

V.M. Sbrescia, *Le competenze dell'Unione europea nel Trattato di Lisbona*, Prefazione di N. Mancino, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2008, pagg. 344.

Il 13 dicembre 2007, in Portogallo, i Capi di Stato e di governo dei Paesi dell'Unione europea, al termine di un iter laborioso che ha visto contrapporsi gli interessi degli Stati membri e le aspirazioni della Comunità, hanno firmato a Lisbona il Trattato di riforma dell'ordinamento comunitario, teso a modificare il Trattato dell'U.E. e il Trattato che istituisce la Comunità europea.

La sottoscrizione del Trattato di Lisbona chiude un biennio di riflessione sulle prospettive di sviluppo del processo di integrazione, fase avviata in seguito alla mancata ratifica da parte di Francia ed Olanda del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, sottoscritto a Roma il 29 ottobre 2004.

In questo tempo neutro, luogo di soglia tra approvazione e ratifica, ho voluto ripercorrere i passaggi salienti dell'articolato ed a tratti tortuoso processo di innovazione istituzionale che ha portato alla definizione del nuovo sistema di ripartizione delle competenze tra l'Unione europea e gli Stati membri.

Il rinnovato assetto comunitario delle competenze può essere considerato come "uno dei risultati più importanti anche se tra i più controversi", conseguiti dalla Convenzione europea. Tali innovazioni istituzionali elaborate in sede di Convenzione, furono, come è noto, successivamente trasfuse nel Trattato di riforma sottoscritto a Lisbona nel 2007, il cui futuro, reso incerto dall'esito negativo del referendum sulla ratifica tenuto in Irlanda nel giugno del 2008, ha avuto invece uno sviluppo positivo con il completamento del travagliato processo di ratifica.

La riforma o meglio la regolazione delle competenze è volta a contemperare la comunitarizzazione degli ambiti nazionali e la rinazionalizzazione delle competenze comunitarie.

La dinamica tra i due livelli decisionali ordinamentali (quello europeo e quello nazionale) che connota il sistema di distribuzione delle competenze tra l'Unione e i Paesi membri porta, quindi, in evidenza l'azione svolta dalla Convenzione istituita dal Consiglio europeo di Laeken, per riformare l'ordinamento comunitario al fine di razionalizzare ed adeguare la *governance* istituzionale europea alle sfide poste dall'allargamento dei confini dell'Unione. Convenzione che ha avuto come fine primario quello di elaborare un progetto di riforma dell'ordinamento comunitario, poi sottoposto alla Conferenza intergovernativa, con l'obiettivo sotteso di varare un unico Trattato, capace di completare il processo di integrazione, nonché di riordinare e semplificare l'assetto istituzionale e di consolidare lo spazio pubblico europeo, (in modo da produrre più democrazia, maggiore trasparenza ed efficienza decisionale nell'Unione europea).

Per soddisfare le diverse - e non sempre tra loro coincidenti - esigenze di riforma e di razionalizzazione del sistema di distribuzione delle competenze comunitarie prospettate nella Dichiarazione allegata al Trattato di Nizza e nella Dichiarazione di Laeken sul futuro dell'Unione, e rendere più chiara e precisa la ripartizione dei vari ambiti settoriali tra l'Unione e gli Stati membri, la Convenzione europea ha posto tra le tematiche da affrontare prioritariamente la distribuzione delle competenze tra il livello decisionale comunitario e il livello nazionale ed ha dedicato particolare, specifica attenzione alla tematica delle competenze complementari.

L'obiettivo era quello di introdurre - all'interno del complessivo assetto *multilevel* - una sorta di catalogo delle competenze utile a razionalizzare, chiarire e semplificare il sistema, individuando in maniera precisa i settori rientranti nella categoria delle competenze complementari, anche al fine di evitare dubbi interpretativi nell'applicazione dei principi di attribuzione, di sussidiarietà e di proporzionalità, intesi come criteri ordinatori

e meccanismi procedurali, come criteri regolatori di natura istituzionale “per stabilire quando una certa attività deve essere” svolta “in sede centrale e quando in sede periferica”.

La progressiva espansione delle competenze della Comunità (che aveva prodotto l'eccessiva dilatazione dei compiti e dei poteri del livello decisionale comunitario) e la tendenza ad ampliare ulteriormente la sfera normativa delle istituzioni europee hanno evidenziato la necessità di equilibrare i poteri normativi dell'U.E. con quelli degli Stati membri.

Tali dinamiche hanno messo a dura prova le prerogative della sovranità dei singoli Stati membri che, attraverso la cessione di poteri normativi e competenze al livello sovranazionale europeo (oltre che al livello subnazionale, regionale e locale) hanno dato luogo ad una sorta di sovranità condivisa ma potenzialmente conflittuale, ad una sovranità innovativamente dislocata sul territorio in un disegno istituzionale policentrico, caratterizzato da un sistema di ripartizione delle competenze tra l'ordinamento comunitario e gli ordinamenti nazionali in continua, travagliata evoluzione. Si trattava, pertanto, di un regime competenziale non scevro da momenti di tensione e rigidità nel rapporto di polarizzazione dialettica tra la dimensione nazionale della sovranità (sottoposta ad un processo di erosione) e l'assetto comunitario delle competenze che rendeva difficile ricomporre unitariamente il sistema e rispondere efficacemente alla domanda “chi fa che cosa in Europa?”. L'assetto delle competenze veniva considerato come “...un complesso intreccio di obiettivi, competenze materiali e competenze funzionali”, (non privo di anomalie) all'interno del quale si materializza una “situazione bivalente: crescenti competenze dell'Unione, da un lato, ma anche dall'altro, crescente rigidità di una sovranità degli Stati nazionali, la quale pur ridotta apparentemente ad una ‘scorza’ formale, è però in grado, proprio in virtù della durezza e della rigidità di quella ‘scorza’, di conservarsi e di entrare in tensione (...) con le competenze delegate all'Unione dagli Stati nazionali, creando problemi sia all'interno che all'esterno...”. In questo ambito la categoria delle competenze complementari sembrava difficilmente identificabile poiché non era formata da un numero preciso di ambiti settoriali e, quindi, si caratterizzava come una tipologia di competenze piuttosto nebulosa e non priva di criticità. La progressiva espansione delle competenze comunitarie (che sono andate via via lievitando, peraltro, in modo non sempre organico e razionale), hanno reso necessario un intervento di ridefinizione e di riordino complessivo avviato dalla Convenzione europea su mandato del Consiglio europeo di Laeken.

Tali questioni furono prospettate nelle sedi accademico-scientifiche e politico-istituzionali (anche in relazione al corretto esercizio dei principi di attribuzione, sussidiarietà e proporzionalità) ed evidenziate nella Dichiarazione allegata al Trattato di Nizza, nella Dichiarazione di Laeken sul futuro dell'Unione, oltre che nel Libro bianco sulla *governance* varato dalla Commissione europea nel 2001.

In questo contesto in evoluzione la tematica del riparto di competenze tra l'U.E. e gli Stati membri ha assunto una valenza centrale nell'ampio ed articolato dibattito giuridico-istituzionale ed accademico-scientifico che ha caratterizzato il processo di riforma dell'ordinamento europeo, fino alla firma (avvenuta a Roma il 29 ottobre del 2004) del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa sottoposto al travagliato processo di ratifica degli Stati membri che, come è noto, è stato bruscamente interrotto dall'esito negativo dei referendum francese ed olandese, innescando una fase di crisi e di necessaria riflessione sul futuro dell'Unione europea.

Tale periodo si è chiuso con l'avvio di una nuova fase di rilancio dell'Unione sfociata nell'approvazione del Trattato di Lisbona del 13 dicembre del 2007 e con la successiva ratifica da parte degli Stati membri dell'U.E.

Il presente lavoro, ponendosi nell'ottica del diritto pubblico europeo, si pone

l'obiettivo di contribuire alla ricostruzione del dibattito in materia di competenze che si è sviluppato durante i lavori della Convenzione per l'avvenire dell'Unione europea, nel tentativo di evidenziare gli elementi fisionomici dell'assetto normativo vigente e di cogliere le linee di sviluppo dell'assetto istituzionale del novellato sistema competenziale.

In questo contesto, si tenterà di evidenziare i punti di criticità ed i profili problematici del vigente sistema di riparto delle competenze tra l'U.E. e gli Stati membri e, nel contempo, si cercherà di analizzare le soluzioni via via ipotizzate all'interno della Convenzione europea e poi sostanzialmente accolte nel Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007, per riordinare, razionalizzare e semplificare la disciplina comunitaria che regola il riparto delle competenze.

Il volume si apre con la prefazione del Vice Presidente del Consiglio Superiore della Magistratura Sen. Nicola Mancino che, nell'introdurre il tema oggetto della ricerca monografica, compie un'articolata analisi di alcuni dei principali nodi problematici che connotano le dinamiche del processo di integrazione europea, con riguardo specifico alla materia delle competenze comunitarie.

Il volume su "Le competenze dell'Unione europea nel Trattato di Lisbona" segue il seguente itinerario: dopo aver brevemente tracciato, nel primo capitolo, le linee direttrici e le principali tappe del processo di integrazione comunitaria si cercherà di ripercorrere in estrema sintesi le diverse fasi che hanno caratterizzato il processo di riforma dell'ordinamento dell'Unione, prendendo in considerazione i punti fondanti dell'attività della Convenzione sull'avvenire dell'U.E. fissati dal Consiglio europeo di Laeken.

Successivamente, nel secondo capitolo, ci si soffermerà sul vigente sistema di distribuzione delle competenze analizzando, seppur in modo sintetico, i principi regolatori e l'assetto vigente, dedicando una specifica attenzione alla categoria delle competenze complementari. Saranno, poi, evidenziate le esigenze di riforma del sistema di delimitazione delle competenze ripartite tra l'Unione europea e gli Stati membri e delineati gli obiettivi della Convenzione europea in ordine al miglioramento del sistema di ripartizione delle competenze nel processo di trasformazione della *multilevel governance* comunitaria.

Si cercherà, cioè, di chiarire specificamente i termini del dibattito sul sistema di distribuzione delle competenze ed al contempo di evidenziare i profili problematici che hanno determinato la necessità di dare avvio - nell'ambito delle attività della Convenzione europea - ad un processo di riforma dell'assetto competenziale vigente.

Conseguentemente, nel terzo capitolo, saranno presi in esame alcuni tra i più significativi contributi concernenti la riforma del sistema delle competenze (elaborati nelle sedi istituzionali e politiche), portati all'attenzione della Convenzione sull'avvenire dell'Europa.

Nel quarto capitolo sarà preso in considerazione il dibattito sulla riforma del sistema di distribuzione delle competenze che si è specificamente sviluppato nell'ambito dei lavori del Gruppo "V" della Convenzione europea, anche in riferimento alla disciplina delle competenze complementari, ridefinite con l'espressione "azioni di sostegno, coordinamento o complemento".

Nel quinto capitolo saranno esaminati gli elementi essenziali del nuovo sistema di divisione delle competenze contenuto nel Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, nel tentativo di delineare i punti di forza e i problemi del nuovo assetto disegnato dalla Convenzione e di verificare se ed in che modo il sistema novellato di ripartizione delle competenze tra l'U.E. e gli Stati membri contribuisce a chiarire la *governance* istituzionale che regola lo spazio pubblico europeo.

Nel sesto capitolo, dopo aver preso in considerazione la fase di difficoltà vissuta dal processo di integrazione in seguito alla crisi determinata dalla mancata ratifica del Trattato costituzionale, saranno analizzate le novità introdotte dal Trattato di Lisbona nell'assetto

istituzionale dell'U.E., soffermandosi, in special modo, sulla nuova classificazione delle competenze fissata nel citato Trattato di riforma firmato il 13 dicembre del 2007 in Portogallo, partendo dal presupposto che il nuovo Trattato si pone (se non sul piano formale, almeno sul piano sostanziale) in continuità con il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa varato dalla Convenzione europea e sottoscritto a Roma nel 2004.

In particolare nelle considerazioni di sintesi si cercherà di tirare le fila del processo di innovazione istituzionale, completato con il Trattato di Lisbona, appena ratificato, che ha delineato un nuovo assetto regolatorio in materia di competenze.

Vincenzo M. Sbrescia, Dottore di ricerca in Amministrazione pubblica europea e comparata presso il Dipartimento di diritto dell'economia dell'Università di Roma La Sapienza

Forum di Quaderni Costituzionali

stituzionali