**Ripartizione delle competenze: Unione Europea e Stati membri**

INTRODUZIONE

Il Trattato chiarisce la ripartizione delle competenze tra l'Unione europea (UE) e gli Stati membri e dispone in un titolo specifico, i principi che disciplinano tale ripartizione e le diverse categorie di competenza.

La mancanza di chiarezza e di precisione nell'attuale delimitazione delle competenze comporta tre gravi inconvenienti che costituiscono i motivi di questo cambiamento:

• il cittadino si lamenta di non capire «chi fa cosa» all'interno dell'Unione;

• I'UE presenterebbe una certa propensione a legiferare, vuoi in settori in cui il suo intervento non è opportuno ,vuoi in modo troppo dettagliato sconfinando nelle competenze degli Stati membri;

• i controlli atti a garantire il rispetto della delimitazione delle competenze e in particolare del principio di sussidiarietà non sono sempre ottimali.

La classificazione generale delle competenze stabilita dagli art.li 3-4-5- e 6 del TFUE e distingue tre categorie di competenze ,e precisamente le competenze esclusive ,le competenze concorrenti e le azioni di sostegno, dì coordinamento o di complemento.

Inoltre ,il Trattato U.E. ( art.5 ) ricorda che l'Unione dispone di una competenza volta a garantire il coordinamento delle politiche economiche e dell'occupazione, nonché di una competenza che consente di definire e attuare una politica estera e di sicurezza comune(PESC). D'altro canto, li Trattato contiene una clausola di flessibilità che permette all'Unione di agire, laddove sia necessario, indipendentemente dai poteri d'azione ad essa attribuiti. Allo stesso tempo essa rafforza il controllo sul rispetto della delimitazione delle competenze. Infine, va sottolineato che in sostanza le modifiche rimangono minime e che gli adeguamenti di competenze (trasferimento di competenze) sono pressoché inesistenti.

PRINCIPI GENERALI

Nell'articolo 2 del TFUE riprende il principio dell'attribuzione delle

competenze, il quale stabilisce che l'Unione agisce nei limiti delle competenze che le sono conferite al fine di realizzare gli obiettivi stabiliti dal Trattato. Il testo delTrattato aggiunge in modo esplicito nel medesimo articolo che «qualsiasi competenza non attribuita all'Unione appartiene agli Stati membri».

La principale novità introdotta dal Trattato è l'inserimento nel testo fondamentale dell'Unione dei vari tipi di competenze esistenti, cosa che non era mai stata fatta nei trattati precedenti. Va comunque ricordato che la Corte di giustizia, formando la sua giurisprudenza, aveva già contribuito a tracciare i contorni di tale categorizzazione permettendo di distinguere tre tipi di competenze (esclusiva, concorrente e complementare).

Peraltro, è stato privilegiato il metodo di attribuzione materiale delle competenze che prevede una precisa definizione delle azioni che devono essere condotte dall'Unione; il trattato presenta dunque una lista delle competenze. Ciò permette di chiarire le cose, in quanto i trattati attuali definiscono le competenze legislative dell'Unione o in funzione di obiettivi da conseguire, o per materie, il che complica la comprensione dell'insieme. Tale miglioramento, tuttavia, viene attenuato dal fatto che l'articolo art.2 precisa

Che « la portata e le modalità d'esercizio delle competenze dell'Unione sono determinate dalle disposizioni della parte relative a ciascun settore» .Questa disposizione permette certamente di mantenere una certa flessibilità, ma allo stesso tempo diminuisce l'utilità della

classificazione, perché rende necessario analizzare sempre le disposizioni della parte1 per sapere esattamente «chi fa cosa ».

Tra i principi generali relativi alle competenze occorre citare il principio dedicato al diritto dell'Unione. Quest'ultimo riconosce, per la prima volta all'interno di un trattato, il principio della prevalenza del diritto dell'Unione europea sul diritto degli Stati membri nell'esercizio delle competenze a questa attribuite. Ciò costituisce un'innovazione importante, in quanto l'affermazione di questo principio ad opera della Corte di giustizia, tramite la

Famosa sentenza Costa contro ENEL del 1964, non aveva avuto fino ad oggi una traduzione concreta nel diritto primario dell'Unione.

I DIVERSI TIPI DI COMPETENZE

Gli articoli 3-4-5- e 6 riprendono in dettaglio la tipologia delle competenze:

• Competenze esclusive (articolo 3 )

L'Unione dispone di una competenza esclusiva in un determinato settore quando è l'unica a poter legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti ,in questo caso ogni intervento degli Stati membri è escluso salvo se autorizzato dall'Unione o se finalizzato ad attuare gli atti dell'Unione .L'articolo 3 specifica i settori di competenza esclusiva dell'Unione, che non hanno subito modifiche rispetto alla

Versione attuale.

• Competenze concorrenti (articolo 4 )

In questo caso, gli Stati membri e l'Unione hanno il potere di legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti in un determinato settore; gli Stati membri esercitano la loro competenza qualora l'Unione non abbia esercitato la propria o abbia deciso di cessarne l'esercizio. Si ha qui l'affermazione della giurisprudenza in materia di prelazione. In questa categoria rientra la maggior parte delle competenze dell'Unione. L'articolo l4 riporta una lista-non esaustiva- di tali competenze concorrenti che corrisponde a quella attuale ,integrandovi però alcune innovazioni in taluni settori, come lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia .Questo articolo comprende inoltre alcune competenze in precedenza assimilate alle competenze parallele .Si tratta nella fattispecie della ricerca ,dello sviluppo tecnologico dello spazio, della cooperazione allo sviluppo e degli aiuti umanitari, Tuttavia ,poiché in questi settori l'effetto di prelazione non si produce ,gli Stati membri possono continuare ad esercitarvi le loro competenze parallelamente all'Unione, anche se quest'ultima ha esercitato le proprie nei medesimi settori.

• Azioni di sostegno, di coordinamento o di complemento(articolo 6 )

In alcuni settori ,e alle condizioni previste dal Trattato, l'Unione ha la competenza di condurre azioni oppure di sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri, senza per questo sostituirsi alla loro competenza in tali settori .Tale sostegno si realizza essenzialmente attraverso interventi finanziari. Gli atti giuridicamente vincolanti adottati dall'Unione in tale ambito non possono comportare un'armonizzazione delle disposizioni legislative o regolamentari degli Stati membri. L'articolo 6 contiene un elenco esaustivo dei settori interessati da queste tipo di competenze. Occorre sottolineare che l'esplicitazione della competenza dell'Unione nei settori dello sport, ,della cooperazione amministrativa, del turismo e della

Protezione civile costituisce un'innovazione.

Oltre a questa nuova tipologia ,va ricordato che l'esercizio delle competenze da parte di un numero limitato di Stati membri è sempre possibile grazie al meccanismo delle cooperazioni rafforzate. L'articolo120 TUE precisa che gli Stati membri che lo desiderano possono instaurare tra loro una cooperazione rafforzata nel quadro delle competenze non esclusive dell'Unione.

Gli Stati membri che intendono instaurare tra loro una cooperazione rafforzata nel quadro delle competenze esclusive dell’Unione possono far ricorso alle sue istituzioni ed esercitare tali competenze applicando le pertinenti disposizioni dei Trattati

,

L'ESERCIZIO DELLE COMPETENZE:CONTROLLO E FLESSIBILITÀ

L'articolo 5del TUE ricorda che l'esercizio delle competenze dell'Unione si fonda non solo sul principio di attribuzione, ma anche sui principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

Il trattato rafforza i controlli finalizzati a garantire il rispetto della delimitazione

delle competenze ,e in particolare del principio di sussidiarietà ,attraverso il coinvolgimento dei parlamenti nazionali .Il protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità mette in atto un sistema di all’erta precoce che coinvolge direttamente i parlamenti in questione.

Per garantire una certa flessibilità al sistema di ripartizione delle competenze ,è prevista una clausola che permette all'Unione di agire al di là dei poteri d'azione che le sono attribuiti, qualora si renda necessaria un'azione a livello dell'Unione per realizzare un obiettivo del Trattato. Tale disposizione ,contenuta nell'articolo ,5 ,riprende la sostanza dell'articolo 308 del trattato che istituisce la Comunità europea e resta soggetta all'unanimità .Il suo ambito di applicazione non si limita più al solo funzionamento del mercato interno, ma è stato esteso alle politiche economiche e sociali. Per quanto concerne la procedura ,il Parlamento non viene più solamente consultato , ma deve anche approvare ogni misura proposta.

L'articolo 17 del TUE ricorda inoltre che la Commissione ha il dovere di informare i Parlamenti nazionali degli Stati membri delle proposte fondate sulla clausola di flessibilità di cui sopra, affinché questi ultimi possano controllare il rispetto del principio di sussidiarietà.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Tipo di competenze | Esclusive  (Elenco esaustivo) | Condivise  (Elenco non esaustivo) | Complementari  (Elenco esaustivo) |
| Definizione | Soltanto l’Unione può adottare atti giuridicamente vincolanti; gli Stati membri possono intervenire solamente se sono autorizzati a farlo dall’Unione o per applicare gli atti di quest’ultima | L’Unione e gli Stati membri hanno la facoltà di adottare atti giuridicamente vincolanti, e questi ultimi possono agire nella misura in cui l’Unione non l’ha fatto | L’Unione può intervenire solamente per appoggiare l’azione degli Stati membri (soprattutto attraverso interventi finanziari); essa può legiferare, ma non può armonizzare le disposizioni legislative e regolamentari nazionali |
| Materie | Unione doganale  Adozione delle regole di concorrenza necessarie per il funzionamento del mercato interno  Politica monetaria per gli Stati membri la cui moneta è l’euro  Conservazione delle risorse biologiche del mare nel quadro della politica comune della pesca  Politica commerciale comune | Mercato interno  Politica sociale  Coesione economica, sociale e territoriale  Agricoltura e pesca(ad esclusione della conservazione delle risorse biologiche del mare)  Ambiente  Protezione dei consumatori  Trasporti  Reti transeuropee  Energia  Spazio di libertà, sicurezza e giustizia  Questioni comuni di sicurezza in materia di sanità pubblica  *Ricercatore e sviluppo tecnologico*  *Politica dello spazio*  *Cooperazione allo sviluppo* | Protezione e miglioramento della salute umana  Industria  Cultura  Turismo  Istruzione  Gioventù  Sport  Formazione professionale  Protezione civile  Cooperazione amministrativa |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Art.3 | Art. 4 | Art. 6 |

**I PRINCIPI DEL DIRITTO COMUNITARIO**

Compresa la natura dell'istituzione ,rimane aperto un interrogativo: quali opportunità vengono concretamente offerte dall'appartenenza a un'organizzazione di questo tipo ? Quale impatto ha tutto questo sulla nostra vita quotidiana?

Per comprenderlo, sono sufficienti alcuni punti "chiave".

Per prima cosa , rivestono un ruolo fondamentale i "Principi del diritto comunitario". La loro portata è molto ampia, perché se talvolta possono valere soltanto come criteri di interpretazione, spesso vengono usati per tracciare precisi limiti all'esercizio di poteri o stabilire la legittimità di atti o comportamenti, sia di istituzioni comunitarie, che di singoli Stati membri.

Si potrebbe dire che si tratti di veri e propri "parametri di legittimità" di atti e comportamenti, "norme capaci di creare diritti ed obblighi".

Alcuni esempi:

1. Principio di "SUSSIDIARIETA'" :secondo tale principio, le istituzioni comunitarie sono tenute ad "agire" solo ove il loro intervento risulti indispensabile. Questo perché, ovviamente, l'appartenenza all'Unione si traduce per i singoli Stati membri in un "sacrificio di sovranità" : il nostro Stato è tenuto a conformarsi a ciò che è deciso a livello comunitario, in qualche modo "rinunciando" per quell'argomento, per quella materia specifica, a deciderne autonomamente la disciplina (il tema è articolato e complesso ma si presta a interessanti approfondimenti per chi fosse interessato).

2.Principio di "PROPORZIONALITA"': secondo questo principio, si può valutare la legittimità di un atto che imponga un obbligo o una sanzione in relazione alla sua idoneità al raggiungimento degli scopi voluti. Tale principio è già presente e rispettato anche nel nostro stesso ordinamento nazionale; ad esempio, quando una pubblica amministrazione pone in essere un qualsiasi provvedimento, deve assicurarsi, se non vuole incorrere in un motivo di illegittimità (es. annullabilità dell'atto per eccesso di potere),di aver rispettato il principio di "minimo mezzo":per ottenere il risultato voluto nell'interesse pubblico, imponendo il minor sacrificio possibile ai portatori di interessi particolari.

3.Principio della "CERTEZZA DEL DIRITTO": per rispettarlo, la normativa comunitaria ( e di conseguenza la relativa attività amministrativa di trasposizione/attuazione a livello nazionale)

Deve essere chiara e certa, e l'azione amministrativa deve essere "trasparente", in modo che i soggetti obbligati a seguire tali regole possano sapere esattamente come debbano comportarsi per evitare di incorrere in violazioni.

4.Principio del "LEGITTIMO AFFIDAMENTO": qualora venga

Modificata improvvisamente una disciplina, o quando l'amministrazione

Abbia fatto insorgere in un soggetto, col proprio comportamento o per informazioni divulgate, "un'aspettativa", viene salvaguardato appunto il legittimo

Affidamento dell'interessato.

5.Principio di" LEALE COOPERAZIONE" : gli organi nazionali devono "facilitare le istituzioni comunitarie nell'assolvimento dei loro compiti "( adesempio dando tempestiva e puntuale attuazione alle direttive), gli Stati devono agevolare l'attività di controllo della Commissione tenendo un comportamento "collaborativo". In generale gli Stati membri, nei loro rapporti con la Comunità, devono tenere comportamenti atti a garantire l'effettività dell'ordinamento giuridico comunitario. Ma non solo: la leale cooperazione per il raggiungimento degli scopi condivisi è essenziale anche nei rapporti fra gli stessi Stati membri.

6.Il Principio di "EGUAGLIANZA COME DIVIETO DI DISCRIMINAZIONE IN BASE ALLA NAZIONALITA"': importantissimo per promuovere lo sviluppo equilibrato e competitivo delle attività economiche all'interno dell'Unione. Da questo generale principio, derivano le libertà fondamentali garantite ai cittadini degli Stati membri nel territorio dell'Unione europea:

a .Libera circolazione delle persone

b .Libera circolazione delle merci

c .Libera circolazione dei capitali

d .Diritto di stabilimento (libertà di decidere il luogo ove svolgere la propria attività economica)

e .Libertà di prestazione di servizi

7.Il diritto alla "TUTELA GIURISDIZIONALE (cioè dinnanzi a un giudice), PIENA ED EFFETTIVA", in virtù del quale, fra le altre cose, negli Stati membri la tutela dei diritti attribuiti ai cittadini da norme comunitarie deve essere quanto meno pari a quella dei diritti attribuiti dalle norme nazionali (principio die quivalenza), e

Ogni sistema giurisdizionale nazionale deve essere tale da non rendere impossibile o troppo gravoso l'esercizio dei diritti attribuiti al cittadino da norme comunitarie (principio di effettività).

Conformemente ai principi fondamentali sopra ricordati e alle regole dettate dai Trattati istitutivi e modificativi (c.d. diritto primario,dal Trattato di Parigi del1951 (CECA) ai Trattati di Roma 1957 (che istituisce la Comunità’ Europea) di Maastricht' 92, Amsterdam'97, Nizza2001, fino al recenteTrattato di Lisbona entrato in vigore il 1.1.2010), e nel costante rispetto dei diritti fondamentali, a gli organi comunitari competenti provvedono:

• Alla formazione ed emanazione della "normativa" comunitaria (c.d.diritto derivato, perché" deriva "la sua forza proprio dai trattati istitutivi, in attuazione dei quali tali atti vengono adottati: è il caso, ad esempio, dei regolamenti comunitari, delle direttive o delle decisioni).

• A fornire tutela giurisdizionale.

8."EFFETTO DIRETTO" del diritto comunitario (in giurisprudenza "sinonimo" di applicabilità diretta): importantissimo poiché, in virtù di tale carattere fondamentale, determinate norme comunitarie possono creare diritti e obblighi direttamente in capo ai singoli ( persone fisiche o giuridiche), in assenza di un qualsiasi intervento preventivo dello Stato, che altrimenti dovrebbe porre in essere una procedura particolare (detta" di trasposizione" ,ad esempio con l'adozione di un apposito decreto legislativo) ,per consentire alla norma comunitaria di spiegare un simile effetto all'interno del nostro ordinamento.