

# PARLAMENTO EUROPEO

1999



2004

---

*Documento di seduta*

FINALE  
**A5-0133/2002**

24 aprile 2002

## **RELAZIONE**

sulla delimitazione delle competenze tra l'Unione europea e gli Stati membri  
(2001/2024(INI))

Commissione per gli affari costituzionali

Relatore: Alain Lamassoure



## INDICE

	<b>Pagina</b>
PAGINA REGOLAMENTARE .....	4
PROPOSTA DI RISOLUZIONE.....	6
MOTIVAZIONE.....	14
OPINIONE DELLA MINORANZA.....	27
PARERE DELLA COMMISSIONE PER GLI AFFARI ESTERI, I DIRITTI DELL'UOMO, LA SICUREZZA COMUNE E LA POLITICA DI DIFESA.....	28
PARERE DELLA COMMISSIONE PER I PROBLEMI ECONOMICI E MONETARI .....	32
PARERE DELLA COMMISSIONE GIURIDICA E PER IL MERCATO INTERNO .....	36
PARERE DELLA COMMISSIONE PER LA POLITICA REGIONALE, I TRASPORTI E IL TURISMO.....	41

## PAGINA REGOLAMENTARE

Nella seduta del 15 marzo 2001 la Presidente del Parlamento ha comunicato che la commissione per gli affari costituzionali era stata autorizzata a elaborare una relazione di iniziativa, a norma dell'articolo 163 del regolamento, sulla delimitazione delle competenze tra l'Unione europea e gli Stati membri.

Nelle sedute rispettivamente del 31 maggio, 11 aprile 2001, 3 maggio 2001 e 14 giugno 2001, la Presidente del Parlamento ha comunicato di aver consultato per parere la commissione per gli affari esteri, i diritti dell'uomo, la sicurezza comune e la politica di difesa, la commissione per i problemi economici e monetari, la commissione giuridica e per il mercato interno nonché la commissione per la politica regionale, i trasporti e il turismo.

Nella riunione del 24 gennaio 2001 la commissione per gli affari costituzionali aveva nominato relatore Alain Lamassoure.

Nelle riunioni del 6 marzo 2001, 9 aprile 2001, 11 luglio 2001, 12 settembre 2001, 18 dicembre 2001, 22 gennaio 2002, 20 febbraio 2002, 26 marzo 2002 nonché 17 e 18 aprile 2002, la commissione ha esaminato un documento di lavoro e il progetto di relazione.

Nell'ultima riunione indicata ha approvato la proposta di risoluzione con 21 voti contrari, 2 contrari e 6 astensioni.

In occasione del voto sulla proposta di risoluzione per appello nominale:

- hanno votato a favore Giorgio Napolitano (presidente), Jo Leinen (vicepresidente), Ursula Schleicher (vicepresidente), Alain Lamassoure (relatore), Teresa Almeida Garrett, Margrietus J. van den Berg (in sostituzione di Dimitris Tsatsos), Guido Bodrato (in sostituzione di Luigi Ciriaco De Mita), Elmar Brok (in sostituzione di Lord Inglewood), Carlos Carnero González, Richard Corbett, Paolo Costa, Giorgos Dimitrakopoulos, Andrew Nicholas Duff, Olivier Duhamel, José María Gil-Robles Gil-Delgado, Gerhard Hager, Hanja Maij-Weggen, Luís Marinho, Iñigo Méndez de Vigo, Jacques F. Poos (in sostituzione di Enrique Barón Crespo) et Reinhard Rack (in sostituzione di Antonio Tajani);

- hanno votato contro: Georges Berthu e Daniel J. Hannan;

- si sono astenuti: Jean-Maurice Dehousse, Monica Frassoni, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Neil McCormick (in sostituzione di Johannes Voggenhuber), Gérard Onesta et José Ribeiro e Castro (in sostituzione di Mariotto Segni).

In occasione del voto sull'insieme del testo, Georges Berthu ha dichiarato la sua intenzione di far allegare alla motivazione un'opinione della minoranza ai sensi dell'articolo 161, paragrafo 3 del regolamento.

I pareri della commissione per gli affari esteri, i diritti dell'uomo, la sicurezza comune e la politica di difesa, della commissione per i problemi economici e monetari, della commissione giuridica e per il mercato interno e della commissione per la politica regionale, i trasporti e il turismo sono allegati alla presente relazione.

La relazione è stata depositata il 24 aprile 2002.

Il termine per la presentazione di emendamenti sarà indicato nel progetto di ordine del giorno della tornata nel corso della quale la relazione sarà esaminata.

## PROPOSTA DI RISOLUZIONE

### **Risoluzione del Parlamento europeo sulla delimitazione delle competenze tra l'Unione europea e gli Stati membri (2001/2024(INI))**

*Il Parlamento europeo,*

- visto il trattato firmato a Nizza il 26 febbraio 2001 e, in particolare, la dichiarazione n. 23 relativa al futuro dell'Unione,
- vista la dichiarazione del Consiglio europeo di Laeken del 15 dicembre 2001 sul futuro dell'Unione europea<sup>1</sup>,
- vista l'organizzazione territoriale degli Stati membri prevista dalle rispettive costituzioni,
- vista la sua risoluzione del 12 luglio 1990 sul principio di sussidiarietà<sup>2</sup>,
- vista la sua risoluzione del 13 aprile 2000 recante proposte per la Conferenza intergovernativa<sup>3</sup>,
- vista la sua risoluzione del 31 maggio 2001 sul trattato di Nizza e il futuro dell'Unione europea<sup>4</sup>,
- vista la sua risoluzione del 29 novembre 2001 sul processo costituzionale e il futuro dell'Unione<sup>5</sup>,
- visto il parere del Comitato delle regioni del 13 marzo 2002 sul "Progetto di relazione del Parlamento europeo sulla delimitazione delle competenze tra l'Unione europea e gli Stati membri"<sup>6</sup>,
- visto l'articolo 163 del suo regolamento,
- visti la relazione della commissione per gli affari costituzionali e i pareri della commissione per gli affari esteri, i diritti dell'uomo, la sicurezza comune e la politica di difesa, della commissione per i problemi economici e monetari, della commissione giuridica e per il mercato interno e della commissione per la politica regionale, i trasporti e il turismo (A5-0133/2002),

---

<sup>1</sup> Conclusioni della Presidenza, allegato I.

<sup>2</sup> GU C 231 del 17.9.1990, pag. 163.

<sup>3</sup> GU C 40 del 7.2.2001, pag. 409.

<sup>4</sup> Testi approvati, punto 4.

<sup>5</sup> Testi approvati, punto 19.

<sup>6</sup> CdR 466/2001 def.

- A. considerando che l'attuale sistema di attribuzione delle competenze figurante nei trattati è caratterizzato da un complesso intreccio ("Politikverflechtung") di obiettivi, competenze materiali e competenze funzionali, dall'esistenza di quattro trattati e due entità diverse, l'Unione e la Comunità, dal proliferare di strumenti normativi di portata giuridica diseguale e a volte dubbia, nonché dalla mancanza di una vera e propria gerarchia delle norme,
- B. considerando che questa situazione è frutto di mezzo secolo di esistenza durante il quale istituzioni previste per una piccola comunità dotata di obiettivi essenzialmente economici hanno dovuto adattarsi ai successivi ampliamenti e all'attribuzione all'Unione di funzioni sempre più politiche,
- C. considerando che i principi di sussidiarietà e di proporzionalità introdotti dal trattato di Maastricht e precisati dal trattato di Amsterdam, non hanno ancora permesso di chiarire, caso per caso, il ruolo rispettivo dell'Unione e degli Stati membri;
- D. considerando che tanto i sondaggi d'opinione quanto i dibattiti organizzati dopo il trattato di Nizza evidenziano uno sfasamento tra le aspettative dei cittadini nei confronti dell'Europa e i problemi effettivamente affrontati dalla stessa,
- E. considerando che gli Stati membri devono disporre di una competenza di diritto comune e che l'Unione deve beneficiare unicamente di competenze di attribuzione definite dalla costituzione in applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, tenendo conto della volontà di solidarietà tra gli Stati membri e dell'analisi del rapporto costi/benefici per i cittadini,
- F. considerando che, nella maggior parte degli Stati membri o degli organismi di tipo federale, il campo delle competenze esercitate in via esclusiva, a livello sia comunitario, sia degli Stati membri, tende a ridursi a beneficio di un campo crescente di competenze condivise con l'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità,
- G. considerando che l'intervento comunitario è legittimo soltanto nella misura in cui soddisfa almeno a uno dei tre criteri seguenti:
- lo spazio pertinente dell'azione prevista eccede i limiti di uno Stato membro e l'azione stessa comporterebbe rischi di effetti controproducenti (distorsione o squilibrio) per uno o più Stati, ove non fosse attuata a livello comunitario (criterio dello spazio pertinente),
  - l'azione prevista a livello comunitario, rispetto alle azioni analoghe che sarebbero attuate separatamente da ogni singolo Stato membro, presenta un vantaggio di sinergia tangibile in termini di efficacia e di economia di scala (criterio della sinergia),
  - l'azione prevista risponde a un'esigenza di solidarietà o di coesione che, alla luce delle disparità di sviluppo, non può essere assunta in modo soddisfacente nel quadro di ogni Stato membro (criterio della solidarietà),
- H. considerando che, attualmente, la natura delle procedure intergovernative o comunitarie e le modalità del processo decisionale, all'unanimità o a maggioranza qualificata, determinano di fatto la condivisione delle competenze tra l'Unione e gli Stati membri, dato

che la paralisi indotta dalle procedure intergovernative e dalle decisioni all'unanimità trattiene senza motivi a livello degli Stati membri competenze che in teoria sono devolute all'Unione dai trattati,

- I. considerando che le disposizioni dei trattati attinenti alla ripartizione dei ruoli tra l'Unione e gli Stati membri in materia di politica estera attuate da trent'anni non hanno affatto consentito all'Unione di operare in quanto protagonista autonomo sulla scena internazionale, come dimostra l'esempio eclatante della crisi in Medio Oriente,
- J. considerando che, in tutti i casi di competenze condivise, l'intensità dell'azione UE è determinata non solo dalle disposizioni del trattato, ma dagli Stati membri stessi mediante la loro partecipazione, attraverso il Consiglio, alle procedure decisionali dell'Unione;
- K. considerando la rigidità del quadro delle competenze funzionali fissato dagli attuali trattati, alla quale ha potuto porre rimedio solo il ricorso all'articolo 308 del TCE che è servito da base giuridica per più di 700 atti comunitari, un numero che si è peraltro considerevolmente ridotto negli ultimi anni,
- L. considerando l'insufficienza delle garanzie istituzionali relative al rispetto della delimitazione delle competenze,
- M. considerando che il sistema di competenze deve poter evolvere e adattarsi ai cambiamenti sociali, economici e politici che potrebbero prodursi in futuro,
- N. considerando che comunque l'Unione europea rappresenta uno spazio istituzionale specifico e innovatore, caratterizzato dall'esistenza di competenze e poteri condivisi,
- O. considerando la differente organizzazione del territorio e delle competenze all'interno dei singoli Stati membri,
- P. considerando che, negli ultimi decenni, diversi Stati membri hanno realizzato con successo delle riforme sul decentramento, al fine di creare maggiore prossimità ai cittadini e rendere possibile una fruttuosa competizione tra le regioni,
- Q. considerando che enti territoriali dotati di competenze legislative esistono ormai in quasi la metà degli Stati membri nei quali il recepimento della legislazione europea nel diritto interno dipende, in alcuni casi, dalle autorità decentrate mentre la gestione dei programmi comunitari dipende, comunque, almeno tanto dalle regioni e dai comuni quanto dal potere centrale e che, di conseguenza, i testi fondatori dell'Unione non possono più ignorare il ruolo di questi partner particolari, che devono contribuire sia ad accrescere l'efficacia delle politiche comunitarie che a promuovere l'avvicinamento dei cittadini al processo di costruzione europea,
- R. ritenendo, in ogni caso, che spetti agli Stati membri promuovere, nel quadro dei rispettivi ordinamenti costituzionali, un'adeguata partecipazione delle regioni ai processi decisionali e di rappresentanza nel settore degli affari europei di ciascun paese, senza dimenticare il necessario ruolo dei comuni in tale ambito,

- S. considerando che la dichiarazione di Laeken ha incaricato la Convenzione di affrontare le questioni delle competenze e della sussidiarietà conferendo loro la massima importanza,

### **Le competenze dell'Unione in un quadro costituzionale**

1. ritiene che sia giunto il momento di procedere all'aggiornamento della ripartizione delle competenze tra l'Unione e i suoi Stati membri, basata sui principi della sussidiarietà e della proporzionalità, per tener conto degli insegnamenti della storia comunitaria, del parere dei paesi candidati e delle aspettative dei cittadini;
2. ravvisa nel miglioramento della ripartizione delle competenze uno strumento per ottenere una più chiara attribuzione delle responsabilità politiche e, quindi, un rafforzamento della democrazia in Europa;
3. ribadisce il suo appello a favore di una costituzione per l'Unione rivolta a tutti i cittadini, concepita come un patto rifondatore che unirebbe i diversi trattati in un unico testo e riguarderebbe una sola entità, l'Unione, dotata di personalità giuridica unica e intera;
4. ritiene che una nuova presentazione delle competenze dell'Unione debba accompagnare il processo costituzionale e che essa debba essere sufficientemente chiara per essere comprensibile a tutti i cittadini;
5. ricorda in tale contesto la sua richiesta di comunitarizzare il secondo e il terzo pilastro, in modo da rafforzare la legittimazione democratica e assicurare il controllo parlamentare e giurisdizionale;
6. ritiene che questo esercizio debba porsi come obiettivo l'equilibrio tra l'integrazione economica dell'Unione e la sua integrazione politica;
7. ritiene che il preambolo del trattato debba essere completato da riferimenti al modello sociale europeo e al ruolo dell'Europa in un mondo di pace, stabilità e giustizia internazionali;
8. ritiene necessario operare una chiara distinzione fra gli obiettivi generali dell'Unione e le sue competenze, definite per materie; auspica una ripartizione delle competenze semplice, in cui ciascuna rubrica contenga unicamente l'enunciazione della materia in questione, nonché gli obiettivi specifici perseguiti dall'azione dell'Unione nella materia in questione ed i mezzi che essa pone in atto a tal fine;
9. ritiene che, tra le disposizioni degli attuali trattati relative ai metodi di esercizio di alcuni poteri attribuiti all'Unione, i dettagli non essenziali dovrebbero essere spostati in una seconda sezione, modificabile con una procedura semplificata;

### **L'attuazione delle competenze**

10. ritiene sia essenziale
  - in applicazione dei principi della separazione, dell'equilibrio e della cooperazione tra i poteri, definire meglio nella futura costituzione europea una funzione legislativa, una funzione esecutiva e una funzione giudiziaria autonome,

- istituire come obbligo costituzionale il rispetto del principio di sussidiarietà,
  - attuare una efficace gerarchia delle norme;
11. ritiene che la norma legislativa – la "legge" comunitaria – debba essere adottata dai due rami del potere legislativo, Consiglio e Parlamento, ai quali incombono le scelte politiche, mentre la norma di applicazione, il cui quadro è fissato dalla legge, è di competenza del potere esecutivo che incombe, a seconda dei casi, alla Commissione, a un'agenzia europea specializzata, agli Stati membri o, in funzione dell'ordinamento costituzionale degli Stati, ai loro enti territoriali;
  12. ritiene necessario modificare la terminologia del trattato onde distinguere con maggiore chiarezza l'azione dell'esecutivo da quella del potere legislativo;
  13. ritiene irrinunciabile stabilire un catalogo degli atti giuridici e degli altri strumenti di intervento dell'Unione grazie ad una riformulazione dell'articolo 249 del TCE e un elenco esaustivo da inserire in un articolo specifico del trattato;
  14. ricorda che il modello politico dell'Unione si basa attualmente su due particolarità fondamentali: l'Unione ha solo piccoli servizi di gestione, perlomeno per le politiche interne, per le quali si affida agli Stati membri (stando alla Commissione il controllo dell'obbligo degli Stati membri di applicare le politiche adottate), e il potere essenziale, in termini di bilancio e fiscali, resta altresì a livello nazionale;

### **Quadro generale delle competenze**

15. propone di distinguere tre tipi di competenze: la competenza di principio degli Stati, le competenze proprie attribuite all'Unione, le competenze condivise, nella consapevolezza che, d'altra parte, alcune azioni possono essere meramente e semplicemente proibite ("competenze negative");
16. ritiene che, nell'ambito delle sue competenze, l'Unione debba disporre di flessibilità nelle sue modalità di azione, in funzione del grado di necessità dell'intervento comunitario: norma giuridica, raccomandazione, aiuto finanziario ecc;

### **La competenza di principio degli Stati**

17. ritiene che non sia necessario redigere un elenco delle competenze esclusive degli Stati membri, ma che sia preferibile ricorrere al principio di presunzione di competenza dello Stato quando il testo costituzionale non disponga diversamente;

### **Competenze proprie dell'Unione**

18. ritiene che, nei settori in cui la competenza principale spetta all'Unione, gli Stati membri possano intervenire solo alle condizioni e nei limiti stabiliti dalla stessa;
19. ritiene che le competenze proprie dell'Unione debbano continuare a essere molto limitate e riguardare, come avviene attualmente, la politica doganale, le relazioni economiche

esterne, il fondamento giuridico del mercato interno, comprese le "quattro libertà" e i servizi finanziari, la politica di concorrenza, le politiche strutturali e di coesione, i trattati di associazione, nonché per l'area euro, la politica monetaria;

20. auspica tuttavia che vi si aggiunga: la definizione e la conduzione della politica estera e di difesa comuni, il fondamento giuridico dello spazio comune di libertà e sicurezza nonché il finanziamento del bilancio dell'Unione;

### **Competenze condivise**

21. ritiene che le competenze condivise riguardino tre tipi di settori: quelli in cui l'Unione fissa le regole principali; quelli in cui interviene solo in modo complementare e quelli in cui coordina le politiche nazionali;

22. ritiene che l'Unione debba fissare le regole generali in due categorie di materie:

– quelle che costituiscono le politiche complementari o di accompagnamento dello spazio unico: tutela dei consumatori, agricoltura, pesca, trasporti, reti transeuropee, ambiente, ricerca e sviluppo tecnologico, energia, politica sociale ed occupazionale, politica di immigrazione e altre politiche legate alla libera circolazione delle persone, promozione della parità tra uomini e donne, associazione dei paesi e territori d'oltremare, cooperazione allo sviluppo e fiscalità legata al mercato unico;

– quelle relative all'attuazione della politica estera così come della politica di difesa e sicurezza, interna ed esterna, nella loro dimensione transnazionale;

23. ritiene che, in questo settore di competenze, la norma comunitaria sia giustificata solo qualora sia in gioco un interesse europeo; essa deve allora fissare gli orientamenti, i principi generali e gli obiettivi, mentre gli Stati membri devono essere incaricati del dettagliato recepimento delle direttive nell'ordinamento giuridico interno, secondo i principi di sussidiarietà e di proporzionalità; ritiene che la norma comunitaria debba mirare all'uniformità laddove rischierebbero di essere seriamente compromesse la parità dei diritti o la concorrenza;

24. ritiene d'altro canto che, in questi settori, gli Stati debbano mantenere la capacità di legiferare quando l'unione non abbia ancora esercitato le sue prerogative;

25. ritiene che, per altre materie, l'Unione possa agire unicamente per completare l'azione degli Stati membri, che mantengono pertanto la competenza di diritto comune; ciò riguarda già l'istruzione, la formazione, la gioventù, la protezione civile, la cultura, lo sport, la sanità, l'industria e il turismo, cui devono essere aggiunti i contratti civili e commerciali;

26. ritiene che l'Unione abbia anche dei poteri e talvolta dei doveri giuridici in materia di coordinamento di politiche che rimangono fondamentalmente di competenza nazionale; fra queste figurano il coordinamento obbligatorio delle politiche di bilancio e fiscali nel quadro dell'unione economica e monetaria, nonché quello delle politiche dell'occupazione per realizzare meglio le finalità dell'Unione;

27. raccomanda, per l'efficacia di questi coordinamenti, il varo di nuove procedure, diverse dalle procedure di diritto comune dell'Unione, che associno tutte le istituzioni comunitarie;
28. ritiene necessario rafforzare i principi di sussidiarietà e proporzionalità; a questo fine, propone che un membro della Commissione sia incaricato di controllare l'applicazione del principio di sussidiarietà per tutti i testi da essa proposti;
29. fa osservare che il "coordinamento aperto" delle politiche nazionali porta nuovamente a confusione a livello di responsabilità politica; insiste affinché questa procedura si affianchi ad un autentico controllo parlamentare;
30. ritiene che l'esercizio, da parte dell'Unione, della sue competenze diverse, esclusive, condivise, complementari o di coordinamento, debba cessare di essere sterilizzato da procedure paralizzanti (assenza di potere d'iniziativa, decisione all'unanimità, ratifica degli Stati membri) o non democratiche (assenza di effettiva partecipazione parlamentare o di controllo giurisdizionale), anche se ammette che talune categorie di competenze, segnatamente quelle di coordinamento e il regime delle risorse proprie, devono essere esercitate nel quadro di procedure particolari che associno strettamente i parlamenti nazionali o i loro rappresentanti;

### **L'evoluzione del sistema**

31. ritiene indispensabile prevedere una clausola evolutiva per evitare di fissare in modo rigido il sistema di ripartizione delle competenze; a tal proposito, ritiene utile mantenere un meccanismo, paragonabile all'attuale articolo 308 del TCE, che sarebbe applicato soltanto in via eccezionale, e che funzioni nei due sensi, permettendo di riassegnare competenze agli Stati membri qualora non vi fosse più bisogno di un intervento comunitario; auspica che il Parlamento partecipi alla decisione;
32. propone di garantire ai cittadini dell'Unione che i trasferimenti di competenza avvengano, in un quadro di trasparenza di bilancio, sotto il controllo della Corte dei conti, in modo da garantire che siano evitati, in tal caso, doppiami burocratici tra il livello europeo e il livello nazionale;
33. suggerisce che il quadro delle competenze dia luogo a un riesame generale dieci anni dopo la sua adozione;

### **Il ruolo degli enti territoriali**

34. ritiene che l'organizzazione territoriale interna e la ripartizione delle competenze all'interno di ogni Stato membro competano esclusivamente all'ambito di decisione nazionale; allo stesso tempo, constata il ruolo crescente che le regioni e, talvolta, altri enti territoriali, svolgono ormai nella messa in atto delle politiche dell'Unione, in particolare laddove esistono regioni dotate di competenze legislative;
35. auspica, di conseguenza, che l'Unione si mostri aperta alle proposte degli Stati membri volte a meglio associare i loro rispettivi enti territoriali alla preparazione e, se del caso, al recepimento delle regole europee, rispettando le diverse costituzioni nazionali; chiede alla

sua commissione per gli affari costituzionali di elaborare una relazione speciale su tale questione, tenendo conto del parere emesso dal Comitato delle regioni;

36. intende inserire nel proprio regolamento le disposizioni necessarie a consentire ad una rappresentanza dei parlamenti regionali aventi capacità legislativa di partecipare regolarmente ai lavori della commissione competente in materia di affari regionali, ispirandosi ad una prassi già sperimentata con buoni risultati;

### **Le garanzie giurisdizionali**

37. ritiene che la Corte di giustizia sia, per vari aspetti, la Corte costituzionale dell'Unione;

38. propone di istituire a tal fine presso la Corte di giustizia una sezione per le questioni relative alla Costituzione e ai diritti fondamentali;

39. Propone l'istituzione di una via di ricorso supplementare, preventiva all'entrata in vigore di una norma e in grado di sospendere l'applicazione; tale ricorso avrebbe le seguenti caratteristiche:

– potrebbe essere presentato dalla Commissione, o da una minoranza significativa del Consiglio o del Parlamento;

– la procedura dovrebbe essere avviata entro un mese dall'adozione della norma e la Corte sarebbe tenuta anch'essa a pronunciarsi entro il termine di un mese;

– il solo motivo per il quale potrebbe essere avviata questa procedura d'urgenza sarebbe un conflitto di competenze sul mancato rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità;

40. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio, alla Commissione, al Comitato delle regioni, nonché alla Convenzione sul futuro dell'Europa.

## MOTIVAZIONE

Dopo l'esame di un primo documento di lavoro elaborato dal relatore, i dibattiti interni svoltisi nella commissione per gli affari costituzionali, le audizioni da essa organizzate, le prime conclusioni del "grande dibattito" lanciato negli Stati membri dopo il Consiglio europeo di Nizza e, infine, le conclusioni del Consiglio europeo di Laeken hanno consentito di precisare i primi orientamenti sul tema, fatto salvo il parere chiesto ufficialmente dal Parlamento europeo al Comitato delle regioni, che non è ancora disponibile. (I)

In queste condizioni, la presente relazione propone al Parlamento di adottare le principali linee direttrici che potranno servire di ispirazione ai lavori della Convenzione in materia. (II)

### I. GLI ORIENTAMENTI CONFERMATI O PRECISATI

#### 1. L'attuale redazione degli articoli dei trattati sulla ripartizione delle competenze non è soddisfacente.

Elaborato in periodi diversi, frutto di compromessi diplomatici, il testo non si limita alla semplice attribuzione delle competenze, ma comporta spesso indicazioni precise sul contenuto politico delle stesse (vedasi, ad esempio, il caso della politica ambientale che è oggetto del titolo XIX del TCE). Queste disposizioni specifiche, inabituali per un testo fondatore, possono arrivare a proibire all'Unione, in alcuni campi, di procedere a una qualsiasi armonizzazione delle politiche nazionali (come succede per l'istruzione, la formazione professionale e la cultura).

Inoltre, nei trattati esiste una definizione delle competenze sia per *materie* (dogane, agricoltura, trasporti, ecc.) che per *obiettivi* (segnatamente la disposizione generale dell'articolo 94 sul mercato interno). Per complicare ulteriormente il dispositivo, alcuni di questi obiettivi sono assegnati non direttamente all'Unione, ma agli stessi Stati (vedasi l'articolo 119 sulla parità di retribuzione tra gli uomini e le donne). In altri casi, l'azione della Comunità è subordinata alla realizzazione di sforzi preventivi da parte degli Stati membri (articolo 47, paragrafo 3, del TCE sulle professioni nel settore della sanità).

Il quadro generale non solo è inutilmente complesso, ma conduce altresì a un'eccessiva rigidità che è stato possibile correggere soltanto utilizzando in modo intensivo una clausola generale di estensione del campo di intervento comunitario: l'attuale articolo 308, che è servito di base giuridica a circa 700 testi comunitari!

Il risultato non è soddisfacente, né per coloro che adottano le decisioni né, tanto meno, per i cittadini e i loro rappresentanti nazionali. Certo, dal trattato di Maastricht e su proposta del Parlamento europeo (relazione Giscard d'Estaing del 1990), i principi di sussidiarietà e di proporzionalità sono stati introdotti nell'azione di tutte le istituzioni e l'attività legislativa dell'Unione si è incontestabilmente ridotta: mentre nel 1995 la Commissione aveva presentato 71 proposte di direttive e 290 proposte di regolamenti, nel 2000 tali dati sono scesi rispettivamente a 48 e 193, ma chi ne è al corrente? I parlamenti nazionali, i responsabili politici regionali e persino l'opinione pubblica hanno l'impressione di un intervento crescente e abusivo dell'"Europa" nei dettagli della vita quotidiana, mentre l'Unione sembra loro

impotente sulla scena internazionale, in cui il suo intervento sembrerebbe più legittimo.

**Di conseguenza, è necessario un chiarimento per mezzo di una nuova redazione dei trattati ispirata allo spirito di una costituzione democratica e non più di un atto diplomatico.** Tanto più che l'impostazione costituzionale, fortemente raccomandata dal nostro Parlamento sulla base della relazione Duhamel, è attualmente ampiamente sostenuta dalle opinioni pubbliche e accettata dalla maggioranza dei governi dei Quindici.

**2. Al di là del semplice *chiarimento*, è necessario un vero e proprio *aggiornamento*.**

È giunto il momento di trarre insegnamento da quarant'anni di vita comunitaria e, soprattutto, di tener conto del parere dei nuovi attori del gioco europeo: le regioni dotate di poteri legislativi, che esistono ormai in quasi la metà degli Stati membri, i paesi candidati, le cui aspettative nei confronti dell'Unione sono a volte diverse dalle nostre e da ultima, ma non meno importante, la stessa opinione pubblica, dato che il "grande dibattito" avviato da un anno ha confermato le informazioni fornite dagli "eurobarometri" secondo le quali l'Europa fatta a Bruxelles, Strasburgo e Lussemburgo non sempre è quella che si aspettano i cittadini.

Questo aggiornamento deve partire dalle disposizioni esistenti e dall'immensa esperienza acquisita: non si tratta di fare tabula rasa. Neanche i più liberali hanno l'intenzione di smantellare il quadro giuridico dello spazio unico, il cui principio deve tanto a Margaret Thatcher quanto a Jacques Delors. Ma l'esercizio deve essere effettuato senza tabù, con l'obiettivo di sviluppare *lo spirito* comunitario piuttosto che di battezzare con il termine affascinante e prezioso di "*acquis*" quello che sarebbe soltanto la timida difesa dello status quo.

3. Qualunque sia lo sforzo di chiarimento, la "zona grigia" delle competenze condivise tra l'Unione e gli Stati sarà importante, se non addirittura preponderante. Sarà pertanto necessario **precisare le "istruzioni per l'uso" dell'elenco della zona grigia**, nello spirito dei principi di sussidiarietà e proporzionalità.

4. Una volta stabilita, la ripartizione delle competenze necessita di un **arbitro, indipendente dalle autorità politiche in causa**, vale a dire di natura giurisdizionale. Nella sua concezione iniziale, la Corte di giustizia ha avuto come funzione primaria quella di garantire l'unità e la preminenza del diritto comunitario. L'Unione avrà ormai bisogno di un'autorità arbitrale che garantisca il rispetto delle rispettive prerogative delle varie parti.

5. L'esperienza comunitaria e quella degli Stati federali hanno dimostrato che sarebbe utile procedere a un **aggiornamento periodico** della ripartizione delle competenze. Qualora ciò non avvenga, nonostante la volontà politica dichiarata e la giurisprudenza della Corte costituzionale, il livello federale ha tendenza ad appropriarsi di un numero sempre crescente di decisioni.

## II. ORIENTAMENTI COMPLEMENTARI PROPOSTI

La presente relazione deve, in primo luogo, consentire di convalidare i primi orientamenti di cui sopra. Ma il Parlamento deve altresì pronunciarsi su altre scelte politiche che saranno sottoposte alla Convenzione.

### **1. Il modello politico dell'Unione deve conservare la sua originalità storica su due punti fondamentali.**

1.1. L'Unione non dispone di servizi di gestione. La gestione delle politiche e degli stanziamenti comunitari è effettuata dalle amministrazioni degli Stati membri o da agenzie specializzate.

1.2. Parimenti, il potere finanziario essenziale (in termini di bilancio e fiscale) resta a livello degli Stati membri.

Questi due punti sono talmente connaturati alla CEE che tendono a essere dimenticati nel dibattito politico. Ciò nondimeno, costituiscono una differenza fondamentale rispetto alla filosofia dei principali regimi federali esistenti nei quali l'esercizio di competenze giuridiche è generalmente accompagnato dalle relative competenze finanziarie. Ad esempio, a norma dell'articolo 104a della *Grundgesetz* tedesca, "il *Bund* e i *Land* sostengono separatamente le spese relative all'adempimento dei compiti loro propri" e la Costituzione spagnola recita "il potere originario di imposizione spetta esclusivamente allo Stato" (articolo 133, paragrafo 1), ma "le comunità autonome godono di autonomia finanziaria per sviluppare ed esercitare le loro competenze" (articolo 156). Questo stesso principio si ritrova in Belgio e nelle costituzioni americana (a partire dal XVI emendamento) e canadese.

Al contrario, l'Unione europea deve accontentarsi essenzialmente del solo potere *normativo*, quello di stabilire regole, fare leggi e, secondariamente, coordinare l'azione degli Stati membri. Ma questi ultimi conservano il monopolio della gestione concreta delle politiche pubbliche, della redistribuzione finanziaria a favore dei meno abbienti e, infine, del contatto diretto con i cittadini nonché un quasi monopolio delle innumerevoli politiche di incentivazione finanziaria, di bilancio o fiscale.

È verosimile che, con il tempo, questa originalità si attenui: è possibile continuare a funzionare in un sistema politico in cui le principali regole del gioco sono fissate a un determinato livello mentre la redistribuzione finanziaria è organizzata in un altro quadro? L'attuale sistema presenta, tra l'altro, l'inconveniente di incoraggiare l'Unione a legiferare in tutte le aree, dato che è l'unico strumento di azione in suo potere. E non è sorprendente che la lontana autorità anonima europea che non sa far altro che moltiplicare i divieti o i vincoli, sembri il capro espiatorio ideale rispetto ad amministrazioni nazionali o regionali molto vicine al pubblico, incarnate da rappresentanti eletti a livello locale calorosi e tanto generosi nella concessione di aiuti finanziari...

Ciò nondimeno, è chiaro che non è possibile fare altrimenti fintantoché non esisterà un potere democratico autonomo a livello europeo.

### **2. È opportuno chiarire nei testi le nozioni di potere legislativo e potere esecutivo a livello comunitario.**

La confusione esistente per quanto riguarda la natura delle tre istituzioni politiche dell'Unione non è una fatalità dovuta all'originalità dell'"animale politico" che è l'Europa: è la conseguenza dell'estrapolazione all'Unione politica a Quindici degli organi di gestione dell'Europa commerciale dei Sei, istituita a Roma nel 1957. A una mezza dozzina di trattati di distanza, nessun titolo, nessun capitolo dei testi fondamentali fa ancora menzione di una "funzione legislativa", mentre nel frattempo sono state adottate varie centinaia di direttive e migliaia di regolamenti; al massimo il ruolo di legislatore del Consiglio è menzionato incidentalmente nell'articolo 207, paragrafo 3, del TCE.

In questo silenzio dei trattati, la giurisprudenza e la dottrina non contribuiscono affatto a chiarire il dibattito. Basti pensare, ad esempio, alle sentenze nelle quali la Corte di giustizia delle Comunità europee ha ritenuto che le direttive sulla concorrenza previste dall'articolo 86, paragrafo 3, di competenza della Commissione, appartenevano alla categoria generale delle direttive dell'attuale articolo 249 TCE, in altre parole che la Commissione disponeva anch'essa di un potere legislativo autonomo (sentenza del 6 luglio 1982 nella causa *Francia/Commissione* e sentenza del 30 giugno 1988 nella causa *Grecia/Commissione*)! E che dire degli atti adottati dall'autorità politica suprema, il Consiglio europeo, che portano i nomi tanto vari quanto approssimativi di "*conclusioni della Presidenza, decisioni, atti del Consiglio, resoconti, dichiarazioni, dichiarazioni solenni*", ma che non hanno alcun effetto giuridico e che un giurista ha descritto come "*prerogative declamatorie*" (P-Y Monjal, ottobre 2000)?

Il mantenimento di una tale confusione giova solo ad alcuni iniziati. Nel 2002 i principi elementari di buon governo e di controllo democratico esigono un chiarimento del ruolo rispettivo di ciascuna istituzione. Chi è incaricato di definire l'interesse comune? Chi stabilisce i principi politici? Chi li traduce in regole pratiche? Chi sorveglia e chi sanziona il rispetto delle regole? Il cittadino deve sapere.

Questo chiarimento potrebbe essere effettuato in tre modi:

- riconoscendo che, come per il bilancio comunitario, **esistono due rami dell'autorità legislativa**: il Parlamento, che rappresenta i cittadini, e il Consiglio, che rappresenta gli Stati. Questo riconoscimento dovrebbe logicamente condurre ad attribuire a questi due rami poteri equivalenti in materia (codecisione), come il nostro Parlamento ha ripetutamente rammentato;
- tornando allo spirito iniziale dell'ordine giuridico comunitario secondo il quale **l'autorità politica stabilisce i principi giuridici (la "legge") e le modalità pratiche sono di competenza dell'esecutivo**. In questo spirito, il nostro Parlamento ha proposto, nella sua risoluzione del 13 aprile 2000, di effettuare una distinzione tra *atti legislativi*, che sarebbero adottati dal Consiglio a maggioranza qualificata e sottoposti alla codecisione del Parlamento, e *atti amministrativi*, che sarebbero di competenza della Commissione;
- stabilendo la norma generale secondo la quale **l'applicazione dei principi (potere esecutivo) spetta agli Stati membri** o ai loro enti territoriali, ma può, caso per caso, essere affidata dal legislatore alla Commissione o a un'agenzia specializzata.

3. Gli *obiettivi fondamentali* dell'Unione dovrebbero figurare in un preambolo costituzionale o in un articolo preliminare del trattato o della Costituzione, come gli attuali articoli 2 del TUE e del TCE, piuttosto che in capitoli riguardanti la ripartizione delle competenze.

In effetti, il trattato del mercato comune e successivamente quello dello spazio unico avevano fissato obiettivi politici ambiziosi. Orbene, tali obiettivi sono oggi ampiamente raggiunti: il mercato è "comune" da più di trent'anni e l'unione monetaria ha coronato la realizzazione dello spazio unico, anche se quest'ultimo resta ancora imperfetto. Sebbene occorra fare riferimento a queste ambizioni fondatrici, non è più né necessario né auspicabile mescolare *obiettivi e materie* per ripartire le competenze. Per fare un esempio recente, sebbene sia utile che l'Unione intervenga su alcuni problemi molto precisi in materia sportiva, come la lotta contro il doping, è assurdo fondare il suo intervento sulla competenza relativa al "mercato interno" che conduce, ad esempio, a giurisprudenze incoerenti come la sentenza Bosman. **Di conseguenza, si propone di citare il mercato comune e lo spazio unico tra i grandi obiettivi fondatori, che continuano a ispirare e a illuminare l'azione dell'attuale Unione, ma di concentrare le competenze sulle materie.**

4. L'analisi dettagliata dei poteri, settore per settore, richiede un lavoro approfondito con la Commissione, i rappresentanti dei governi e i membri dei parlamenti nazionali: sarà ovviamente il ruolo principale della Convenzione. Allo stato attuale, si propone al Parlamento di pronunciarsi in merito a un quadro generale, basandosi sull'attuale ripartizione delle competenze, ma emendandole nei punti che sembrano i più evidenti quando si passa da una logica diplomatica a una logica costituzionale.

In questo spirito, i poteri devoluti all'autorità politica (Consiglio e Parlamento per l'Unione, autorità nazionali ed, eventualmente, regionali e locali per gli Stati membri) potrebbero essere classificati secondo le seguenti categorie.

#### **4.1 Competenze proprie dell'Unione.**

4.1.1. In questi settori gli Stati membri devono poter intervenire solo su esplicito invito dell'Unione, come previsto dalla *Grundgesetz* tedesca (articolo 71) e dalla Costituzione spagnola (articolo 150).

4.1.2. Le competenze proprie dell'Unione devono continuare a essere molto limitate:

- la *politica monetaria* (il che già avviene),
- la *politica doganale* (idem),
- le *relazioni economiche esterne*, per le quali non sembra giustificata una limitazione al solo commercio delle merci, come è stato fatto a Nizza.
- il *fondamento giuridico del mercato interno e i servizi finanziari*;
- la *politica di concorrenza*;
- le *politiche strutturali e di coesione*;
- per l'area euro, la *politica monetaria*.

Sembra necessario aggiungervi:

- il **finanziamento del bilancio dell'Unione**. Nulla può giustificare il fatto che le spese decise sovranamente a livello dell'Unione siano finanziate da risorse nazionali e che i parlamenti nazionali debbano pertanto votare le imposte necessarie per finanziare le spese decise, in ultima istanza, dal Parlamento europeo.

Troppo spesso si dimentica che, in origine, era stato stabilito e applicato per vent'anni il principio di un finanziamento del bilancio comunitario per mezzo di vere e proprie risorse proprie, che escludevano versamenti nazionali. La logica opposta, che prevale attualmente, è radicalmente anticomunitaria: induce ciascuno Stato a calcolare la "giusta resa" dei propri investimenti e contrappone ogni anno Stati contribuenti permanenti e Stati beneficiari permanenti. Ad ogni modo, non si capisce in quale modo questo sistema che incoraggia gli egoismi nazionali potrebbe sopravvivere al severo shock finanziario dell'ampliamento;

- il fondamento giuridico dello spazio di sicurezza e libertà, complemento logico del mercato interno.
- la Convenzione dovrà chiedersi se, come la politica monetaria e la politica commerciale, la **politica estera** non debba ormai diventare una competenza propria dell'Unione. L'idea farà rabbrivire le cancellerie, ma era già letteralmente plebiscitata dalle opinioni pubbliche continentali ancor prima dell'11 settembre 2001 (vedasi gli "eurobarometri"). È chiaro, ad ogni modo, che sarebbe illusorio suggerire semplicemente una maggiore dose di intervento comunitario nella PESC: è quanto è stato fatto periodicamente da vent'anni, con l'istituzione della cooperazione politica, poi con le disposizioni del trattato di Maastricht sulla PESC e da ultimo con la creazione di un Alto Rappresentante, con un risultato politico che ciascuno ha potuto apprezzare. In questo settore, una ripartizione della competenza equivale a rimettersi al beneplacito dei dirigenti nazionali. Orbene, dopo le difficili prove che l'Unione e i suoi Stati membri hanno dovuto affrontare dagli anni '90 nell'ex Jugoslavia, in Africa e in Medio Oriente, i recenti avvenimenti hanno confermato in modo caricaturale che, nell'Europa di oggi, per un dirigente nazionale la comparsa individuale sulla scena internazionale esercita un'attrattiva mediatica irresistibile rispetto al gioco di gruppo.

Al contrario, non si propone di far figurare tra le competenze proprie dell'Unione né *l'agricoltura né la pesca*. Conosciamo bene il contributo che la politica agricola e la politica regionale hanno dato al successo della CEE e la parte che esse continuano a rappresentare nel bilancio comunitario, ma si tratta proprio di settori in cui, dopo quarant'anni di esperienza e nella prospettiva dell'adesione dei nuovi membri, si potrebbe assistere a un adeguamento tra i ruoli rispettivi dell'Unione e dei suoi Stati membri.

Per quanto riguarda il *regime linguistico dell'Unione*, si tratta di una questione che deve essere oggetto dello stesso testo fondatore (trattato o costituzione).

#### **4.2. Competenze condivise** tra l'Unione e gli Stati membri.

4.2.1. Quando le competenze siano condivise, l'Unione deve fissare le norme generali in due categorie di materie:

– quelle che costituiscono le politiche complementari o di accompagnamento dello spazio unico: tutela dei consumatori, agricoltura, pesca, trasporti, reti transeuropee, ambiente, ricerca e sviluppo tecnologico, energia, politica sociale ed occupazionale, politica di immigrazione e altre politiche legate alla libera circolazione delle persone, promozione della parità tra uomini e donne, associazione dei paesi e territori d’oltremare, cooperazione allo sviluppo e fiscalità legata al mercato unico;

– quelle relative all’attuazione della politica estera così come della politica di difesa e sicurezza, interna ed esterna, nella loro dimensione transnazionale;

4.2.2. Le “istruzioni per l’uso” delle competenze condivise potrebbero comportare i seguenti principi.

4.2.2.1. **Spetterebbe alla legislazione comunitaria fissare gli orientamenti, i principi, gli obiettivi** – eventualmente esprimendoli in cifre – mentre gli Stati membri sarebbero incaricati del recepimento e della traduzione concreta nell’ordine giuridico interno. È il settore in cui si applicano pienamente i principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

4.2.2.2. Gli Stati potrebbero legiferare in assenza di regolamentazione europea la quale però, se esiste, prevale sulla legge nazionale.

4.2.2.3. Se si vuole semplificare l’attuale redazione del testo fondatore, ad esempio sulle competenze connesse con il mercato interno, sarebbe opportuno **limitare ciascuna rubrica a una o due frasi**, che enuncino la materia di cui si tratta e indichino quale deve essere, nella fattispecie, lo spirito del ruolo dell’Unione conformemente alla sussidiarietà. Infine, un articolo di carattere generale indicherebbe che, per le materie in questione, le istituzioni comunitarie tengono conto dell’azione condotta dalla Comunità e (o) l’Unione sulla base dei trattati precedenti. **In questo modo, le relative disposizioni dei trattati CE e UE che sono troppo dettagliate per essere incluse nel nuovo testo conserverebbero un valore giuridico sovralegislativo senza più avere forza “costituzionale”.**

Per illustrare il meccanismo, prendiamo l’esempio degli *aiuti di Stato*. Il TCE vi consacra attualmente 18 paragrafi, vale a dire due pagine intere del trattato. Una nuova presentazione consisterebbe nello scrivere che “*per gli aiuti pubblici di qualunque natura, l’Unione definisce le regole di compatibilità con il mercato interno e il regime di sanzioni applicabili ai donatori e ai beneficiari*”. Le disposizioni dettagliate attualmente contenute negli articoli dall’87 all’89 del TCE continuerebbero a costituire il quadro di riferimento dell’azione dell’Unione, ma potrebbero essere adattate da un testo legislativo.

**4.2.3.** Fra le competenze condivise, alcune rivestono per l’Unione solo carattere complementare laddove l’iniziativa principale deve restare agli Stati membri: *istruzione, formazione, gioventù, protezione civile, cultura, sport, turismo*. Anche qui, sarebbe opportuno precisare caso per caso la portata dall’azione comunitaria, senza entrare nei dettagli dei relativi articoli attualmente esistenti.

A questo elenco, che corrisponde al diritto attuale, dovrebbero forse essere aggiunti i *contratti civili e commerciali*, dato che il nostro Parlamento ha già avuto occasione di osservare che l'aumento degli spostamenti di persone nell'Unione rende utile l'adozione di un'impostazione comune per temi che, fino a questo momento, erano oggetto di accordi nazionali bilaterali (ad esempio, i matrimoni misti o il recupero dei crediti commerciali).

4.2.4. Infine, un caso particolare di ripartizione delle competenze riguarda i settori in cui la competenza rimane sostanzialmente a livello nazionale, ma l'Unione ha l'obbligo di coordinare le politiche degli Stati membri. Si tratta del caso delle politiche **nazionali in materia di bilancio**, in applicazione delle disposizioni dell'unione economica e monetaria (articolo 99 del TCE).

Il nostro Parlamento lo aveva già affermato al momento dell'adozione del trattato di Maastricht e ciascuno può rendersene meglio conto da quando è stato introdotto l'euro: l'unione monetaria può produrre tutti i suoi effetti positivi solo se è accompagnata da uno stretto coordinamento delle politiche di bilancio. Un primo passo è stato realizzato con il "patto di stabilità e di crescita" e le riunioni informali dell'Eurogruppo. Per spingersi oltre, occorre forse stabilire due principi:

- oltre al finanziamento delle politiche europee, che dipendono dal bilancio comune (vedasi sopra), la politica di bilancio (spese, entrate, finanziamento del saldo) è di competenza esclusiva degli Stati. Ciò nondimeno, gli Stati membri dell'unione monetaria hanno un obbligo di coordinamento delle loro politiche nazionali di bilancio;
- nel caso di politiche nazionali che, in ciascuno dei nostri paesi, costituiscono un aspetto centrale della competenza parlamentare, **il loro coordinamento deve essere basato su procedure nuove**, diverse dalle procedure di diritto comune dell'Unione, **che associno rappresentanti dei parlamenti nazionali**.

Se quest'ultimo principio è adottato, la Convenzione dovrà precisare le modalità di tale associazione.

*La politica occupazionale rientra nell'ambito dello stesso approccio.*

A prima vista, potrebbe essere inclusa tra le competenze condivise. Ciò nondimeno, dal primo Libro bianco del 1992 fino alle strategie definite dai Consigli di Lisbona e di Lussemburgo non è stato possibile evitare che le opinioni pubbliche si inquietassero a causa di un'ambiguità di fondo: perché, da un lato, l'occupazione è, giustamente, una delle principali preoccupazioni dei membri del Consiglio europeo, che li conduce a farne una priorità in tutti i loro ordini del giorno, ma, dall'altro, è chiaro che i poteri e i mezzi dell'Unione possono contribuirvi soltanto in modo marginale. Inquietudine e ambiguità si riflettono del resto nell'attuale redazione del trattato, particolarmente contorta al riguardo: scopo dell'azione della Comunità sarebbe "*la promozione del coordinamento tra le politiche degli Stati membri in materia di occupazione al fine di accrescerne l'efficacia con lo sviluppo di una strategia coordinata per l'occupazione*" (articolo 3, lettera i), del TCE).

Di conseguenza, più che di una competenza condivisa, sembra auspicabile **fare dell'occupazione una materia di coordinamento obbligatorio**, in linea con la politica di bilancio.

### 4.3. *La competenza di principio degli Stati membri*

4.3.1. Deve essere chiaramente stabilito il principio secondo il quale, **in assenza di disposizioni del testo fondatore, la competenza di diritto comune resta quella degli Stati membri sovrani** (vedasi l'articolo 15 della legge costituzionale federale austriaca del 1920, l'articolo 70, paragrafo 1, della *Grundgesetz* e il dispositivo più sofisticato dell'articolo 149, paragrafo 3, della Costituzione spagnola).

4.3.2. Al di là di questo principio generale, sembra opportuno specificare che alcuni settori sono, per definizione, di competenza nazionale.

- È evidentemente il caso della *politica di bilancio* (vedasi sopra), ad eccezione del finanziamento delle politiche comuni.
- È altresì il caso dell'**organizzazione territoriale del paese**. Questa precisazione sarà particolarmente utile se si accoglie il suggerimento esposto in appresso del riconoscimento da parte dell'Unione dell'esistenza di "regioni partner", perché non deve sussistere nessuna ambiguità sul fatto che ciascuno Stato membro resta interamente ed esclusivamente competente per definire il livello, il perimetro geografico, i poteri e lo status dei suoi enti territoriali. Ciascuna costituzione nazionale vi consacra del resto un posto considerevole: basti citare, ad esempio, il titolo VIII della Costituzione spagnola, che ha inventato una nuova forma di autonomia territoriale differenziata, il capitolo IV, che è al centro della Costituzione belga, il titolo V della Costituzione italiana, recentemente modificato tramite referendum, il capitolo VII della Costituzione olandese su "province, comuni e amministrazione delle acque", i titoli VII (regioni autonome delle Azzorre e di Madeira) e VIII (il "potere locale") della terza parte della Costituzione portoghese, i titoli XII e XIII della Costituzione francese o ancora l'articolo 52a della legge costituzionale finlandese del 1919, relativo all'autonomia storica di Ahvenanmaa (isole di Aland) e l'articolo 105 della Costituzione greca sul regime molto originale del monte Athos. Queste disposizioni sono l'essenza dell'identità e della sovranità nazionali.

### 5. **I principi di sussidiarietà e proporzionalità devono essere rafforzati e completati.**

5.1. I principi di sussidiarietà e proporzionalità devono evidentemente figurare nel testo fondatore, nella loro redazione attuale, in modo da ispirare sia la ripartizione delle competenze che il modo in cui sono esercitate. Sarà proposto di organizzare un controllo a priori (vedasi in appresso). Si tratta di una garanzia fondamentale per gli Stati membri e, ove esistono, per le regioni dotate di poteri legislativi.

5.2. Se si rivede la ripartizione delle competenze, **sembra utile stabilire altresì il "principio di costanza"**, garanzia fondamentale per i cittadini/contribuenti: in condizioni uguali, qualsiasi trasferimento di competenze deve avvenire a costi costanti, con un prelievo fiscale costante e spese generali costanti per la collettività. L'aumento delle imposte o degli oneri che deriverebbe da un trasferimento di competenze verso l'Unione o a partire dalla stessa dovrebbe essere compensato da una riduzione equivalente altrove, di modo che l'operazione resti neutra per il contribuente.

## 6. La ripartizione dei compiti deve consentire un adattamento con il passare del tempo.

Dalle prime discussioni sono emerse alcune inquietudini sul rischio di stabilire una ripartizione delle competenze sulla base dei fabbisogni di un determinato momento, a scapito delle evoluzioni richieste da un mondo in rapido cambiamento.

Questa paura è probabilmente esagerata. Tutte le recenti costituzioni federali, anche quelle in cui figurano cataloghi di competenze molto precisi, hanno saputo consentire le evoluzioni necessarie, per non parlare della straordinaria capacità di adattamento di cui ha dato prova da due secoli la Costituzione americana. Ciò nondimeno, è utile trarre profitto da queste esperienze, accanto a quelle della CEE e dell'UE, per garantire la "respirazione" del sistema.

6.1. A questo scopo, l'esistenza di un articolo a carattere relativamente generale, come l'attuale articolo 308, rappresenta uno strumento interessante, a condizione di procedere a una modifica fondamentale:

- sarebbe completato da un paragrafo che consentirebbe di devolvere, caso per caso, alcune competenze agli Stati membri qualora non vi fosse più bisogno di un intervento comunitario. La *Grundgesetz* tedesca contiene una disposizione di questo tipo, nell'articolo 72, paragrafo 3;

Di conseguenza, il ricorso a una tale disposizione resterebbe eccezionale e sarebbe introdotta la possibilità di applicarla nei due sensi, verso l'Unione o verso gli Stati.

6.2. Al di là di questi adeguamenti caso per caso, potrebbe essere interessante **effettuare un bilancio d'insieme dopo una decina di anni**. La Costituzione spagnola aveva introdotto un periodo di sperimentazione di questo tipo, ma forse un po' corto (cinque anni).

## 7. Il problema degli enti territoriali non può più essere ignorato dai testi fondatori.

È proprio per questo motivo che la commissione per gli affari costituzionali ha proposto di chiedere formalmente il parere del Comitato delle regioni. Nell'attesa del parere del Comitato, il vostro relatore ha tratto ispirazione dalle audizioni alle quali la commissione ha già proceduto, nonché dalle riunioni di lavoro tenute a Barcellona con il presidente della comunità autonoma della Catalogna, a Alden Biesen con i presidenti delle regioni fiamminga e vallona, a Edimburgo, su invito della commissione "Europa" del parlamento scozzese, a Firenze con la Conferenza delle regioni periferiche marittime, a Porto con le Città dell'arco atlantico nonché dagli incontri con il presidente della comunità autonoma delle Baleari e con i ministri degli Affari europei dei Land della Baviera e dell'Assia.

L'immagine delle regioni in Europa continua ad essere offuscata dalla vecchia controversia sull'"Europa delle regioni". Orbene, il problema non si pone più assolutamente in questi termini. Ormai è accettato che l'Unione europea è e continuerà a essere costituita da Stati.

Invece, l'emergere degli attori regionali, se non addirittura locali, diventa una realtà che l'Unione non può più ignorare nel suo funzionamento quotidiano. In primo luogo perché la Commissione ritiene che, in media, dal 70 all'80% dei programmi comunitari è gestito dalle amministrazioni degli enti locali degli Stati membri. In secondo luogo perché, in quasi la metà degli Stati membri dell'Unione, esistono ormai regioni dotate di competenze legislative e il

Regno Unito e l'Italia hanno recentemente creato entità di questo tipo che esistevano già, segnatamente, in Germania, Austria e Spagna, il che vuol dire che, in questi paesi, i problemi relativi alle competenze condivise tra l'Unione e gli Stati membri nonché quelli di recepimento della legislazione comunitaria non riguardano soltanto lo Stato centrale, ma anche gli enti regionali. Orbene, dato che questi ultimi sono ufficialmente "ignorati" dalla Commissione, gli incidenti di concezione, applicazione o recepimento della legge comune si sono recentemente moltiplicati.

Infine, il prossimo ampliamento dell'Unione a vari paesi di piccole dimensioni può rappresentare un problema politico per alcune grandi regioni che appartengono agli attuali Stati membri, perché entità di alcune centinaia di migliaia di abitanti potranno essere rappresentate in quanto tali nell'Unione con, ciascuna, un ministro e un diritto di voto in ciascuna formazione del Consiglio, un Commissario e una quota di funzionari alla Commissione nonché un contingente di deputati al Parlamento europeo, ottenendo il riconoscimento della propria lingua nazionale come lingua ufficiale dell'Europa, mentre regioni storiche con alcuni milioni di abitanti che contribuiscono fortemente al dinamismo economico dell'Unione nonché al finanziamento del suo bilancio continuerebbero a non essere riconosciute dai trattati europei...

E' quindi auspicabile che l'Unione sia aperta alle proposte degli Stati membri volte ad associare meglio i rispettivi enti territoriali alla preparazione e, se del caso, al recepimento delle norme europee, rispettando le varie costituzioni nazionali. La commissione per gli affari costituzionali dovrebbe elaborare una relazione speciale al riguardo, tenendo conto del parere del Comitato delle regioni.

#### **8. Il buon funzionamento del sistema richiede una vera e propria Corte costituzionale.**

Attualmente, la Corte di giustizia "*assicura il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione del (...) trattato*", una disposizione generale che si applica solo alla Comunità europea e non già all'Unione (articolo 220 del TCE). Il controllo degli atti comunitari è oggetto di varie disposizioni, a partire dall'articolo 230.

Certo, recentemente la Corte di giustizia delle Comunità europee si è dimostrata desiderosa di introdurre il principio di sussidiarietà tra i criteri applicati nelle sue sentenze (vedasi le sentenze sulla pubblicità per il tabacco nella causa *Germania contro Parlamento e Consiglio e Imperial Tobacco Ltd* del 5 ottobre 2000 e le conclusioni dell'avvocato generale nella causa *Paesi Bassi contro Parlamento e Consiglio*). Ciò nondimeno, la redazione dei trattati e la storia del mercato unico l'hanno condotta a difendere spesso l'interpretazione più comunitaria. La Corte ha pertanto svolto un ruolo cruciale nella realizzazione dello spazio unico. Una volta realizzato, l'Unione ha ormai bisogno di una vera e propria Corte costituzionale.

Tale corte può essere creata a partire dall'attuale Corte di giustizia delle Comunità europee, la cui composizione (un giudice per Stato) non è necessariamente sfavorevole a una presa in considerazione delle opinioni degli Stati membri. Ciò nondimeno, potrebbero essere apportate due importanti modifiche.

8.1. **Il ruolo della Corte sarebbe presentato in modo diverso.** Sarebbe esplicitamente incaricata di dirimere i conflitti di competenze in cui sono coinvolti l'Unione o una delle sue istituzioni.

8.2. Inoltre, sull'esempio della procedura esistente dinanzi al Consiglio costituzionale francese, **la Corte potrebbe essere adita a priori.**

Non è facile determinare qual è la procedura adeguata. Da un lato, è evidente che nessuna delle istituzioni europee arde dalla voglia di applicare concretamente il principio di sussidiarietà: adire un arbitro neutro è pertanto il solo mezzo se si vuole risolvere il problema alla fonte. Ma qual è il momento giusto per giudicare? Subito dopo la pubblicazione del progetto di testo da parte della Commissione? Il rischio è che il via libera che potrebbe essere dato a questo stadio sia poi seguito, nel Consiglio o al Parlamento, da degli abusi facilitati dalla certezza di restare impuniti. Mentre, invece, se il controllo viene effettuato dopo la votazione parlamentare, il lavoro di vari mesi può essere annullato in un colpo solo, ma è il rischio inerente a qualsiasi controllo di costituzionalità. Inoltre, l'esistenza di questo controllo alla fine della procedura legislativa non può che indurre il Consiglio e il Parlamento alla prudenza. Questa seconda variante è pertanto preferibile.

Nel 1990, sulla base della relazione Giscard d'Estaing, il Parlamento aveva proposto che, nei venti giorni successivi all'adozione definitiva di un atto legislativo, il Consiglio, la Commissione, il Parlamento o uno Stato membro potessero chiedere alla Corte di giustizia delle Comunità europee di verificare se tale atto non eccedesse i limiti della competenza comunitaria, alla luce dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. Questo suggerimento potrebbe essere accolto. Tuttavia, quando l'Unione conterà venticinque o trenta membri, vi sarà un forte rischio di veder attaccare così dall'uno o dall'altro ciascun atto comunitario. Orbene, l'obiettivo è di creare un freno, non un controllo minuzioso a questo stadio, motivo per cui si potrebbe prevedere:

- una possibilità di ricorso dinanzi alla Corte costituzionale, sulla sola base della sussidiarietà/proporzionalità, nel mese successivo all'adozione definitiva di un atto legislativo, con l'obbligo per la Corte di giudicare entro un mese;
- questo ricorso sarebbe **aperto a una minoranza qualificata** in seno al Consiglio o al Parlamento e alla Commissione;
- il solo motivo per il quale potrebbe essere avviata questa procedura d'urgenza sarebbe un conflitto di competenze sul mancato rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità;
- questa procedura di ricorso a priori, unicamente basata sul mancato rispetto del principio di sussidiarietà, non impedirebbe che gli stessi testi fossero successivamente sottoposti al controllo a posteriori di diritto comune, sulla base delle altre disposizioni del trattato o della costituzione.

In conclusione, emerge chiaramente un'idea. **L'aggiornamento della ripartizione delle competenze conduce inevitabilmente ad affrontare il problema di fondo non solo del ruolo dell'Unione, ma anche della sua natura** e delle sue relazioni con gli Stati membri che

la compongono. Siamo pronti a passare dal codice di condotta, dettagliato, sottile, esoterico, elaborato dai diplomatici per proprio uso, a una vera e propria ripartizione dei ruoli di tipo costituzionale, comprensibile e accettabile da parte dei cittadini e dei loro rappresentanti? In caso contrario, risparmiamoci la redazione di un sotto-trattato di Nizza. Ma, se la risposta è affermativa, si apre un capitolo molto nuovo della storia comunitaria. Richiederà un'architettura giuridica e politica sensibilmente diversa. È questo il prezzo da pagare per la realizzazione dell'Unione politica dell'Europa ampliata.

18 aprile 2002

## **OPINIONE DELLA MINORANZA**

A norma dell'articolo 161, paragrafo 3 del regolamento  
Jens-Peter Bonde, Daniel J. Hannan, Georges Berthu e José Ribeiro e Castro

Vista la ripartizione delle competenze tra l'UE e gli Stati membri, l'obiettivo dovrebbe essere quello di restituire le competenze dall'UE a questi ultimi. I risultati dei referendum e il dibattito pubblico evidenziano che un incremento delle competenze dell'UE a scapito degli Stati membri provoca una crescente alienazione pubblica dal processo politico. Solo rovesciando la tendenza e restituendo competenze alle istituzioni nazionali con i quali i popoli d'Europa si identificano, si otterrà nuovamente un sano interesse pubblico nel processo politico possibile.

Ciò può essere conseguito riducendo l'acquis affinché esso contempli solo questioni di interesse transfrontaliero mentre tutte le altre competenze ritornerebbero agli Stati membri.

Di fondamentale importanza nell'affrontare lo squilibrio di competenze è la questione del controllo sulla loro ripartizione. Ciò dovrebbe essere esercitato dalle democrazie nazionali. Segnatamente, i parlamenti nazionali dovrebbero avere il diritto di veto sulle questioni di sussidiarietà. L'articolo 308 dovrebbe essere abrogato. Gli Stati membri dovrebbero guidare la Commissione anziché l'opposto e dovrebbero avere il diritto d'iniziativa.

Una costituzione UE che strappi le competenze alle democrazie nazionali provocherebbe una maggiore alienazione. L'agenda costituzionale evidenzia che le istituzioni UE non sono disposte ad affrontare il fatto che i popoli d'Europa vogliono meno e non più controllo dell'UE sulle loro vite.

28 gennaio 2002

## **PARERE DELLA COMMISSIONE PER GLI AFFARI ESTERI, I DIRITTI DELL'UOMO, LA SICUREZZA COMUNE E LA POLITICA DI DIFESA**

destinato alla commissione per gli affari costituzionali

sulla delimitazione delle competenze fra l'Unione europea e gli Stati membri (2001/2024(INI))

Relatore per parere: William Francis Newton Dunn

### **PROCEDURA**

Nella riunione del 20 marzo la commissione per gli affari esteri, i diritti dell'uomo, la sicurezza comune e la politica di difesa ha nominato relatore per parere William Francis Newton Dunn.

Nelle riunioni del 3 dicembre 2001 e 23 gennaio 2002 ha esaminato il progetto di parere.

In quest'ultima riunione ha approvato le conclusioni in appresso con 46 voti favorevoli, 6 contrari e 1 astensione.

Erano presenti al momento della votazione Elmar Brok (presidente), Baroness Nicholson of Winterbourne, Geoffrey Van Orden e Christos Zacharakis (vicepresidenti), Ole Andreasen, Alexandros Baltas, Bastiaan Belder, André Brie, Michael Cashman (in sostituzione di Rosa M. Díez González), Paul Coûteaux, John Walls Cushnahan, Véronique De Keyser, Pere Esteve, Giovanni Claudio Fava (in sostituzione di Glyn Ford), Per Gahrton, Jas Gawronski, Alfred Gomolka, Vasco Graça Moura (in sostituzione di Gunilla Carlsson), Marie Anne Isler Béguin (in sostituzione di Reinhold Messner), Joost Lagendijk, Catherine Lalumière, Alain Lamassoure, Armin Laschet, Jules Maaten (in sostituzione di Bob van den Bos), Hanja Maij-Weggen (in sostituzione di Michael Gahler), Cecilia Malmström, Emilio Menéndez del Valle, Philippe Morillon, Pasqualina Napoletano, Raimon Obiols i Germà, Arie M. Oostlander, Reino Paasilinna (in sostituzione di Klaus Hänsch), Doris Pack (in sostituzione di Gerardo Galeote Quecedo), Jacques F. Poos, Luís Queiró, Mechtild Rothe (in sostituzione di Magdalene Hoff), Jannis Sakellariou, José Ignacio Salafranca Sánchez-Neyra, Jacques Santer, Amalia Sartori, Ursula Schleicher (in sostituzione di Franco Marini, a norma dell'articolo 153, paragrafo 2, del regolamento), Jürgen Schröder, Elisabeth Schroedter, Ioannis Souladakis, Ursula Stenzel, David Sumberg, Ilkka Suominen, Charles Tannock, Johan Van Hecke, Demetrio Volcic, Karl von Wogau, Jan Marinus Wiersma e Matti Wuori.

## **BREVE GIUSTIFICAZIONE**

### **1. Introduzione**

Durante la CIG del 1996 la maggior parte degli Stati membri, escluso la Germania, si dichiarò contraria alla proposta di specificare nel trattato le competenze dell'Unione e degli Stati membri. Anche il Parlamento europeo era contrario. Dal consenso sul recepimento dell'articolo 235 nell'ambito del trattato CE si dissociò solo la Svezia che non aveva una posizione chiara sull'argomento. Ciononostante, in base alle conclusioni del Consiglio europeo di Birmingham del 16 ottobre 1992 e all'impostazione generale relativa all'applicazione del principio di sussidiarietà adottato dal Consiglio europeo di Edimburgo dell'11 e 12 dicembre 1992, al trattato CE di Amsterdam fu aggiunto un protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. A dicembre 2000 il Consiglio europeo di Nizza accolse le richieste politiche formulate dai Länder tedeschi e da altre regioni con poteri legislativi. Di conseguenza una Dichiarazione sul futuro dell'Unione sollecitava una discussione più approfondita e più ampia sul futuro dell'Unione europea compresa, fra l'altro, la questione di come definire e monitorare una delimitazione più precisa dei poteri fra l'Unione europea e i suoi Stati membri, riflettendo il principio di sussidiarietà.

### **2. L'attuale divisione dei poteri in materia di PESC**

I vigenti trattati contengono una divisione dei poteri per i vari aspetti delle azioni esterne dell'Unione come la politica commerciale, la politica di sviluppo, compreso il FES, l'aiuto umanitario e la PESC, compresa la politica e i diritti umani e la PECSA. In una certa misura, anche se assolutamente insoddisfacente, si può affermare che i trattati già contengono una qualche divisione dei poteri, perlomeno per quanto riguarda gli strumenti della PESC, come la definizione di principi e orientamenti generali della PESC, le strategie comuni, le azioni congiunte e le posizioni congiunte.

Tuttavia i problemi principali nel secondo Pilastro sono che, per un verso i poteri conferiti non sono abbastanza per consentire un'azione europea decisiva e, per l'altro, questi poteri hanno una netta denotazione intergovernativa. Il livello federale è quasi completamente assente in materia di PESC. Il potere è concentrato a livello di Consiglio che non deve agire su proposta della Commissione, nonostante la Commissione abbia il potere di elaborare proposte; nessuno Stato membro può essere obbligato ad accettare una decisione contro la sua volontà e la giurisdizione della Corte di giustizia è quasi completamente esclusa. Con il carattere intergovernativo della PESC gli Stati membri hanno finora rifiutato di concordare l'elenco delle questioni che sarebbero completamente di competenza della politica comune. Nel trattato UE sono specificate soltanto questioni di politica di sicurezza. Attualmente sono solo gli Stati membri a decidere fra loro, nell'ambito del Consiglio europeo e del Consiglio, se un determinato argomento sia o meno disciplinato dalla politica comune.

### **3. Una proposta per un'interpretazione più ampia e più proattiva del principio di sussidiarietà per pervenire a un'azione europea più efficace ed effettiva su questioni relative alla PESC**

Il relatore per parere ritiene che il principio di sussidiarietà funga da filtro all'idea di competenza comunitaria e alla possibilità di esercitare tale competenza. Quindi si potrebbe anche sostenere che il modo in cui la PESC opera attualmente esemplifica l'interpretazione inadeguata del principio di sussidiarietà. In base all'interpretazione convenzionale questo principio significa che, in settori che non rientrano nell'ambito della competenza esclusiva dell'Unione, essa adotterà un'azione soltanto qualora e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione proposta, non possano essere sufficientemente raggiunti dagli stessi Stati membri e quindi, in base alla portata o agli effetti dell'azione proposta, gli obiettivi possano essere meglio perseguiti dall'Unione.

Comunque è possibile nel settore della PESC un'interpretazione maggiormente proattiva di questo principio: gli obiettivi della PESC, visti portata o effetti, possono normalmente essere meglio perseguiti dall'Unione in quanto tale piuttosto che dalla semplice cooperazione fra i suoi Stati membri. Quindi il vostro relatore ritiene che il principio di sussidiarietà dovrebbe essere adattato e interpretato in quest'altro senso, in modo da poter ispirare meglio l'azione esterna dell'UE.

#### **4. La comunitarizzazione della PESC: il modo migliore per raggiungere obiettivi comuni**

Da una prospettiva europea l'attuale situazione di decisioni a livello intergovernativo è assolutamente insoddisfacente e rimane un problema che soltanto la comunitarizzazione del secondo Pilastro può risolvere. Se il pilastro PESC fosse comunitarizzato, il sistema giuridico e istituzionale della Comunità diverrebbe applicabile alla nuova PESC e le diverse istituzioni svolgerebbero il loro consueto ruolo per ciascun aspetto dell'azione esterna dell'Unione in quanto, nell'ambito dell'attuale sistema giuridico e istituzionale dell'Unione e a norma dell'articolo 5 del trattato CE, il principio di "poteri conferiti" dev'essere rispettato sia nell'azione interna che in quella internazionale della Comunità.

## **CONCLUSIONI**

La commissione per gli affari esteri, i diritti dell'uomo, la sicurezza comune e la politica di difesa invita la commissione per gli affari costituzionali, competente per il merito, a includere le seguenti conclusioni in materia di PESC nella proposta di risoluzione che approverà:

1. non è necessario definire in un rigido elenco ad una CIG quali debbano essere i poteri dell'Unione in materia di PESC;
2. tuttavia le rispettive sfere di competenza della UE e dei suoi Stati membri, in materia di azioni esterne dell'Unione in generale e della PESC in particolare, devono essere chiarite in modo che l'opinione pubblica e le controparti internazionali dell'Unione abbiano un'idea chiara di "chi fa che cosa" nell'Unione e ai fini di una maggiore efficienza ed efficacia nell'azione internazionale dell'Unione;

3. il completo inserimento della PESC nel pilastro comunitario, raccogliendo in un unico capitolo tutte le disposizioni relative ai vari aspetti della politica estera, è l'unico modo soddisfacente di risolvere gli attuali squilibri e carenze della divisione dei poteri in materia di PESC;
4. in questo settore è necessaria un'interpretazione più ampia e proattiva del principio di sussidiarietà in quanto gli obiettivi della PESC possono essere meglio raggiunti da parte dell'Unione in quanto tale piuttosto che dalla semplice cooperazione fra i suoi Stati membri;
5. per avere un'Unione più forte a livello internazionale è indispensabile che la VMQ sia la norma e non l'eccezione per la PESC;
6. un altro obiettivo per lo sviluppo futuro della PESC è la realizzazione di una profonda riforma del trattato UE nei seguenti campi:
  - a) l'incondizionato *riconoscimento dei principi della Carta delle Nazioni Unite* da parte dell'Unione europea dev'essere esplicitamente affermato nel Trattato;
  - b) occorre una *personalità giuridica internazionale per l'Unione* (per le tre Comunità e per l'UE);
  - c) *rappresentanze diplomatiche UE* devono essere create in paesi non membri ove meno di quattro Stati membri hanno missioni diplomatiche, in vista di una graduale istituzione di una vera e propria diplomazia UE;
  - d) le attuali competenze degli Alti rappresentanti della PESC e quelle del Commissario per le relazioni esterne dovrebbero essere assunte da un unico *Vicepresidente della Commissione responsabile degli Affari esteri*;
  - e) un *Corpo diplomatico UE* deve essere creato nell'ambito della struttura della Commissione europea sotto la responsabilità del vicepresidente della Commissione.

16 aprile 2002

## **PARERE DELLA COMMISSIONE PER I PROBLEMI ECONOMICI E MONETARI**

destinato alla commissione per gli affari costituzionali

sulla delimitazione dei poteri tra Unione europea e Stati membri  
(2001/2024(INI))

Relatrice per parere: Christa Randzio-Plath

### **PROCEDURA**

Nella riunione del 15 aprile 2002 la commissione per i problemi economici e monetari ha nominato relatrice per parere Christa Randzio-Plath.

Nelle riunioni del 15 aprile 2002 e 16 aprile 2002 ha esaminato il progetto di parere.

Nell'ultima riunione indicata ha approvato le conclusioni in appresso con 27 voti favorevoli, 1 contrario e 2 astensioni.

Erano presenti al momento della votazione Christa Randzio-Plath, (presidente e relatrice per parere), John Purvis (vicepresidente) Generoso Andria, Luis Berenguer Fuster (in sostituzione di Pervenche Berès), Hans Blockland, Hans Udo Bullmann, Harald Ettl (in sostituzione di Giorgos Katiforis), Jonathan Evans, Carles -Alfred Gasòliba I Böhm, Robert Goebbels, Lisbeth Grönfeldt Bergman, Brice Hortefeux, Othmar Karas, Piia-Noora Kauppi, Astrid Lulling, Thomas Mann (in sostituzione di Ingo Friedrich), Ioannis Marinou, Helmuth Markov (in sostituzione di Philippe A.R. Herzog), Hans-Peter Mayer, Ioannis Patakis, Fernando Pérez Royo, Mikko Pesälä (in sostituzione di Christopher Huhne), Elly Plooij-van Gorsel (in sostituzione di Karin Riis-Jørgensen), Bernhard Rapkay, Olle Schmidt, Peter William Skinner, Charles Tannock (in sostituzione di Theresa Villiers), Helena Torres Marques, Bruno Trentin e Ieke van den Burg (in sostituzione di Mary Honeyball).

## BREVE GIUSTIFICAZIONE

Scopo del presente parere è quello di dare un contributo preliminare della commissione per i problemi economici e monetari al dibattito in corso sulla revisione del trattato; un esame più approfondito di tutte le implicazioni dell'Unione economica è attualmente portato avanti nel contesto di una relazione d'iniziativa di questa commissione.

Fin dalle sue origini quale Comunità economica europea, le questioni di politica economica sono sempre state al centro dell'Unione. Il mercato interno con le sue quattro libertà ne rappresenta tuttora oggi il pilastro centrale, che dovrà essere sviluppato ulteriormente. Nel riesaminare la nostra struttura istituzionale e la distribuzione delle competenze, la politica economica non potrà essere più considerata sul piano tecnico in senso stretto se vogliamo riuscire nel rilanciare l'economia europea e preservare il modello sociale europeo dinanzi all'attuale globalizzazione.

In questo contesto più ampio il funzionamento del mercato interno, notevolmente migliorato dal successo dell'introduzione della moneta unica, comprende ora normative in materia di servizi finanziari, senza le quali non può esistere un'autentica libera circolazione di servizi e capitali, nonché in materia di tassazione indiretta, dove le attuali divergenze rimangono uno dei principali ostacoli alla realizzazione di tutto il potenziale del mercato unico. Le norme in materia di concorrenza e la loro attuazione devono anch'esse essere unificate e formulate in modo chiaro al fine di garantire parità di condizioni di base. Tutti questi ambiti dovrebbero pertanto rientrare (o restare) tra le esclusive competenze dell'Unione.

Il coordinamento delle politiche economiche ha recentemente dimostrato sia la sua importanza politica fondamentale sia le carenze dell'attuale approccio del Patto di stabilità e crescita. Per un coordinamento più efficace e orientato al futuro non soltanto della politica economica ma anche della politica in materia di occupazione e affari sociali, nell'interesse dei suoi obiettivi in materia di coesione e benessere, l'Unione europea deve passare da un tipo di coordinamento negativo, basato su sanzioni, a un'integrazione cooperativa basata su obiettivi positivi.

Un coordinamento così stretto delle politiche richiede tuttavia una legittimità chiara e democratica e un'attuazione del tutto uniforme. Gli indirizzi economici di massima dovrebbero essere definiti congiuntamente dal Consiglio e dal Parlamento europeo, sulla base di una proposta formale elaborata dalla Commissione europea. Nella pratica, ciò comporta l'applicazione della procedura di codecisione alle decisioni in materia di politica economica, il che garantirebbe la partecipazione dei cittadini al processo decisionale e rafforzerebbe il ruolo della Commissione quale esecutivo dell'Unione. Al tempo stesso, e senza confondere le rispettive sfere di responsabilità, i parlamenti nazionali dovrebbero partecipare a questo processo di coordinamento, in modo da integrare il metodo di lavoro dell'Unione "dall'alto verso il basso" con un approccio "dal basso verso l'alto".

L'autorità, anzi l'obbligo morale, di contemplare riforme di così ampia portata nell'interesse del benessere economico sono previsti dal capitolo sui principi del trattato CE, il quale elenca tra le attività dell'Unione *"l'adozione di una politica economica che è fondata ...sulla*

*definizione di obiettivi comuni"* (Articolo 4, paragrafo 1) al fine di realizzare, in particolare, *"uno sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche, una crescita sostenibile e non inflazionistica"* nonché *"un elevato livello di occupazione e di protezione sociale"* (Articolo 2).

Inoltre, adottando un approccio del genere che sottolinea l'importanza delle decisioni di politica economica, il Parlamento europeo rimarrebbe fedele a quella pietra miliare che è la sua risoluzione sulla relazione Spinelli, il cui progetto di trattato che istituisce l'Unione europea dedica il Titolo I della sua parte politica alla politica economica (Articolo 47 e segg.). Benché questo documento risalga alla metà degli anni '80, il duplice requisito di un'efficace politica economica che comprenda tutti gli aspetti dell'economia, e della piena partecipazione del Parlamento europeo alla sua formulazione, è tuttora valido se vogliamo realizzare gli obiettivi del trattato e offrire ai cittadini quello che essi possono legittimamente attendersi da noi.

## CONCLUSIONI

La commissione per i problemi economici e monetari invita la commissione per gli affari costituzionali, competente per il merito, a includere nella proposta di risoluzione che approverà i seguenti elementi:

1. considerando che, alla luce degli articoli 2 e 4, paragrafo 1 del trattato che istituisce l'Unione europea, un'Unione economica dovrebbe comprendere sia i problemi di politica macroeconomica sia la realizzazione e l'ulteriore sviluppo del mercato interno,
2. reputa che i poteri esclusivi dell'Unione debbano continuare a comprendere tutti gli aspetti del mercato interno e le sue "quattro libertà", compresi i problemi della concorrenza, la tassazione indiretta e i servizi finanziari;
3. chiede che la procedura del voto a maggioranza qualificata sia estesa a tutti i settori della normativa economica, della concorrenza e fiscale e ribadisce la propria richiesta di ridurre il deficit democratico applicando in tutti i settori la procedura di codecisione, in base alla quale il Consiglio delibera a maggioranza qualificata; sottolinea la necessità di estendere la procedura di codecisione alla politica di concorrenza, non solo agli atti legislativi, ma in particolare alla riforma della politica di concorrenza (articolo 83) e alla riforma delle regole sugli aiuti di Stato (articolo 89);
- 4.. ritiene che al fine di realizzare un policy mix migliore e più equilibrato, gli indirizzi di massima per le politiche economiche di cui all'articolo 99, paragrafo 2 del trattato che istituisce la Comunità europea dovrebbero basarsi su una proposta formale della Commissione europea;

5. chiede che la procedura relativa al coordinamento delle politiche economiche (articolo 99) sia modificata in modo che gli indirizzi di massima per le politiche economiche siano adottati dal Consiglio in base ad una proposta della Commissione e tenendo conto degli emendamenti presentati dal Parlamento europeo;
6. suggerisce che il coordinamento delle politiche economiche, a prescindere dalla sua importanza fondamentale quale questione di interesse comune per l'Unione, comprenda anche un meccanismo che preveda la partecipazione dei parlamenti nazionali degli Stati membri e ciò al fine di sostenerne maggiormente la legittimità democratica.

2 aprile 2002

## **PARERE DELLA COMMISSIONE GIURIDICA E PER IL MERCATO INTERNO**

destinato alla commissione per gli affari costituzionali

sulla delimitazione delle competenze fra l'Unione europea e gli Stati membri  
(2001/2024 (INI))

Relatrice per parere: Diana Wallis

### **PROCEDURA**

Nella riunione del 21 marzo 2001 la commissione giuridica e per il mercato interno ha nominato relatore per parere Diana Wallis.

Nella riunione del 27 novembre 2001, 26 febbraio 2002 e 27 marzo 2002 ha esaminato il progetto di parere.

Nell'ultima riunione indicata ha approvato le conclusioni in appresso con 17 voti favorevoli, 12 contrari e 1 astensione.

Erano presenti al momento della votazione Giuseppe Gargani (presidente); Willi Rothley, Ioannis Koukiadis e Bill Miller (vicepresidente); Diana Wallis (relatore); Paolo Bartolozzi, Luis Berenguer Fuster, Maria Berger, Ward Beysen, Philip Charles Bradbourn, Bert Doorn, Janelly Fourtou, Marie-Françoise Garaud, Evelyne Gebhardt, José María Gil-Robles Gil-Delgado, Gerhard Hager, Malcolm Harbour, Heidi Anneli Hautala, Piia-Noora Kauppi, Kurt Lechner, Klaus-Heiner Lehne, Neil MacCormick, Toine Manders, Manuel Medina Ortega, Angelika Niebler, Marianne L.P. Thyssen, Rijk van Dam, Joachim Wuermeling e Stefano Zappalà.

## BREVE GIUSTIFICAZIONE

Uno dei punti chiave della Convenzione e della Conferenza intergovernativa 2004 sarà il seguente: "come fissare e controllare una più precisa delimitazione dei poteri tra la UE e gli Stati membri, che rifletta il principio della sussidiarietà".

### **"Catalogo di competenze"?**

A prima vista l'idea di un catalogo di competenze limitativo potrebbe apparire un'alternativa attraente nella situazione attuale, ma esso pur garantendo una maggiore certezza, introdurrebbe un grado di rigidità nelle istituzioni che in gran parte hanno progredito proprio grazie alla loro capacità di essere flessibili in occasione di grandi cambiamenti. Fino ad ora l'integrazione europea è risultata possibile dalla condivisione di obiettivi quale la creazione del mercato interno ed anche oggi essa costituisce un processo continuo piuttosto che un obiettivo finale.

In effetti fissare e controllare la delimitazione dei poteri può risultare un'idea contraddittoria.

### **Fissare la delimitazione dei poteri – chiarire lo *status quo***

Piuttosto che fissare una precisa delimitazione dei poteri andrebbe chiarita la situazione esistente.

Chiarire i poteri esistenti aiuterebbe i cittadini a percepire meglio la realtà dell'esercizio del potere legislativo nella UE. La distinzione fra poteri condivisi e poteri esclusivi dovrebbe essere chiarita nei trattati. In realtà sono pochi i poteri esercitati in modo esclusivo dalla UE e renderlo noto potrebbe contribuire a correggere l'impressione di una strisciante centralizzazione dei poteri a Bruxelles e minimizzare l'impressione che la UE rappresenti una minaccia all'identità nazionale o regionale.

Infine, questa impostazione, invece di limitarsi a fissare una serie di competenze, confermerebbe il fatto che una distribuzione dei poteri dinamica e evolutiva è intrinseca alla natura dell'Unione europea e particolarmente all'obiettivo di un mercato unico europeo concreto.

### **Controllo della delimitazione dei poteri – istituzionalizzare la sussidiarietà**

Secondo il principio della sussidiarietà il processo decisionale deve svolgersi quanto più vicino possibile ai cittadini.

Potenzialmente si tratta di un mezzo dinamico mediante il quale si distribuiscono le competenze tra la UE e gli Stati membri. Tuttavia per vari motivi la sussidiarietà non si è dimostrata molto efficace a questo fine.

Innanzitutto la sussidiarietà attualmente rappresenta un processo politico scarsamente strutturato. Se si vuole che essa svolga un ruolo effettivamente cruciale nel controllo della divisione dei poteri occorre istituzionalizzare e rendere più visibile la sua attuazione.

In secondo luogo il guardiano istituzionale del principio della sussidiarietà finora è stato il Consiglio dei Ministri, se si eccettua la Corte di Giustizia nel suo ruolo giudiziario. Tuttavia i motivi che giustificano le posizioni adottate dagli Stati membri in seno al Consiglio su specifici argomenti non sono necessariamente rappresentativi degli interessi dei cittadini o delle regioni.

In terzo luogo le regioni rappresentano un veicolo ovvio ma sottovalutato con il quale è possibile rendere più efficace il principio della sussidiarietà. Le regioni sono strategicamente adatte per occuparsi dell'esecuzione della legislazione comunitaria e pertanto hanno un ruolo speciale nei confronti dei problemi della sussidiarietà. Inoltre le regioni potrebbero più facilmente giustificare e spiegare ai propri cittadini il principio della sussidiarietà.

Comunque, perché il principio della sussidiarietà divenga un efficace processo politico istituzionalizzato, tutte le istituzioni devono lavorare con maggiore apertura e trasparenza.

## CONCLUSIONI

La commissione giuridica e per il mercato interno invita la commissione affari costituzionali, quale commissione competente per il merito, a incorporare nella sua proposta di risoluzione i seguenti punti:

1. constata che un criterio decisivo per la ripartizione delle competenze tra un'Unione europea ampliata e gli Stati membri dev'essere la prevedibilità dell'azione comunitaria; gli Stati membri e i cittadini riconosceranno su base duratura la legislazione comunitaria soltanto se avranno chiaro in quali settori l'Unione spiegherà la sua azione.
2. L'Unione europea si fonda sull'attribuzione esplicita di competenze; in altre parole, le sue competenze non sono mai implicite. Questo principio di attribuzione esplicita presuppone la non ingerenza dell'Unione in quelle questioni per le quali essa non abbia ricevuto un esplicito mandato. All'Unione incombe peraltro di adottare tutte le azioni necessarie per ottemperare al proprio mandato, realizzare gli obiettivi ed adempiere gli obblighi ad essa affidati.
3. Esige pertanto che l'articolo 5 del trattato sia formulato in maniera più chiara, rafforzando il principio fondamentale dei poteri conferiti all'Unione e della competenza normativa generale degli Stati membri, chiarendo inoltre l'organizzazione delle competenze miste.
4. L'articolo 5 del trattato deve essere riformulato in modo da riflettere maggiormente la realtà e da chiarire quali competenze siano esclusive e quali esercitate in via concorrente tra l'Unione e gli Stati membri (la maggioranza).

5. Constata che nella questione della ripartizione di competenze tra gli Stati membri e l'Unione europea vi è una presunzione fondamentale di competenza a favore degli Stati membri ("competenza originaria"), mentre la competenza dell'Unione europea dev'essere fondata esplicitamente mediante attribuzioni di competenza precise e univoche ("competenza trasferita").
6. Ritieni che le competenze dell'Unione europea debbano essere divise tra competenze esclusive, miste e integrative, dovendosi determinare tra i singoli ambiti di competenza la misura nella quale una competenza UE incida nelle competenze degli Stati membri.
7. Il principio di sussidiarietà ha un valore politico poiché è volto a garantire che le decisioni siano adottate nell'interesse dei cittadini. E' un concetto dinamico che deve essere applicato per gli obiettivi enunciati, in funzione della loro evoluzione. Ma allo stesso tempo il principio di sussidiarietà costituisce una norma giuridica vincolante di carattere costituzionale che impegna le istituzioni dell'Unione e gli Stati membri. Esso non deve peraltro costituire un ostacolo al legittimo esercizio, da parte dell'Unione, delle competenze concorrenti ad essa attribuite, e meno ancora impedire lo sviluppo di azioni per le quali l'Unione dispone di competenze esclusive.
8. Occorre ribadire che il principio di sussidiarietà deve essere inteso anche a stimolare l'intervento dell'Unione nei settori che non sono di sua esclusiva competenza, se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario.
9. Ritieni importante chiarire che la determinazione degli obiettivi generali dei trattati, nonché clausole trasversali, secondo le quali gli obiettivi dell'Unione devono essere tenuti in considerazione nell'esecuzione di singole politiche, non fondino alcuna competenza legislativa.
10. Propone di consentire un finanziamento misto da parte dell'UE e degli Stati membri di determinate attività solo quando queste si collochino nell'ambito di competenze espressamente attribuite dai trattati; un finanziamento misto di progetti pilota al di fuori di un'esplicita attribuzione dei trattati può condurre in ultima istanza a una comunitarizzazione strisciante delle competenze relative; un ampliamento di competenza può tuttavia avvenire solo espressamente e in base a una decisione politica.
11. L'inserimento del principio di sussidiarietà nella futura Costituzione europea deve essere inteso specificamente a disciplinare la definizione e l'attuazione di iniziative dell'Unione sulla base delle competenze conferite dagli Stati membri, senza però influire in alcun modo sulla ripartizione delle competenze all'interno di questi ultimi.
12. Riconosce la necessità di una clausola elastica per le attività imprevedute dell'UE; richiede tuttavia una nuova formulazione dell'articolo 308 del trattato in modo che l'eventuale azione dell'UE su questa base giuridica preveda la codecisione del Parlamento, per evitare che settori finora rientranti nella competenza dei Parlamenti

degli Stati membri possano venire sottratti alla codecisione parlamentare passando per l'articolo 308 del trattato; esige inoltre la delimitazione temporale delle disposizioni emanate su questa base giuridica fino alla prossima revisione dei trattati, in occasione della quale si dovrà decidere se introdurre nel trattato una norma attributiva di regolare competenza dell'Unione oppure se tale competenza non debba più esercitarsi a livello dell'Unione; solo una disciplina di questo tipo è conforme al carattere eccezionale dell'articolo 308 del trattato.

13. Esige l'introduzione di un esame preciso, orientato a criteri di controllo giurisdizionale, della sussidiarietà, in relazione a tutte le proposte legislative dell'UE; nell'ambito del Parlamento europeo ciò potrebbe avvenire mediante la procedura di verifica della base giuridica; occorre sottolineare che l'esame della sussidiarietà non è una questione di opportunità e decisione politica, bensì una questione di rango costituzionale; sostiene un controllo a posteriori, sia mediante un tribunale ad hoc, oppure mediante una sezione speciale della Corte di giustizia, composta da giudici costituzionali degli Stati membri, che decida della sussidiarietà.
14. Ritiene che le forme di azione comunitaria, come la regolamentazione, l'armonizzazione, il coordinamento, l'integrazione, nonché gli strumenti dell'azione (direttiva, regolamento, decisione, parere, raccomandazione) debbano essere precisamente delimitate.
15. Esige la previsione di una riserva generale di competenza parlamentare per il coordinamento aperto; il metodo del coordinamento aperto non può condurre a uno spostamento della competenza legislativa all'esecutivo; il ricorso a questo metodo necessita pertanto di una previa autorizzazione parlamentare.
16. Nota che se si vuole che la sussidiarietà abbia un effettivo significato occorre che le regioni della UE svolgano un ruolo più ampio. Tale fine potrebbe essere raggiunto adeguatamente dando alle regioni più autonome lo stato di "partner dell'Unione" proposto dal relatore, qualora lo statuto costituzionale di una regione soddisfi i criteri posti e lo Stato membro interessato sia d'accordo. Sicuramente il ruolo delle regioni dovrebbe poter essere esteso ben al di là del semplice ruolo di esecutore fissato dal Libro bianco sulla Governance della Commissione.
17. Nota che questa discussione sulla delimitazione dei poteri è fondamentale per la discussione sul futuro dell'Europa, soprattutto se si vogliono fornire rassicurazioni e informazioni ai cittadini europei in merito ai poteri dell'Unione e ai loro limiti. Insiste pertanto che eventuali conclusioni formulate nel quadro della prossima Convenzione siano liberamente accessibili su Internet, in modo da aumentare la trasparenza nei confronti dei cittadini europei e che gli Stati membri debbano essere responsabili di tale comunicazione. Inoltre, i governi dei paesi candidati dovrebbero essere responsabili per la comunicazione di qualsiasi accordo ai propri cittadini.
18. Ritiene che il redigendo catalogo delle competenze dell'Unione europea debba venire riesaminato a scadenze regolari, sembrando adeguato un periodo di otto anni.

18 ottobre 2001

## **PARERE DELLA COMMISSIONE PER LA POLITICA REGIONALE, I TRASPORTI E IL TURISMO**

destinato alla commissione per gli affari costituzionali

sulla delimitazione delle competenze tra l'Unione europea e gli Stati membri  
(2001/2024(INI))

Relatrice per parere: Elisabeth Schroedter

### **PROCEDURA**

Nella riunione del 25 aprile 2001 la commissione per la politica regionale, i trasporti e il turismo ha nominato relatrice per parere Elisabeth Schroedter.

Nelle riunioni del 29 maggio 2001, 10 luglio 2001 e 10 ottobre 2001 ha esaminato il progetto di parere.

Nell'ultima riunione indicata ha approvato le conclusioni in appresso con 36 voti favorevoli, 0 contrari e 3 astensioni.

Erano presenti al momento della votazione Konstantinos Hatzidakis (presidente), Emmanouil Mastorakis e Rijk van Dam (vicepresidenti), Elisabeth Schroedter (relatrice per parere), Emmanouil Bakopoulos, Rolf Berend, Hans Blokland (in sostituzione di Alain Esclopé, a norma dell'articolo 153, paragrafo 2, del regolamento), Theodorus J.J. Bouwman, Carmen Cerdeira Morterero, Luigi Cocilovo (in sostituzione di Sir Robert Atkins), Gerard Collins, Danielle Darras, Garrelt Duin, Giovanni Claudio Fava, Jacqueline Foster, Mathieu J.H. Grosch, Mary Honeyball, Juan de Dios Izquierdo Collado, Georg Jarzembowski, Pierre Jonckheer (in sostituzione di Reinhold Messner), Dieter-Lebrecht Koch, Sérgio Marques, Erik Meijer, Josu Ortuondo Larrea, Karla M.H. Peijs, Samuli Pohjamo, Adriana Poli Bortone, Bartho Pronk (in sostituzione di Margie Sudre, a norma dell'articolo 153, paragrafo 2, del regolamento), Alonso José Puerta, Reinhard Rack, Carlos Ripoll i Martínez Bedoya, Isidoro Sánchez García, Gilles Savary, Ingo Schmitt, Brian Simpson, Renate Sommer, Ulrich Stockmann, Ari Vatanen e Mark Francis Watts.

## BREVE GIUSTIFICAZIONE

### Principi fondamentali

Nel Vertice di Nizza, il Consiglio ha fatto una dichiarazione sul "Futuro dell'Europa" e deciso, fra le altre cose, di sottoporre a riesame " le modalità per stabilire, e mantenere, una più precisa delimitazione delle competenze tra l'Unione europea e gli Stati membri, che rispecchi il principio di sussidiarietà " <sup>1</sup>. L'obiettivo è di migliorare la capacità d'azione e il funzionamento dell'UE e di rendere più trasparenti per le cittadine e i cittadini degli Stati membri i processi decisionali della politica dell'UE. La richiesta politica al riguardo è giunta dalle regioni le cui competenze legislative risentono direttamente delle decisioni dell'UE. Le regioni più coinvolte sono quelle del Belgio, della Germania, della Gran Bretagna, dell'Austria e della Spagna.

Il trattato di Maastricht (articolo 5, trattato CE) sancisce il principio della sussidiarietà. Questo principio stabilisce che le decisioni devono restare quanto più vicine possibili ai cittadini e che la Comunità interviene soltanto se un determinato compito, a causa della sua portata e dei suoi effetti, può essere svolto molto meglio a livello comunitario. Il trattato si riferisce peraltro esclusivamente al coordinamento delle competenze a livello dell'Unione o a livello degli Stati membri in generale. Esso non contempla in modo diretto le competenze delle regioni.

I trattati prevedono competenze esclusive dell'UE (nel settore del commercio estero, della concorrenza transfrontaliera, della valuta) e competenze quadro (ad esempio, nel settore della politica strutturale e in quella della ricerca). Nella maggior parte dei settori della politica comunitaria, il livello europeo esplica una funzione di coordinamento. Restano invece nell'ambito delle competenze degli Stati membri le modalità di coinvolgimento delle regioni.

I processi di integrazione europea non devono dar luogo a una centralizzazione di competenze, che possono essere meglio disciplinate a livello più basso dei comuni e delle regioni. In una Unione ampliata occorre mantenere il pluralismo degli aspetti economici, sociali e culturali e le particolarità regionali. Per tale motivo bisogna favorire il ruolo delle regioni a livello europeo.

### Ruolo speciale delle regioni con poteri legislativi

Nel corso del processo di integrazione, gli Stati membri hanno anche trasferito all'UE compiti che in parte o addirittura completamente ricadono tra le competenze delle regioni con poteri legislativi. Queste diverse competenze sono sancite dalle rispettive costituzioni nazionali. Le regioni non sono state direttamente coinvolte nel trasferimento di queste competenze all'UE. E' pertanto comprensibile che le regioni cerchino di difendersi da questo svuotamento strisciante dei loro poteri costituzionalmente sanciti. Essi pretendono per sé un elenco delle competenze e pertanto certezza di diritto. Inoltre vogliono essere coinvolte nelle decisioni sui trasferimenti di competenza a livello europeo che le riguardano. Le competenze dovrebbero essere trasferite a livello europeo solo nel rispetto dei principi della sussidiarietà, della partecipazione democratica e della proporzionalità.

---

<sup>1</sup> Dichiarazione sul futuro dell'Europa, Trattato di Nizza, (GU C 80/85 del 10.3.2001)

## **Enti locali e regionali**

L'integrazione progressiva dell'UE e la liberalizzazione di tutta una serie di compiti riguardanti i servizi di interesse generale hanno profonde ripercussioni sul ruolo autonomistico degli enti locali e regionali. Esempi al riguardo si trovano nelle "strategie di Lisbona" per il completamento del mercato interno e nelle decisioni di Stoccolma. In virtù di tale strategia e di tali decisioni, compiti che finora si iscrivevano nell'ambito dei servizi di interesse generale ai sensi dell'articolo 16 dei trattati CE, sono ora assoggettati alle regole comunitarie in materia di concorrenza. A livello degli enti locali e regionali, ciò ha creato un vuoto, in termini di certezza del diritto, per quanto riguarda attività economiche che finora avevano ubbidito al criterio del benessere collettivo.

In taluni casi di incidenza diretta delle attività europee sui compiti dell'autonomia locale, il legislatore europeo ha chiesto agli Stati membri di coinvolgere i loro enti locali e regionali. Ciò è avvenuto finora soltanto in modo non soddisfacente, senza il controllo della Commissione. E' pertanto comprensibile la richiesta di coinvolgere i rappresentanti dell'autonomia locale e regionale a livello europeo, nella preparazione delle procedure legislative che riguardano i poteri autonomistici dei comuni.

## **Comitato delle regioni**

Già nell'ambito del trattato di Maastricht le regioni con poteri legislativi hanno invocato i loro diritti di partecipazione. Allora fu creato il Comitato delle regioni e furono ad esso conferiti diritti di consultazione. Mancò tuttavia una definizione comune degli organi che potevano inviare rappresentanti al CDR. Decidere chi deve far parte del suddetto Comitato è di competenza esclusiva degli Stati membri. Conformemente alle loro costituzioni, gli Stati membri hanno quindi inviato rappresentanti sia di regioni con poteri legislativi sia di regioni con autonomia locale o regionale, e rappresentanti degli esecutivi e dei parlamenti di tali regioni.

Nel quadro di una struttura costituzionale europea, il rafforzamento del CDR e una sua chiara composizione potrebbero dar vita a uno strumento di partecipazione delle regioni con poteri legislativi o con competenze analoghe.

## **Ripartizione delle competenze e rafforzamento del modello sociale europeo**

Il modello sociale europeo, il cui compito è di consentire alle cittadine e ai cittadini dell'Unione di raggiungere un livello di vita analogo a prescindere dalla provenienza regionale o dalla posizione sociale, riveste un ruolo fondamentale nel processo di integrazione dell'UE. La relatrice per parere ritiene pertanto controproducente sopprimere le competenze quadro dell'UE nel settore della coesione economica e sociale e del sostegno alle regioni rurali (secondo pilastro della PAC).

## Principi costituzionali per la ripartizione delle competenze

In futuro, la ripartizione delle competenze deve poter reggere alla dinamica del processo di integrazione. Un catalogo delle competenze rigido non sembra essere al riguardo lo strumento più adeguato. La relatrice per parere ritiene pertanto che la ripartizione delle competenze debba avvenire nel rispetto dei principi costituzionali. In base a tali principi, la ripartizione delle competenze ha luogo indipendentemente dal grado di integrazione. In linea di massima si dovrebbero sancire i principi di democrazia, trasparenza, sussidiarietà, partecipazione e vicinanza ai cittadini.

## CONCLUSIONI

La commissione per la politica regionale, i trasporti e il turismo invita la commissione per gli affari costituzionali, competente per il merito, a includere nella proposta di risoluzione che approverà i seguenti elementi:

1. constata che trasferendo competenze a livello europeo si usurpano sempre più frequentemente competenze regionali e locali e mira pertanto a preservare l'autonomia dei poteri locali e regionali; chiede che l'Unione europea si concentri sulle questioni essenziali che possono essere risolte solo a livello europeo;
2. si pronuncia a favore di una migliore sistematizzazione delle competenze dell'Unione Europea attraverso una precisa identificazione e descrizione delle forme d'azione e degli strumenti dell'Unione; occorre inoltre chiarire che gli obiettivi del trattato e le clausole trasversali non sono alla base di competenze dell'Unione; le clausole di competenza ambigue o troppo ampie (ad esempio le clausole generali) devono essere precisate.
3. osserva che il grado di decentramento istituzionale e di costituzionalizzazione dei poteri locali e regionali è molto differente nei quindici Stati membri.
4. propone una serie di principi che dovrebbe guidare la ripartizione delle competenze:
  - **Principio di democrazia:** è necessario promuovere la legittimazione attiva degli Stati federali, delle comunità autonome e degli altri enti territoriali dotati di poteri legislativi e di competenze esclusive, vale a dire quelle conosciute come regioni costituzionali, affinché esse possano, in difesa dei loro diritti ed interessi, presentare consultazioni, ricorsi e richieste ai tribunali di giustizia europei quando questi abbiano la capacità giuridica e siano competenti a trattare tali questioni o conflitti e a pronunciarsi in proposito;
  - **Principio di sussidiarietà:** in questo contesto, l'Unione europea dovrebbe limitarsi all'esercizio di competenze quadro chiaramente definite, in particolare nel settore della politica regionale europea. Il chiarimento di questioni di dettaglio e le decisioni in merito all'utilizzazione delle risorse europee per singoli progetti devono essere lasciati al livello competente per la politica regionale, diverso in ciascuno Stato membro. In tal modo, il principio di sussidiarietà sarà meglio rispettato in futuro. Con la definizione di priorità di

politica regionale nel quadro di un reale processo di consultazione della base, si terrà conto anche dello spirito della riforma dei Fondi strutturali del 1999.

- **Principi di trasparenza:** garantire il controllo democratico quando si trasferiscono competenze a livello europeo e garantire l'influenza democratica a livello regionale e locale nella misura in cui le loro competenze siano direttamente o indirettamente implicate;
  - **Principio di partecipazione:** qualora le regioni dovessero essere investite direttamente o indirettamente da eventuali decisioni, assicurare il loro coinvolgimento nelle stesse al momento di trasferire competenze all'Europa, incluso il trasferimento di compiti di coordinamento;
  - **Principio di solidarietà:** riconoscimento della solidarietà europea quale elemento importante e necessario del processo di unificazione europea;
5. considera necessario migliorare l'applicazione del principio di sussidiarietà; a questo proposito, invita gli Stati membri, nel quadro delle loro Costituzioni, a implicare le regioni con poteri legislativi nel processo costituente dell'Unione; chiede che sia rafforzata la funzione legislativa e di controllo del Parlamento europeo in quanto assemblea dei cittadini direttamente eletta e sottolinea il ruolo essenziale che esso svolge per l'applicazione del catalogo dei principi; ritiene inoltre necessario procedere all'esame delle relazioni istituzionali del CDR nei suoi confronti e nei confronti delle altre istituzioni dell'UE nel quadro della fase preparatoria della legislazione e del controllo del principio di sussidiarietà;
6. chiede un rafforzamento generalizzato dell'autonomia regionale e locale e la sua rivalutazione istituzionale grazie al coinvolgimento dei loro rappresentanti nelle iniziative legislative a seguito di decisioni, a livello europeo, che si ripercuotono direttamente o indirettamente su questo loro ruolo autonomistico; chiede altresì agli Stati membri di impegnarsi affinché, nel recepire le norme europee, consultino gli organi dell'autonomia locale; sottolinea l'importanza dell'articolo 16 del trattato CE e critica in proposito il fatto che in modo strisciante venga erosa la certezza del diritto nel settore dei servizi di interesse generale; chiede che i servizi di interesse generale e la coesione economica e sociale debbano essere rafforzati in quanto principio fondamentale per l'ulteriore evoluzione del trattato.