

Le competenze

di Franco Pizzetti

Nel quadro del riordino e della riforma dell'Unione Europea uno dei nodi principali è la determinazione delle competenze dell'Unione rispetto a quelle degli Stati membri. Come afferma la dichiarazione di Laeken, "è 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". Di qui gli interrogativi già allora posti "A quel livello le competenze si esercitano nella maniera più efficace? Come applicare il principio di sussidiarietà? Non occorre chiarire che tutte le competenze che non siano attribuite all'Unione in virtù dei trattati spettano esclusivamente agli Stati membri?" Peraltro una più chiara individuazione delle competenze dell'Unione si accompagna alla necessità di una migliore determinazione degli strumenti di azione dell'Unione. La dichiarazione di Laeken chiede infatti "occorre introdurre una distinzione tra misure legislative e misure di attuazione? È opportuno ridurre il numero di strumenti legislativi e di strumenti non vincolanti? È auspicabile ricorrere più frequentemente alla legislazione quadro? Per quali competenze il coordinamento aperto e il mutuo riconoscimento costituiscono gli strumenti più appropriati? Il principio di proporzionalità resta quello base?" Infine, sempre secondo la dichiarazione di Laeken, occorre domandarsi come rafforzare il ruolo dei Parlamenti nazionali e quale possa essere il loro compito rispetto al ripartizione delle competenze fra Unione e Stati membri "ad esempio mediante una verifica preliminare del rispetto del principio di sussidiarietà".

Intorno a questi nodi il dibattito nella Convenzione e nei gruppi di lavoro ha fatto emergere alcuni punti fondamentali.

Innanzitutto, la volontà di unificare gli attuali tre pilastri attraverso un quadro normativo in grado di ricomprendere, in modo unitario e coordinato, tutte le competenze e attività ora esercitate a vario titolo dall'Unione.

In ordine alla ripartizione delle competenze fra Unione e Stati sono emersi i seguenti principi: a) supremazia del diritto europeo sul diritto nazionale; b) precisa definizione delle competenze dell'Unione; c) esplicita previsione di una clausola residuale in favore degli Stati membri; d) mantenimento del principio dei poteri impliciti in capo all'Unione, pur nel quadro di un rigoroso rispetto del principio di sussidiarietà; e) riaffermazione e rafforzamento del principio di sussidiarietà anche attraverso la definizione di modalità di verifica e controllo sulla sua applicazione che coinvolgano i Parlamenti nazionali e impediscano le tendenze pervasive dell'Unione.

Circa la semplificazione degli strumenti a disposizione dell'Unione, queste le linee guida: a) separazione tra potere legislativo e potere esecutivo e conferma del principio che l'esecuzione degli atti giuridicamente obbligatori dell'Unione spetta innanzitutto agli Stati membri, mentre competenze di esecuzione possono essere attribuite anche alla Commissione quando sono necessarie condizioni uniformi di attuazione; b) supremazia gerarchica degli atti legislativi sugli atti esecutivi e di questi ultimi sugli atti amministrativi; c) tipizzazione degli atti legislativi e degli atti esecutivi.

Inoltre è stato proposto: a) di individuare gli atti legislativi nella legge (ex regolamento) e nella legge quadro (ex direttiva); b) di individuare gli atti esecutivi nei regolamenti esecutivi (atti a contenuto generale) e nelle decisioni (atti obbligatori anche per destinatari specifici); c) di introdurre i regolamenti delegati, adottati dalla Commissione su delega della legge o della legge quadro e con contenuto di completamento o di modifica di elementi non essenziali contenuti nella legge o nella legge quadro; d) di individuare nelle raccomandazioni e nei pareri atti non vincolanti e a contenuto non obbligatorio; e) di riaffermare il principio di motivazione di tutti gli atti nonché il richiamo alla qualità della regolazione e all'applicazione del principio di proporzionalità circa la scelta dell'atto da adottare.

Inoltre, salvo specifici casi esplicitamente indicati, gli atti legislativi devono essere sempre adottati con il procedimento di codecisione, ridefinito come "procedura legislativa". Invece gli atti non legislativi sono adottati dalla Commissione o, in casi specificamente indicati, dal Consiglio, o dalla stessa Banca centrale europea per le funzioni di sua competenza.

Sulla base di questi punti, il Presidium ha elaborato le proposizioni normative, contenute nel titolo III (art.8-16) del progetto di trattato costituzionale, presentato il 6 febbraio 2003, e nel titolo V (artt. da 24 a 33) della parte presentata il 26 febbraio. Inoltre, il 27 febbraio, è stato presentato il "progetto di protocollo su l'applicazione del principio di sussidiarietà e di proporzionalità e sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea".

In questi testi i principali punti emersi nel dibattito e nelle relazioni dei gruppi di lavoro sono stati puntualmente, e talvolta pedissequamente, rispettati.

Il quadro complessivo non è tuttavia privo di qualche ombra.

Va detto innanzitutto che l'elenco delle competenze dell'Unione è assai ampio e, almeno potenzialmente, non garantisce molto spazio riservato agli Stati.

La tutela degli Stati non sta, dunque, tanto nella clausola che riserva alla loro competenza tutto ciò che non è esplicitamente assegnato all'Unione, quanto nel buon funzionamento del principio di sussidiarietà, riconfermato come il principio sul quale deve fondarsi qualsiasi intervento dell'Unione che vada al di là delle sue competenze esclusive.

In questo senso il coinvolgimento dei Parlamenti nazionali nel controllo preventivo del rispetto del principio di sussidiarietà, anticipato all'esame della proposta della Commissione prima che essa sia presentata, e collegato all'obbligo, sia per la Commissione che per il Consiglio e il Parlamento europeo, di prendere in esame i pareri parlamentari e di riesaminare la proposta stessa quando essa incontri il parere negativo di almeno un terzo dei Parlamenti, costituisce una buona tutela "politica" del rispetto del principio di sussidiarietà e assegna ai Parlamenti nazionali un ruolo importante. Il fatto poi che l'avviso negativo legittimi i Parlamenti a ricorrere alla Corte di giustizia nel caso in cui l'atto legislativo sia comunque adottato, accentua e rafforza il loro potere. Lo stesso peraltro vale anche per il Comitato delle regioni nei casi in cui esso sia stato consultato.

In base al protocollo presentato, però, queste modalità di controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà sembrano applicarsi solo agli atti legislativi e ai casi in cui si voglia attivare il principio di flessibilità previsto dall'art.16 del progetto attraverso l'approvazione di leggi o di leggi quadro. Non riguardano invece gli altri tipi di atti che l'Unione può adottare. Al di fuori dell'esercizio del potere legislativo, infatti, il protocollo si limita a dire che "ogni istituzione vigila costantemente sul rispetto del principio di sussidiarietà e di proporzionalità previsti dall'art. 9 del progetto"

La seconda osservazione da fare è che nell'art.10, accanto alle competenze esclusive e alle competenze condivise (concorrenti alla tedesca, nel nostro linguaggio) sono previste genericamente altre competenze in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri e in materia di definizione e attuazione della politica estera e di sicurezza comune. E' stabilito inoltre che "per taluni settori e alle condizioni previste dalla Costituzione, l'Unione ha competenza per svolgere azioni intese a coordinare, completare o sostenere l'azione degli Stati membri, senza tuttavia sostituirsi alla loro competenza in tali settori" e che "l'Unione esercita le proprie competenze per attuare le politiche definite nella parte II della Costituzione conformemente alle disposizioni specifiche a ciascun settore previste dalla Costituzione stessa". Sono queste, e specialmente l'ultima citata, disposizioni di cui si comprendono le ragioni di fondo, consistenti nell'introdurre un necessario elemento di elasticità e di rinvio alle specifiche norme di settore per ambiti di competenze che restano sostanzialmente "aperte". Tuttavia si tratta di clausole che indeboliscono l'effetto chiarificatore e stabilizzante delle norme che definiscono e delimitano le competenze esclusive e concorrenti.

Sarebbe forse meglio accettare le proposte presentate in alcuni documenti di lavoro, e segnatamente quella contenuta nel paper di Astrid "Per la Costituzione dell'Unione europea" (in www.Astridonline.it). Questa proposta prevede infatti, accanto all'ampliamento delle competenze esclusive e di quelle concorrenti (alla tedesca), anche l'introduzione di competenze condivise (concorrenti all'italiana) e di competenze complementari, ma esclude clausole di rinvio così generiche quali quelle contenute nel progetto del Presidium.

In ogni caso, con le parti di progetto già presentate passi importanti sono stati fatti. La questione ora è andare avanti, affinando le soluzioni e cercando il consenso necessario per dare rapidamente all'Unione la sua prima Costituzione.