

Diritto dell'Unione europea



Considerazioni introduttive

L'UE come organizzazione internazionale

- Soggetto di diritto internazionale
 - Stipula trattati, commette illeciti, partecipa a processi internazionali
 - ... da tenere distinta dal Consiglio d'Europa!

L'UE come ordinamento giuridico

- Quali sono i principali attori coinvolti nella creazione, rispetto ed attuazione coercitiva delle norme di diritto dell'UE?
 - Le «istituzioni» dell'UE
- Come si formano le norme di diritto dell'UE?
 - Le «fonti» del diritto dell'UE
- Come viene assicurata la loro osservanza?
 - Adattamento al diritto UE e ruolo di Corte di giustizia e Commissione

I principali obiettivi dell'Unione europea

Spazio di libertà, sicurezza e
giustizia (art. 3(2) TUE)

- Eliminazione delle frontiere interne
- Controllo frontiere esterne
- Lotta alla criminalità

Mercato interno (Art. 3(3) TUE)

Unione economica e monetaria
(Art. 3(4) TUE)

Il mercato unico europeo

«Il mercato interno comporta uno spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la **libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali**» (Art. 26(2) TFUE)

«[I]l mercato interno [...] comprende un sistema che assicura che la **concorrenza non sia falsata**» (Protocollo n. 27, Preambolo)

«la nozione di mercato comune [...] mira ad eliminare ogni intralcio per gli scambi intracomunitari al fine di fondere i mercati nazionali in un mercato unico il più possibile simile ad un vero e proprio mercato interno» (CGE, *Schul*, 1982)

Come?

Imposizione di divieti a Stati membri ed imprese (integrazione «negativa»)

- Divieto di dazi doganali
- Abolizione degli ostacoli alla libera circolazione di merci, servizi, persone e capitali
- Divieto di tenere comportamenti contrari al libero gioco della concorrenza (intese, abuso di posizione dominante, aiuti di Stato)

Ravvicinamento delle legislazioni nazionali (integrazione «positiva»)

I valori dell'Unione europea

Art. 2

L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze

Art. 7

2. **Il Consiglio europeo, deliberando all'unanimità** su proposta di un terzo degli Stati membri o della Commissione europea e previa approvazione del Parlamento europeo, può constatare l'esistenza di **una violazione grave e persistente da parte di uno Stato membro dei valori di cui all'articolo 2** [...].

3. Qualora sia stata effettuata la constatazione di cui al paragrafo 2, **il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata, può decidere di sospendere alcuni dei diritti derivanti allo Stato membro in questione dall'applicazione dei trattati** [...]

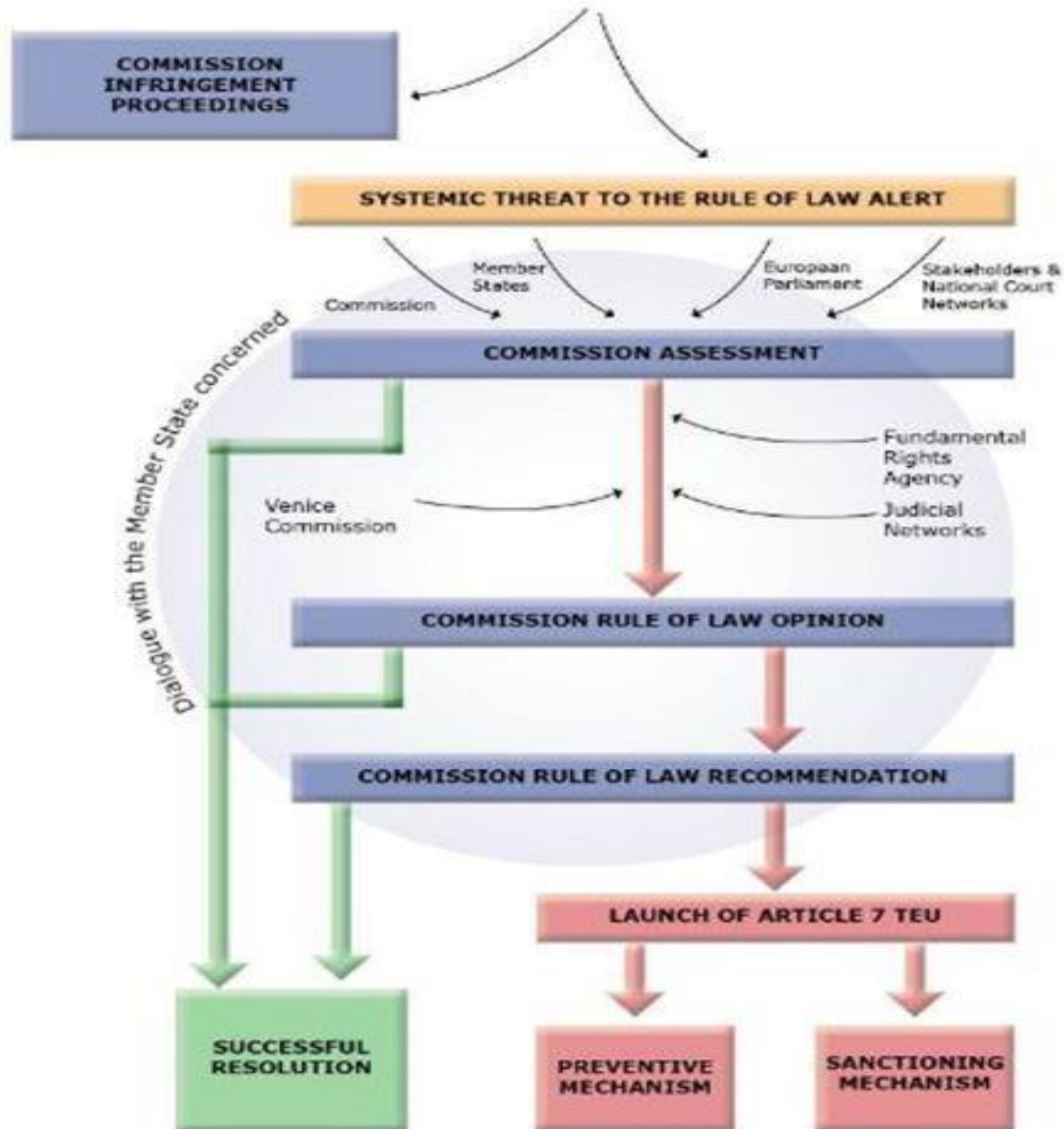
Le alternative *soft* alla procedura *ex* art. 7(2) e (3) TUE

La procedura preventiva ex art. 7(1) TUE

Su proposta motivata di un terzo degli Stati membri, del Parlamento europeo o della Commissione europea, il Consiglio, deliberando a maggioranza dei quattro quinti dei suoi membri previa approvazione del Parlamento europeo, può constatare che esiste un evidente rischio di violazione grave da parte di uno Stato membro dei valori di cui all'articolo 2. Prima di procedere a tale constatazione il Consiglio ascolta lo Stato membro in questione e può rivolgergli delle raccomandazioni, deliberando secondo la stessa procedura

La procedura «pre-Articolo 7» introdotta dalla Commissione nel 2014

A rule of law framework for the European Union





Il Regolamento n. 2020/2092 sulla tutela del bilancio dell'Unione in caso di carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto negli Stati membri

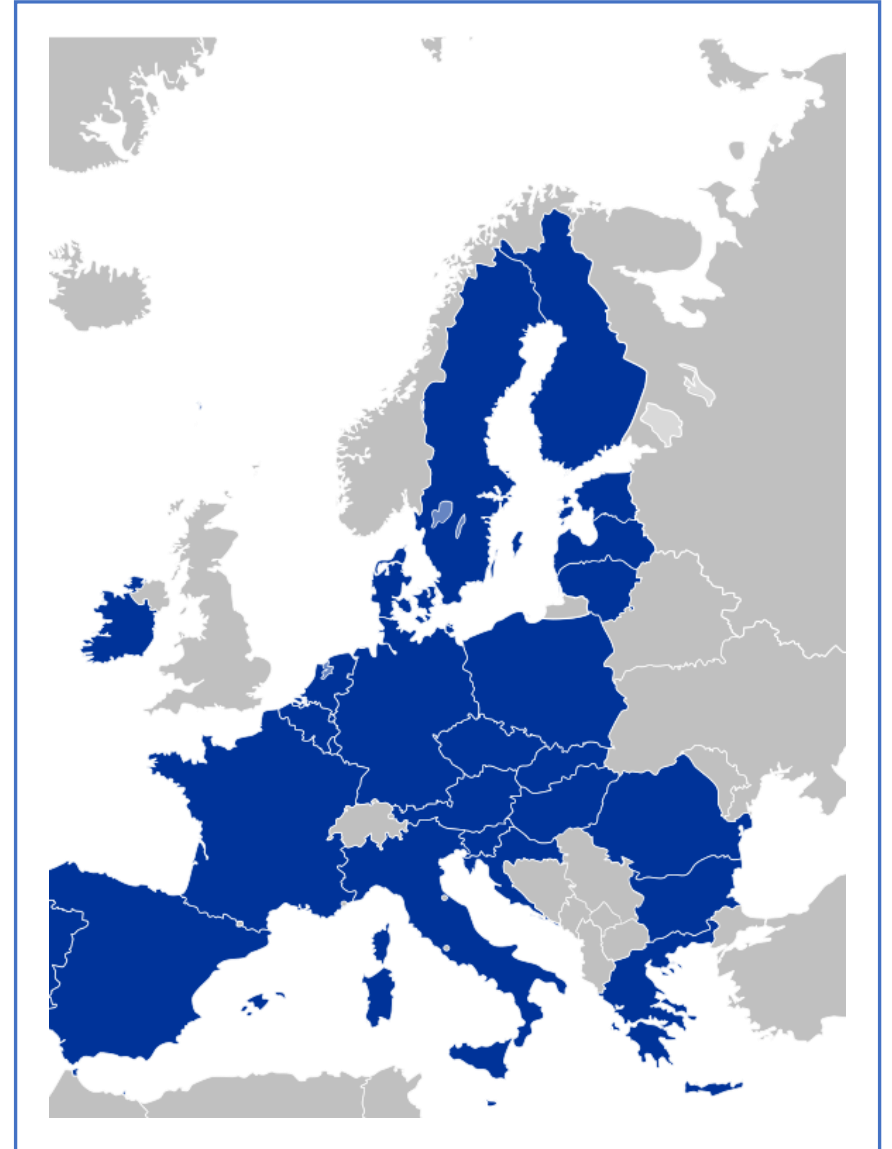
- Sospensione dei pagamenti del bilancio dell'UE per i Paesi UE in cui sono state accertate violazioni dello Stato di diritto che compromettono la gestione dei fondi UE
 - Ad es. «minacce all'indipendenza della magistratura» (Art. 3(a))
- Decisione del Consiglio a maggioranza qualificata su proposta della Commissione (Art. 6)
- Fatti salvi i diritti dei beneficiari o destinatari finali dei fondi UE (Art. 5(5))
- Ungheria e Polonia hanno impugnato il Regolamento dinanzi alla Corte di giustizia dell'UE
- ...

L'ammissione di nuovi membri

Art. 49 TUE

1. Ogni **Stato europeo** che rispetti i **valori di cui all'articolo 2** e si impegni a promuoverli può domandare di diventare membro dell'Unione. Il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali sono informati di tale domanda. Lo Stato richiedente trasmette la sua domanda al **Consiglio, che si pronuncia all'unanimità**, previa consultazione della Commissione e **previa approvazione del Parlamento europeo**, che si pronuncia a maggioranza dei membri che lo compongono. Si tiene conto dei **criteri di ammissibilità convenuti dal Consiglio europeo**.

2. Le condizioni per l'ammissione e gli adattamenti dei trattati su cui è fondata l'Unione, da essa determinati, formano l'oggetto di un **accordo tra gli Stati membri e lo Stato richiedente**. Tale accordo è sottoposto a ratifica da tutti gli Stati contraenti conformemente alle loro rispettive norme costituzionali.

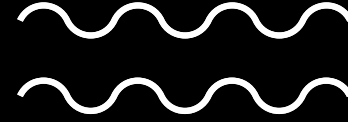
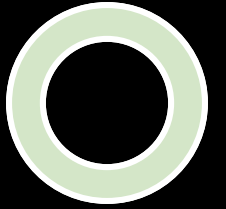


Il recesso dall'Unione europea

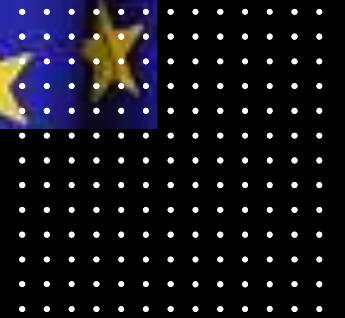
Art. 50 TUE

1. Ogni Stato membro può decidere, conformemente alle proprie norme costituzionali, di recedere dall'Unione.
2. Lo Stato membro che decide di recedere notifica tale intenzione al Consiglio europeo. Alla luce degli orientamenti formulati dal Consiglio europeo, l'Unione negozia e conclude con tale Stato un accordo volto a definire le modalità del recesso, tenendo conto del quadro delle future relazioni con l'Unione. L'accordo [...] è concluso a nome dell'Unione dal Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata previa approvazione del Parlamento europeo.
3. I trattati cessano di essere applicabili allo Stato interessato a decorrere dalla data di entrata in vigore dell'accordo di recesso o, in mancanza di tale accordo, due anni dopo la notifica di cui al paragrafo 2, salvo che il Consiglio europeo, d'intesa con lo Stato membro interessato, decida all'unanimità di prorogare tale termine.

Le relazioni UE – Regno Unito



- L'accordo di recesso UE-Regno Unito (17 ottobre 2019)
 - Il Protocollo su Irlanda/Irlanda del Nord
- L'accordo sugli scambi e la cooperazione tra l'Ue e il Regno Unito (30 dicembre 2020)



Applicazione differenziata del diritto dell'UE

- Le clausole di "opt-out"

Clausole che consentono ad uno Stato membro di non associarsi agli altri con riguardo a un particolare settore della politica dell'Unione

Esempi:

- Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (Polonia)
- Spazio di libertà, sicurezza e giustizia (Danimarca e Irlanda)

- La cooperazione rafforzata

- Procedura che consente ad almeno nove paesi dell'UE di stabilire una cooperazione più stretta in una determinata materia senza il coinvolgimento di altri paesi dell'UE
- Autorizzazione del Consiglio, su proposta della Commissione, previa approvazione del Parlamento europeo



Aspetti generali dell'architettura istituzionale dell'UE

Prevista una «separazione» dei poteri, ma in termini diversi rispetto a quanto avviene nelle democrazie liberali

Per l'adozione di decisioni vincolanti è generalmente prevista la maggioranza (qualificata) e non l'unanimità

Le istituzioni politiche dell'UE sono caratterizzate da un grado più o meno ampio di «democraticità»

Le istituzioni dell'Unione europea

il Parlamento europeo,

il Consiglio europeo,

il Consiglio,

la Commissione europea,

la Corte di giustizia dell'Unione europea,

la Banca centrale europea,

la Corte dei conti

Il Consiglio europeo (≠ Consiglio d'Europa!)

- Vertice politico dell'Unione europea
- **Composizione**
 - Capi di Stato o di governo degli Stati membri, Presidente della Commissione e Presidente del Consiglio Europeo. L'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza partecipa ai lavori
- **Funzioni principali**
 - Non esercita poteri legislativi
 - Definisce gli orientamenti e le priorità politiche generali dell'UE
 - Definisce, con efficacia obbligatoria, gli interessi e gli obiettivi strategici dell'Unione in materia di politica estera e sicurezza comune (PESC)

Il/la Presidente del Consiglio europeo

- Eletto dai membri statali del Consiglio europeo a maggioranza qualificata, per un mandato di due anni e mezzo, rinnovabile una sola volta (art. 15(5))
- Principali funzioni
 - Assicura la preparazione e la continuità dei lavori del Consiglio europeo
 - Assicura la rappresentanza esterna dell'Unione per le materie relative alla politica estera e di sicurezza comune

Il Parlamento europeo

- **Composizione**
 - Membri eletti direttamente dai cittadini dell'UE
 - Gruppi parlamentari transnazionali
- **Funzioni principali**
 - Funzione legislativa
 - La procedura legislativa ordinaria consiste nell'**adozione congiunta** di un regolamento, di una direttiva o di una decisione **da parte del Parlamento europeo e del Consiglio su proposta della Commissione**
 - Potere di bilancio
 - Elezione del Presidente della Commissione
 - Approvazione dei componenti della Commissione
 - Controllo politico sull'operato della Commissione
 - Mozione di censura (voto a maggioranza 2/3)
 - Autorizzazione alla stipula dei trattati dell'Unione (Art. 218 TFUE)

Il Consiglio
(≠ Consiglio
d'Europa e
Consiglio
europeo!)

- **Composizione**

- Ministri degli Stati membri
- Composizione variabile (10 possibili formazioni). Formazioni espressamente disciplinate dai Trattati: Affari generali e Affari esteri (art. 16(6) TUE)

- **Funzioni principali**

- Potere legislativo e di bilancio condivisi col Parlamento europeo
- Stipula dei trattati dell'Unione

La votazione in seno al Consiglio

- Regola generale è maggioranza qualificata
Art. 16(4) TUE: per maggioranza qualificata si intende almeno il 55% dei membri del Consiglio, con un minimo di quindici, rappresentanti Stati membri che totalizzino almeno il 65% della popolazione dell'Unione. La minoranza di blocco deve comprendere almeno quattro membri del Consiglio; in caso contrario la maggioranza qualificata si considera raggiunta.

La Commissione

- **Caratteri generali**
 - Organo tipicamente sovranazionale
 - Agisce nell'esclusivo interesse dell'Unione
 - Piena indipendenza da influenze esterne
- **Composizione**
 - Numero corrispondente a numero Stati membri, compresi Presidente e Alto Rappresentante
 - Scelti in base a competenza e impegno europeo (art. 17(3) TUE)

La Commissione

- **Nomina**

- Presidente eletto dal Parlamento su proposta del Consiglio europeo (tenuto conto delle elezioni, art. 17(7) TUE)
- Altri membri della Commissione (incluso l'Alto Rappresentante) nominati dal Consiglio europeo, su proposta di Consiglio e Presidente della Commissione, in seguito all'approvazione del Parlamento (art. 17(7) TUE)
- Mandato di cinque anni (art. 17(3) TUE)
- Dimissioni anticipate in caso di mozione di censura da parte del Parlamento

La Commissione

- **Principali funzioni della Commissione**
 - **«Custode dei Trattati»**
 - Vigilanza e poteri sanzionatori (verso privati) in materia di concorrenza e aiuti alle imprese
 - Attivazione presso la Corte di giustizia della procedura di infrazione nei confronti degli Stati inadempienti
 - **Potere (quasi) esclusivo di iniziativa legislativa (art. 17(2) TUE)**
 - Rappresentanza esterna dell'Unione ad eccezione del settore della PESC
 - Esecuzione del bilancio e gestione programmi europei (ad es. ERASMUS)
 - Limitati poteri normativi (atti delegati ed atti di esecuzione)

Il/la Presidente della Commissione

- Funzioni (art. 17(6) TUE)
 - Definisce gli orientamenti nel cui quadro la Commissione esercita i suoi compiti;
 - Decide l'organizzazione interna della Commissione per assicurare la coerenza, l'efficacia e la collegialità della sua azione; [...]
- Può imporre le dimissioni ad un membro della Commissione
 - Rapporto di fiducia tra Presidente e singoli Commissari

L'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza

- Doppio incarico
 - Componente (e vicepresidente de jure) della Commissione
 - Presidente del Consiglio in formazione Affari esteri
- «Mandatario» del Consiglio (art. 18(2) TUE)
 - Posizione diversa da altri membri della Commissione
- Guida la politica estera e di sicurezza comune dell'Unione
- Poteri di proposta e attuazione in ambito PESC
- Rappresentanza dell'Unione nei rapporti coi terzi in materia di PESC
 - Competenza condivisa con il Presidente del Consiglio europeo
- Organo di vertice delle delegazioni dell'Unione presso Stati terzi e organizzazioni internazionali

Le fonti del diritto dell'Unione europea

Fonti primarie

- Trattato sull'UE
- Trattato sul funzionamento dell'UE
- Carta dei diritti fondamentali dell'UE

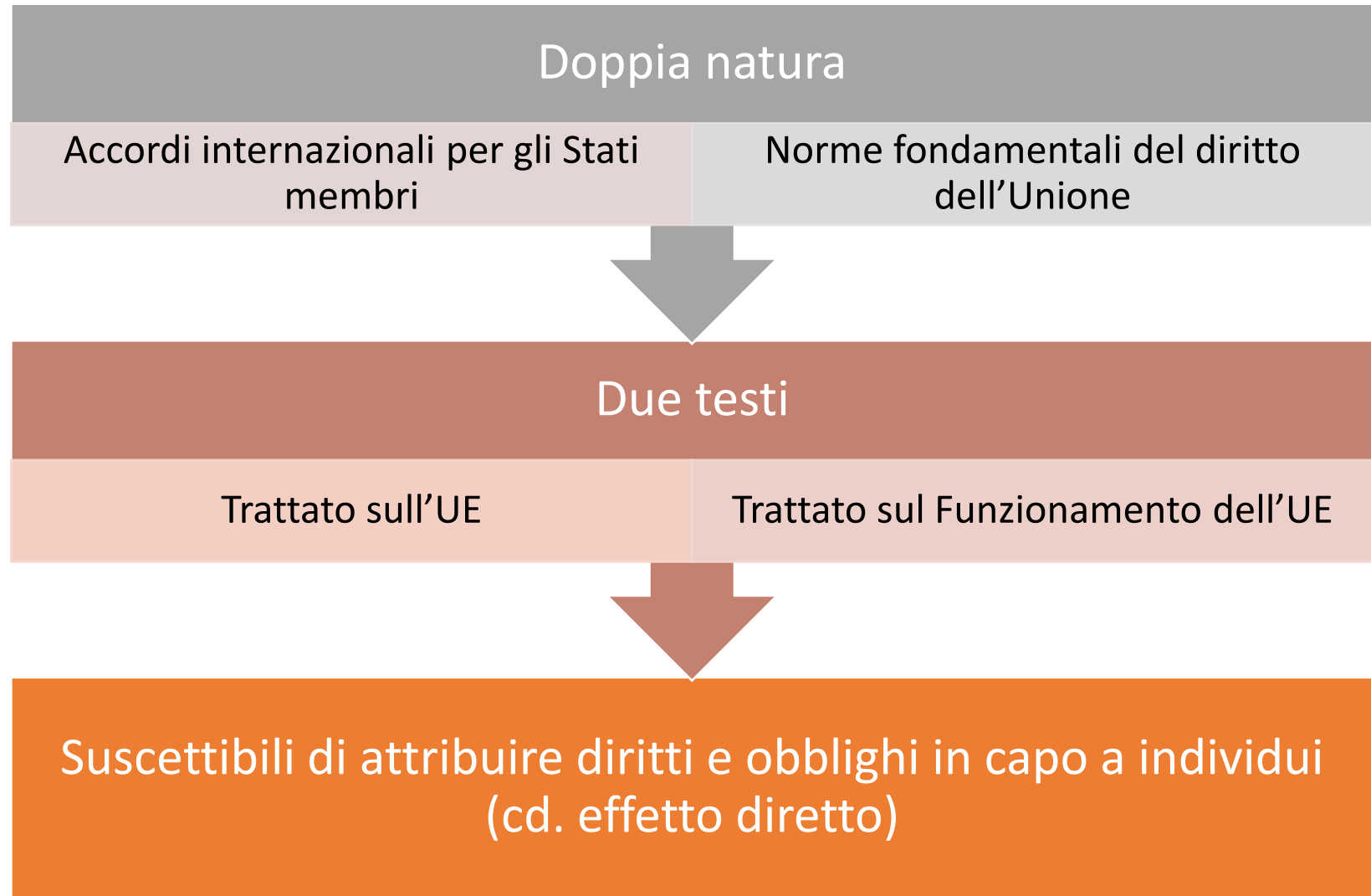
Fonti intermedie

- Gli accordi stipulati dall'Unione europea

Fonti derivate (art. 288 TFUE)

- Regolamenti
- Direttive
- Decisioni

I trattati
istitutivi



La Carta dei diritti fondamentali dell'UE

- Stesso valore giuridico dei Trattati (art. 6(1) TUE)
- Catalogo di diritti articolato in 6 Titoli (Dignità, Libertà, Uguaglianza, Solidarietà, Cittadinanza, Giustizia)
- Ambito di applicazione:
 - Istituzioni dell'Unione europea
 - Stati membri, limitatamente all'attività di attuazione del diritto dell'Unione

Gli accordi internazionali dell'Unione europea

Materie di competenza esclusiva

- Unione doganale
- Regole di concorrenza necessarie per mercato comune
- Politica monetaria degli Stati membri (solo per Stati la cui moneta è l'euro)
- Conservazione delle risorse biologiche in mare (pesca)
- Politica commerciale comune

Materie di competenza concorrente (esempi)

- Riammissione di cittadini di Stati terzi in Paesi d'origine (Art. 79 TFUE)
 - Accordi di associazione (Art. 217 TFUE)
- => I cd. "accordi misti"

L'art. 3(2) TFUE

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.

=> Dottrina dei poteri impliciti

Le competenze delle istituzioni in materia di accordi dell'UE (art. 218 TFUE)

Il Consiglio

- Autorizza avvio negoziati
- Impartisce direttive
- Autorizza la firma
- Conclude l'accordo

La Commissione (o l'Alto Rappresentante)

- Raccomanda l'avvio dei negoziati
- Designa il negoziatore

Il Parlamento autorizza la conclusione dell'accordo nelle seguenti materie

- Accordi di associazione
- Accordi che creano quadro istituzionale specifico che prevede procedure di cooperazione
- Accordi che hanno ripercussioni finanziarie notevoli
- Accordi che riguardano settori nei quali, per legiferare sul piano interno, è necessaria l'approvazione del Parlamento

La Corte di giustizia

- Effettua controllo preventivo di compatibilità coi Trattati su istanza di Consiglio, Commissione, Parlamento o singolo Stato membro
- In caso di parere negativo, l'accordo non può entrare in vigore

Le
competenze
normative
dell'Unione

Principio di attribuzione

Le istituzioni agiscono nei limiti delle competenze conferite dai Trattati

Nelle altre materie resta ferma la competenza dei singoli Stati membri

Le competenze normative dell'Unione

Materie di competenza esclusiva dell'Unione

Gli Stati membri non possono legiferare (se non autorizzati dall'Unione) nelle seguenti materie

- Unione doganale
- Concorrenza e mercato interno
- Politica monetaria
- Conservazione delle risorse biologiche del mare
- Politica commerciale comune

Materie di competenza concorrente

Nelle altre materie indicate nei Trattati come di competenza dell'Unione (ad es. politica dei trasporti) gli Stati membri possono legiferare, ma solo nella misura in cui l'Unione non sia già intervenuta

Il controllo sullo sviluppo delle competenze dell'Unione

Principio di sussidiarietà (art. 5(3) TUE)

“Nei settori che non sono di sua esclusiva competenza, 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 dell'Unione”

Principio di proporzionalità (art. 5(4) TUE)

“Il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei Trattati”

Le fonti derivate

Il *regolamento* ha portata generale. Esso è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri

La *direttiva* è vincolante per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi

La *decisione* è obbligatoria in tutti i suoi elementi. Se designa i destinatari è obbligatoria soltanto nei confronti di questi.

Il procedimento legislativo ordinario

Il cd. Trilogue

Riunioni informali tripartite tra rappresentanti del Parlamento, del Consiglio e della Commissione, finalizzati al raggiungimento di un accordo su un testo che possa essere accettato da Consiglio e Parlamento

Legittimo purché sia garantita trasparenza (CGUE [Tribunale], *De Capitani*, 2018)



Il ruolo della Corte di giustizia dell'UE

Controllo sulla legalità degli atti dell'Unione (Art. 263 TFUE)

- Motivi di impugnazione: a) incompetenza; b) violazione di forme sostanziali; c) violazione dei Trattati; d) sviamento di potere
- Ricorso in annullamento esperibile anche da persone fisiche e giuridiche purché l'atto impugnato le riguardi direttamente

Controllo sul rispetto del diritto UE da parte degli Stati membri: la procedura di infrazione

- Attivabile da Commissione o Stato membro (Artt. 258-259 TFUE)

Il ruolo della Corte di giustizia dell'UE

Competenza pregiudiziale su interpretazione o validità atti UE da esercitarsi nell'ambito di giudizi interni (Art. 267 TFUE)

- Obbligo di rinvio per giudici di ultima istanza
- Assicura interpretazione uniforme del diritto dell'Unione e più ampio controllo sulla validità dei suoi atti

Competenza consultiva su compatibilità con i Trattati istitutivi degli accordi stipulati dall'Unione (Art. 218(11) TFUE)

Diritto internazionale vs diritto dell'UE

Il diritto internazionale generale ha natura consuetudinaria o, comunque, non scritta

Il diritto dell'Unione europea è prevalentemente scritto

La maggior parte delle **norme di diritto internazionale** sono poste da accordi internazionali ed hanno quindi una **efficacia soggettiva limitata**

All'interno dell'Unione, i Trattati, la Carta, i regolamenti e le direttive hanno portata generale

Diritto internazionale vs diritto dell'UE

La **giurisdizione internazionale** sugli Stati ha base esclusivamente **volontaria**

La **giurisdizione della Corte di giustizia** sulle istituzioni e gli Stati membri ha natura **obbligatoria**

L'attuazione coercitiva delle norme internazionali è affidata, in linea di principio, all'**autotutela dello Stato offeso**

Esiste un organo indipendente, la **Commissione**, che vigila sul rispetto dei **Trattati**