



Area 1 - Che cosa è la PA

Modulo 1.3 - L'amministrazione italiana nel contesto comunitario.

Lezione 1.3.2. – Il diritto e gli atti dell'Unione Europea

Introduzione

In questo video approfondiremo le fonti del diritto europeo e gli Atti della UE.

In particolare parleremo di:

- Trattati;
- Atti giuridici;
- strumenti d'azione non legislativi;
- differenze tra libri bianchi e libri verdi;
- processo di adozione di un Atto UE.

Non ci resta che cominciare...

Le fonti del diritto europeo: i Trattati

Il Trattato di Maastricht ha istituito l'Unione europea nel 1993. Nel 2009, poi, il Trattato di Lisbona ha modificato l'ultimo trattato, tuttavia senza sostituirlo.

Nel contempo, il Trattato di Lisbona ha anche conferito valore di Trattato alla Carta di Nizza (approvata nel 2000 e modificata a Strasburgo nel 2007), altrimenti nota come "Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea".

I Trattati stabiliscono così il quadro giuridico costituzionale dell'UE, cui devono attenersi, nell'interesse dell'Unione, le istituzioni dell'Unione, dotate a tal fine di appositi poteri legislativi e amministrativi. In quanto diritto creato direttamente dagli Stati membri, tali norme giuridiche vengono definite, nell'uso giuridico, diritto primario dell'Unione.

Tieni presente, infine, che l'Unione europea non ha una propria Costituzione, in quanto il progetto di Costituzione Europea, sottoscritto nel 2004, è stato fermato da due referendum nazionali contrari.

Le fonti del diritto europeo: gli Atti giuridici dell'UE

Come abbiamo visto l'Unione Europea ha, con i suoi organi, un potere legislativo.

Gli Atti che sono emanati in adempimento di questo potere costituiscono il diritto derivato dell'Unione, che è composto da leggi vere e proprie e da Atti non legislativi.

Le leggi vere e proprie, o meglio gli "Atti legislativi" sono:

- i Regolamenti;
- le Direttive;
- e le Decisioni.

Gli atti non legislativi, invece, sono ad esempio:

- gli Atti di esecuzione;

- e gli Accordi.

I Regolamenti

I Regolamenti sono le leggi dell'Unione Europea, e presentano due caratteristiche fondamentali:

- 1) Sono uniformemente e integralmente validi in tutti gli Stati membri. E' vietato agli Stati membri non applicare o applicare solo in modo parziale le Disposizioni di un Regolamento. Uno Stato membro non può, inoltre, sottrarsi al carattere vincolante delle Disposizioni di un Regolamento;
- 2) Le Disposizioni di un Regolamento sono applicabili senza una specifica norma cogente nazionale e conferiscono diritti o impongono doveri direttamente in capo ai cittadini dell'Unione. Gli Stati membri, le loro istituzioni e le loro autorità sono direttamente vincolati dal diritto comunitario e devono osservarlo alla stessa stregua del proprio diritto nazionale.

Le Direttive

La Direttiva, invece, vincola gli Stati membri (che sono gli unici destinatari diretti) solo in relazione all'obiettivo da raggiungere, ma lascia loro la scelta della forma e dei mezzi per l'attuazione, nell'ambito:

- dell'ordinamento giuridico interno;
- e degli obiettivi prefissati a livello di Unione.

Questo coinvolgimento degli Stati membri riflette la volontà di attenuare le ingerenze dell'Unione nei sistemi giuridici e amministrativi nazionali. In questo modo si consente agli Stati membri di tenere conto delle specificità nazionali all'atto della realizzazione degli obiettivi dell'Unione.

Le Disposizioni di una Direttiva, quindi, non sostituiscono automaticamente le normative nazionali. Gli Stati membri sono, al contrario, tenuti ad adeguare la propria legislazione nazionale alle Disposizioni dell'Unione.

La Direttiva in genere non stabilisce diritti e doveri direttamente in capo ai cittadini dell'Unione.

Le Decisioni

La Decisione rientra nel diritto secondario dell'UE e viene adottata dalle istituzioni dell'Unione in conformità con i Trattati costitutivi.

La Decisione è un atto normativo vincolante in tutti i suoi elementi che può avere un'applicazione generale o un destinatario specifico (uno o più paesi UE, individui o aziende). Ad esempio, quando la decisione della Commissione ha imposto una multa al gigante dei software Microsoft, l'unica azienda direttamente interessata era, appunto, Microsoft. Le Decisioni che specificano il destinatario devono essere notificate alla parte interessata e hanno efficacia in virtù di tale notificazione.

Come accade per i Regolamenti, le Decisioni non possono essere applicate in maniera incompleta, selettiva o parziale. Dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona non è più necessario che una Decisione specifichi il proprio destinatario.

Le Decisioni senza destinatari specifici possono essere adottate mediante procedure legislative.

Le Raccomandazioni e i Pareri

Un'ultima categoria di Atti giuridici prevista espressamente dai trattati sull'Unione è composta dalle Raccomandazioni e dai Pareri.

Attraverso questi Atti, le istituzioni dell'Unione si esprimono in maniera non vincolante, senza imporre obblighi giuridici ai destinatari, nei confronti degli Stati membri e, in alcuni casi, anche dei cittadini

dell'Unione. L'importanza fondamentale delle Raccomandazioni e dei Pareri è, dunque, innanzitutto di ordine politico e morale.

In particolare:

- con le **Raccomandazioni** si consiglia al destinatario un determinato comportamento, senza però imporre un obbligo giuridico;
- con i **Pareri**, invece, le istituzioni dell'Unione esprimono un giudizio su una situazione oggettiva o su determinate fattispecie all'interno dell'Unione o in uno Stato membro.

Gli strumenti d'azione non legislativi dell'UE

Oltre agli Atti giuridici previsti dai Trattati, le istituzioni dell'Unione dispongono anche di una varietà di altri strumenti d'azione, tra cui Risoluzioni, Dichiarazioni e Programmi d'azione.

- **Risoluzioni.** Possono essere adottate dal Parlamento europeo, dal Consiglio europeo e dal Consiglio dell'Unione europea. Nelle risoluzioni trovano espressione le intenzioni e le opinioni comuni sul processo d'integrazione in generale e su specifici compiti a livello di Unione e al di fuori di essa. In quanto manifestazioni della volontà politica comune, le Risoluzioni consentono di trovare più facilmente un'intesa in seno al Consiglio.
- **Dichiarazioni.** Possono essere di due tipi. Quando si riferiscono all'ulteriore sviluppo dell'Unione, come ad esempio nel caso delle Dichiarazioni relative all'UE, alla democrazia o ai diritti fondamentali, sono sostanzialmente simili alle Risoluzioni. Le Dichiarazioni sono utilizzate soprattutto per rivolgersi a un largo pubblico o a un gruppo specifico di destinatari. Un secondo tipo di Dichiarazioni sono rilasciate nel quadro del processo decisionale del Consiglio. Tramite tali Dichiarazioni, membri del Consiglio esprimono pareri congiunti o individuali sull'interpretazione delle decisioni adottate in seno allo stesso Consiglio.
- **Programmi d'azione.** Sono stabiliti dal Consiglio e dalla Commissione europea su loro iniziativa o su richiesta del Consiglio europeo e sono finalizzati alla realizzazione dei programmi legislativi e degli obiettivi generali previsti dai Trattati.

Libri bianchi e libri verdi

Anche i libri bianchi e i libri verdi sono di notevole importanza nella prassi dell'Unione.

I libri bianchi pubblicati dalla Commissione contengono proposte concrete per le misure dell'UE da adottare in una determinata area politica. Se un libro bianco viene accolto positivamente dal Consiglio, esso può costituire la base di un programma d'azione dell'Unione.

I libri verdi, invece, mirano a fornire spunti di riflessione su argomenti specifici a livello europeo e costituiscono la base per una consultazione e discussione pubblica sulla complessità dei temi trattati al loro interno. In taluni casi forniscono l'impulso per lo sviluppo di norme giuridiche che vengono poi illustrate nei libri bianchi.

Il processo di adozione di un Atto legislativo dell'UE

Il processo per adottare un Atto legislativo dell'UE è complesso, in quanto risente di una prima fase dell'Unione in cui a contare erano quasi unicamente i Governi degli Stati membri attraverso il Consiglio.

Nella seconda e più attuale fase, invece, ha assunto sempre maggiore importanza il Parlamento, in quanto espressione dei popoli degli Stati membri.

Un Regolamento, una Direttiva o una Decisione per essere approvata segue questo iter:

1. **La proposta di legge** viene solitamente predisposta dalla Commissione attraverso una direzione generale e uno o più comitati tecnici a cui partecipano esperti di tutti gli Stati. La proposta viene poi trasmessa al Parlamento in prima lettura e, per un parere non vincolante, ai Comitati (Economico e sociale e delle Regioni). Il Parlamento, con una delle sue commissioni, può approvare la proposta o modificarla attraverso propri emendamenti. Successivamente la trasmette al Consiglio;
2. **Il Consiglio** può approvare la proposta così come esce dal Parlamento e in questo caso l'atto giuridico viene adottato o può proporre con una propria posizione ulteriori emendamenti e modifiche. In questo caso passa nuovamente al Parlamento in seconda lettura;
3. **Il Parlamento** in seconda lettura può approvare il testo proposto dal Consiglio e in questo caso l'atto viene adottato, può respingerlo a maggioranza e il processo si ferma con una non adozione, può infine nuovamente emendarlo a maggioranza. In questo caso la proposta emendata passa alla Commissione europea;
4. **La Commissione** può approvare gli emendamenti del Parlamento e l'atto viene adottato dal Consiglio così come uscito in seconda lettura, oppure può respingerli, ma in questo caso il Consiglio può approvare lo stesso l'atto che viene adottato, ma solo se il Consiglio raggiunge l'unanimità, o può ancora proporre emendamenti. Se il Consiglio non approva gli emendamenti, ma non raggiunge l'unanimità si passa ad un Comitato di conciliazione;
5. **Il Comitato di conciliazione** se raggiunge un accordo ne chiede la ratifica al Parlamento e al Consiglio in terza lettura e poi l'atto viene adottato, altrimenti il processo si ferma e l'atto non viene adottato.

L'interazione tra diritto dell'Unione e diritto nazionale

Gli Stati membri, con l'istituzione dell'Unione, hanno limitato la propria potestà legislativa, creando un ordinamento giuridico autonomo, vincolante sia per i loro cittadini sia per loro stessi, che deve essere applicato dai rispettivi organi giurisdizionali.

L'autonomia dell'ordinamento giuridico dell'Unione è di fondamentale importanza per l'UE, in quanto impedisce che il diritto da essa elaborato sia scalfato dal diritto nazionale e ne garantisce l'applicazione uniforme in tutti gli Stati membri.

Esiste comunque un principio di leale cooperazione per cui l'Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti che derivano dai trattati. Il principio generale di leale cooperazione è stato formulato nella consapevolezza che l'ordinamento giuridico dell'Unione, da solo, non è in grado di realizzare gli obiettivi prefissati della costruzione dell'UE.

Diversamente dagli ordinamenti giuridici nazionali, l'ordinamento dell'Unione non costituisce un sistema chiuso ma necessita, per realizzarsi, del sostegno degli ordinamenti nazionali.