

UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI TERAMO

Diritto dell'Unione europea

LE COMPETENZE DELL'UE

Prof.ssa Rosita Forastiero

rforastiero@unite.it

a.a. 2022-2023

COMPETENZE E PRINCIPI

- ❖ L'Unione europea non ha una competenza generale, ma solo quelle competenze specificatamente indicate nei Trattati

Articolo 3, paragrafo 6, TUE



L'unione persegue i suoi obiettivi con i mezzi appropriati in ragione delle competenze che le sono attribuite nei trattati

Articolo 7 TFUE



L'Unione assicura la coerenza tra le sue varie politiche e azioni tenendo conto dell'insieme dei suoi obiettivi e conformandosi al principio di attribuzione delle competenze.

- ❖ Le competenze dell'Unione sono delimitate rispetto a quelle esercitabili dagli Stati membri in base ai seguenti principi di carattere generale fondamentali (v. articolo 5 del TUE):

- **IL PRINCIPIO DI ATTRIBUZIONE,**
- **IL PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ**
- **IL PRINCIPIO DI PROPORZIONALITÀ**

Articolo 13, par. 2, TUE

1. [...]
2. Ciascuna istituzione **agisce nei limiti delle attribuzioni** che le sono conferite dai Trattati, secondo le procedure, condizioni e finalità da essi previste.

IL PRINCIPIO DI ATTRIBUZIONE

IL QUADRO NORMATIVO:

- ✓ ARTICOLO 3, PARAGRAFO 6, TUE;
- ✓ ARTICOLO 7, TFUE;
- ✓ ARTICOLO 4, PARAGRAFO 1, TUE;
- ✓ ARTICOLO 5, PARAGRAFI 1 E 2, TUE;
- ✓ ARTICOLO 13, PARAGRAFO 2, TUE
- ✓ DICHIARAZIONE N. 18.

Articolo 5 TUE

1. La delimitazione delle competenze dell'Unione si fonda sul **principio di attribuzione**. L'esercizio delle competenze dell'Unione si fonda sui **principi di sussidiarietà e proporzionalità**.
2. In virtù del principio di attribuzione, l'Unione agisce esclusivamente **nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri** nei trattati per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti. Qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei trattati appartiene agli Stati membri.
[...]

Articolo 4 TUE

1. In conformità dell'articolo 5, **qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei trattati appartiene agli Stati membri**.
2. L'Unione rispetta l'uguaglianza degli Stati membri davanti ai trattati e la loro **identità nazionale** insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali. Rispetta le funzioni essenziali dello Stato, in particolare le funzioni di salvaguardia dell'integrità territoriale, di mantenimento dell'ordine pubblico e di tutela della sicurezza nazionale. In particolare, la sicurezza nazionale resta di esclusiva competenza di ciascuno Stato membro.

[...]

L'ARTICOLO 352 DEL TFUE E LA CLAUSOLA DI FLESSIBILITA'

Lo schema di competenze materiali quali originariamente previste dai Trattati istitutivi ha quindi subito nel tempo una profonda evoluzione grazie

- all' art. 352 TFUE (ex art. 308 TCE), nonché
- all'interpretazione della CGUE che ha ampliato l'ambito effettivo delle competenze già previste.

Articolo 352 TFUE

1. **Se un'azione dell'Unione appare necessaria**, nel quadro delle politiche definite dai trattati, per realizzare uno degli obiettivi di cui ai trattati senza che questi ultimi abbiano previsto i poteri di azione richiesti a tal fine, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo, adotta le disposizioni appropriate. Allorché adotta le disposizioni in questione secondo una procedura legislativa speciale, il Consiglio delibera altresì all'unanimità su proposta della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo.

[...]

3. Le misure fondate sul presente articolo **non possono comportare un'armonizzazione** delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri nei casi in cui i trattati la escludono.

4. Il presente articolo **non può servire di base per il conseguimento di obiettivi riguardanti la politica estera e di sicurezza comune** e qualsiasi atto adottato a norma del presente articolo rispetta i limiti previsti nell'articolo 40, secondo comma, del trattato sull'Unione europea.

LA PROCEDURA:

- proposta della Commissione;
- voto all'unanimità da parte del Consiglio;
- approvazione (previa) del Parlamento europeo.

CLAUSOLA DI FLESSIBILITA'

I POTERI IMPLICITI

- ❖ il principio di attribuzione è stato limitato dal progressivo consolidarsi di una **prassi giurisprudenziale** che si è sviluppata in controtendenza rispetto al principio di attribuzione delle competenze: **TEORIA DEI POTERI IMPLICITI**
- ❖ Inizialmente la teoria dei poteri impliciti riguardava il riconoscimento di poteri che non sono espressamente attribuiti dai testi, ma sono indispensabili al più completo esercizio dei compiti istituzionali; successivamente tale dottrina si è ulteriormente sviluppata fino ad ammettere l'attribuzione di nuove competenze e funzioni all'ente nella misura necessaria al raggiungimento dei fini statutari.



sentenza del 31 marzo 1971, causa 22/70, Commissione c. Consiglio (AETS)

sentenza del 9 luglio 1987, Cause 281, 283-285 e 287/85, Germania e altri c. Commissione

LE COMPETENZE DELL'UE DOPO IL TRATTATO DI LISBONA



COMPETENZE ESCLUSIVE;

COMPETENZE CONCORRENTI;

**COMPETENZE DI SOSTEGNO, DI COORDINAMENTO O
COMPLETAMENTO DELL'AZIONE DEGLI STATI MEMBRI**

IL QUADRO NORMATIVO

✓ **ARTICOLI 2-6 DEL TFUE**

Articolo 2 TFUE

1. Quando i trattati attribuiscono all'Unione una competenza esclusiva in un determinato settore, solo l'Unione può legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti. Gli Stati membri possono farlo autonomamente solo se autorizzati dall'Unione oppure per dare attuazione agli atti dell'Unione.

2. Quando i trattati attribuiscono all'Unione una competenza concorrente con quella degli Stati membri in un determinato settore, l'Unione e gli Stati membri possono legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti in tale settore. Gli Stati membri esercitano la loro competenza nella misura in cui l'Unione non ha esercitato la propria. Gli Stati membri esercitano nuovamente la loro competenza nella misura in cui l'Unione ha deciso di cessare di esercitare la propria.

[...]

5. In taluni settori e alle condizioni previste dai trattati, l'Unione ha competenza per svolgere azioni intese a sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri, senza tuttavia sostituirsi alla loro competenza in tali settori. Gli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione adottati in base a disposizioni dei trattati relative a tali settori non possono comportare un'armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri.

[...]

LE COMPETENZE ESCLUSIVE

- ❖ Sulla base dell'articolo 2, nelle materie di competenza esclusiva solo l'Unione può legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti.
- ❖ Nelle materie di competenza esclusiva l'attività normativa degli Stati membri può svolgersi solo:
 - in esecuzione di atti dell'Unione,
 - o con l'autorizzazione delle istituzioni dell'Unione.

Articolo 3 TFUE

1. L'Unione ha competenza esclusiva nei seguenti settori:

- a) **unione doganale**;
- b) definizione delle **regole di concorrenza necessarie** al funzionamento del mercato interno;
- c) **politica monetaria** per gli Stati membri la cui moneta è l'euro;
- d) **conservazione delle risorse biologiche del mare** nel quadro della politica comune della pesca;
- e) **politica commerciale comune**.

2. L'Unione ha inoltre competenza esclusiva per la **conclusione di accordi internazionali** allorché tale conclusione è prevista in un atto legislativo dell'Unione o è necessaria per consentirle di esercitare le sue competenze a livello interno o nella misura in cui può incidere su norme comuni o modificarne la portata.

LE COMPETENZE CONCORRENTI E IL PRINCIPIO DI PRE-EMPTION

- ❖ Sulla base dell'articolo 2, par. 2, del TFUE nelle materie di competenza concorrente sia l'Unione che gli Stati membri possono adottare atti giuridicamente vincolanti.
- ❖ Nei settori di competenza concorrente si applica il principio di pre-emption, in base al quale se l'Unione ha esercitato la propria competenza concorrente in un determinato settore, gli Stati membri non possono più esercitare la loro.

Articolo 2, par. 2, TFUE

[...]

2. Quando i trattati attribuiscono all'Unione una competenza concorrente con quella degli Stati membri in un determinato settore, l'Unione e gli Stati membri possono legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti in tale settore. Gli Stati membri esercitano la loro competenza nella misura in cui l'Unione non ha esercitato la propria. Gli Stati membri esercitano nuovamente la loro competenza nella misura in cui l'Unione ha deciso di cessare di esercitare la propria.

[...]

PROTOCOLLO (N. 25)

SULL'ESERCIZIO DELLA COMPETENZA CONCORRENTE LE ALTE PARTI CONTRAENTI

HANNO CONVENUTO le disposizioni seguenti, che sono allegate al trattato sull'Unione europea e al trattato sul funzionamento dell'Unione europea:

Articolo unico

Con riferimento all'articolo 2, paragrafo 2 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea relativo alla competenza concorrente, quando l'Unione agisce in un determinato settore, il campo di applicazione di questo esercizio di competenza copre unicamente gli elementi disciplinati dall'atto dell'Unione in questione e non copre pertanto l'intero settore.

LE COMPETENZE CONCORRENTI

Articolo 4 TFUE

- 1. L'Unione ha competenza concorrente con quella degli Stati membri quando i trattati le attribuiscono una competenza che non rientra nei settori di cui agli articoli 3 e 6.**
- 2. L'Unione ha una competenza concorrente con quella degli Stati membri nei principali seguenti settori:**
 - a) mercato interno;**
 - b) politica sociale, per quanto riguarda gli aspetti definiti nel presente trattato;**
 - c) coesione economica, sociale e territoriale;**
 - d) agricoltura e pesca, tranne la conservazione delle risorse biologiche del mare;**
 - e) ambiente;**
 - f) protezione dei consumatori;**
 - g) trasporti;**
 - h) reti transeuropee;**
 - i) energia;**
 - j) spazio di libertà, sicurezza e giustizia;**
 - k) problemi comuni di sicurezza in materia di sanità pubblica, per quanto riguarda gli aspetti definiti nel presente trattato.**
- 3. Nei settori della ricerca, dello sviluppo tecnologico e dello spazio, l'Unione ha competenza per condurre azioni, in particolare la definizione e l'attuazione di programmi, senza che l'esercizio di tale competenza possa avere per effetto di impedire agli Stati membri di esercitare la loro.**
- 4. Nei settori della cooperazione allo sviluppo e dell'aiuto umanitario, l'Unione ha competenza per condurre azioni e una politica comune, senza che l'esercizio di tale competenza possa avere per effetto di impedire agli Stati membri di esercitare la loro.**

LE COMPETENZE DI SOSTEGNO, DI COORDINAMENTO E COMPLEMENTARI

Articolo 2 TFUE

[...]

5. In taluni settori e alle condizioni previste dai trattati, l'Unione ha competenza per svolgere azioni intese a sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri, senza tuttavia sostituirsi alla loro competenza in tali settori.

[...]

Articolo 6

L'Unione ha competenza per svolgere azioni intese a sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri. I settori di tali azioni, nella loro finalità europea, sono i seguenti:

- a) tutela e miglioramento della salute umana;
- b) industria;
- c) cultura;
- d) turismo;
- e) istruzione, formazione professionale, gioventù e sport;
- f) protezione civile;
- g) cooperazione amministrativa.

IL PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETA'

- Il principio di sussidiarietà è stato introdotto come principio generale nel Trattato di Maastricht nel 1992, quale chiave della ripartizione dei poteri centrali e regionali.
- Con il Trattato di Lisbona, il principio di sussidiarietà è disciplinato nell'art. 5, par. 3, del TUE il quale stabilisce che **NEI SETTORI CHE NON SONO DI SUA COMPETENZA ESCLUSIVA, L'UNIONE INTERVIENE SOLTANTO SE E IN QUANTO GLI OBIETTIVI DELL'AZIONE PREVISTA NON POSSONO ESSERE CONSEGUITI IN MISURA SUFFICIENTE DAGLI STATI MEMBRI, NÉ A LIVELLO CENTRALE NÉ A LIVELLO REGIONALE E LOCALE, MA POSSONO, A MOTIVO DELLA PORTATA O DEGLI EFFETTI DELL'AZIONE IN QUESTIONE, ESSERE CONSEGUITI MEGLIO A LIVELLO DI UNIONE.**

Il principio di sussidiarietà non opera nell'ambito delle competenze esclusive, **ma soltanto nelle materie di competenza concorrente e in quelle di sostegno.**



Il principio di sussidiarietà delimita l'esercizio delle competenze da parte dell'Unione in modo **restrittivo**. Affinchè l'intervento dell'Unione sia giustificato sono necessarie due condizioni:

- ❖ **l'insufficienza dell'azione statale per il raggiungimento degli obiettivi;**
- ❖ **valore aggiunto dell'intervento europeo**

- Presupposti della sussidiarietà sono quindi i principi di necessità e di proporzionalità, che devono essere valutati caso per caso.
- La disciplina relativa al principio di sussidiarietà e di proporzionalità è integrata dal Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità allegato ai Trattati.

Questo Protocollo è stato preceduto da un analogo Protocollo del 1997 e dall'accordo interistituzionale raggiunto dal Parlamento europeo, dal Consiglio dell'Unione e dalla Commissione il 23 ottobre 1993

PROTOCOLLO (N. 2) SULL'APPLICAZIONE DEI PRINCIPI DI SUSSIDIARIETÀ E DI PROPORZIONALITÀ

[...]

Articolo 1

Ciascuna istituzione vigila in modo continuo sul rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità definiti nell'articolo 5 del trattato sull'Unione europea.

Articolo 2

Prima di proporre un atto legislativo, la Commissione effettua ampie consultazioni. Tali consultazioni devono tener conto, se del caso, della dimensione regionale e locale delle azioni previste. Nei casi di straordinaria urgenza, la Commissione non procede a dette consultazioni. Essa motiva la decisione nella proposta.

Articolo 3

Ai fini del presente protocollo, per «progetto di atto legislativo» si intende la proposta della Commissione, l'iniziativa di un gruppo di Stati membri, l'iniziativa del Parlamento europeo, la richiesta della Corte di giustizia, la raccomandazione della Banca centrale europea e la richiesta della Banca europea per gli investimenti, intese all'adozione di un atto legislativo.

Articolo 4

La Commissione trasmette i progetti di atti legislativi e i progetti modificati ai parlamenti nazionali nello stesso momento in cui li trasmette al legislatore dell'Unione.

Il Parlamento europeo trasmette i suoi progetti di atti legislativi e i progetti modificati ai parlamenti nazionali.

Il Consiglio trasmette i progetti di atti legislativi presentati da un gruppo di Stati membri, dalla Corte di giustizia, dalla Banca centrale europea o dalla Banca europea per gli investimenti, e i progetti modificati, ai parlamenti nazionali.

Non appena adottate, le risoluzioni legislative del Parlamento europeo e le posizioni del Consiglio sono da loro trasmesse ai parlamenti nazionali.

Articolo 5

I progetti di atti legislativi sono motivati con riguardo ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità. Ogni progetto di atto legislativo dovrebbe essere accompagnato da una scheda contenente elementi circostanziati che consentano di valutare il rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. Tale scheda dovrebbe fornire elementi che consentano di valutarne l'impatto finanziario e le conseguenze, quando si tratta di una direttiva, sulla regolamentazione che sarà attuata dagli Stati membri, ivi compresa, se del caso, la legislazione regionale. Le ragioni che hanno portato a concludere che un obiettivo dell'Unione può essere conseguito meglio a livello di quest'ultima sono confortate da indicatori qualitativi e, ove possibile, quantitativi. I progetti di atti legislativi tengono conto della necessità che gli oneri, siano essi finanziari o amministrativi, che ricadono sull'Unione, sui governi nazionali, sugli enti regionali o locali, sugli operatori economici e sui cittadini siano il meno gravosi possibile e commisurati all'obiettivo da conseguire.

Articolo 6

Ciascuno dei parlamenti nazionali o ciascuna camera di uno di questi parlamenti può, entro un termine di otto settimane a decorrere dalla data di trasmissione di un progetto di atto legislativo nelle lingue ufficiali dell'Unione, inviare ai presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione un parere motivato che espone le ragioni per le quali ritiene che il progetto in causa non sia conforme al principio di sussidiarietà. Spetta a ciascun parlamento nazionale o a ciascuna camera dei parlamenti nazionali consultare all'occorrenza i parlamenti regionali con poteri legislativi.

Se il progetto di atto legislativo è stato presentato da un gruppo di Stati membri, il presidente del Consiglio trasmette il parere ai governi di tali Stati membri.

Se il progetto di atto legislativo è stato presentato dalla Corte di giustizia, dalla Banca centrale europea o dalla Banca europea per gli investimenti, il presidente del Consiglio trasmette