

## CAPITOLO SESTO

### LE COMPETENZE DELL'UNIONE E IL PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ

#### CONSIDERAZIONI GENERALI

Fin dal Consiglio di Nizza e dalla successiva Dichiarazione di Laeken, l'individuazione e la ripartizione delle competenze dell'Unione rispetto a quelle degli Stati membri si è posta come una delle questioni nodali che la Convenzione, prima, e la Conferenza Intergovernativa, poi, avrebbero dovuto affrontare.

In tutte le riflessioni degli ultimi anni, infatti, l'attuale sistema di distribuzione delle competenze è stato accusato di essere caratterizzato da un complesso intreccio di obiettivi, competenze materiali e competenze funzionali. Il che ha condotto al proliferare di strumenti normativi di portata giuridica diseguale e a volte dubbia e ha ingenerato la convinzione che da un lato vi fosse troppa Europa e dall'altro troppa poca Europa rispetto ai bisogni e alle attese dei cittadini. Inoltre l'esistenza di quattro diversi trattati e di tre diversi pilastri ha moltiplicato le incertezze e le confusioni in ordine alla ripartizione delle competenze e delle responsabilità, fra Unione e Stati. Fenomeno, questo, che ha accentuato la mancanza di trasparenza e la difficoltà per i cittadini europei di sapere chi deve fare che cosa in Europa.

Di qui la centralità che le scelte compiute in questa parte rispetto al disegno complessivo che caratterizza la Costituzione europea.

1. *Le scelte fatte dalla Costituzione in ordine alla ripartizione delle competenze tra Unione e Stati membri*

Il punto di partenza da cui hanno preso le mosse i lavori è stato quello già fissato nel Consiglio di Nizza e ripreso

dalla Dichiarazione di Laeken, e cioè individuare «le modalità per stabilire, e mantenere, una più precisa delimitazione delle competenze tra l'Unione europea e gli Stati membri, che rispetti il principio della sussidiarietà».

Inoltre la Costituzione, proprio perché in larghissima misura è sostanzialmente il frutto del lavoro della Convenzione riflette anche la richiesta della Carta di Laeken di esaminare «le modalità con cui [si può] rendere più trasparente la ripartizione delle competenze» nonché di verificare se «non sia necessario procedere ad un riordino delle competenze» e «come assicurare un riassetto della ripartizione delle competenze» vigilando «affinché la dinamica europea non subisca una battuta di arresto».

I vari aspetti erano stati infatti discussi approfonditamente durante i lavori della Convenzione, e le acquisizioni alle quali il testo della Convenzione era pervenuto sono giunte, senza rilevanti cambiamenti, fino all'approvazione finale della Costituzione.

Considerati nel loro insieme, gli articoli relativi a questa parte si prefiggono essenzialmente le seguenti finalità:

*a)* definire in modo chiaro i principi fondamentali relativi alla delimitazione e alla attuazione delle competenze tra Unione e Stati membri;

*b)* definire le diverse categorie di competenze sulla base del potere legislativo attribuito all'Unione rispetto a quello degli Stati. In questo senso si è distinto fra la competenza esclusiva nella quale il potere legislativo è attribuito soltanto all'Unione, la competenza condivisa nella quale il potere legislativo può essere esercitato sia dall'Unione che dagli Stati membri, e i settori in cui l'Unione può svolgere solo azioni di sostegno, di coordinamento o di complemento. Settori, questi ultimi, nei quali, salvo che per la parte in cui la legge finanziaria e di bilancio dell'Unione definisce le risorse da destinare ad essi e per le norme legislative relative alle modalità procedurali di erogazione di tali risorse, l'Unione può emanare soltanto atti giuridicamente vincolanti diversi dalle leggi. In questi settori, infatti, il potere legislativo resta riservato solo agli Stati (artt. I-13, I-14 e I-15);

c) limitare l'ambito delle competenze dell'Unione esclusivamente a quelle elencate nella Costituzione. A tal fine è stata introdotta una apposita clausola residuale secondo la quale in tutte le materie non esplicitamente considerate come ambito del potere legislativo – esclusivo o concorrente – dell'Unione, il potere legislativo appartiene solo agli Stati (art. I-11, par. 2);

d) indicare specificamente i settori che rientrano in ciascuna categoria. Si è scelto però di non irrigidire il catalogo dei settori di competenza condivisa, precisando che rientrano in questa categoria tutte quelle che la Costituzione attribuisce all'Unione e che non sono comprese né nella competenza esclusiva né in quella di sostegno, di coordinamento e di complemento (cfr. art. I-14, par. 1). Inoltre, anche rispetto all'elenco delle materie di competenza concorrente si è utilizzato il concetto di «settore principale» rinunciando a definire nei dettagli ciascuna di esse (cfr. art. I-14, par. 2);

e) specificare che la definizione e l'estensione precisa di ciascuna materia o settore sono stabilite dalle disposizioni della parte III (art. I-12, par. 6). Il che chiarisce che gli elenchi di materie o di settori relativi alle diverse tipologie di competenze dell'Unione non si configurano come elenchi a contenuto «aperto», la cui concreta definizione è rimessa poi all'esercizio concreto delle diverse competenze. Al contrario, questi elenchi costituiscono soltanto una razionalizzazione e una chiarificazione delle diverse tipologie di competenze attraverso le quali l'Unione può esercitare i suoi poteri solo nelle materie e nei settori così come sono disciplinati e regolati nella parte III della Costituzione. Dal che discendono due conseguenze: la prima, che le materie e i settori potranno essere, in futuro, ampliati solo modificando questa parte della Costituzione; la seconda, che il contenuto normativo della parte III, comprendente l'*acquis communautaire* e le sue modifiche è essenziale al fine di definire, per ciascuna categoria di competenza, l'ambito effettivo delle materie, dei settori e dei poteri che sono nella disponibilità dell'Unione. È questo uno degli aspetti della proposta che più lasciano perplessi. Esso segna, infatti, un irrigidimento del contenuto

delle competenze dell'Unione che potrebbe in futuro mettere in pericolo la capacità di evoluzione che l'ha caratterizzata sinora. D'altro canto esso è, probabilmente, anche il punto in cui più emergono le conseguenze di un atteggiamento, manifestato soprattutto nell'ambito dei servizi della Commissione, spesso troppo attento a difendere ad ogni costo, e anche per il futuro, l'intangibilità dell'*acquis communautaire* e comunque non facilmente conciliabile con un testo costituzionale;

f) assicurare all'Unione la possibilità di intervenire di fronte a circostanze nelle quali, per realizzare uno degli obiettivi stabiliti dalla Costituzione, manchino i necessari poteri di azione. Si tratta di una flessibilità che corrisponde ad una esigenza innegabile ma rischia di indebolire l'effetto chiarificatore del riparto di competenze. Proprio per questo essa è limitata non solo al perseguimento degli obiettivi indicati dalla stessa Costituzione ma anche allo specifico quadro delle politiche definite nella parte III (cfr. art. I-18, par. 1). È inoltre previsto che la Commissione debba richiamare l'attenzione dei Parlamenti nazionali ogni volta che intende ricorrere a questa clausola e che i Parlamenti nazionali debbano intervenire nelle forme e col procedimento previsto per il controllo preventivo di sussidiarietà e di proporzionalità (art. I-18, par. 2). Infine, la clausola di flessibilità non può comunque tradursi in un potere di armonizzazione delle legislazioni e dei regolamenti nazionali nei casi in cui la Costituzione esclude tale armonizzazione (art. I-18, par. 3);

g) assegnare ai Parlamenti nazionali un ruolo nel controllo preventivo dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. In tal modo si assicura sia il coinvolgimento delle Assemblee legislative degli Stati, sia uno strumento dinamico ed efficace di controllo del rispetto di questi principi. Inoltre si anticipa, anche nei confronti del momento giurisdizionale, la tutela del rispetto delle competenze (cfr. art. I-11, par. 3). Inoltre, i Parlamenti nazionali sono coinvolti, con le stesse procedure del controllo del principio di sussidiarietà, anche nel controllo sull'attivazione della clausola di flessibilità (art. I-18, par. 2).

## 2. *I principi di sussidiarietà e proporzionalità*

I principi di sussidiarietà e di proporzionalità devono essere esaminati specificamente sia per il ruolo che essi svolgono all'interno di questo sistema, sia per il contenuto del Protocollo sulla loro applicazione.

Nella sistematica della Costituzione il principio di sussidiarietà e quello di proporzionalità attengono soltanto all'esercizio delle competenze dell'Unione. Non si pongono affatto come criterio o parametro per la definizione delle competenze né per l'individuazione dei settori, delle materie o degli ambiti rientranti nelle diverse categorie (cfr. art. I-11, par. 1).

È questo un aspetto particolarmente rilevante. Infatti, ove si fosse guardato al principio di sussidiarietà non solo come a un principio sull'esercizio delle competenze ma anche, e soprattutto, come a un principio sull'individuazione della ripartizione delle competenze fra Unione e Stati, si sarebbe potuto fare della sua applicazione lo strumento principale per dare rilevanza ai cittadini europei e alle loro esigenze. In questa prospettiva, infatti, sarebbe stato facile sostenere che il livello più idoneo all'esercizio delle competenze doveva essere individuato tenendo conto innanzitutto delle attese e delle sensibilità dei cittadini.

Al contrario, secondo il Trattato costituzionale, il principio di sussidiarietà resta quello che è ora nell'Unione, e cioè un principio regolatore del modo di esercizio delle competenze, per di più limitato soltanto all'esercizio dei poteri rientranti nell'ambito delle competenze condivise e delle azioni di sostegno. Esso, infatti, non incide mai sull'ambito e sull'esercizio delle competenze esclusive dell'Unione.

Tuttavia, anche nella accezione data al principio di sussidiarietà nella Costituzione europea, e malgrado il limite posto dall'art. I-11, par. 1, esiste pur sempre un caso in cui il principio di sussidiarietà può svolgere comunque un ruolo potenzialmente incisivo anche sulla distribuzione delle competenze. Infatti, come si è visto, quando la Commissione proponga di attivare la clausola di flessibilità i Parlamen-

ti nazionali possono intervenire nel quadro della procedura di controllo del principio di sussidiarietà, operando così in un contesto in cui il richiamo a tale principio si estende necessariamente anche a verificare il fondamento stesso del ricorso alla competenza che si vuole attivare.

Il che conferma che laddove sia applicato alla dislocazione delle competenze questo principio cambia ruolo, e assume una rilevanza ben più significativa di quanto, in via generale, esso svolga nel contesto della Costituzione europea. Né rileva, sotto questo profilo, il fatto che il Protocollo prevede anche l'intervento dei Parlamenti nazionali in sede di controllo preventivo del principio di sussidiarietà.

Il coinvolgimento dei Parlamenti nazionali infatti, come si è già ricordato, è disposto in via generale e risponde sia a un'esigenza più volte avanzata durante i lavori della Convenzione che ad una delle principali indicazioni della Carta di Laeken, la quale già aveva segnalato questo come un modo utile per rafforzare il radicamento dell'Unione presso i popoli europei. Inoltre esso introduce un pregevole strumento di controllo preventivo che rafforza significativamente, e in via generale, il rispetto del principio di sussidiarietà.

Rispetto al ruolo dei Parlamenti nazionali, il Protocollo prevede inoltre sia l'intervento di una Camera che delle due Camere disgiuntamente, a seconda di come sono composti i Parlamenti nazionali, e individua anche un ingegnoso sistema per dare alle decisioni monocamerale adottate nell'ambito dei Parlamenti bicamerali un peso differenziato da quello riconosciuto alle decisioni dei Parlamenti monocamerale. L'eventuale parere motivato dei Parlamenti nazionali deve essere comunque preso in esame dalla Commissione, e nel caso in cui un eventuale parere negativo sia reso da almeno un terzo (in taluni casi un quarto) dei Parlamenti la Commissione deve riesaminare la sua proposta. Questo assicura un'efficacia concreta all'esame preventivo dei Parlamenti nazionali e rafforza la tutela di questi principi.

Con riferimento al ruolo assegnato ai Parlamenti nazionali va in oltre richiamata la possibilità ad essi riconosciuta di definire i modi attraverso i quali essi possono coinvolge-

re nel loro esame anche i parlamenti regionali laddove questi siano dotati di poteri legislativi (cfr. Protocollo sussidiarietà, art. 6). Si tratta, infatti, di un modo piuttosto «ingegnoso» per assicurare il coinvolgimento dei legislatori regionali nell'ambito dei Paesi in cui essi sono previsti senza peraltro far venire meno il dogma secondo il quale solo agli Stati spetta disciplinare rispetto al loro ordinamento costituzionale interno.

Tuttavia non si può tacere il fatto che resta comunque il limitato riconoscimento dei Parlamenti regionali con poteri legislativi resta insoddisfacente proprio perchè il loro ruolo è sostanzialmente rimesso alle decisioni dei Parlamenti nazionali, con conseguenti non irrilevanti problemi per gli ordinamenti costituzionali interni dei singoli Stati (cfr. su questo *infra*, cap. 17, parte II).

Eguale si resta perplessi di fronte al fatto che l'eventuale ricorso alla Corte di giustizia sia comunque riservato ai Governi degli Stati, ai quali spetta sollevarlo anche a nome dei Parlamenti nazionali. Questa scelta appare poco spiegabile tenendo conto che invece, nei casi in cui il parere sia chiesto al Comitato delle regioni, il ricorso è dato direttamente a questo organo (cfr. Protocollo, art. 8). Né basta, per giustificare questa differenza, il richiamo formalistico al fatto che in questo caso si tratti di una struttura dell'Unione e nell'altro di Parlamenti nazionali, organi interni degli Stati.

Considerazioni analoghe valgono anche per il controllo sul principio di proporzionalità sebbene esso abbia, sia nelle norme sostanziali del titolo III della parte I che nel Protocollo un particolare valorizzazione.

L'istruttoria, disciplinata all'art. 5 del Protocollo, che deve accompagnare l'invio delle proposte della Commissione, appare finalizzata non solo a garantire la qualità della regolazione ma anche a dare sostanza al principio di proporzionalità.

Inoltre il raccordo col controllo di proporzionalità dà spessore anche all'analisi di impatto della regolamentazione, specialmente dove si chiede di verificare gli oneri, sia finanziari che amministrativi, che ne derivano e i loro effet-

ti sugli enti regionali e locali, sugli operatori e sui cittadini. È il principio di proporzionalità, infatti, che costituisce il parametro ultimo in base al quale si deve giudicare non solo l'utilità e l'idoneità della regolamentazione ma anche la sua adeguatezza, sia in termini di costi-benefici che rispetto al tipo di atto da adottare.

Pertanto, anche l'applicazione del principio di proporzionalità, così come configurato nella normativa proposta, lascia qualche perplessità.

L'art. I-11, par. 4, specifica che, in virtù del principio di proporzionalità, il contenuto e la forma dell'azione non devono andare al di là di quanto necessario per il perseguimento dell'obiettivo dell'azione. Non è chiaro però cosa si debba intendere per «forma» e se questo incida anche sulla scelta della fonte da utilizzare e dell'atto a cui fare ricorso.

Infine, e concludendo la riflessione sul Protocollo, quello che dovrebbe essere meglio chiarito è se esso, sia per quanto riguarda la sussidiarietà che la proporzionalità, debba essere applicato o meno anche con riguardo a competenze ed atti di natura non legislativa. La risposta positiva a questo interrogativo amplierebbe ulteriormente il ruolo, il peso e la portata dell'intervento dei Parlamenti nazionali (cfr. *infra* par. 3, commento all'art. I-11, par. 3).

## I PIÙ RILEVANTI PROBLEMI POSTI DALLE SINGOLE NORME

### 3. *I principi fondamentali (art. I-11)*

La disposizione chiarisce che la delimitazione delle competenze dell'Unione operata dalla Costituzione si fonda sul «principio di attribuzione». Si adotta così una prospettiva secondo la quale le competenze si riferiscono solo ai poteri e compiti specificamente indicati nella Costituzione stessa. Questo implicitamente significa respingere la diversa tecnica, proposta dal progetto «Penelope» avanzato dalla Commissione europea durante i lavori della Convenzione, che si fondava invece sulla definizione delle missioni dell'Unione, e dunque su una prospettiva «funzionalista».

Una prospettiva cioè che, malgrado l'analogo rinvio ai soli poteri e competenze già in possesso dell'Unione, è tanto «dinamica» negli obiettivi quanto «indefinita» negli ambiti di competenza.

Inoltre, il paragrafo 1 dell'art. I-11 stabilisce che il principio di sussidiarietà riguarda solo l'esercizio delle competenze attribuite all'Unione, ma non incide affatto sull'attribuzione all'Unione di queste medesime competenze né sui poteri che nell'ambito di queste l'Unione può esercitare. Di ancora maggiore rilievo è il significato del par. 2, laddove si prevede che, in virtù del principio di attribuzione, l'Unione agisca solo nei limiti delle competenze che le sono conferite dagli Stati membri nella Costituzione, e solo per realizzare gli obiettivi indicati dalla stessa Costituzione. Qualsiasi competenza non attribuita all'Unione resta pertanto nella piena potestà degli Stati membri. Si tratta di una disposizione molto significativa, che cerca di conciliare la prospettiva, fortemente internazionalistica, degli Stati come soggetti che attribuiscono all'Unione le competenze, con la opposta logica, propria di una impostazione costituzionalistica, secondo la quale le competenze derivano dalla Costituzione. Proprio per questo il par. 2 dell'art. I-11 può a piena ragione essere indicato, insieme al par. 6 dell'art. I-12, come la chiave di volta di tutto il sistema della organizzazione delle competenze e, più in generale, dei rapporti tra Unione e Stati membri.

Il paragrafo 3 ritorna sul principio di sussidiarietà, chiarendo che esso non si applica alle competenze esclusive che, in quanto tali, sono comunque esercitate solo dall'Unione. La norma sembra inoltre prevedere che il principio si applichi sia all'esercizio delle competenze condivise che alle azioni di sostegno. Il che fa ritenere che tale principio, e i relativi controlli, si estendano anche al di fuori delle competenze legislative in senso stretto dell'Unione (che ai sensi dell'art. 12, par. 1 e 2, sembrano limitate alle competenze esclusive e concorrenti), e tocchino pure gli ambiti che prevedono essenzialmente atti vincolanti ma non attività non legislativi.

Infine, questo paragrafo prevede che tutte le istituzioni dell'Unione applichino il principio di sussidiarietà secondo

quanto previsto dal Protocollo relativo, laddove trova fondamento il meccanismo di «allarme preventivo» (*early warning*). La norma indica inoltre nei Parlamenti nazionali i soggetti cui spetta vigilare specificamente sul rispetto di tale principio, il che costituisce evidentemente non solo la base normativa ma anche la «costituzionalizzazione» di un ruolo dei Parlamenti nazionali che è poi meglio definito nel Protocollo.

I successivi paragrafi 3 e 4 riguardano il principio di proporzionalità. Si chiarisce che il principio di proporzionalità diventa la «misura» del contenuto e della forma che l'azione dell'Unione può assumere, incidendo di conseguenza anche sulla scelta degli atti attraverso i quali si debba intervenire e dei poteri, e quindi delle competenze, che debbano essere attivati (par. 4). Si estendono, inoltre, al controllo di proporzionalità gli effetti del Protocollo sulla sussidiarietà, il che spiega bene perché il relativo Protocollo riguardi entrambi questi profili, ampliando fortemente, in tal modo, il ruolo dei Parlamenti nazionali.

#### 4. *Le categorie di competenze (art. I-12)*

Questa disposizione riassume ed elenca tutte le diverse competenze, gli ambiti e i settori che sono poi specificamente disciplinati, categoria per categoria, nelle disposizioni successive.

Con riferimento alle competenze esclusive si costituzionalizza un principio già affermato in giurisprudenza, secondo il quale nelle materie di competenza esclusiva solo l'Unione può legiferare e adottare atti vincolanti. Gli Stati membri lo possono fare autonomamente solo previa autorizzazione dell'Unione (par. 1). Non è specificato però come, con quali procedure e in seguito alla decisione di quali organi l'Unione autorizzi gli Stati membri, così come non è specificato alcun criterio in base al quale l'Unione dovrebbe, o potrebbe, adottare tale decisione. Qualche problema, infine, nasce dalla previsione che comunque,

anche gli Stati membri possono sempre legiferare o approvare atti per l'attuazione di quelli adottati dall'Unione. Non è chiaro infatti se ci si limita a costituzionalizzare le conseguenze dell'obbligo degli Stati di dare esecuzione alle norme comunitarie o se invece si aprono prospettive nuove.

Nell'ambito della competenza concorrente gli Stati possono legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti solo nella misura in cui l'Unione non ha esercitato la propria o ha deciso di cessare di esercitarla (par. 2). Non è specificato, tuttavia, come, con quali procedure e con quali atti l'Unione può assumere la decisione di cessare di esercitare la sua competenza. Non è chiaro, cioè, se questa parte della disposizione trovi attuazione solo in seguito a fenomeni di abrogazione esplicita di leggi dell'Unione operate da atti legislativi dell'Unione medesima o anche in altre, non definite, ipotesi.

La norma fa poi riferimento alle competenze dell'Unione in materia di politiche economiche e dell'occupazione (par. 3) e di politica estera e di sicurezza comune, compresa la politica di difesa comune (par. 4).

Si tratta di due specifici ambiti di competenza che è incerto se abbiano caratteristiche proprie, tanto da individuare due categorie atipiche, che si aggiungono alle altre indicate negli altri paragrafi, o se, invece, in virtù dell'art. I-14, par. 1, esse debbano considerarsi forme particolari e atipiche di competenza concorrente. Di fatto sembra però che, nel quadro attuale, esse tendano sostanzialmente a porsi come fossero competenze separate e distinte.

In ogni caso, in materia di politiche economiche e dell'occupazione le competenze dell'Unione riguardano solo la promozione e il coordinamento. Formule queste non del tutto precise che, proprio per questo, si prestano a una notevole flessibilità in sede di applicazione.

Le competenze di cui al paragrafo 4, sono, invece, distinte fra politica estera e di sicurezza, rispetto alle quali l'Unione ha una competenza finalizzata alla loro «definizione e attuazione», e politica di difesa comune, rispetto alla quale l'Unione ha una competenza finalizzata alla sua «definizione progressiva». Si tratta di formulazioni non chiarissi-

me dal punto di vista strettamente giuridico ma chiarissime, invece, nel loro significato politico-istituzionale legato al particolare momento storico in cui sono state formulate. Per quanto riguarda la distinzione fra politica di sicurezza e politica di difesa, poi, non è chiaro se essa debba fondarsi sugli strumenti adottati, ricorso agli eserciti o alle forze di polizia, ovvero sugli ambiti di sicurezza interna o di difesa esterna, coinvolti, ovvero su un mix di questi elementi.

Il paragrafo 5 si riferisce alle azioni di sostegno, di coordinamento e di completamento. L'Unione può esercitare queste competenze solo in alcuni settori e soltanto nel rispetto di talune condizioni, entrambi specificati dalla Costituzione. Inoltre, la adozione di azioni di sostegno, di coordinamento e di completamento non può mai avere come effetto quello di sostituirsi alla competenza degli Stati membri. Profilo, questo, che è ribadito anche nell'art. 17, in materia di clausola di flessibilità.

Infine il paragrafo 6 è quello che contiene la fondamentale disposizione secondo la quale la portata e le modalità di esercizio di tutte le diverse competenze elencate sono tutte, e in ogni caso, determinate dalle disposizioni specifiche contenute nella parte III. Il rinvio alla parte III, inoltre, riguarda anche la discussa questione dei *quorum* di volta in volta richiesti per l'esercizio delle diverse competenze. È dal contenuto delle disposizioni raccolte in questa parte, dunque, che dipende dove si attesta il tanto discusso rapporto fra principio unanimistico, che consente a tutti gli Stati una sorta di potere di veto e che proprio per questo appare di carattere paragonativo, e principio maggioritario, che invece, adottando il criterio della maggioranza, appare oggettivamente più conforme ai principi comunitari.

##### 5. *Le competenze esclusive (art. I-13)*

L'elenco dei settori nei quali l'Unione ha competenza esclusiva è caratterizzato da due elementi importanti. Il primo, che l'elenco segue un ordine logico legato alla rilevanza delle diverse politiche e dei diversi settori rispetto all'Unio-

ne e ai cittadini. Il secondo, che si tratta di un elenco «chiuso», così come avviene anche per l'elenco dei settori in cui l'Unione può adottare azioni di sostegno *ex art.* I-17. Infatti, nella logica della Costituzione la clausola residuale gioca a favore della competenza concorrente, la sola quindi il cui elenco di settori è per definizione un elenco «aperto». Salvo poche modificazioni e qualche aggiustamento lessicale, tutti i settori indicati in questo articolo già rientrano nelle competenze esclusive dell'Unione e dunque la norma si limita a fare una opera di chiarificazione e di sistematizzazione.

#### 6. *Le competenze concorrenti (art. I-14)*

La disposizione precisa che tutto ciò che la parte III attribuisce all'Unione e che non è ricompreso né nelle competenze esclusive né nelle azioni di sostegno, coordinamento e completamento, rientra comunque nella competenza concorrente. Tutto questo rende ovviamente per definizione «aperto» l'elenco e i settori indicati, del resto definiti come «settori principali» sono individuati essenzialmente a fini esemplificativi.

Vi sono alcune novità significative, come il riferimento allo spazio unico di libertà, sicurezza e giustizia (su cui v. *infra* cap. 7), il richiamo al mercato interno considerato come riassuntivo delle quattro libertà tradizionali dell'Europa comunitaria, le reti transeuropee estese anche alle telecomunicazioni, l'energia. Novità che si accompagnano ad altri settori più usuali in questo ambito, ma non per questo meno rilevanti, come la politica sociale, l'ambiente, la protezione dei consumatori e i problemi comuni di sicurezza in materia di sanità pubblica.

Di maggiore interesse i paragrafi 3 e 4. Essi isolano i settori della ricerca, dello sviluppo tecnologico e dello spazio (par. 3), quelli della cooperazione allo sviluppo e dell'aiuto umanitario (par. 4), al fine di chiarire che nei primi l'Unione può svolgere «azioni segnatamente per la definizione e attuazione di programmi», e nei secondi può «avviare azioni e condurre una politica comune». Peraltro, entrambi

esplicitamente stabiliscono che né in un caso né nell'altro l'esercizio della competenza dell'Unione può vietare l'esercizio delle competenze degli Stati membri.

In sostanza, sono due settori che sembrano collocarsi più sul versante delle azioni di sostegno che su quello delle competenze concorrenti. Infatti, in questi settori, esattamente come in quelli indicati nell'art. I-16, l'esercizio della competenza dell'Unione non può mai impedire agli Stati di esercitare le loro. L'inserimento di questi settori in questo articolo piuttosto che nell'art. I-16 risponde, tuttavia, a una precisa sensibilità della Convenzione, che li ha ritenuti di troppo forte rilevanza per poter essere concettualmente esclusi dalla competenza concorrente.

#### *7. Le politiche economiche e dell'occupazione (art. I-15)*

La disposizione registra e costituzionalizza quella che sostanzialmente è la situazione esistente. In particolare, essa specifica che mentre per l'area dell'euro le competenze dell'Unione sono di carattere esclusivo (par. 2), per gli altri Stati membri le competenze dell'Unione in questo settore si limitano al coordinamento delle politiche economiche, potendo adottare soltanto indirizzi di massima (par. 1).

Le competenze dell'Unione si estendono anche all'adozione di misure intese ad assicurare il coordinamento delle politiche occupazionali degli Stati membri, in particolare attraverso l'adozione di orientamenti (par. 3). Essa, inoltre, può assumere iniziative intese ad assicurare il coordinamento delle politiche sociali degli Stati membri (par. 4).

#### *8. La politica estera e di sicurezza comune (art. I-16)*

La disposizione ripete, in entrambi i suoi due paragrafi, la commistione fra politica estera e di sicurezza, da un lato, e politica di difesa comune, dall'altro, già presente nell'art. I-12, par. 4.

Il paragrafo 1, inoltre, esattamente come il paragrafo 6 dell'art. I-12 contiene formule di incerto significato dal punto di vista tecnico-giuridico, tali da rendere incerti se questa competenza possa rientrare fra le concorrenti o debba essere considerata a sé.

Interrogativo rafforzato dalla specificazione che gli Stati sono tenuti a rispettare gli atti adottati dall'Unione in questo settore.

In ogni caso si tratta di formule volutamente elastiche e con molti possibili significati, attraverso le quali la Costituzione si limita ad aprire una porta sul futuro, lasciando al futuro di dire cosa vi sia al di là di questa porta.

#### 9. *Le azioni di sostegno, di coordinamento e di complemento (art. I-17)*

L'articolo sistematizza competenze oggi sparse in molte diverse disposizioni e svolge un'opera meritoria di pulizia terminologica.

Si riferisce ad azioni e ad attività che non rientrano né fra le competenze esclusive né fra quelle concorrenti, e che non possono mai escludere la competenza propria degli Stati membri. Gli atti adottati non possono mai comportare un'armonizzazione delle disposizioni legislative degli Stati membri (par. 3).

L'elenco è tassativo e «chiuso». Esso contiene alcune innovazioni importanti e alcuni rilevanti scostamenti rispetto alla situazione attuale. Non rientrano più fra le azioni complementari i settori della politica economica, dell'occupazione, delle reti transeuropee che sono ora ricomprese fra le competenze concorrenti. Anche i settori della ricerca e sviluppo tecnologico e della cooperazione allo sviluppo escono da questo ambito perché collocati fra le competenze concorrenti, anche se con le singolari formulazioni e limitazioni proprie dei già commentati paragrafi 3 e 4 dell'art. I-13. La sanità pubblica, dal canto suo, è ora divisa fra «problemi comuni di scurezza in materia di sanità pubblica», ricompresa fra le competenze concorrenti, e «tutela e

miglioramento della salute umana» che rientra invece fra le azioni di complemento. Infine va segnalato che il settore dello sport viene collegato con formazione professionale e gioventù per rafforzare le basi giuridiche del nuovo settore che risulta da tale fusione, e che la attuale «protezione dalle calamità» diventa con la nuova Costituzione «protezione civile», guadagnandone in spessore e rilevanza, anche se resta confinata fra le azioni di sostegno.

#### 10. *La clausola di flessibilità (art. I-18)*

La clausola di flessibilità, già contenuta nell'art. 308 TCE, molte volte attaccata perché considerata alla radice della forza espansiva dell'Unione in danno degli Stati, è stata riconfermata per garantire una qualche elasticità al sistema complessivo. Essa, come prospettata nella norma in esame, è caratterizzata da due limiti di particolare rilevanza. Il primo, che comunque essa non può operare al di fuori delle politiche dell'Unione individuate nella parte III. Il secondo, che, anche ricorrendo a questa clausola, l'Unione non può mai imporre agli Stati un'armonizzazione delle loro disposizioni legislative in settori in cui questo è escluso dalla Costituzione stessa.

Inoltre l'attivazione di questa clausola richiede non solo l'unanimità del Consiglio, garantendo così direttamente tutti gli Stati, ma anche la previa approvazione del Parlamento europeo, che in tal modo vede applicata in questo settore la piena codecisione col Consiglio.

Infine occorre tener conto che il ricorso alla clausola di flessibilità implica sempre l'attivarsi della procedura di controllo dei Parlamenti nazionali in ordine al rispetto del principio di sussidiarietà. Il che per un verso, come si è detto (cfr. *supra*, par. 2), configura l'unico, ma importante, caso in cui il principio di sussidiarietà interviene non soltanto nell'esercizio di una competenza ma anche nella giustificazione dell'allocazione stessa di una competenza specifica in uno specifico settore o rispetto a uno specifico ambito. Per un altro verso, assicura un corretto equilibrio fra l'opportunità di consenti-

re all'Unione di attivare misure di flessibilità nell'allocazione delle sue competenze e la necessità di rafforzare la difesa e la tutela dell'ambito di competenze degli Stati membri

11. *La costituzionalizzazione del principio di supremazia dell'ordinamento comunitario e la sua collocazione tra le norme dedicate a indicare la «definizione e gli obiettivi dell'Unione»(art. I-6)*

L'esame delle disposizioni contenute nella Costituzione europea nell'ambito del titolo III della parte I, dedicato alle competenze dell'Unione potrebbe finire qui. Tuttavia non si può concludere questa analisi senza un cenno anche alla rilevanza che nel nuovo quadro cosituzionale europeo assume il principio di supremazia. Principio che nel testo di Trattato proposto dalla Convenzione era contenuto nell'art. I-10, norma che, a sua volta, faceva parte del titolo III relativo alle competenze mentre ora, nel quadro delle modifiche apportate dalla CIG, è stato spostato all'art.I-6 che è inserito nell'ambito delle norme dedicate a dare la «definizione e gli obiettivi dell'Unione».

A prima vista può sembrare che con questa norma il nuovo Trattato si limiti a «costituzionalizzare» il principio della supremazia del diritto comunitario già formalizzato dalla giurisprudenza delle Corti di giustizia (art. I-6, «*Diritto dell'Unione*»). Costituzionalizzazione che, proprio perché riferita a un principio giurisprudenziale che in un certo senso è stato alla base stessa della costruzione dell'Unione, è certamente opportuna e doverosa, a condizione, ovviamente, che essa non sia in futuro letta e usata per limitare eventuali ulteriori espansioni del diritto dell'Unione che la Corte intendesse perseguire.

Va tuttavia sottolineato che sarebbe riduttivo, specie dopo lo spostamento della collocazione della norma avvenuto tra la proposta della Convenzione e il Testo di Trattato approvato dalla CIG, limitare l'effetto di questa norma alla sola costituzionalizzazione di un principio giurisprudenziale.

Infatti il principio di supremazia dell'ordinamento comunitario sugli ordinamenti nazionali – proprio per come è stato riconosciuto nel Trattato costituzionale – potrebbe ora comportare conseguenze ben più rilevanti e nuove rispetto alle acquisizioni cui eravamo abituati sulla base delle pronunce della Corte di giustizia.

È pur vero che testualmente non sembra vi siano innovazioni di sorta rispetto al tradizionale insegnamento della Corte di giustizia. Ai sensi dell'art. I-6, infatti, «La Costituzione e il diritto adottato dalle istituzioni dell'Unione nell'esercizio delle competenze a questa attribuite prevalgono sul diritto degli Stati membri», e dunque esso è formalmente destinato a continuare ad operare solo laddove l'Unione ha competenza. È anche vero, però, che, sulla scorta di una lettura sistematica della norma, esso è destinato a vedere notevolmente rafforzata la sua portata.

Da un lato, infatti, il principio di supremazia subisce una sensibile ridefinizione, in senso espansivo, ove si legga la norma dell'art. I-6 in combinato disposto con due tra le più rilevanti innovazioni introdotte da questa Costituzione: l'unificazione dei tre precedenti pilastri in unico quadro normativo e il riconoscimento della personalità giuridica dell'Unione.

Dall'altro, in virtù soprattutto della nuova collocazione nell'architettura del Trattato ad esso data dalla Conferenza Intergovernativa, il principio di supremazia viene nettamente separato dalle competenze dell'Unione, alle quali invece era precedentemente strettamente connesso, e pare ora diventare un principio che si impone *tout court* per conferire, sempre e comunque, prevalenza all'ordinamento dell'Unione rispetto agli ordinamenti nazionali.

La scissione operata dalla Conferenza Intergovernativa tra il principio di supremazia e le competenze dell'Unione, e la collocazione del principio di supremazia nel titolo I della parte I relativa alla «Definizione e obiettivi dell'Unione» sembra avere dunque come conseguenza immediata proprio quella di stabilire che è il Trattato costituzionale stesso che prevale ora sulle Costituzioni nazionali.

Ciò potrebbe comportare, in sede di ratifica, che alcuni Stati riconoscano espressamente per la prima volta una simile supremazia – di natura incondizionata nei termini previsti dal Trattato costituzionale – dell'ordinamento dell'Unione sull'ordinamento interno. Ma anche ove questo non si verificasse, e mancasse di conseguenza un esplicito riconoscimento da parte degli Stati del significato e delle conseguenze sistemiche di questa norma, non per questo la portata innovativa del principio contenuto nell'art. I-6 verrebbe meno e non per questo sarebbe facile negare che esso sancisca la supremazia dell'ordinamento costituzionale europeo su quelli nazionali e che, di conseguenza, gli Stati abbiano, anche in virtù del connesso principio di leale collaborazione (art. I-5), il dovere di adeguare i loro ordinamenti costituzionali interni al quadro normativo e ordinamentale contenuto nella nuova Costituzione europea.

## CONCLUSIONI

Almeno per la parte qui esaminata non mancano nella Costituzione europea luci ed ombre.

È certamente da considerare un notevole avanzamento, rispetto al sistema dei trattati vigenti, la scelta di fondo fatta dal Trattato costituzionale di enumerare e classificare le diverse competenze dell'Unione, specificando per ciascuna di esse i settori relativi, utilizzando una schema fondato sul principio che tutti i poteri attualmente esercitati dall'Unione debbano trovare la loro collocazione nell'una o nell'altra delle competenze individuate, assicurando così una chiarificazione nella dislocazione dei poteri dell'Unione e una definizione precisa delle differenze che sussistono, quanto agli effetti, fra le leggi e gli atti adottati nell'esercizio dell'una o dell'altra competenza.

Sul versante opposto, su alcuni – ma significativi punti – il Trattato costituzionale avrebbe potuto operare scelte ancor più innovative.

Anzitutto, non sono state accolte quelle proposte (tra cui, in particolare, quella avanzata nel *paper* di Astrid già

durante i lavori della Convenzione<sup>1</sup>) che invitavano ad individuare, accanto alle competenze esclusive e alle competenze condivise (o, se si preferisce, concorrenti alla maniera tedesca) anche un terzo tipo di competenze legislative dell'Unione, come competenze «condivise» (o, se si preferisce e per essere più chiari, come competenze concorrenti all'italiana). Nell'ambito di questo terzo tipo di competenze legislative, la legge dell'Unione avrebbe potuto solo dettare le norme quadro di carattere generale, restando comunque agli Stati la competenza legislativa ulteriore.

Questa proposta non è riuscita a fare breccia durante i lavori preparatori della Costituzione europea e la competenza condivisa o concorrente è stata mantenuta limitata a una sola categoria, quella della competenza concorrente alla tedesca.

Non è difficile osservare che forse molte delle complicazioni legate all'esistenza di alcune competenze, come quelle in materia di coordinamento delle politiche economiche e dell'occupazione e in materia di politica estera, di sicurezza e di difesa, che hanno dato vita alle osservazioni fatte *supra* rispetto agli artt. I-15 e I-16, avrebbero potuto essere meglio risolte ricorrendo, almeno in parte, alla proposta Astrid. Così come resta fermo che alcune competenze ora allocate fra quelle concorrenti o quelle di sostegno, avrebbero potuto meglio figurare nella categoria proposta da Astrid.

La seconda rilevante occasione mancata attiene alla clausola di flessibilità.

Astrid aveva avanzato una proposta assolutamente innovativa, e cioè che la clausola di flessibilità potesse operare non solo per ampliare le competenze dell'Unione quando questo si rivelasse necessario per perseguire gli obiettivi indicati dalla Costituzione nelle materie della parte III, ma anche per ampliare le competenze degli Stati, o

<sup>1</sup> Astrid, *Per la Costituzione dell'Unione europea. Convergenze, divergenze, percorsi possibili (e qualche proposta)*, in F. Bassanini e G. Tiberi (a cura di), *Una Costituzione per l'Europa*, Bologna, Il Mulino, 2003, pp. 251 ss.

anche di alcuni Stati soltanto, quando l'Unione ritenesse opportuno o necessario consentirlo. La proposta era finalizzata ad accentuare il grado di flessibilità del sistema complessivo e a irrobustire, sotto questo profilo, il possibile ruolo del principio di sussidiarietà.

Anche questa proposta non è stata accettata. Il sistema ne ha forse guadagnato in stabilità e in continuità rispetto alla situazione attuale, ma ha certamente perso un'occasione importante per rendere più dinamico il quadro complessivo dei rapporti tra Unione e Stati. In ogni caso il risultato raggiunto nella parte relativa alla delimitazione delle competenze non è poca cosa. Al contrario, è il frutto di uno sforzo collettivo di notevolissime proporzioni e valore e rappresenta comunque un importante passo in avanti per l'Unione. Un passo in avanti che sarebbe irresponsabile ostacolare o rinviare. (*Franco Pizzetti*)

