

Vito VALERIO

Schemi di
**DIRITTO
COSTITUZIONALE
E PUBBLICO**

Aggiornato a:

- **Legge costituzionale 11 febbraio 2022 n. 1**, recante "*Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente*"
- **Legge costituzionale 18 ottobre 2021 n. 1**, recante "*Modifica all'articolo 58 della Costituzione, in materia di elettorato per l'elezione del Senato della Repubblica*"

VIII edizione
2022


Neldiritto
Editore

(come invece accade nel contrasto con il diritto UE), deve operare su due livelli: in primo luogo deve cercare di evitare il contrasto, attraverso l'interpretazione della norma interna in senso conforme alle disposizioni CEDU; in secondo luogo, laddove non riesca in questa attività ermeneutica, deve sollevare questione di legittimità costituzionale della norma interna per violazione dell'art. 117, co. 1, Cost. nella parte in cui l'attività legislativa interna si ritiene esercitata in violazione dell'obbligo di conformità al diritto internazionale, nello specifico, alle norme CEDU.

■ 4. L'ordinamento dell'Unione Europea.

L'Unione europea costituisce un ordinamento sovranazionale di nuovo genere che segna il superamento del metodo della cooperazione intergovernativa (propria del diritto internazionale), in favore del cd. **metodo comunitario** quale forma di integrazione tra soggetti che agiscono nell'interesse generale della Comunità.

Aspetti generali dell'UE:

- Creazione di una **comunità di soggetti e Stati** dell'area europea che vi aderiscono.
- Introduzione di **limitazioni di sovranità** degli stessi Stati membri.
- Operatività delle istituzioni, composte da rappresentanti degli Stati membri, che deliberano generalmente secondo il criterio della maggioranza, vincolando anche gli Stati di minoranza.
- Legittimazione degli organismi comunitari ad adottare **atti vincolanti** nei confronti degli Stati membri, in alcuni casi suscettibili di applicazione diretta ed immediata negli ordinamenti nazionali.
- Previsione di un **sistema di controllo giurisdizionale** degli atti delle comunitarie ad opera della Corte di giustizia dell'Unione europea.

• 4.1. Evoluzione storica dell'Unione Europea.

Le tappe fondamentali dell'UE:

- **Dichiarazione di Schuman**: il 9 maggio 1950 il ministro degli Esteri francese Robert Schuman propone di mettere l'intera produzione tedesca e francese dell'acciaio e del carbone sotto una comune alta Autorità, con l'obiettivo di avviare un'unione economica tra Stati europei.
- **CECA**: il 18 aprile 1951, a Parigi, viene sottoscritto il Trattato istitutivo della Comunità economica del carbone e dell'acciaio (CECA); vi aderiscono Francia, Germania, Italia, Belgio, Paesi Bassi, Lussemburgo. Il trattato entra in vigore il 23 luglio 1952, con una valenza programmata per 50 anni; esso è scaduto il 23 luglio 2002, non essendo stato rinnovato.
- **CEE ed Euratom**: il 25 marzo 1957, a Roma, vengono sottoscritti i Trattati istitutivi della Comunità economica europea (CEE) e della Comunità europea per l'energia atomica (CEEA o Euratom), con l'obiettivo di primario di attuare il mercato unico ed adottare una politica economica condivisa nel settore dell'energia nucleare. Vi aderiscono originariamente Francia, Germania, Italia,

Le tappe
fondamentali
dell'UE:

Belgio, Paesi Bassi, Lussemburgo; successivamente si avrà una progressiva adesione di nuovi Stati. I Trattati di Roma sono entrati in vigore alla data 1° gennaio 1958.

- **Atto unico europeo:** il 17 febbraio 1986, a Lussemburgo, viene sottoscritto l'Atto unico europeo (AUE); l'Italia lo ha sottoscritto il 28 febbraio 1986. Esso procede ad una revisione dei trattati di Roma al fine di rilanciare l'integrazione europea e portare a termine la realizzazione del mercato interno; l'atto modifica le regole di funzionamento delle istituzioni europee ed amplia le competenze comunitarie, in particolare nel settore della ricerca e dello sviluppo, dell'ambiente e della politica estera comune. L'AUE è entrato in vigore in data 1° luglio 1987.
- **Trattato di Maastricht:** il 7 febbraio 1992, a Maastricht, viene sottoscritto il Trattato sull'Unione europea. Si pongono le principali linee programmatiche per l'introduzione di un'**unione economica e monetaria** ed alla Comunità europea viene affiancata la nozione di **Unione europea**, venendo a crearsi la struttura tripolare dell'Europa unita fondata sui cd. **tre pilastri**:
 - il **primo pilastro** è la già esistente Comunità economica europea che diviene più semplicemente Comunità europea (CE); la perdita dell'aggettivo "economica" assume un preciso significato a favore di una cooperazione più ampia e generale;
 - il **secondo pilastro** promuove la dimensione europea nel settore della politica estera e sicurezza comune (PESC);
 - il **terzo pilastro** è dato dall'integrazione nei settori della giustizia e degli affari interni (GAI).
- **Trattato di Amsterdam:** il 2 ottobre 1997, ad Amsterdam, viene sottoscritto un trattato contenente alcune importanti modifiche ai Trattati istitutivi; in particolare si rafforza il pilastro relativo alla PESC; vengono attribuite nuove materie di competenza comunitaria (es. tutela occupazionale, politiche di soggiorno); il pilastro GAI si evolve nella cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale.
- **Trattato di Nizza:** il 26 febbraio 2001, a Nizza, viene firmato un trattato con ulteriori modifiche ai Trattati istitutivi; si determinano maggiori poteri al Presidente della Commissione europea, nuove ripartizioni del numero dei rappresentanti nelle istituzioni, modifiche all'ordinamento giudiziario comunitario, promozione del meccanismo sulle cooperazioni rafforzate. Esso è entrato in vigore in data 1° febbraio 2003.
- **Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea:** è la cd. Carta di Nizza, solennemente proclamata per la prima volta il 7 dicembre 2000, a Nizza; successivamente, in una versione adattata, è stata nuovamente proclamata il 12 dicembre 2007, a Strasburgo. Vengono enucleate le categorie di principi in riferimento a *dignità, libertà, uguaglianza, solidarietà, cittadinanza, giustizia* e si formalizza il *superamento della connotazione meramente economica dell'UE*.

Le tappe
fondamentali
dell'UE:

- **Fallimento del progetto di Costituzione europea:** il 15 dicembre 2001, il Consiglio di Laeken determina l'avvio di un processo costituente europeo, istituendo una Convenzione sull'avvenire dell'Europa per la redazione di un progetto di "Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa". Esso è stato ufficialmente firmato a Roma il 29 ottobre 2004, ma la Costituzione europea non è mai entrata in vigore perché nel 2005 la Francia ed i Paesi Bassi, bocciando l'approvazione del Trattato con *referendum* popolari, hanno bloccato il processo di ratifica.
- **Trattato di Lisbona:** dopo il tentativo fallito della Costituzione europea, si è giunti ad un nuovo Trattato di riforma firmato il 13 dicembre 2007, a Lisbona, entrato in vigore in data 1° gennaio 2009. Esso riforma i precedenti Trattati, introducendo alcune importanti novità:
 - nuovo assetto normativo dei trattati, prevedendo il **Trattato sull'Unione europea** (TUE) ed il **Trattato sul funzionamento dell'Unione** (TFUE), quest'ultimo sostitutivo del precedente Trattato istitutivo della Comunità europea (TCE);
 - **abolizione** della struttura dei **tre pilastri** in favore di una maggiore semplificazione istituzionale e funzionale;
 - più **chiara e specifica classificazione delle competenze dell'UE**;
 - espresso riconoscimento della **possibilità di recedere dall'Unione**;
 - riconoscimento della **personalità giuridica in capo all'Unione** ed incremento del ruolo dell'Europa sul piano internazionale;
 - la **Carta di Nizza** viene inserita tra il diritto primario ed assume lo **stesso valore giuridico dei trattati**, rendendo giuridicamente vincolanti i diritti in essa sanciti;
 - formale adesione dell'UE alla **CEDU** (cfr. **IV.3, VII.3**);
 - espresso riconoscimento del **primato del diritto dell'Unione sul diritto interno** di ciascuno Stato membro.

• 4.2. Le Istituzioni dell'Unione Europea.

L'Unione europea assume una **forma di governo complessa**; la sua struttura, da un lato riproduce la tradizionale organizzazione interna degli Stati, ma, dall'altro presenta inevitabili adattamenti. L'UE agisce attraverso una serie di organi ed istituzioni:

- **Parlamento europeo:** istituzione rappresentativa dei cittadini dell'Unione, con funzioni di partecipazione all'adozione di atti legislativi, di approvazione del bilancio dell'UE, di controllo politico sulle altre istituzioni dell'UE. Il Parlamento si compone attualmente di 751 deputati che vengono eletti con sistema proporzionale a suffragio universale diretto in ciascuno Stato e restano in carica per cinque anni eletti.

Le Istituzioni
dell'UE:

- **Commissione europea:** istituzione di carattere esecutivo con funzioni di esecuzione degli atti normativi delegati dal Parlamento e dal Consiglio, di iniziativa legislativa, di rappresentanza interna ed esterna dell'UE. Si compone del *Collegio dei Commissari* (28 commissari, nominati dal Parlamento europeo) e del suo *Presidente*.
- **Consiglio europeo:** istituzione di cooperazione politica e di impulso, promuovendo gli obiettivi politico-economici. Si compone dei *Capi di Stato e di Governo*, del *Presidente della Commissione europea* e dell'*Alto rappresentante per gli affari esteri*.
- **Consiglio:** istituzione di decisione e definizione delle politiche dell'UE, con funzioni di partecipazione al potere legislativo e di bilancio, unitamente al Parlamento europeo, di coordinamento delle politiche economiche generali degli Stati membri, di conclusione degli accordi internazionali tra l'Unione ed altri Stati o organizzazioni internazionali, di politica estera e di sicurezza comune, di coordinamento dei tribunali e delle forze di polizia in materia penale. Si compone della *Presidenza* assunta a turno dagli Stati membri ogni sei mesi, dei *rappresentanti di ciascuno Stato membro a livello ministeriale* e di *Sezioni specializzate* relative agli specifici affari di competenza.
- **Corte di giustizia:** istituzione a carattere complesso e di natura giurisdizionale con il compito generale di assicurare il rispetto, l'interpretazione e l'applicazione del diritto dell'UE. Fermo restando il principio di unicità della giurisdizione, l'istituzione ripartisce le sue competenze tra la *Corte di giustizia*, il *Tribunale* ed i *Tribunali specializzati*.
- **Corte dei conti:** istituzione a carattere giurisdizionale con funzioni di controllo sulle finanze dell'UE, mediante analisi dei conti in entrata e di spesa dell'UE, con possibilità di esercitare poteri ispettivi e redazione della relazione annuale di bilancio. Si compone di *un cittadino per Stato membro*, su nomina del Consiglio previa consultazione del Parlamento.
- **Banca centrale europea:** istituzione di definizione della politica monetaria europea, di gestione delle operazioni sui cambi, i sistemi di pagamento e le riserve ufficiali di valuta e di coordinamento del Sistema europeo delle banche centrali (SEBC). Si compone di un *Consiglio direttivo* e di un *Comitato esecutivo*.

Altri organi
dell'UE:

- **Comitato economico e sociale europeo:** organo consultivo composto da rappresentanti delle categorie produttive nominati dal Consiglio.
- **Comitato delle Regioni:** organo consultivo composto da rappresentanti delle comunità regionali e locali nominati dal Consiglio.
- **Comitati settoriali:** in materia di trasporti, occupazione, politica commerciale, ecc.
- **Banca europea investimenti:** organismo senza scopo di lucro, operativo nel settore finanziario.

- **Organi decentrati di vigilanza finanziaria:** Autorità bancaria europea; Autorità europea per assicurazioni e pensioni; Comitato europeo per il rischio sistemico; ecc.

• 4.3. Le fonti di diritto dell'UE.

Il **diritto dell'Unione europea** è l'insieme degli atti fondativi e derivati delle istituzioni dell'UE che concorrono a perseguire l'interesse generale della comunità europea, vincolando gli Stati membri nei settori in cui essi hanno ceduto la propria sovranità in favore della stessa Unione.

Classificazione:

- **Diritto primario dell'UE:** il diritto primario (o originario) comprende i **trattati** fondanti l'UE (*Trattato sull'Unione europea, Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, Carta dei diritti fondamentali dell'UE*) ed i **principi generali** del diritto UE (principio di *attribuzione*, principio di *sussidiarietà*, principio di *proporzionalità*, principio di *leale collaborazione*).
- **Diritto intermedio dell'UE:** è l'ambito del cd. **diritto internazionale dell'UE**, ovvero delle consuetudini e degli accordi internazionali sottoscritti dall'UE in quanto organismo soggetto del diritto internazionale. Tali accordi assumono il rango di fonti intermedie o interposte perché nel TFUE è sancito il vincolo per l'UE di rispettare i trattati internazionali, nel momento in cui viene adottata la legislazione secondaria o derivata.
- **Diritto derivato dell'UE:** il diritto derivato indica il complesso di atti che gli organi dell'Unione sono abilitati ad emanare per attuare e rendere concretamente operative le previsioni contenute nel Trattato istitutivo. In particolare, gli atti delle istituzioni espressamente previsti dall'art. 288 TFUE sono i regolamenti, le direttive, le decisioni, le raccomandazioni ed i pareri.
 - **Regolamento:** ha *portata generale*, è *obbligatorio in tutti i suoi elementi*, è *direttamente applicabile* negli Stati membri ed *immediatamente efficace* per i cittadini.
 - **Direttiva:** di regola non ha carattere generale, non è direttamente applicabile, non è immediatamente efficace; essa *vincola lo Stato membro* cui è rivolta *per quanto riguarda il risultato da raggiungere* entro un termine prefissato; resta di competenza degli organi nazionali la scelta circa la forma ed i mezzi da utilizzare. Tuttavia, sussistono direttive cd. *dettagliate* che lasciano poco spazio alla discrezionalità degli Stati all'atto della trasposizione del provvedimento nel diritto interno. In questa prospettiva si è delineata la distinzione tra:
 - a) direttive non *self-executing* che necessitano dell'atto statale di recepimento ed attuazione;
 - b) direttive *self-executing* che si connotano per imporre obblighi chiari, precisi ed incondizionati; dunque, alla scadenza del termine previsto per il recepimento, sono suscettibili di produrre comunque effetti diretti.

IV. ORDINAMENTO NAZIONALE E ORDINAMENTI SOVRANAZIONALI

