Competenze

L’Unione europea dispone delle competenze che le sono espressamente attribuite dai Trattati sull’Unione europea (UE) (v. Trattato di Maastricht) e sulla Comunità europea (CE) (v. Trattato di Parigi; Trattati di Roma), in funzione degli obiettivi che tali trattati determinano. La disposizione chiave a tal fine è l’articolo 5 del Trattato CE che, per un verso, consacra il principio secondo cui l’Unione europea agisce nell’ambito delle competenze conferitele e in vista della realizzazione degli obiettivi che le sono assegnati (Principio di attribuzione) e, per altro verso, definisce il Principio di sussidiarietà e il Principio di proporzionalità che disciplinano l’esercizio delle competenze in questione.

Le norme che determinano in dettaglio la portata delle competenze dell’Unione europea, abilitando le sue istituzioni ad adottare gli atti giuridici necessari per la loro attuazione (v. anche Istituzioni comunitarie), non sono raggruppate insieme, ma si trovano disperse nei vari Trattati. In particolare, ogni titolo o capitolo dedicato a una specifica politica o azione dell’Unione contiene una o più di queste disposizioni, denominate basi giuridiche (v. anche Strumenti giuridici comunitari). Ciascuna base giuridica indica con precisione il tipo d’azione che può essere adottata, la procedura da applicare per l’esercizio della competenza e il ruolo delle istituzioni in tale procedura, gli obiettivi specifici, le condizioni e gli eventuali limiti dell’azione in questione. Ne consegue che per avere un quadro preciso e completo delle competenze dell’Unione e della loro portata occorre conoscere tutte le numerose basi giuridiche previste nei trattati.

Il sistema delle competenze comunitarie è caratterizzato da una marcata tendenza evolutiva. In effetti, le riforme dei trattati intervenute a partire dalla metà degli anni Ottanta hanno sensibilmente ampliato gli obiettivi fondamentali

dell’Unione e, di conseguenza, le sue competenze. Se in origine il Trattato CE prevedeva esclusivamente la realizzazione di un’Unione doganale tra gli Stati membri, integrata da alcune politiche comuni da attuarsi peraltro in maniera progressiva (Politica agricola comune, Politica comune dei trasporti della CE, Politica commerciale comune), il raggio d’azione dell’Unione è stato gradualmente esteso dapprima ai settori economici rilevanti ai fini della realizzazione di un Mercato unico europeo in grado di garantire effettivamente, anzi di favorire la libera circolazione di tutti i fattori della produzione, e poi alla politica economica e monetaria (v. Unione economica e monetaria), ai settori della giustizia e della sicurezza interna (v. Giustizia e affari interni), alla politica estera e di difesa (v. Politica estera e di sicurezza comune; Politica europea di sicurezza e difesa).

Questa evoluzione di natura positiva è stata accompagnata fino agli anni Novanta da un fenomeno d’applicazione estensiva delle competenze, che s’è tradotto, tra l’altro, in un ampio ricorso delle c.d. basi giuridiche funzionali, vale a dire le disposizioni che consentono all’Unione europea di agire in maniera trasversale al fine di realizzare determinati obiettivi, incidendo potenzialmente su vari settori economici (ad esempio la competenza finalizzata alla realizzazione e al funzionamento del mercato interno, che si fonda sulla base giuridica dell’articolo 95 del Trattato CE, o ancora i poteri d’azione di natura suppletiva previsti dall’articolo 308 del Trattato CE). In tempi più recenti, tuttavia, le pressioni esercitate congiuntamente dalle autorità nazionali e, soprattutto, subnazionali di certi Stati membri e da alcune fasce dell’opinione pubblica, preoccupate dall’eccessiva espansione delle competenze dell’Unione europea, hanno prodotto un’inversione di tendenza, nel senso di un più rigoroso inquadramento di tali competenze.

A differenza di quanto avviene in taluni Stati, in particolare

quelli caratterizzati da un'organizzazione federale, le competenze dell'Unione europea non sono attualmente organizzate o classificate per categorie ben definite; d'altro canto, i trattati non determinano in astratto la maniera in cui tali competenze sono ripartite tra l'Unione e gli Stati membri. Benché il citato articolo 5 del Trattato CE faccia riferimento alla nozione di "competenze esclusive" (per escluderle logicamente dal campo di applicazione del principio di sussidiarietà), tale nozione non è definita né nella disposizione in questione, né altrove nel trattato. La Corte di giustizia dell'Unione europea ha comunque identificato alcuni settori in cui solo l'Unione può agire, escludendo così qualsiasi intervento da parte degli Stati membri (politica commerciale comune, conclusione di accordi internazionali in settori in cui l'Unione ha adottato norme comuni suscettibili di essere pregiudicate dai detti accordi o ha proceduto all'Armonizzazione totale delle legislazioni nazionali in materia (v. anche Ravvicinamento delle legislazioni), conservazione delle risorse ittiche nel quadro della Politica comune della pesca, decisioni d'esenzione dalle regole di concorrenza nel mercato interno), ma questa giurisprudenza non ha dato luogo a una classificazione formale delle competenze nei trattati in vigore.

In realtà, nella maggior parte dei settori e delle attività, le competenze sono condivise dall'Unione europea e dagli Stati membri: le rispettive autorità possono – e spesso devono – agire insieme, perché l'efficace realizzazione di una determinata politica richiede il loro apporto congiunto. Tuttavia, l'interazione tra il livello europeo e il livello nazionale è assai variabile. Talora l'intensità dell'azione dell'Unione è estremamente elevata e lascia uno spazio ristretto all'iniziativa nazionale; talora, invece, questa intensità è molto ridotta. Peraltro l'esperienza dimostra che una simile variabilità può esistere all'interno di uno stesso settore: per esempio nel campo dei trasporti l'Unione ha adottato, secondo i casi, regole uniformi che di fatto

escludono qualsiasi complemento d’azione nazionale (in materia di cabotaggio), disposizioni di armonizzazione minimale delle norme degli Stati membri che per definizione lasciano un certo margine al legislatore nazionale (in materia di controlli di sicurezza) e infine azioni di mero sostegno finanziario che non limitano in alcun modo le competenze nazionali (in materia di innovazione).

La complessità e la relativa scarsa trasparenza del sistema delle competenze hanno di recente sollevato forti critiche, che hanno condotto a una importante revisione di tale sistema nel Trattato di Lisbona. Tale Trattato – che modifica profondamente i Trattati CE e UE – prevede una serie di disposizioni che, tra l’altro, rafforzano le condizioni d’applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità e introducono una classificazione formale delle competenze dell’Unione in tre categorie generali: le competenze esclusive; le competenze concorrenti; le azioni di sostegno, di coordinamento e di complemento.

Paolo Stancanelli (2009)