

13 novembre 2008

L'Unione Europea è uno Stato federale */**

di Giuseppe Guarino

1. La sovranità consiste nella capacità di una entità organizzata di imporsi in modo effettivo e durevole nei confronti di qualsiasi altra entità all'interno di un ambito territoriale definito.

Si pone il quesito se l'U.E., a stare al quadro sistemico delineato dal Trattato di Lisbona (allo stato non entrato in vigore), configuri o meno una entità sovrana.

2. Il territorio dell'U.E. è esattamente definito: è quello originario dei 27 paesi membri (art. 2 TUE, 7 bis TUE; il territorio dei Paesi membri delimita il confine con i Paesi terzi, art. 62).

L'U.E. entro i confini così determinati costituisce indubbiamente una entità unitaria.

3. Condizione indispensabile perché una entità possa essere riconosciuta come sovrana entro un ambito territoriale definito è che le sue determinazioni di fatto ed in modo durevole si impongano in settori nei quali le decisioni necessariamente coinvolgano nella totalità i soggetti insediati nel territorio.

Condizione imprescindibile, e forse da sola sufficiente, è l'esistenza di una normazione che nella graduazione delle fonti si collochi al livello più elevato e che sia vincolante per la totalità dei soggetti presenti entro i confini comuni. Si aggiungono le materie delle relazioni con le altre entità sovrane, della difesa verso l'esterno, delle relazioni commerciali esterne, del confine politico e di quello doganale, delle caratteristiche fondamentali del regime giuridico-economico, della moneta. Sono da tenersi presenti le materie dell'ordine pubblico e della giustizia.

4. La prevalenza della normazione dell'Unione, quale fonte normativa di grado più elevato con efficacia per la totalità dei soggetti della collettività, è sancita espressamente dal Trattato (v. artt. 2A e 2B, competenze esclusive dell'Unione; 2A e 2C, competenze concorrenti. Nelle materie di competenze concorrenti gli Stati membri possono legiferare solo nella misura in cui l'Unione non sia ancora intervenuta).

5. Il Trattato di Lisbona contempla una politica estera comune (9E, 10A segg. TUE, 2B), posizioni comuni nelle organizzazioni internazionali (ONU in particolare) (artt. 19, 24 TUE), una organizzazione comune di difesa (28, 28A segg. TUE), una politica commerciale comune (7B TUE, 188B), un confine doganale comune (2B ed altri). La moneta e la politica monetaria sono comuni (2B ed altri). Ben vero 12

Stati sui 27 membri non fanno ancora parte del sistema euro, ma il soddisfacimento delle condizioni per esservi ammessi è obiettivo accettato. Azioni di coordinamento sono previste nelle materie dell'ordine pubblico e della giustizia.

Sussistono conclusivamente le condizioni per riconoscere l'U.E. come entità sovrana entro lo spazio definito dai confini comuni.

6. Si fa distinzione tra sovranità costituente e sovranità costituita. La sovranità costituente appartiene alla collettività che, nei singoli che la compongono e nella sua totalità, forma la base della entità unitaria. Nella specie, la collettività è composta dai 500 milioni e più dei cittadini dell'Unione e dai 27 Stati membri.

La sovranità costituita è quella attribuita dalla normazione comune a soggetti pubblici tra i quali viene distribuita la titolarità dei poteri sovrani.

7. Si distinguono vari modelli di entità sovrane secondo i modi in cui i poteri sovrani sono distribuiti tra entità costituite. Sono i modelli dello Stato unitario (di cui una sottospecie è lo Stato regionale), dello Stato federale, della Confederazione.

Si ha Stato unitario se un singolo soggetto (lo Stato) è titolare della totalità delle competenze sovrane, che lo Stato stesso può distribuire con proprie norme (senza esservi obbligato) ad entità minori.

Si ha Stato federale se le competenze sovrane sono suddivise tra una entità singola di livello superiore, la cui competenza si estenda all'intero territorio comune, ed entità inferiori, anche di più livello, di cui quelle del livello minimo sono titolari ciascuna di competenze esercitabili in singole parti del territorio. Nel modello federale le competenze dell'autorità superiore (lo Stato federale) prevalgono qualitativamente e quantitativamente su quelle spettanti alle entità di livello inferiore (Stati membri, con varie denominazioni).

Si ha Confederazione se, ferma restando la distribuzione a più livelli, di cui uno centrale e gli altri eventualmente con competenze territoriali ripartite, le competenze della entità aggregata siano qualitativamente e quantitativamente inferiori rispetto a quelle attribuite ai livelli inferiori (Stati confederati e Confederazione).

8. L'ordinamento dell'U.E. contempla tre livelli: l'U.E., gli Stati membri, livelli sub-statali previsti dagli ordinamenti dei singoli Stati membri.

L'U.E. è attributaria, nel confronto con il secondo ed a maggiore ragione con il terzo livello, di competenze qualitativamente superiori e insieme più numerose.

Infatti:

a) le competenze non normative dell'U.E. sono qualitativamente e quantitativamente dominanti:

- la competenza nei rapporti internazionali è condizionante nei confronti di quella degli Stati membri;
- la competenza in materia di difesa è condizionante e forse dominante nei confronti di quella degli Stati membri;
- la competenza in materia di rapporti commerciali esterni è dominante;
- la competenza in materia doganale è esclusiva;

- la competenza in materia di moneta è esclusiva;
- la competenza in materia di politica di bilancio è parzialmente esclusiva, nel complesso dominante;
- la competenza in materia di regime economico è esclusiva. Sono comprese nella materia la disciplina del mercato e quella della concorrenza, nonché l'organizzazione comune del mercato agricolo;
- l'Unione dispone di competenza omogeneizzante in materia di giustizia e di ordine pubblico (artt. 65 segg.).

b) La competenza in materia di normazione primaria con efficacia per la totalità dei soggetti e per l'intero territorio è dominante.

Infatti l'U.E.: b¹) dispone di competenze esclusive in materie fondamentali: il mercato, ivi compresa la concorrenza; l'organizzazione del mercato agricolo; la attuazione degli accordi commerciali stipulati con Stati sovrani o nell'ambito delle organizzazioni sovranazionali; la disciplina del bilancio degli Stati membri con riguardo alla sussistenza delle condizioni di disavanzo eccessivo; b²) le norme dell'Unione si applicano negli Stati membri, abrogando quelle statali anteriori, contrarie o difformi; b³) man mano che le competenze primarie o concorrenti dell'Unione vengono esercitate, l'area delle competenze statali corrispondentemente ed automaticamente si riduce; b⁴) l'U.E. ha competenza esclusiva per valutare se sussistono condizioni che rendano necessaria l'estensione delle competenze dell'Unione (art. 308); b⁵) l'U.E. dispone della competenza finale in materia di rispetto del principio di sussidiarietà (art. 3 ter TUE e Protocollo sulla sussidiarietà): la Commissione può tenere ferma la sua posizione nonostante i pareri contrari dei Parlamenti nazionali e il Parlamento europeo la può adottare a meno che non via sia il voto contrario del 55% dei membri del Consiglio o della maggioranza dei voti espressi nel Parlamento U.E..

c: La normazione dell'Unione prevale quantitativamente su quella degli Stati membri. La prevalenza della normazione dell'Unione va ampliandosi di anno in anno.

9. I dati statistici confermano il punto 8C. Nei nove anni dal 2000 al 2008 (del 2008 sono calcolati i soli primi nove mesi), le leggi nazionali (non connesse a vincoli comunitari) ammontano a 854; i decreti legislativi (esclusi quelli di recezione di direttive o altrimenti connessi a vincoli comunitari) a 218. In totale le leggi e i decreti non UE sono 1072 (Tab. 1). Nello stesso periodo i regolamenti comunitari sono 20.110 e le direttive 866, per un totale di 20.976. Tenuto conto che i regolamenti per circa due terzi (in particolare quelli in materia agricola) hanno durata annuale, è corretto ridurre di due terzi il numero complessivo dei regolamenti. Si hanno quindi 13.406 regolamenti e 866 direttive con un totale di 14.272. La normazione dell'Unione supera per numero degli atti più di 13 volte quella nazionale (Tab. 3).

Il risultato trova conferma nel numero delle pagine. Le pagine delle 854 leggi nazionali (del periodo considerato) e dei 218 decreti legislativi (Tab. 1) ammontano rispettivamente a 5.915 e 1.431, con un totale di 7.346 (Tab. 2). Le pagine dei 20.110 regolamenti sono 78.367 (Tab. 4) e quelle delle 866 direttive sono 7.042 (Tab. 4), con un totale di 85.409. Riducendo ad un terzo le pagine dei regolamenti (escludendo quelli di durata annuale) il numero che risulta è 26.122. Il totale delle pagine dei regolamenti e delle direttive diviene 33.164. Cifra che supera di più di quattro volte quella delle pagine della legislazione nazionale.

Se si considerano i dati annuali e si valutano le tendenze, si ottengono risultati ancora più convincenti. Il numero delle leggi e dei decreti legislativi nazionali è in continua e progressiva riduzione, passando da 154 del 2000 a 37 del 2008 (settembre). Diminuisce il numero dei regolamenti, mentre cresce sia pure con andamento diseguale quello delle direttive. I regolamenti passano da 4.240 a 986 (Tab. 7), le

direttive da 66 a 87 (Tab. 8).

La diminuzione della normazione nazionale è dovuta al fatto che la legislazione dell'Unione, sviluppandosi occupa nuovi spazi e riduce automaticamente e corrispondentemente l'area della normazione nazionale. La diminuzione del numero dei regolamenti dell'Unione è da attribuirsi al fatto che la regolamentazione con durata annuale va restringendosi. Le direttive invece si impongono sempre di più come fonte primaria dell'Unione. Le leggi e i decreti legislativi nazionali superavano in numero le direttive fino al 2006 (rispettivamente, a partire dal 2000, +88, +86, +28, +47, +10, +39, +23). Dal 2007 le direttive superano per numero le leggi e i decreti legislativi messi insieme (+65 nel 2007, +50 nei soli primi nove mesi del 2008) (Tab. 8).

Le tendenze espresse dal numero degli atti sono confermate nel raffronto del numero delle pagine. Leggi e decreti legislativi passano dalle 951 pagine del 2000 alle 327 pagine del 2008 (primi nove mesi) (Tab. 6). I regolamenti passano da 8.117 (2000) a 6.258 (2008, primi nove mesi) dopo avere toccato un picco di 13.443 nel 2007 (Tab. 4). Il numero delle pagine delle leggi e dei decreti legislativi rispetto a quelle dei regolamenti è costantemente negativo per la normazione nazionale. Si passa dalle 7.166 in meno del 2000 ad un picco negativo di 13.022 del 2007 e ad un meno 5.931 del 2008 (nove mesi) (Tab. 9).

Nel confronto con le direttive il numero delle leggi e dei decreti legislativi risulta superiore a quello delle direttive (sia pur scendendo con qualche discontinuità da un +88 del 2000 al +23 del 2006). E' invece inferiore a partire dal 2007 (-65) (Tab. 8). La inversione della tendenza è confermata nel 2008 (-50, nei soli primi nove mesi).

Quanto alle pagine, il totale di quelle delle leggi e dei decreti legislativi risulta inferiore in tutti gli anni rispetto a quello dei regolamenti: -7.166 nel 2000, -13.022 nel 2007, -5.931 nel 2008 (Tab. 9). Il numero dei regolamenti risulterebbe consistentemente superiore anche scorporando dal totale i regolamenti di durata annuale.

Nei confronti con le direttive, le leggi e i decreti legislativi presentano un saldo positivo nel 2000 (+237), nel 2001 (+303), nel 2003 (+599), nel 2005 (+16), nel 2006 (+1). Il saldo, negativo nel 2002 (-221) e nel 2004 (-123), si trasforma nel 2007 (-357) in una tendenza che si consolida nel 2008, primi nove mesi (-151) (Tab. 10).

I dati esposti sono quelli italiani. Ma poiché regolamenti e direttive si applicano in modo uniforme in tutti i Paesi membri, è da ritenere che risultati analoghi si abbiano in tutti i Paesi membri.

10. La preminenza in via generale delle materie di competenza dell'Unione su quelle degli Stati membri non è opinabile. Rilievo dominante tra le materie ha la normazione primaria con efficacia estesa al territorio dell'insieme degli Stati membri, quindi dell'Unione. I dati statistici dimostrano con riguardo alla normazione primaria che la superiorità dell'Unione è incontestabile. Supera dunque non solo qualitativamente, ma anche quantitativamente, e di molto, quella nazionale. Man mano che si sviluppa, occupa nuovi spazi con l'effetto di ridurre l'estensione dell'area nazionale.

11. Applicando i canoni delle comuni classificazioni delle forme di Stato, va complessivamente ritenuto che l'Unione Europea risponde al modello di una comunità federale. L'U.E., come soggetto costituito, occupa nel sistema la posizione dello Stato federale, gli Stati membri quella degli Stati federati. Non a caso gli Stati sono costantemente indicati nei Trattati con la qualificazione di Stati "membri".

G.G.

Appendice

Dati statistici *

TABELLA 1

Numero delle leggi e dei decreti legislativi non UE.

Anni dal 2000 al 2008 (per il 2008 i soli primi nove mesi)

ANNO	NUMERO	NUMERO
	LEGGI NON UE	DLGS NON UE
2000	126	28
2001	143	33
2002	93	18
2003	126	27
2004	116	31
2005	85	23
2006	99	32
2007	42	13
2008	24	13
TOTALE	854	218

* Le tabelle sono state curate dall'AVV. DANILO DEL GAIZO, cui si deve anche la fissazione dei criteri per la raccolta dei dati. Per leggi e decreti legislativi non UE si intendono le leggi e i decreti legislativi non emessi in dipendenza o in connessione con i Trattati o con le norme dell'Unione.

TABELLA 2

Pagine della GURI occupate dalle leggi e dai decreti legislativi non UE.

Anni dal 2000 al 2008 (per il 2008 i soli primi nove mesi)

ANNO	PAGINE	PAGINE
	LEGGI NON UE	DLGS NON UE
2000	755	196
2001	812	222
2002	529	103
2003	1067	187
2004	867	209
2005	537	145
2006	790	179
2007	331	90
2008	227	100
TOTALE	5915	1431

TABELLA 3

Regolamenti e direttive dell'UE pubblicate nella GURI.

Anni dal 2000 al 2008 (per il 2008 i soli primi nove mesi)

ANNO	NUMERO REGOLAMENTI	NUMERO DIRETTIVE
2000	4240	66
2001	2832	90
2002	2246	83
2003	1576	106
2004	2281	137
2005	2224	69
2006	2026	108
2007	1699	120
2008	986	87
TOTALE	20110	866

TABELLA 4

Pagine della GURI occupate dai regolamenti e dalle direttive dell'UE.

Anni dal 2000 al 2008 (per il 2008 i soli primi nove mesi)

ANNO	PAGINE REGOLAMENTI	PAGINE DIRETTIVE
2000	8117	714
2001	5951	731
2002	7946	853
2003	9594	655
2004	10453	1199
2005	8603	666
2006	8002	968
2007	13443	778
2008	6258	478
TOTALE	78367	7042

TABELLA 5

Raffronto tra il numero annuale delle leggi e decreti legislativi nazionali non UE e dei regolamenti e delle direttive dell'UE.

Anni dal 2000 al 2008 (per il 2008 i soli primi nove mesi)

ANNO	TOTALE LEGGI NON UE E DLGS NON UE	TOTALE REGOLAMENTI E DIRETTIVE
2000	154	4306
2001	176	2922
2002	111	2329
2003	153	1682
2004	147	2418

2005	108	2293
2006	131	2134
2007	55	1819
2008	37	1073
TOTALE	1072	20976

TABELLA 6

Raffronto tra il numero annuale delle pagine delle leggi e dei decreti legislativi non UE e dei regolamenti e delle direttive UE.

Anni dal 2000 al 2008 (per il 2008 i soli primi nove mesi)

ANNO	TOTALE PAGINE LEGGI NON UE E DLGS NON UE	TOTALE PAGINE REGOLAMENTI E DIRETTIVE
2000	951	8831
2001	1034	6682
2002	632	8799
2003	1254	10249
2004	1076	11652
2005	682	9269
2006	969	8970
2007	421	14221
2008	327	6736
TOTALE	7346	85409

TABELLA 7

Numero annuale delle leggi e dei decreti legislativi non UE nel raffronto con quello dei regolamenti UE.

Anno dal 2000 al 2008 (per il 2008 i soli primi nove mesi)

ANNO	NUMERO LEGGI E DLGS NON UE	NUMERO REGOLAMENTI	DIFFERENZA
2000	154	4240	-4086
2001	176	2832	-2656
2002	111	2246	-2135
2003	153	1576	-1423
2004	147	2281	-2134
2005	108	2224	-2116
2006	131	2026	-1895
2007	55	1699	-1644
2008	37	986	-949

TABELLA 8

Numero annuale delle leggi e dei decreti legislativi non UE raffrontati con quelli delle direttive UE.

Anni dal 2000 al 2008 (per il 2008 i soli primi nove mesi)

ANNO	NUMERO LEGGI E DLGS NON UE	NUMERO DIRETTIVE	DIFFERENZA
2000	154	66	88
2001	176	90	86
2002	111	83	28
2003	153	106	47
2004	147	137	10
2005	108	69	39
2006	131	108	23
2007	55	120	-65
2008	37	87	-50

TABELLA 9

Pagine della GURI annualmente occupate dalle leggi e dai decreti legislativi raffrontate con quelle dei regolamenti UE.

Anni dal 2000 al 2008 (per il 2008 i soli primi nove mesi)

ANNO	PAGINE LEGGI E DLGS NON UE	PAGINE REGOLAMENTI	DIFFERENZA
2000	951	8117	-7166
2001	1034	5951	-4917
2002	632	7946	-7314
2003	1254	9594	-8340
2004	1076	10453	-9377
2005	682	8603	-7921
2006	969	8002	-7033
2007	421	13443	-13022
2008	327	6258	-5931

TABELLA 10

Pagine della GURI annualmente occupate dalle leggi e dai decreti legislativi raffrontate con quelle occupate dalle direttive UE.

Anni dal 2000 al 2008 (per il 2008 i soli primi nove mesi)

ANNO	PAGINE LEGGI E DLGS NON UE	PAGINE DIRETTIVE	DIFFERENZA
2000	951	714	237
2001	1034	731	303
2002	632	853	-221
2003	1254	655	599

2004	1076	1199	-123
2005	682	666	16
2006	969	968	1
2007	421	778	-357
2008	327	478	-151

* Convegno Newropeans 24.10.2008. IL PRESENTE SAGGIO E' DEDICATO AGLI STUDI IN ONORE DI VINCENZO ATRIPALDI.

I numeri citati nel testo si riferiscono agli articoli del Trattato di Lisbona. Quelli seguiti dalle lettere TUE attengono allo specifico "Trattato di riforma del Trattato sull'Unione Europea". Gli altri, privi di specificazione, sono del "Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea".

** Verranno citate le sole competenze dell'Unione essenziali e sufficienti ai fini della classificazione del modello istituzionale dell'Unione. Per una analisi più completa rinvio ai miei tre recenti studi, Eurosistema, Giuffrè, 2006, Ratificare Lisbona?, Passigli Editori, 2008, Sovranità della legge del Parlamento ed Unione europea. Criticità attuali e prospettive future (L'Unione Europea quale Stato federale), in Costituzionalismo.it, 2008.