progetto di Trattato-Costituzione, volte a eliminare ogni esplicito riferimento al modello federale, v. *amplius infra*, par. II, 1. Da una riflessione in tal senso muove J.H.H. Weiler, *La tesi dello Stato europeo e la sua critica: uno scambio con F. Mancini*, in J.H.H. Weiler, *La Costituzione*

---

dell'Europa, a cura di F. Martines, Bologna, Il Mulino, 2003, p. 537. V. anche le considerazioni di L. Elia, *Prime osservazioni sulla forma di governo nella Costituzione per l'Europa*, in "Diritto pubblico" (2003), pp. 757 ss.

<sup>3</sup> V., ad esempio, la nota del *Praesidium* del 15 maggio 2002, avente ad oggetto "Delimitazione di competenze tra l'Unione europea e gli Stati membri. Sistema attuale, problematiche e soluzioni da esaminare", v. *infra* nota 11.

<sup>4</sup> La Dichiarazione di Laeken, *Il futuro dell'Europa*, pone tra le sfide e le riforme necessarie "una migliore ripartizione e definizione delle competenze nell'Unione europea". "... E' necessario chiarire la ripartizione delle competenze tra l'Unione e gli Stati membri, semplificarla e adeguarla alla luce delle nuove sfide che si presentano all'Unione. ... Una prima serie di quesiti che vanno posti verte sulle modalità con cui possiamo rendere più trasparente la ripartizione delle competenze. Possiamo, a tal fine, introdurre una distinzione più chiara tra tre tipi di competenze: quelle esclusive dell'Unione, quelle degli Stati membri, quelle condivise tra l'Unione e gli Stati membri? A quale livello le competenze si esercitano nella maniera più efficace? Come applicare, a tale riguardo, il principio di sussidiarietà? E non occorre chiarire che tutte le competenze che non siano attribuite all'Unione in virtù dei trattati spettano esclusivamente agli Stati membri? E quali ne sono le conseguenze?"

La successiva serie di quesiti mira a verificare, all'interno di questo quadro rinnovato, e nel rispetto dell'acquis comunitario, se non sia necessario procedere ad un riordino delle competenze. In che modo possiamo, a tal fine, prendere come filo conduttore le aspettative del cittadino? ...

Si pone infine il quesito su come assicurare che il riassetto della ripartizione delle competenze non si traduca in un ampliamento strisciante delle competenze dell'Unione, oppure in un'interferenza in settori di competenza esclusiva degli Stati membri e, laddove previsto, delle regioni. ..."

<sup>5</sup> In tal senso cfr. P. Carrozza, *Le "materie": uso delle tecniche di enumerazione materiale delle competenze e modelli di riferimento del "regionalismo di esecuzione" previsto dal nuovo Titolo V della Costituzione*, in *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo. Problemi applicativi e linee evolutive*, a cura di G.F. Ferrari - G. Parodi, Padova, Cedam, 2003, p. 91, spec. nota 34.

<sup>6</sup> Per notazioni in tal senso cfr. E. Pagano, *Il valore giuridico della Carta dei diritti fondamentali e le competenze dell'Unione*, in "Diritto pubblico comparato e europeo" (2003), p. 1728; R. Mastroianni, *Fonti, sussidiarietà ed iniziativa legislativa nel testo della Costituzione per l'Europa*, in "Diritto pubblico comparato e europeo" (2003), p. 1738.

<sup>7</sup> V. *infra*, par. II, 2 e II, 3.

<sup>8</sup> V. *infra* nota 10.

<sup>9</sup> G. Amato, *Il contesto istituzionale europeo*, in "Le istituzioni del federalismo. Regione e Governo Locale" (2004), n. 1, pp. 12 ss.

<sup>10</sup> La terminologia utilizzata è quella corrente nei documenti delle istituzioni europee (si vedano, ad esempio, la nota del *Praesidium* del 15 maggio 2002, cit., il progetto di relazione "sulla delimitazione delle competenze tra l'Unione europea e gli Stati membri" della Commissione per gli affari costituzionali del Parlamento europeo del 6 febbraio 2002). Invero, la dottrina costituzionalistica ritiene più corretto indicare con il termine "materiale" ogni criterio di ripartizione delle competenze tra diversi livelli di governo basato su di una elencazione di materie, siano queste individuate mediante l'indicazione di obiettivi, siano individuate mediante una descrizione oggettiva o naturalistica, v. P. Carrozza, *Le "materie": uso delle tecniche*, cit.

<sup>11</sup> Cfr. nota del *Praesidium* del 15 maggio 2002, cit., avente ad oggetto "Delimitazione di competenze tra l'Unione europea e gli Stati membri. Sistema attuale, problematiche e soluzioni da esaminare": "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".

<sup>12</sup> P. Carrozza, *Le "materie": uso delle tecniche*, cit., p. 76 (ma v. anche pp. 93 ss.), osserva come "ai testi costituzionali e soprattutto alle loro enumerazioni materiali si dà grandissima importanza politica in sede "stipulativa", fondativa; ma, paradossalmente, questi testi raramente mantengono nel tempo una funzione realmente ordinatrice della competenza e delle sfere d'azione di Stato ed enti decentrati".

<sup>13</sup> M. Cartabia - J.H.H. Weiler, *L'Italia in Europa. Profili istituzionali e costituzionali*, Bologna, Il Mulino, 2000, pp. 100-101.

<sup>14</sup> M. Cartabia - J.H.H. Weiler, *L'Italia in Europa*, cit., pp. 101 ss., parlano di "rivoluzione costituzionale silenziosa" e di "collasso del principio di attribuzione delle competenze quale garanzia costituzionale nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea".

<sup>15</sup> J.H.H. Weiler, *La Costituzione dell'Europa*, cit., pp. 85 ss., individua quattro strumenti di mutamento: 1) "estensione", v. *infra* nota 19; 2) "assorbimento", che si verifica "quando, nel corso dell'esercizio di competenze materiali regolarmente attribuite alla Comunità, gli organi legislativi comunitari, spesso in maniera non intenzionale, intervengono in aree di competenza degli Stati, esorbitando dalle competenze esplicitamente attribuite alla Comunità"; 3) "incorporazione", termine "mutuato dalla storia costituzionale e giuridica del federalismo americano, dove denota il processo attraverso cui il *Bill of Rights* federale, inizialmente ritenuto esclusivamente applicabile ai provvedimenti del governo federale, è stato esteso, attraverso il XIV Emendamento, ai provvedimenti adottati dagli Stati membri"; 4) "espansione", nell'ipotesi in cui la normativa comunitaria oltrepassa i limiti di competenza della Comunità.

<sup>16</sup> J.H.H. Weiler, *La Costituzione dell'Europa*, cit., p. 96.

<sup>17</sup> Cfr. G. Strozzi, *Diritto dell'Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2001, p. 45. Sul ruolo della Corte di Giustizia nell'espansione del diritto comunitario v. M.P. Chiti, *I signori del diritto comunitario: la Corte di Giustizia e lo sviluppo del diritto amministrativo europeo*, in "Rivista trimestrale di diritto pubblico" (1991), pp. 796 ss.

<sup>18</sup> Tale teoria ha trovato applicazione, ad esempio, in materia di esercizio delle competenze esterne della Comunità o per giustificare la creazione dei comitati di gestione e di regolamentazione, v., ad esempio, *AETR* del 31 marzo 1971, causa 22/70; *Kramer* del 14 luglio 1976, cause riunite 3, 4 e 6/76; *Massey-Ferguson* del 12 luglio 1973, causa 8/73; *Koster* del 17 dicembre 1970, causa 25/70.

<sup>19</sup> In proposito J.H.H. Weiler, *La Costituzione dell'Europa*, cit., come anticipato, parla di "estensione", per indicare il fenomeno del mutamento dell'area delle competenze esclusive con i diritti fondamentali.

<sup>20</sup> In argomento, sia consentito il rinvio a L. Azzena, *L'integrazione attraverso i diritti. Dal cittadino italiano al cittadino europeo*, Torino, Giappichelli, 1998.

<sup>21</sup> Sulla problematica v. L. Azzena, *Le forme di rilevanza della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *La difficile costituzione europea*, a cura di U. De Siervo, Bologna, Il Mulino, 2001, pp. 249 ss. Per una rassegna e un commento sulle prime pronunce di giudici comunitari che hanno fatto riferimento alle norme della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea si rinvia al contributo di F. Monceri, in questo volume.

<sup>22</sup> Sulla nozione di diritto transnazionale v. A. Pizzorusso, *Sistemi giuridici comparati*, Milano, Giuffrè, 1998, spec. p. 288.

<sup>23</sup> Sulle prospettive della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea emerse dal progetto di Costituzione elaborato dalla Convenzione v. intervento di F. Monceri, in questo volume.

<sup>24</sup> La terminologia qui utilizzata è quella ricorrente nei documenti delle istituzioni dell'Unione europea. Il primo riferimento, nel Trattato Ce, alle competenze esclusive appare nell'art. 5 introdotto dal Trattato di Maastricht; poi nell'art. 11 introdotto dal Trattato di Amsterdam; mentre alcune disposizioni dell'Atto unico europeo e del Trattato di Maastricht enunciano espressamente che gli Stati membri hanno una competenza concorrente con quella della Comunità, v., ad esempio,

---

gli artt. 164 (in materia di ricerca e sviluppo tecnologico), 176 (in materia di ambiente) e 177 (in materia di cooperazione allo sviluppo) Tr. Ce. Cfr. G. Gaja, *Introduzione al diritto comunitario*, Bari, Laterza, IV ed., 2000, pp. 87 ss.

Per la descrizione dell'attuale sistema di ripartizione di competenze tra l'Unione europea e gli Stati membri si veda la nota inviata dal *Praesidium* alla Convenzione il 28 marzo 2002, come sviluppata e sostituita dalla nota del 15 maggio 2002, cit.

<sup>25</sup> La Corte comunitaria, invero, ha affermato il carattere esclusivo della competenza soltanto per la politica commerciale e per la pesca. Per la prima affermazione di una competenza esclusiva della Comunità si veda la sentenza *Donckerwolke* del 15 dicembre 1976, causa 41/76.

<sup>26</sup> G. Gaja, *Introduzione*, cit., p. 89.

<sup>27</sup> V. *supra*, nota 24.

<sup>28</sup> Cfr. F. Pizzetti, *I nuovi elementi "unificanti" del sistema italiano: il "posto" della Costituzione e delle leggi costituzionali ed il "ruolo" dei vincoli comunitari e degli obblighi internazionali dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org); ID., *L'evoluzione del sistema italiano fra "prove tecniche di governance" e nuovi elementi unificanti. Le interconnessioni con la riforma dell'Unione europea*, relazione al Convegno "La funzione normativa di Comuni, Province e Città metropolitane nel nuovo sistema costituzionale", Trapani, 3-4 maggio 2002, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org).

<sup>29</sup> P. Syrpis, *Legitimising European Governance: Taking Subsidiarity Seriously within the Open Method of Coordination*, EUI Working Paper, Law, n. 2002/10.

<sup>30</sup> G. Strozzi, *Diritto dell'Unione*, cit., p. 48.

<sup>31</sup> G. Strozzi, *Diritto dell'Unione*, cit., p. 50. J.H.H. Weiler, *L'Unione e gli Stati membri: competenze e sovranità*, in "Quaderni costituzionali" (2000), pp. 5 ss. riconduce il fenomeno indicato alla tensione tra prospettiva *funzionale* e prospettiva *essenzialista*, ovvero, meglio tra due fini diversi: l'*efficienza* e l'*identità*.

<sup>32</sup> M. Cartabia - J.H.H. Weiler, *L'Italia in Europa*, cit., pp. 99 ss., sottolineano come lo stesso art. 5 Tr. Ce esprima due impostazioni tra loro inconciliabili, quella "funzionale", secondo cui la divisione delle materie deve mirare ad allocare ogni materia al livello di governo più efficiente, più razionale, più appropriato, espressa nel principio di sussidiarietà di cui ai commi 2 e 3, e quella "essenzialista", secondo cui la delimitazione delle competenze è espressione di valori "inviolabili" o di "confini fondamentali", espressa nel comma 1 ("La Comunità agisce nei limiti delle competenze che le sono conferite e degli obiettivi che le sono assegnati dal presente trattato").

Per un'osservazione in tal senso con riferimento al principio di sussidiarietà come delineato nel progetto di Trattato-Costituzione v. C. Panzera, *Il doppio volto della sussidiarietà*, in "Quaderni costituzionali" (2003), p. 851.

<sup>33</sup> A. Manzella, *La ripartizione di competenze tra Unione europea e Stati membri*, in "Quaderni costituzionali" (2000), pp. 531 ss.

<sup>34</sup> Del resto, la dottrina, già all'indomani del Trattato di Maastricht, aveva previsto che il principio di sussidiarietà avrebbe rivelato una forza centripeta che "nessuna formulazione testuale, per quanto congegnata in termini tali da orientare apparentemente l'interpretazione del principio in senso opposto è, di per sé, in grado di smentire ...", P. Caretti, *Il principio di sussidiarietà e i suoi riflessi sul piano dell'ordinamento comunitario e sul piano dell'ordinamento nazionale*, in "Quaderni costituzionali" (1993), p. 7 ss.

<sup>35</sup> Cfr. G. Tesaro, *Diritto comunitario*, Padova, Cedam, 1995, p. 76; C. Curti Gialdino, *Introduzione generale*, in *Una Costituzione per l'Europa. Progetto di Trattato*, a cura del Cide, Centro nazionale di informazione e documentazione europea, Milano, Giuffrè, 2003, p. 43.

<sup>36</sup> G. Strozzi, *Diritto dell'Unione*, cit., p. 54. Sull'utilizzo giudiziario del principio di proporzionalità sia consentito il rinvio a L. Azzena, *L'integrazione attraverso i diritti*, cit., pp. 120 ss.

<sup>37</sup> "Ispirata dalla volontà dei cittadini e degli Stati d'Europa di costruire un futuro comune, la presente Costituzione istituisce l'Unione europea, alla quale gli Stati membri attribuiscono

---

competenze per conseguire i loro obiettivi comuni. L'Unione coordina le politiche degli Stati membri dirette al conseguimento di tali obiettivi ed esercita sulla base del modello comunitario le competenze che essi le attribuiscono" (art. I-1.1).

<sup>38</sup> C. Curti Gialdino, *Introduzione generale*, cit., p. 25.

<sup>39</sup> A. Anzon, *La delimitazione delle competenze dell'Unione europea*, in "Diritto pubblico" (2003), pp. 787 ss.; anche in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it).

<sup>40</sup> A. Anzon, *La delimitazione*, cit., p. 793.

<sup>41</sup> Si vedano, ad esempio, i timori di C. Panzera, *Il doppio volto*, cit., pp. 849 ss., in ordine alla potenziale forza espansiva delle competenze dell'Unione.

<sup>42</sup> Sul problema della sopravvivenza di tale clausola a seguito della riforma v. A. Barbera, *Chi è il custode dell'interesse nazionale?*, in "Quaderni costituzionali" (2001), pp. 345 ss.; R. Bin, *L'interesse nazionale*, in "Le Regioni" (2001), n. 6; ID., *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza nazionale*, in "Le Regioni", fascicolo monografico dedicato alla riforma (2002). Cfr. anche Corte cost., sent. 303/2003. Nel progetto di riforma costituzionale attualmente all'esame delle Camere, peraltro, è prevista la reintroduzione della clausola dell'interesse nazionale.

<sup>43</sup> F. Pizzetti, *Le competenze*, in "Quaderni costituzionali" (2003), p. 394.

<sup>44</sup> Sul ruolo dei Parlamenti nazionali come delineato nel progetto elaborato dalla Convenzione v. intervento di F. Monceri, in questo volume. Per una valutazione critica v. R. Mastroianni, *Fonti, sussidiarietà ed iniziativa legislativa*, cit., pp. 1743 ss.

<sup>45</sup> Muovendo da questa constatazione, forse sarebbe stato preferibile accogliere la proposta, da tempo avanzata in dottrina, di affidare il controllo sul corretto operare della sussidiarietà ad un organo da istituirsi *ad hoc*: un Consiglio costituzionale europeo, formato da giudici costituzionali degli Stati membri e presieduto dal Presidente della Corte di Giustizia, che potrebbe essere adito dalla Commissione, dal Consiglio, da ogni Stato membro dal Parlamento europeo a maggioranza dei suoi membri e, magari, dai Parlamenti nazionali, J.H.H. Weiler, *L'Unione e gli Stati membri*, cit., p. 12. *Contra*: F. Petrangeli, *Sussidiarietà e parlamenti nazionali: evitare la confusione istituzionale*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), secondo cui "questa misura non aumenterebbe il grado di democraticità del sistema, ma solo la confusione istituzionale". Secondo questo autore, inoltre, la parlamentarizzazione del sistema sarebbe solo illusoria laddove al rafforzamento del ruolo dei Parlamenti nazionali non si accompagnasse un rafforzamento del ruolo del Parlamento europeo.

<sup>46</sup> R. Mastroianni, *Fonti, sussidiarietà ed iniziativa legislativa*, cit., p. 1744; G. Strozzi, *Diritto dell'Unione*, cit., p. 52.

<sup>47</sup> Il principio, elaborato dalla Corte di Giustizia a partire dalla sentenza *Costa/Enel*, del 15 luglio 1964, causa 6/64, è stato poi accolto anche dalla Corte costituzionale. Sul processo di affermazione del principio cfr. M. Cartabia - J.H.H. Weiler, *L'Italia in Europa*, cit., pp. 75 ss., pp. 164 ss.; A. La Pergola, *Il giudice costituzionale italiano di fronte al primato e all'effetto diretto del diritto comunitario: note su un incontro di studio*, in "Giurisprudenza costituzionale" (2003), pp. 2419 ss.

<sup>48</sup> Per un'osservazione in tal senso v. P. Passaglia, *Il progetto di Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa*, in *L'attuazione della Costituzione. Recenti riforme e ipotesi di revisione*, a cura di S. Panizza - R. Romboli, II ed., Pisa, Plus, 2004, p. 306, il quale peraltro rinvia "una certa mitigazione del primato del diritto comunitario, e dei conseguenti vincoli che ne derivano a carico degli Stati ... nel Progetto, laddove si afferma l'impegno dell'Unione a rispettare «l'identità nazionale degli Stati membri legata alla loro struttura fondamentale, politica e costituzionale» (art. 5, par. 1) e, soprattutto, laddove si riconosce esplicitamente il principio di leale cooperazione (anch'esso di origine essenzialmente giurisprudenziale), secondo cui «l'Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dalla Costituzione» (art. 5, par. 2, primo comma)".

<sup>49</sup> Cfr. A. Anzon, *La delimitazione*, cit., p. 795.

---

<sup>50</sup> Secondo la proposta citata, infatti, il Parlamento europeo ritiene che, nel settore delle competenze concorrenti, “la norma comunitaria debba fissare gli orientamenti, i principi generali e gli obiettivi, mentre gli Stati membri debbano essere incaricati del suo recepimento dettagliato nell’ordinamento giuridico interno, in conformità con i principi di sussidiarietà e di proporzionalità” e che “gli Stati membri debbano conservare la capacità di legiferare qualora l’Unione non abbia ancora esercitato le sue prerogative”.

<sup>51</sup> C. Tomuschat, *Il federalismo tedesco*, in *Quale dei tanti federalismi?*, a cura di A. Pace, Padova, Cedam, 1997, p. 186.

<sup>52</sup> C. Pinelli, *Appunto sulla delimitazione di competenze UE/Stati membri e sugli “strumenti” (o fonti del diritto europeo)*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it).

<sup>53</sup> In questo senso F. Pizzetti, *Le competenze*, cit., p. 59; C. Curti Gialdino, *Introduzione generale*, cit., p. 43; R. Mastroianni, *Fonti, sussidiarietà ed iniziativa legislativa*, cit., p. 1743.

<sup>54</sup> Per un’osservazione in tal senso cfr. P. Passaglia, *Il progetto di Trattato*, cit.

<sup>55</sup> In tal senso C. Curti Gialdino, *Introduzione*, cit., p. 44. In proposito A. Anzon, *La delimitazione*, cit., p. 796, parla di una forma di competenza concorrente “attenuata”; e rileva l’incongruenza della previsione di forme di competenza concorrente atipiche proprio laddove si vorrebbe invece far chiarezza e semplificare, tanto più che le competenze atipiche indicate avrebbero potuto forse bene anche essere ascritte alle competenze di sostegno.

<sup>56</sup> F. Pizzetti, *Le competenze dell’Unione*, in *Una Costituzione per l’Europa. Dalla Convenzione europea alla Conferenza intergovernativa*, a cura di F. Bassanini – G. Tiberi, Bologna, Il Mulino, 2003, p. 62; A. Anzon, *La delimitazione*, cit., p. 797.

<sup>57</sup> A conferma della diversità di regime cui ancora sono sottoposte le competenze già rientranti nel secondo pilastro rispetto a quelle già rientranti nel primo, si veda l’art. III-376, 1 (ex art. III-282), che esclude espressamente dal sindacato della Corte di Giustizia gli artt. I-40 e I-41, le disposizioni del titolo V, capo II relative alla politica estera e di sicurezza comune e l’art. III-293 per quanto riguarda la politica estera e di sicurezza comune, v. E. Pagano, *Il valore giuridico*, cit., p. 1728.

<sup>58</sup> V. anche F. Pizzetti, *Le competenze*, cit., p. 395.

<sup>59</sup> C. Curti Gialdino, *Introduzione*, cit., pp. 44-45.

<sup>60</sup> V. *infra*, par. II, 3.

<sup>61</sup> Non mancano peraltro in dottrina le perplessità di chi ritiene che il riferimento agli «obiettivi» dell’Unione, assai numerosi e eterogenei, costituisca una limitazione ancora troppo vaga per escludere il rischio di una cospicua estensione dell’azione dell’Unione, anche «a Costituzione invariata» (P. Passaglia, *Il progetto di Trattato*, cit., pp. 309, 310). Secondo un’altra interpretazione, la formulazione della clausola di flessibilità rappresenterebbe, rispetto all’attuale art. 308, non già una limitazione, bensì un’estensione, “dai presenti confini del mercato comune a tutte le politiche poi esposte nella Parte III del progetto” (A. Anzon, *La delimitazione*, cit., p. 803).

<sup>62</sup> C. Curti Gialdino, *Introduzione*, cit. Le basi giuridiche riguardano: le misure relative a movimenti di capitale per prevenire e combattere la criminalità e il terrorismo (art. III-160, ex art. III-49), la creazione di titoli di proprietà intellettuale ed altre procedure centralizzate di autorizzazione, di coordinamento e di controllo (art. III-176, ex art. III-68), la politica spaziale (art. III-254, ex art. III-155), l’energia (art. III-256, ex art. III-157), lo sport (art. III-282, ex art. III-182), la protezione civile (art. III-284, ex art. III-184), la cooperazione amministrativa (art. III-285, ex art. III-185), i servizi di interesse economico generale (art. III-122, ex art. III-6).

<sup>63</sup> La materia “mercato interno”, invero, è ricompresa nell’elenco di quelle di competenza concorrente; rientra nella competenza esclusiva dell’Unione solo la definizione delle “regole di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno” (art. I-13, 1, ex art. I-12, 1). Si pone dunque un delicato problema interpretativo per individuare di volta in volta di quale tipo di competenza si tratti, dal momento che non sembra possibile tracciare una netta linea di demarcazione per quella parte della materia “mercato interno” che è affidata alla competenza esclusiva dell’Unione.

---

<sup>64</sup> Art. III-308 (ex art III-209, modificato): “L’attuazione della politica estera e di sicurezza comune lascia impregiudicata l’applicazione delle procedure e la rispettiva portata delle attribuzioni delle istituzioni previste dalla Costituzione per l’esercizio delle competenze dell’Unione di cui agli artt. da I-13 a I-15 e all’art. I-17”.

<sup>65</sup> “Atti giuridici” sembra in realtà da intendersi come equivalente di “atti normativi”; senz’altro più corretta era la formula utilizzata nel Progetto di Trattato, che faceva riferimento specificamente a leggi, leggi-quadro, regolamenti e decisioni (art. I-37, 2)

<sup>66</sup> Un giudizio abbastanza positivo del lavoro della Convenzione sotto il profilo del soddisfacimento delle esigenze di chiarimento, semplificazione, trasparenza è espresso da A. Anzon, *La delimitazione*, cit., p. 787.

<sup>67</sup> In tal senso v. A. Anzon, *La delimitazione*, cit., p. 795.

<sup>68</sup> C. Curti Gialdino, *Introduzione generale*, cit., p. 43.

<sup>69</sup> Cfr. A. Pizzorusso, *Sistemi giuridici*, cit., p. 191. Per un parallelo tra processo federativo statunitense e processo di integrazione europea v. E. Stein, *Un nuovo diritto per l’Europa*, Milano, Giuffrè, 1991, spec. pp. 100 ss.

<sup>70</sup> Si vedano in questo volume gli interventi di G. Colombini, A. Pedone.

<sup>71</sup> Cfr. *supra*, par. II, 2. V. anche l’intervento di A. Canepa, in questo volume.

<sup>72</sup> V. *supra*, par. II, 1.

<sup>73</sup> F. Sorrentino, *Considerazioni introduttive sulle nuove fonti del diritto europeo*, in “Diritto pubblico comparato e europeo” (2003), p. 1749.

<sup>74</sup> F. Sorrentino, *Considerazioni introduttive*, cit., p. 1751.

<sup>75</sup> G. Morbidelli, *Il passaggio (incompiuto?) dalla logica internazional/comunitaria del sistema UE/CE ad una logica interna/costituzionale/federale dell’Unione*, in “Diritto pubblico comparato e europeo” (2003), p. 1701.

<sup>76</sup> Significativo è in proposito il seguente brano tratto da A. Hamilton - J. Jay - J. Madison, *The Federalist*, n. 45: “I poteri delegati al Governo federale in virtù della proposta Costituzione sono pochi e definiti. Quelli, invece, che dovrebbero rimanere ai governi statali sono numerosi e indefiniti. I poteri del primo saranno esercitati essenzialmente per motivi “esterni”, come guerra, pace, trattati e commercio estero, e con quest’ultimo sarà connesso per lo più il potere di imporre tasse e imposte” (ed. italiana *Il Federalista*, Pisa, Nistri – Lischi, 1955; il brano è riportato anche in *Corso di diritto comparato. Casi e materiali*, a cura di R. Tarchi, Milano, Giuffrè, 1999, p. 7.).

<sup>77</sup> A. Anzon, *La delimitazione*, cit., p. 796; C. Pinelli, *Appunto sulla delimitazione di competenze*, cit.

<sup>78</sup> Cfr. A. Anzon, *La delimitazione*, cit., p. 802. Per un confronto tra la clausola dei poteri impliciti del sistema statunitense e la clausola di flessibilità del sistema europeo v. S. Bartole, *A proposito della revisione del Trattato che istituisce la Costituzione europea*, in “Diritto pubblico” (2003), pp. 782 ss.

<sup>79</sup> Cfr. A. La Pergola, *L’Unione europea fra il mercato comune*, cit., pp. 7 ss.: è “come se vi fosse uno Stato federale, in cui la legge centrale prevale sulla legge del cantone. Lo Stato federale non c’è, tuttavia. C’è solo l’analogia con il federalismo, la quale risiede nel fondamentale criterio comunitario dell’integrare gli interessi in giuoco mediante una disciplina uniforme, che possa operare senza interferenze della legge statale”.

<sup>80</sup> F. Sorrentino, *Considerazioni introduttive*, cit., p. 1749; ID., *Brevi riflessioni sui valori e sui fini dell’Unione nel progetto di Costituzione europea*, in “Diritto pubblico”, (2003), pp. 809 ss.

<sup>81</sup> Art. 6 Tr. Ue:

“1. L’Unione si fonda sui principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, e dello stato di diritto, principi che sono comuni agli Stati membri.

2. L’Unione rispetta i diritti fondamentali quali sono garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950,

---

e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, in quanto principi generali del diritto comunitario.

3. ...

4. ...”.

<sup>82</sup> L.M. Bassani, *Diritti e ordinamenti federali*, in “Quaderni costituzionali” (2003), p. 362.

<sup>83</sup> Per un’osservazione in tal senso e alcuni esempi v. E. Pagano, *Il valore giuridico*, cit., p. 1729.

<sup>84</sup> Cfr. M. Cartabia, *Commento all’art. 51*, in *L’Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea*, a cura di R. Bifulco - M. Cartabia - A. Celotto, Bologna, Il Mulino, 2001, p. 349.

<sup>85</sup> E. Pagano, *Il valore giuridico*, cit., p. 1734.

<sup>86</sup> L. Azzena, *Catalogo dei diritti e Costituzione europea: relazione del gruppo di esperti in materia di diritti fondamentali (c. d. comitato Simitis)*, in “Il Foro italiano” (1999), V, p. 346.