



BIBLIOTECA DEI SAPERI

# I Principi generali del diritto dell'Unione Europea

## Introduzione

Benvenuti!

In questa lezione analizzeremo i Principi generali e gli istituti dell'Unione europea.

In particolare, andremo ad approfondire:

- la Nascita dell'Unione europea
- le Fonti del diritto dell'Unione
- le Competenze dell'Unione europea

Cominciamo...

## La Nascita dell'Unione Europea: alcune tappe storiche

Il percorso di integrazione a livello europeo è segnato da quattro tappe fondamentali.

- 1) La prima, dopo la seconda guerra mondiale, introduce **forme di cooperazione intergovernativa in determinati settori**. Il suo compito principale è stato la promozione di convenzioni tra gli Stati membri, aperte anche all'adesione di Stati terzi, volte a favorire l'attuazione di ideali politici e principi comuni
- 2) La seconda, a partire dal 1950 con la "**Dichiarazione Schuman**", vede lo sviluppo del metodo comunitario, che si concretizza nell'istituzione di tre Comunità europee in determinati settori:
  - **la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA)**
  - **la Comunità Europea dell'Energia Atomica (CEEA o Euratom)**
  - **e la Comunità Economica Europea (CEE)**

Queste ultime 3 Comunità sono state istituite dai **Trattati di Roma del 1957**. In particolare, il Trattato CEE aspira all'unione economica, la quale postula la creazione di un'unione doganale con l'abolizione dei dazi doganali per gli scambi di prodotti tra i Paesi aderenti e l'adozione di una tariffa doganale comune nei confronti dei paesi terzi (art. 2, Trattato CEE)

- 3) La terza tappa vede la progressiva valorizzazione del metodo comunitario attraverso una serie di tappe intermedie, storicamente identificabili. Le più rilevanti sono rappresentate dall'adozione di trattati diretti alla revisione dei trattati istitutivi delle tre Comunità, e cioè:
  - **Atto Unico Europeo (1986)**. Questo Atto introduce la nozione di mercato interno (in sostituzione della denominazione di mercato comune, utilizzata nel Trattato di Roma) inteso come "spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libertà di circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali". Inoltre introduce, in seno al Consiglio:

- il meccanismo decisionale della maggioranza qualificata in luogo dell'unanimità per quanto riguarda la modifica dei dazi della tariffa doganale comune
- la libera prestazione di servizi e di capitali
- il ravvicinamento delle legislazioni nazionali
- abbiamo poi il **Trattato sull'Unione Europea (TUE) o Trattato di Maastricht (1992)**. Questo Trattato prevede tre pilastri:
  - il primo sono le Comunità europee
  - il secondo è la politica estera e di sicurezza comune (PESC)
  - il terzo è la cooperazione in materia di giustizia e affari interni (GAI)

Il Trattato sull'Unione Europea comprende l'unione economica e monetaria (UEM) con l'introduzione di un'unica moneta. Inoltre, prevede:

- l'attribuzione della cittadinanza dell'Unione ai cittadini degli Stati membri, ad integrazione della cittadinanza nazionale, che comporta il riconoscimento di alcuni diritti come la libertà di circolazione e di soggiorno nel territorio degli Stati membri
- il diritto di voto e di elettorato passivo alle elezioni del Parlamento europeo ed alle elezioni comunali nello Stato membro di residenza, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato membro
- il diritto di petizione al Parlamento europeo
- il TUE introduce, altresì, il principio di sussidiarietà, che limita l'intervento dell'Unione ai soli casi in cui gli obiettivi dell'azione da perseguire possano essere realizzati meglio a livello comunitario, invece che a livello nazionale
- Di questo gruppo fa parte anche il **Trattato di Amsterdam (1997)**. Questo trattato prevede l'allargamento a nuovi Stati membri ed introduce nuovi settori, tra cui la promozione dell'occupazione. Istituzionalizza la procedura della cooperazione rafforzata (c.d. "Europa a più velocità") che favorisce il processo di integrazione europea senza coinvolgere la totalità degli Stati membri. Interviene sul quadro istituzionale dell'Unione rafforzando i poteri del Parlamento europeo, estendendo l'ambito applicativo della procedura di codecisione. Introduce anche la clausola di sospensione, ossia la possibilità di intervento dell'UE in caso di gravi e persistenti violazioni di principi fondamentali su cui poggia l'Unione da parte di uno Stato membro, come la libertà, la democrazia, il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Sancisce poi l'inserimento dell'acquis di Schengen nel sistema dell'Unione Europea che rappresenta una dichiarazione di impegno degli Stati aderenti all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni. Le misure concernenti la libera circolazione delle persone e la soppressione dei controlli alle frontiere comuni sono inserite nel primo pilastro, mentre le disposizioni concernenti la cooperazione di polizia sono inserite nel terzo pilastro dell'Unione
- Infine, sempre a questo gruppo appartiene anche il **Trattato di Nizza (2001)**. Questo trattato interviene sull'assetto istituzionale dell'Unione anche in vista dell'allargamento ad alcuni Stati dell'Europa orientale, estendendo l'ambito operativo della procedura di codecisione e rafforzando così il ruolo del Parlamento europeo. Inoltre, estende l'ambito delle decisioni a maggioranza qualificata in seno al Consiglio, per limitare l'ambito operativo del diritto di veto in capo agli Stati membri. Il Trattato di Nizza, infine, modifica gli istituti introdotti dal Trattato di Amsterdam:
  - semplifica la procedura per il ricorso al meccanismo della cooperazione rafforzata, eliminando la facoltà di opposizione del veto da parte di ciascun Stato membro
  - in ordine all'attivazione della clausola di sospensione, prevede l'avvio di un intervento preventivo, a fronte dell'accertamento di un evidente rischio di violazione

da parte dello Stato membro, che consente la formulazione di opportune raccomandazioni nei confronti dello Stato stesso

4. Infine, per quanto riguarda la quarta tappa principale, bisogna ricordare il **Trattato di Lisbona del 2009**, che ha comportato la nascita di un ente unitario, cioè l'Unione Europea, che sostituisce la Comunità Europea. Il Trattato di Lisbona include modifiche:

- al **Trattato sull'Unione Europea (TUE)**
- e modifiche al **Trattato istitutivo della Comunità europea** che muta in Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE)

Sia TUE che TFUE rappresentano i trattati su cui è fondata l'Unione. Inoltre, il Trattato di Lisbona supera la distinzione istituzionale in tre pilastri in base al metodo di funzionamento, trasferendo nell'ambito dell'Unione le materie appartenenti al terzo pilastro (cooperazione giudiziaria in materia penale e cooperazione di polizia) e confermando l'assoggettamento della PESC (ex secondo pilastro) ad un regime speciale.

Sotto il profilo istituzionale, il Trattato di Lisbona:

- istituisce il Consiglio europeo
- rafforza il ruolo del Parlamento europeo attraverso la procedura di codecisione
- introduce la carica di Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza

## Natura giuridica dell'Unione Europea e composizione

L'Unione è un ente unitario dotato di personalità giuridica e agisce esclusivamente nei limiti delle attribuzioni di competenza accordate dagli Stati membri nell'ambito dei trattati internazionali. L'Unione si configura, quindi, come un'organizzazione internazionale a carattere speciale, titolare di una sua sovranità anche se limitata in base al principio di attribuzione da parte degli Stati membri.

Al 2021 gli Stati che fanno parte dell'Unione Europea sono 27: Austria, Belgio, Bulgaria, Cipro, Croazia, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Svezia e Ungheria.

## Le Fonti del diritto dell'Unione Europea

L'ordinamento giuridico dell'Unione si fonda su un sistema di fonti del diritto classificabili in tre categorie:

- 1) c.d. diritto primario
- 2) c.d. diritto secondario o derivato
- 3) c.d. fonti intermedie

Vediamo ciascuna di queste fonti in dettaglio...

### Diritto Primario

Appartengono al Diritto primario i **Trattati**, come il Trattato sull'Unione Europea-TUE e il Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea-TFUE diretto all'integrazione della disciplina generale stabilita nel TUE al fine di renderla operativa. Questi Trattati rappresentano la parte più corposa del diritto primario dell'Unione. In particolare i trattati definiscono, oltre alle competenze spettanti all'Unione, anche la sua struttura istituzionale, le procedure decisionali per l'adozione di atti di diritto derivato e le caratteristiche degli atti giuridici adottabili dalle sue istituzioni.

I trattati dell'Unione possono essere modificati soltanto attraverso delle procedure di revisione di cui all'art. 48 TUE, di cui ne esistono due tipi:

- 1) la procedura ordinaria, che ha un'applicazione generale, che comprende l'accrescimento o la riduzione delle competenze attribuite all'Unione
- 2) le procedure semplificate, limitate alla modifica di disposizioni specifiche dei trattati

Sempre al Diritto primario appartengono anche i **Principi generali del diritto**. Questi Principi comprendono:

- il principio di non discriminazione
- il principio di libera circolazione
- il principio di attribuzione
- quello di sussidiarietà
- e, infine, quello di proporzionalità

I Principi generali del diritto sono elaborati a livello interpretativo dalla Corte di giustizia, che individua i principi generali e ne definisce i contenuti e la portata. Nella categoria dei principi generali dell'Unione rientrano altresì i diritti fondamentali garantiti dalla CEDU: "i diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali" (art. 6, par. 3, TUE)

Infine, appartiene al Diritto primario anche la **Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea** (art. 6 TUE) che assume lo stesso valore giuridico dei Trattati. La Carta non intende attribuire diritti nuovi, ma mira a riaffermare i diritti fondamentali che già fanno parte dell'Unione perché riconducibili alla categoria dei principi generali del diritto. La funzione della Carta è, quindi, quella di riassumere in un unico documento il catalogo dei diritti fondamentali al fine di garantirne una maggiore visibilità.

### Diritto secondario o derivato

Passando al Diritto secondario o derivato, a questa categoria appartengono gli atti adottati dalle istituzioni nei settori di competenza dell'Unione. Questi comprendono:

- I **Regolamenti** hanno efficacia diretta e sono direttamente applicabili in ciascuno degli Stati membri, senza che sia necessario alcun atto interno di recepimento. L'adattamento degli ordinamenti interni al regolamento, quindi, si verifica in modo automatico ed immediato (art. 288 TFUE). Il Regolamento si caratterizza per:
  - avere portata generale
  - per essere obbligatorio in tutti i suoi elementi
  - e per essere direttamente applicabile negli Stati membri

La diretta applicabilità significa che il Regolamento viene ad assumere il valore di fonte del diritto anche nell'ordinamento interno degli Stati membri. Il Regolamento quindi tende ad attribuire diritti in favore di singoli, che possono invocare la tutela innanzi ai giudici nazionali.

- Le **Direttive**. Queste vincolano lo Stato membro cui sono rivolte per quanto riguarda il risultato da raggiungere, fermo restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi (art. 288 TFUE). La Direttiva, quindi, impone agli Stati membri un obbligo di attuazione dello scopo in essa stabilito, che deve essere adempiuto entro il termine perentorio fissato dalla stessa. L'inadempimento porta al ricorso per infrazione innanzi alla Corte di giustizia. Durante la decorrenza del termine di attuazione lo Stato membro non può adottare misure incompatibili con gli obiettivi perseguiti dalla Direttiva o comunque suscettibili di compromettere gravemente il conseguimento degli stessi (c.d. obbligo di non aggravamento o di "standstill"). La scelta delle forme e dei mezzi di attuazione non è, tuttavia, libera. Gli Stati membri devono adottare strumenti normativi adeguati al raggiungimento del risultato imposto dalla Direttiva ed idonei alla modificazione dell'ordinamento

interno in senso conforme alle prescrizioni della Direttiva. I mezzi prescelti devono, inoltre, garantire la certezza e la trasparenza del diritto al fine di garantirne l'effettività e la piena conoscibilità.

- Le **Decisioni**. Queste sono obbligatorie in tutti i loro elementi, ma se designano i destinatari sono obbligatorie soltanto nei confronti di questi (art. 288, co 4, TFUE). Dalla definizione si desumono i seguenti aspetti:
  - l'obbligatorietà integrale
  - e la portata individuale, ossia la possibilità che la decisione sia rivolta a determinati destinatari, che in tal caso rappresentano i soli che sono soggetti alla forza vincolante dell'atto

### Fonti intermedie

Infine, alle Fonti intermedie appartengono le Norme di diritto internazionale generale e gli Accordi conclusi dall'Unione Europea con Stati terzi o altre organizzazioni internazionali. Questi Accordi sono di due tipi:

- 1) gli Accordi conclusi dall'Unione che, a decorrere dalla loro entrata in vigore, entrano a far parte dell'ordinamento giuridico dell'Unione. La competenza dell'Unione a concludere accordi internazionali si fonda sul principio di attribuzione, per cui l'Unione è legittimata alla conclusione di accordi internazionali negli ambiti assegnati dai trattati di cui all'art. 216, par. 1, TFUE
- 2) e gli Accordi misti, che sono conclusi dall'Unione con la partecipazione degli Stati membri, in veste di soggetti autonomi di diritto internazionale

Va evidenziato che non sono compresi e non si configurano come Fonti del diritto, in quanto atti con valore esortativo, ma privi di portata vincolante:

- sia le Raccomandazioni che consistono in un invito a tenere un determinato comportamento, rivolto ad uno Stato membro o a soggetti privati
- ed i Pareri che, viceversa, mirano ad orientare il comportamento dei destinatari in merito ad una determinata questione

### Le Competenze dell'Unione

Nel delineare il quadro delle Competenze attribuite all'Unione europea, il **Trattato di Lisbona** si occupa di tre aspetti:

- 1) individua i settori di intervento dell'Unione
- 2) chiarisce la distinzione tra le varie categorie di competenze spettanti all'Unione
- 3) ed elenca le materie rientranti in ciascuna categoria di competenze

In particolare, il Trattato di Lisbona ai sensi dell'art. 2 TFUE ripartisce le competenze dell'Unione Europea in:

- **Competenza esclusiva** nelle materie elencate nell'art. 3 TFUE: unione doganale; concorrenza del mercato interno; politica monetaria; conservazione delle risorse biologiche marine; politica commerciale comune; accordi internazionali di competenza esclusiva dell'Unione
- **Competenza concorrente** (ripartita con gli Stati membri) nelle materie elencate nell'art. 4 TFUE: mercato interno; politica sociale; coesione economica, sociale e territoriale; agricoltura e pesca; ambiente; protezione dei consumatori; trasporti; reti transeuropee; energia; spazio di libertà, sicurezza e giustizia; problemi comuni di sicurezza in materia di sanità pubblica
- **Competenze di coordinamento, sostegno e completamento dell'azione degli Stati membri** nelle materie elencate nell'art. 6 TFUE: tutela e miglioramento della salute umana; industria; cultura; turismo; istruzione, formazione professionale, gioventù e sport; protezione civile; cooperazione amministrativa. Tale elencazione è tassativa al pari di quella relativa alle materie di competenza esclusiva

Inoltre, tra le competenze dell'Unione sono contemplate la competenza di coordinamento nel campo delle politiche economiche, occupazionali e sociali e la competenza per la definizione e l'attuazione di una politica estera e di sicurezza comune (PESC).

La competenza di coordinamento nei settori delle politiche economiche, occupazionali e sociali, secondo l'art. 5, TFUE è caratterizzata dal contenuto (estremamente circoscritto) del potere di azione attribuito all'Unione, limitato al coordinamento delle azioni degli Stati membri.

L'Unione, in base al **Principio di attribuzione** già precedentemente richiamato, 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 appartiene agli Stati membri (art. 5 TUE). Tuttavia, qualora l'azione dell'Unione risulti necessaria, la c.d. clausola di flessibilità (art. 352 TFUE) consente all'Unione di adottare "disposizioni appropriate"

L'esercizio delle competenze conferite all'Unione, ai sensi dell'art. 5, par. 1, TUE, si fonda inoltre sui Principi di sussidiarietà e proporzionalità.

In virtù del **Principio di sussidiarietà**, nei settori che non sono di 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, ma possono essere conseguiti meglio a livello di Unione (art. 5, par. 3, TUE).

A parità di condizioni, viene privilegiato l'intervento degli Stati membri, in quanto ad un livello più vicino ai cittadini. Il rispetto di tale principio è salvaguardato da una procedura di controllo affidata ai parlamenti nazionali che prevede la legittimazione degli Stati membri a proporre ricorso di annullamento.

In virtù del **Principio di proporzionalità**, poi, il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei Trattati (art. 5, par. 4, TUE). Pertanto, regola le modalità di esercizio dei poteri di azione spettanti all'Unione anche nelle materie di competenza esclusiva.

Il contenuto del Principio di proporzionalità evoca il rapporto tra i mezzi dell'azione e gli obiettivi da essa perseguiti, per cui l'azione dell'Unione non deve eccedere quanto necessario per il conseguimento dello scopo previsto.

In particolare, il Principio di proporzionalità regola due aspetti dell'azione esercitabile dall'Unione:

- 1) il primo aspetto è la forma dell'azione, che riguarda il tipo di atto da adottare per realizzare l'intervento dell'Unione nei settori di sua competenza
- 2) ed il secondo aspetto è il contenuto dell'azione che, al contrario, si riferisce alle prescrizioni stabilite nell'atto adottato dall'Unione ed alle misure ivi previste

## Conclusioni

Bene, siamo giunti alla fine di questa video lezione.

Ti ricordo che abbiamo approfondito i principi generali e gli istituti dell'Unione europea.

In particolare abbiamo visto:

- la nascita dell'Unione europea
- le fonti del diritto dell'Unione
- le competenze dell'Unione europea

Grazie per l'attenzione!