

Le competenze dell'Unione europea

I termini del problema

Due questioni fondamentali:

- a) Cosa può fare l'Unione europea (in quali campi può agire)?
- b) Come deve agire l'Unione (quali criteri deve rispettare la sua azione)?

Un problema di divisione «verticale» del potere di azione (spec., della potestà normativa) tra:

- i) Livello centrale o sovranazionale: l'Unione
- ii) Livello periferico o nazionale: gli Stati membri

Le ragioni del problema

UE # Stati → **non è un ente «originario»** → non ha la *Kompetenz-kompetenz* (potere di determinare da sé – autonomamente – l'estensione dei propri poteri)

UE = org. int. → **è un ente «derivato»** dalla volontà consensuale degli SM (i Trattati), sulla quale si fondano la sua stessa esistenza, la sua struttura istituzionale, ma anche i suoi poteri

→ attraverso i Trattati, gli SM conferiscono all'UE il potere di agire (limitando la loro sovranità) e ne definiscono i «confini», ossia l'ampiezza → principio di specialità

Competenze «interne» & «esterne»

L'Unione agisce, in particolare esercita la potestà normativa,

- a) «da sola», in via unilaterale, ossia adottando atti giuridici dell'Unione → competenze «**interne**»
- b) oppure cooperando con Stati terzi o altre organizzazioni internazionali secondo gli strumenti propri del dir. internazionale, in particolare concludendo accordi internazionali → competenze «**esterne**»

Ne consegue, per quanto concerne la potestà normativa dell'UE

- a) competenze «**interne**» → potestà di adottare un atto di diritto dell'Unione, tra quelli previsti dai Trattati
- b) competenze «**esterne**» → potestà dell'UE di concludere un accordo internazionale, a fianco o in luogo degli SM → l'UE come soggetto di diritto internazionale

Quali problemi si pongono con riguardo alle competenze dell'Unione europea?

a) I problemi... in successione logica...

- 1) **Esistenza (o delimitazione) delle competenze dell'UE** → può l'UE agire in un determinato campo?
- 2) **Natura delle competenze dell'UE** → solo l'UE può agire, oppure anche gli SM? L'azione dell'UE esclude o consente l'azione degli SM? E in che limiti?
- 3) **Modo in cui l'UE deve esercitare le sue competenze** → a quali criteri deve conformarsi l'azione dell'UE?

b) ...I criteri per la loro soluzione

- 1) delimitazione delle competenze dell'UE → principio di attribuzione
- 2) natura delle competenze dell'UE → esclusiva, concorrente, ecc. → il criterio distintivo è l'incidenza dei poteri dell'UE sulla (cessione di) sovranità statale
- 3) modo di esercizio delle competenze dell'UE → principi di sussidiarietà e proporzionalità

1) La delimitazione delle competenze dell'Unione europea

IL PRINCIPIO DI ATTRIBUZIONE

o Art. 1 TUE:
 «Con il presente trattato, le alti parti contraenti istituiscono tra loro un'Unione europea, ..., alla quale gli Stati membri **attribuiscono competenze per conseguire i loro obiettivi comuni**».

o Art. 5 TUE:
 «1. La delimitazione delle competenze dell'Unione si fonda sul principio di attribuzione...
 «2. In virtù del principio di attribuzione, **l'Unione agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei trattati per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti. Qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei trattati appartiene agli Stati membri**»
 Quest'ultimo concetto è ribadito, anzi anticipato, dall'art. 4. par. 1 TUE (*repetita iuvant*)

Se le competenze dell'UE derivano dalla limitazione di sovranità consensualmente accettata dagli SM → l'UE non ha una sfera di azione generale e originaria

Se l'UE può agire soltanto là dove i Trattati le abbiano conferito competenza → 1) le competenze dell'UE sono **speciali**, e quindi limitate → 2) dove non siano stati attribuiti poteri all'UE, solo gli SM possono agire → artt. 5.2 in fine e 4.1 TUE sono pleonastici?

La ripartizione delle competenze tra UE e SM procede **dal basso verso l'alto** → gli SM sono i «Signori dei Trattati» → definiscono cosa e come può fare l'UE → potrebbero anche togliere all'UE poteri precedentemente conferitile?

Necessità di attribuzione espresa di poteri?

Principio di attribuzione ↔ base giuridica
 Per ciascun atto dell'Unione deve essere indicata la base giuridica sulla quale l'atto è fondato → la norma del Trattato (ex. art. 114 TFUE) che attribuisce all'Unione il potere di agire (e determina altresì l'estensione di tale potere) → l'UE è competente solo se il potere di agire è espressamente conferito dai Trattati

Eccezioni:
 a) Teoria giurisprudenziale dei poteri impliciti
 b) Clausola di flessibilità (art. 352 TFUE)

Teoria dei poteri impliciti

Parallelismo delle competenze interne ed esterne → dalla competenza interna (espressa) deriva in modo implicito la competenza esterna

Corte, parere 7.2.2006 n. 1/03 (c.d. Lugano) → una competenza esterna implicita esiste

- a) «In tutti i casi in cui i poteri inerenti alla competenza interna siano già stati esercitati al fine di adottare provvedimenti destinati all'attuazione delle politiche comuni»
- b) «se e in quanto la partecipazione [dell'UE] all'accordo internazionale sia necessaria alla realizzazione di uno degli obiettivi» dell'UE stessa, fissati nei Trattati

Clausola di flessibilità (art. 352 TFUE)

IPOTESI

l'UE può agire anche in mancanza di base giuridica espressa → parziale deroga al principio di attribuzione

PRESUPPOSTI (BLANDI)

un'azione dell'UE appare necessaria, nel quadro delle politiche definite dai trattati, per realizzare uno degli **obiettivi** di cui ai trattati **MA** non sono stati previsti i **poteri di azione** richiesti a tal fine (manca la base giuridica)

Clausola di flessibilità (art. 352 TFUE)

LE CAUTELE

- 1) La **procedura** → il Consiglio delibera all'unanimità → se vi è erosione delle competenze statali, essa avviene con il consenso degli Stati (semmai si pone problema costituzionale interno)
- 2) I **limiti** all'utilizzo della clausola
 - a) Non è possibile un'armonizzazione nei casi in cui i trattati la escludono
 - b) Non si può agire per il conseguimento di obiettivi riguardanti la PESC



2) L'UE ha diversi «tipi» di competenze

**LA DIFFERENTE NATURA DELLE
COMPETENZE DELL'UNIONE EUROPEA
IN RAPPORTO AGLI STATI MEMBRI**



Competenze dell'UE e sovranità degli SM

Quali conseguenze comporta l'attribuzione all'UE di un potere d'azione per la sovranità degli SM?

- Gli SM perdono il loro potere di azione → cessione di sovranità all'UE?
E tale cessione avviene automaticamente, per il sol fatto che si è conferita competenza all'UE, oppure gradualmente, via via che l'UE esercita concretamente il proprio potere?
- Oppure gli SM non perdono affatto il potere di agire → attribuzione di competenza all'UE ≠ cessione di sovranità?

La risposta dipende dalla natura della competenza conferita all'UE → a seconda del tipo di competenza dell'UE si ha un diverso impatto sulla sovranità statale



**CLASSIFICAZIONE DELLE COMPETENZE UE
SECONDO LA LORO NATURA**

→ NO nei trattati previgenti → era la Corte di giustizia a definire il tipo di competenza, sulla base della c.d. «base giuridica», la norma dei Trattati che costituisce il fondamento espresso dell'azione dell'UE

→ Sl tr. Lisbona → artt. 2-6 TFUE

CHIAVE DI LETTURA

Delimitazione /Classificazione delle competenze dell'UE → conflitto di competenze tra centro (UE) e periferia (SM) → chi e in che limiti può fare? Come coordinare l'azione di due centri di potere egualmente competenti?

I diversi tipi di competenze dell'UE

Art. 2 TFUE:

- 1) Competenze **esclusive**
- 2) Competenze **concorrenti** o **condivise**
- 3) **Coordinamento** delle politiche **economiche** e **occupazionali** degli SM
- 4) Definizione e attuazione di una **politica estera e di sicurezza comune**, compresa la «definizione progressiva» di una politica di difesa comune
- 5) **Sostegno, coordinamento o completamento** dell'azione degli SM

Competenze esclusive e concorrenti

LA CESSIONE DI SOVRANITÀ ALL'UE

Le competenze esclusive (art. 2.1)

- Solo l'UE può «*legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti*»
- Gli SM possono farlo autonomamente solo
 - per dare attuazione agli atti dell'UE o
 - se autorizzati dall'UE
- Il mero conferimento di questo tipo di competenza importa la rinuncia degli SM al loro autonomo potere di azione
- Nei settori di competenza esclusiva dell'UE (art. 3 TFUE), gli SM hanno ceduto la loro sovranità in favore dell'UE

Le competenze concorrenti (art. 2.2)

- ❑ L'**attribuzione** di competenza all'UE non esclude, di per sé, la competenza degli SM → entrambi possono «*legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti*»
- ❑ L'**esercizio** della propria competenza da parte dell'UE erode specularmente quella degli SM, che «*esercitano la loro competenza nella misura in cui l'UE non ha esercitato la propria*» → effetto di «svuotamento» o di *pre-emption* della competenza statale
 - Il potere di azione degli SM resta pieno finché l'UE resta inerte
 - Gli SM perdono progressivamente il loro potere di azione man mano che l'UE agisce

Riparto delle competenze UE/SM e potestà legislativa

- ❑ Principale manifestazione dell'attribuzione di competenze all'UE → potere di adottare atti vincolanti (spec. la «funzione legislativa»)
- ❑ Art. 288 TFUE → «*Per esercitare le competenze dell'Unione*» le istituzioni UE hanno il potere di adottare «**atti giuridici**», ivi inclusi soprattutto gli atti giuridicamente vincolanti, spec.
 - a) «*atti legislativi*» (art. 289 TFUE) e
 - b) «*atti non legislativi di portata generale*» (art. 290 TFUE)

Le norme dei Trattati che attribuiscono all'UE una competenza, esclusiva o concorrente

- delimitano l'ambito nel quale l'UE esercita legittimamente la propria potestà normativa
- definiscono specularmente l'ampiezza della potestà normativa ceduta dagli SM
- risolvono un conflitto di poteri normativi tra centro (UE) e periferia (SM)

A) Attribuzione all'UE di competenza esclusiva → solo l'UE può esercitare la potestà normativa → anche se l'UE rimane inerte (= non adotta atti vincolanti), opera l'effetto di *pre-emption* (= occupazione del terreno) → gli SM non possono legiferare perché hanno ceduto la potestà legislativa

B) Attribuzione all'UE di competenza concorrente → sia l'UE che gli SM hanno potestà legislativa → in potenza, la materia può essere regolata sia a livello centrale che periferico → come si compone il conflitto di competenza? → principio di *pre-emption* → se l'UE legifera (= esercita la propria competenza), gli SM non possono più farlo

principio di *pre-emption* → criterio di composizione del conflitto di potestà legislativa concorrente tra SM e UE

- i) Finché l'UE non esercita la propria potestà legislativa → il conflitto resta solo potenziale → gli SM conservano la propria potestà legislativa
- ii) Allorché l'UE esercita la propria potestà legislativa → adotta un atto giuridicamente vincolante
 - art. 291 TFUE: gli SM **devono** adottare tutte le misure esecutive necessarie per l'attuazione di tale atto dell'UE (regola), a meno che non si renda necessario adottare misure uniformi di esecuzione a livello UE (eccezione)
 - l'adozione dell'atto UE determina la speculare perdita di potestà legislativa degli SM che → a) non possono adottare nuove leggi in materia → b) quid per le leggi esistenti?

3) I criteri per l'esercizio delle sue competenze da parte dell'Unione europea

**I PRINCIPI DI PROPORZIONALITÀ
E SUSSIDIARIETÀ**

Il problema della *competence creep*

- È vero che sono gli SM a decidere cosa fa l'UE
 - Ma è anche vero
 - a) Che le competenze sono definite in ragione di obiettivi (quindi c'è un margine di flessibilità) e
 - b) che spetta alle istituzioni UE (la Corte di giustizia in ultima istanza) risolvere il problema della loro competenza
- crescente preoccupazione degli SM di arginare l'**espansione strisciante** della competenza dell'UE

Due forme di *competence creep*

- I) La forma tradizionale, diretta e positiva → le istituzioni UE agiscono, spec. esercitando il potere normativo → gli SM non possono più agire → le norme UE si sostituiscono a quelle nazionali
- II) La forma indiretta e negativa → anche nei settori che restano essenzialmente riservati agli SM (ex. fiscalità diretta, previdenza sociale, sanità, diritto penale, politica migratoria da Stati terzi) l'esercizio della competenza statale incontra dei limiti derivanti dal diritto UE

Corte, 11.12.2007 causa C-438/05, *Viking Line*

«40. ... sebbene nei settori che non rientrano nella competenza della Comunità gli Stati membri restino in linea di principio liberi di determinare le condizioni di esistenza dei diritti in questione e i modi di esercizio degli stessi, resta tuttavia il fatto che, nell'esercizio di tale competenza, tali Stati sono comunque tenuti a rispettare il diritto comunitario»

→ il fatto che l'UE non sia competente a disciplinare il diritto di sciopero (v. art. 153.5 TFUE) non è in grado di sottrarre un'azione collettiva all'applicazione dell'art. 56 TFUE

→ gli SM restano competenti a regolare il diritto di sciopero, ma il diritto UE limita l'esercizio di tale competenza

Sfera di competenza dell'UE # ambito di applicazione del diritto UE → Il rapporto diritto interno/diritto UE non è a compartimenti stagni

Vi sono moltissime situazioni che esulano dalle competenze dell'UE ma rientrano nell'ambito di applicazione del diritto UE (ex. della cittadinanza dell'Unione o delle libertà di circolazione nel mercato unico)

→ non solo la disciplina nazionale deve conformarsi a tali norme dell'UE

→ ma si applicano altresì i principi generali del diritto UE e le norme della Carta dei diritti (art. 51.1)

E. Zoller, *Aspects internationaux du droit constitutionnel. Contribution à la théorie de la fédération d'Etats*, in *Recueil des cours*, t. 294, 2002, p. 117

«...l'art du gouvernement fédéral consiste à atteindre directement l'individu [en passant au-dessus des Etats], mais sans l'atteindre trop, et certainement pas de façon complète...»

«...le fédéralisme est d'une complexité infinie

→ il est au départ un système de gouvernement fondé sur un **principe centripète**, trouvant expression dans le compétences qui sont reconnues à la fédération → *conferred powers*

→ il ne peut survivre qu'en postulant un **principe contraire centrifuge d'autonomie** au profit de ses membres → *reserved powers* (X emendamento US Constitution; artt. 4.1 e 5.2 TUE)
