

5. INTRODUZIONE AL DIRITTO EUROPEO: FORNIRE AI PARTECIPANTI UNA CONOSCENZA DI BASE DEL QUADRO GIURIDICO E DEI REGOLAMENTI CHE LO GOVERNANO L'UNIONE EUROPEA.

L'ordinamento giuridico dell'Unione europea è parte integrante della nostra realtà politica e sociale. L'Unione europea dispone di personalità giuridica e, in quanto tale, del proprio ordinamento giuridico a sé stante, distinto dall'ordinamento internazionale. Inoltre, il diritto UE ha un effetto diretto o indiretto sulle disposizioni legislative dei suoi Stati membri ed entra a far parte del sistema giuridico di ciascuno Stato membro. L'Unione europea è in sé fonte di diritto.

Sulla base dei trattati dell'UE vengono adottate ogni anno migliaia di decisioni, che concorrono in modo determinante a formare il contesto in cui si collocano gli Stati membri e i loro cittadini.

Il singolo individuo ormai non è soltanto un cittadino del suo Stato, della sua città o del suo comune, ma è anche cittadino dell'UE.

La struttura dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea è molto complessa. Per comprendere la struttura complessiva dell'UE e, in questa sede per renderla maggiormente comprensibile, chi scrive sta sicuramente operando una riduzione, ma una estrema riduzione a scopi formativi necessaria, ma che sono sviluppati nella seconda fase del progetto.

Si sceglie pertanto di focalizzare l'attenzione della particolare e complessa struttura dell'UE sui pilastri dell'ordinamento giuridico europeo.

L'ordinamento giuridico europeo è suddiviso in **diritto primario** (trattati e principi generali del diritto), **diritto derivato** (sulla base dei trattati) e **diritto complementare**.

Diritto primario

Le principali **fonti del diritto primario** sono i trattati istitutivi dell'Unione e il trattato sulla Comunità europea dell'energia atomica (Euratom).

Tali trattati stabiliscono la ripartizione delle competenze (poteri) tra l'Unione e gli Stati membri dell'Unione, definendo i poteri delle istituzioni dell'Unione.

Tali trattati, dunque, stabiliscono il contesto del diritto entro il quale le istituzioni dell'Unione operano per attuare le politiche.

Il diritto primario comprende inoltre:

- le modifiche dei trattati dell'Unione.
- i protocolli allegati ai trattati istitutivi e ai trattati modificativi.
- i trattati sull'adesione di nuovi Stati membri all'Unione.
- la Carta dei diritti fondamentali (dal Trattato di Lisbona — dicembre 2009).
- Principi generali del diritto.

I principi generali del diritto dell'Unione possono inoltre risultare dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri.

I trattati nominano esplicitamente i diritti fondamentali, come garantiti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), come principi generali del diritto dell'Unione.

Il **diritto derivato** comprende atti giuridici che si dividono in due categorie: quelli elencati nell'articolo 288 TFUE: regolamenti, direttive, decisioni, pareri e raccomandazioni; quelli non elencati nell'articolo 288 TFUE: atti atipici, come per esempio i regolamenti interni delle istituzioni e gli accordi interistituzionali.

Altre fonti del diritto dell'Unione

- La giurisprudenza della CGUE.
- Il diritto internazionale, spesso considerato fonte di ispirazione per la CGUE all'atto di sviluppare la propria giurisprudenza.
- Gli accordi internazionali con paesi terzi o con organizzazioni internazionali che sono parte integrante del diritto dell'Unione.

Indicazione della gerarchia delle fonti:

- Trattato sull'Unione europea (TUE), trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), e relativi protocolli (vi sono 37 protocolli, 2 allegati e 65 dichiarazioni, che sono allegati ai trattati per specificare i dettagli, senza figurare nel testo giuridico completo)
- Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea
- Trattato che stabilisce la Comunità europea dell'energia atomica (EURATOM), ancora in vigore come trattato a sé stante;
- Accordi internazionali. L'Unione può concludere, nell'ambito delle sue competenze, accordi internazionali con paesi terzi o altre organizzazioni internazionali (articolo 216, paragrafo 1 TFUE). Tali accordi sono vincolanti per l'Unione e gli Stati membri e formano parte integrante del diritto dell'Unione (articolo 216, paragrafo 2 TFUE). A norma dell'articolo 217 TFUE l'UE può altresì concludere accordi che istituiscano un'associazione caratterizzata da diritti ed obblighi reciproci, da azioni in comune e da procedure particolari
- Principi generali del diritto dell'Unione
- Diritto derivato

Gerarchia nel diritto derivato:

atti legislativi, atti delegati e atti di esecuzione.

Si definiscono **atti legislativi** gli atti giuridici adottati mediante la procedura legislativa ordinaria o speciale. Per contro, gli **atti delegati** sono atti non legislativi di portata generale che integrano o modificano determinati elementi non essenziali dell'atto legislativo. Il legislatore (Parlamento e Consiglio) può delegare alla Commissione il potere di adottare tali atti. L'atto legislativo definisce gli obiettivi, il contenuto, la portata e la durata della delega di potere come pure, all'occorrenza, i procedimenti d'urgenza. Gli **atti di esecuzione** sono generalmente adottati dalla Commissione, che è competente a farlo nei casi in cui siano necessarie condizioni uniformi di esecuzione degli atti giuridicamente vincolanti. Gli atti di esecuzione sono adottati dal Consiglio soltanto in casi specifici debitamente motivati e in settori della politica estera e di sicurezza comune. Nel caso in cui l'atto di base sia adottato secondo la procedura legislativa ordinaria, il Parlamento europeo o il Consiglio possono, in

qualsiasi momento, comunicare alla Commissione che, a loro avviso, un progetto di atto di esecuzione eccede le competenze di esecuzione previste nell'atto di base. In questo caso, la Commissione deve rivedere il progetto di atto in questione.

Gli **atti** del diritto dell'Unione sono i **regolamenti, le direttive, Le decisioni, le raccomandazioni e i pareri**

I **regolamenti** hanno portata generale, sono obbligatori in tutti i loro elementi e direttamente applicabili. Essi devono essere pienamente rispettati dai destinatari (privati, Stati membri, istituzioni dell'Unione). I regolamenti sono direttamente applicabili in tutti gli Stati membri a partire dalla loro entrata in vigore (alla data specificata o, in assenza di indicazione, venti giorni dopo la loro pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea), senza necessità di recepimento nel diritto nazionale.

I regolamenti sono volti a garantire l'applicazione uniforme del diritto dell'Unione in tutti gli Stati membri. Ne consegue che le norme nazionali incompatibili con le clausole sostanziali contenute nei regolamenti sono rese inapplicabili dagli stessi.

Le **direttive** vincolano lo Stato membro o gli Stati membri cui sono rivolte per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi. Il legislatore nazionale deve adottare un atto di recepimento ossia una "misura nazionale di esecuzione" nel diritto interno che adatta la legislazione nazionale rispetto agli obiettivi definiti nella direttiva. In sostanza, ai singoli cittadini vengono attribuiti diritti e imposti obblighi solo una volta adottato l'atto di recepimento. Gli Stati membri dispongono di un certo margine di manovra per il recepimento che permette loro di tenere conto di specifiche circostanze nazionali. Il recepimento deve avvenire entro il termine stabilito nella direttiva. Nel recepire le direttive gli Stati membri sono tenuti ad assicurare l'efficacia del diritto dell'Unione, in virtù del principio di leale cooperazione di cui all'articolo 4, paragrafo 3 TUE. In linea di principio, le direttive non sono direttamente applicabili. La Corte di giustizia ha statuito che alcune disposizioni di una direttiva possono, in via eccezionale, produrre effetti diretti in uno Stato membro senza che quest'ultimo abbia in precedenza adottato un atto di recepimento se: a) la direttiva non è stata recepita o è stata recepita in modo errato nell'ordinamento nazionale; b) le disposizioni della direttiva sono, da un punto di vista sostanziale, incondizionate e sufficientemente chiare e precise; e c) le disposizioni della direttiva conferiscono diritti ai singoli. Qualora sussistano tali presupposti, i singoli possono invocare le disposizioni della direttiva dinanzi alle autorità pubbliche. Le autorità degli Stati membri hanno l'obbligo di tener conto della direttiva non recepita anche qualora la disposizione in questione non accordi alcun diritto al privato e sussistano solo il primo e il secondo presupposto di cui sopra. Detta giurisprudenza si fonda soprattutto sui principi dell'effetto utile, della prevenzione delle violazioni del trattato e della tutela giurisdizionale. Per contro, il privato non può invocare direttamente nei confronti di un altro privato l'effetto diretto di una direttiva non recepita (il cosiddetto "effetto orizzontale"). Secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia il privato è autorizzato a chiedere a uno Stato membro il risarcimento dei danni subiti a causa del mancato rispetto del diritto dell'Unione da parte di quest'ultimo. Se si tratta di una direttiva non recepita o recepita in modo insufficiente, tale ricorso è possibile se: a) la direttiva mira a conferire diritti ai singoli, b) il contenuto dei diritti è desumibile dalla direttiva stessa; e c) esiste un legame di causa

ed effetto tra la violazione dell'obbligo di recepimento da parte dello Stato e il danno subito dal privato. In tal caso è possibile stabilire la responsabilità dello Stato membro senza dover dimostrare una colpa a suo carico.

Le **decisioni** sono obbligatorie in tutti i loro elementi. Se designano i destinatari (Stati membri, persone fisiche o persone giuridiche), sono obbligatorie soltanto nei confronti di essi e trattano situazioni specifiche a detti Stati membri o a dette persone. Il privato può far valere diritti attribuiti mediante una decisione destinata a uno Stato membro solo se quest'ultimo ha adottato un atto di recepimento. Le decisioni possono essere direttamente applicabili alle stesse condizioni previste per le direttive.

Le **raccomandazioni** e i **pareri** non creano alcun diritto o obbligo per i rispettivi destinatari, ma possono fornire indicazioni sull'interpretazione e il contenuto del diritto dell'Unione. Relativamente alla **scelta dell'atto**, le disposizioni nel TFUE (Trattato di funzionamento dell'UE) l'articolo 296, primo comma, indica che spetta alle istituzioni decidere di volta in volta il tipo di atto da adottare "nel rispetto delle procedure applicabili e del principio di proporzionalità".

La **Competenza normativa** è particolarmente articolata tra il Parlamento, il Consiglio e la Commissione, argomento che viene sviluppato ed articolato della seconda fase del progetto. L'Unione europea ha solo le competenze conferite dai trattati (**principio di attribuzione**). Ai sensi di tale principio, l'Unione può agire solo entro i limiti delle competenze conferite dagli Stati membri dell'Unione nei trattati, al fine di raggiungere gli obiettivi dei trattati.

Le competenze non attribuite all'Unione nei trattati restano di prerogativa degli Stati membri. Il trattato di Lisbona chiarisce la ripartizione delle competenze tra l'Unione e i suoi Stati membri.

Tali competenze si dividono in **tre categorie** principali:

- competenze esclusive dell'Unione;
- competenze concorrenti;
- competenze di sostegno.

L'Unione dispone di una **competenza esclusiva** nei settori:

- unione doganale;
- definizione delle norme in materia di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno;
- politica monetaria per i paesi dell'area euro;
- conservazione delle risorse biologiche del mare nel quadro della politica comune della pesca;
- politica commerciale comune.

Competenze concorrenti

L'Unione e i suoi Stati membri possono legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti. Gli Stati membri esercitano la propria competenza laddove l'Unione non la esercita o abbia

deciso di non esercitarla. La competenza concorrente tra l'Unione e i suoi Stati membri si applica nei settori seguenti:

- mercato interno;
- politiche sociali (ma solo per gli aspetti definiti specificamente nel trattato);
- coesione economica, sociale e territoriale (politiche regionali);
- agricoltura e pesca (tranne la conservazione delle risorse biologiche del mare);
- ambiente;
- protezione dei consumatori;
- trasporti;
- reti transeuropee;
- energia;
- spazio di libertà, sicurezza e giustizia;
- problemi comuni di sicurezza in materia di sanità pubblica (limitatamente agli aspetti definiti nel TFUE);
- ricerca, sviluppo tecnologico e spazio;
- cooperazione allo sviluppo e aiuti umanitari.

Competenze di sostegno

L'Unione può solamente sostenere, coordinare o integrare l'azione dei suoi Stati membri. Gli atti dell'Unione giuridicamente vincolanti non devono richiedere l'armonizzazione delle leggi o dei regolamenti degli Stati membri. Le competenze di sostegno si riferiscono ai seguenti settori strategici:

- tutela e miglioramento della salute umana;
- industria;
- cultura;
- turismo;
- istruzione, formazione professionale, gioventù e sport;
- protezione civile;
- cooperazione amministrativa.

Competenze particolari

L'Unione può adottare misure per garantire che gli Stati membri coordinino le loro politiche economiche, sociali e occupazionali a livello dell'Unione.

La politica estera e di sicurezza comune dell'Unione è caratterizzata da aspetti istituzionali specifici, quali la partecipazione limitata del Parlamento europeo e della Commissione europea nel procedimento decisionale e l'esclusione di qualsiasi attività legislativa. Tale politica è definita e attuata dal Consiglio europeo (formato dai capi di Stato o di governo degli Stati membri) e dal Consiglio dell'Unione europea (formato da rappresentanti di ogni Stato membro a livello ministeriale). Il presidente del Consiglio europeo e l'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza rappresentano l'Unione in materia di politica estera e di sicurezza comune.

Esercizio delle competenze

L'esercizio delle competenze dell'Unione è soggetto a due principi fondamentali stabiliti nell'articolo 5 del trattato sull'Unione europea.

- Proporzionalità. Il contenuto e l'ambito di applicazione dell'azione dell'Unione non può superare quanto è necessario per il conseguimento degli obiettivi dei trattati.
- Sussidiarietà. Nel settore delle sue competenze non esclusive, l'Unione può agire solo se, e nella misura in cui, l'obiettivo di un'azione proposta non può essere raggiunto in maniera soddisfacente da parte degli Stati membri, ma potrebbe essere realizzato in modo migliore a livello dell'Unione.

Relativamente alla **esecuzione della legislazione** dell'Unione il diritto primario attribuisce all'UE poteri esecutivi limitati, delegando in generale agli Stati membri l'esecuzione del diritto dell'UE. L'articolo 291, paragrafo 1 TFUE precisa che "gli Stati membri sono tenuti ad adottare tutte le misure di diritto interno necessarie per l'attuazione degli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione". Allorché sono necessarie condizioni uniformi di esecuzione degli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione, la Commissione esercita le proprie competenze di esecuzione (articolo 291, paragrafo 2 TFUE).

Bibliografia

- Banca d'Italia, *La moneta e gli strumenti di pagamento alternativi al contante*, I Quaderni didattici della Banca d'Italia, Roma, 2018.
- Barbiellini G., Bernardi A.U., *Società, economie, sistemi politici*, Bergamo, Minerva Italica, 1995.
- Cafaro S., *La ratifica dei trattati internazionali, una prospettiva di diritto comparato*, EPRS, Direzione generale dei Servizi di ricerca parlamentare, Unità Biblioteca di diritto comparato luglio 2018.
- Capano G., Piattoni S., Raniolo R., Verzichelli L., *Manuale di scienza politica*, Capitolo 3. *Regime, sistema politico, stato*, Bologna, Il Mulino, 2014.
- Carbone S. I soggetti e gli attori nella comunità internazionale, Torino, Giappichelli,
- Cassese S. (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, Giuffré, 2006,.
- Cotta M., Della Porta D., Morlino L., *Scienza politica.*, Bologna, il Mulino, 2001.
- Dastoli P.V., *Unione Europea Il lungo cammino dell'Unione Europea*, in Dizionario economia e finanza, Roma, Treccani 2012
- Farnararo P., *Dalla Comunità all'Unione Europea*, Edizioni Centro Europeo J. Monnet, Salerno, 1999.
- ISTAT, *PARTECIPAZIONE POLITICA IN ITALIA | ANNO 2019*.
- Papisca A., Mascia M., *Le relazioni internazionali nell'era dell'interdipendenza e dei diritti umani*, Padova, Cedam, 1997.
- Papisca A., *Introduzione alle relazioni internazionali*, Torino, Giappichelli Editore, 1973.
- Pasquino G., *Nuovo corso di scienza politica*, Bologna, Il Mulino collana Strumenti, 1997.
- Pizzorno A. *Introduzione allo studio della partecipazione politica*, An introduction to the study of political participation [1966], Quaderni di Sociologia, n. 79/2019.
- Regonini G., *Capire le politiche pubbliche* Bologna, Il Mulino, 2001.
- Robertson I. Sociologia, capitolo 19, *L'ordinamento politico*, ed. italiana a cura di Dei M., Bologna, Zanichelli, 1993.

- Sani G, *Partecipazione politica*, Enciclopedia delle scienze sociali, Roma, Treccani, 1966.
- Tesaro, G., *Diritto dell'Unione europea*, Padova, CEDAM, 2005.
- Villani P, L'età contemporanea, *La civiltà europea nella storia mondiale* III, Bologna, Il Mulino, 1994.
- Vito M., *Diritto dei trattati ed evoluzione del diritto internazionale*, in Diritto & Diritti, Fondazione Francesco Brugaletta, 2017.

SITOGRAFIA

- Diritto, giurisprudenza dell'Unione Europea, Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea <https://eur-lex.europa.eu/>
- Istituzioni europee: <https://european-union.europa.eu/>
- Commissione europea: <https://commission.europa.eu/>
- Consiglio europeo: <https://www.consilium.europa.eu/it/european-council/>
- Parlamento Europeo: <https://www.europarl.europa.eu/>