



CAMMINO DIRITTO

Rivista di informazione giuridica
<https://rivista.camminodiritto.it>



L'UNIONE EUROPEA: STORIA DELL'ISTITUZIONE SOVRANAZIONALE E DEI SUOI STRUMENTI NORMATIVI

L'Unione Europea (UE), una complessa organizzazione di diritto internazionale con un ruolo peculiare e con organi propri, di cui gli Stati membri sono rappresentanti; un soggetto sovranazionale ed integrativo cui fanno parte oggi 28 membri. Un organismo a cui gli Stati membri hanno delegato poteri rilevanti alla propria sovranità.

di **Diano Francesco**

IUS/13 - DIRITTO INTERNAZIONALE

Articolo divulgativo - ISSN 2421-7123

Direttore responsabile

Raffaele Giaquinto

Publicato, Sabato 14 Marzo 2020

Sommario: 1. Struttura Istituzionale dell'Unione Europea; 2. Le norme, i regolamenti, le direttive e il Trattato; 3. Europa Comunitaria: cenni sulla sua evoluzione; 4. Il Trattato di Maastricht e l'introduzione dell'Euro; 5. Considerazioni conclusive.

1. Struttura Istituzionale dell'Unione Europea

L'Unione Europea (UE) è una complessa organizzazione di diritto internazionale con un ruolo peculiare e con organi propri, di cui gli stati membri sono rappresentanti; quindi, un soggetto sovranazionale ed integrativo cui fanno parte 28 membri, è un organismo a cui gli stati membri hanno delegato poteri rilevanti alla propria sovranità; anche la politica monetaria è gestita dall'Unione Europea. I tre aspetti centrali dell'organizzazione dell'Unione Europea sono: un mercato comune, una politica estera, la sicurezza comune e una cooperazione giudiziaria e di polizia.

L'UE nasce con la sigla di trattato, cioè di un incontro delle volontà di più stati, accordo produttivo di norme giuridiche che sono concepite ed approvate in modo volontario e democratico, caratterizzate dalla volontà di un identico contenuto, dirette a regolare la condotta di tutti gli stati giudici. Nell'UE troviamo una pluralità di nuclei ordinamentali distinti ma unificati dal atto che al loro interno operano gli stessi organismi anche se con competenze diverse; gli organi dell'Unione Europea sono:

il Consiglio dell'Unione Europea, che rappresenta i governi nazionali; è il capo dei 28 stati membri, fissa la politica generale dell'UE. Nello specifico è responsabile del coordinamento delle politiche degli stati membri in ambiti specifici come le politiche economiche e di bilancio, l'istruzione, la cultura, la gioventù, lo sport e la politica occupazionale. Si riunisce poche volte l'anno e indirizza l'attività di tutti gli altri organi; il Consiglio Europeo, che rappresenta i capi di governo, vi partecipano i ministri di ciascun governo nazionale competenti per materia da discutere all'ordine del giorno. È un organo legislativo ed emana gli atti giuridici dell'UE; il Parlamento Europeo, un organo elettivo, che ha funzioni consuntive; la Commissione Europea, che è l'unico organo che rappresenta in se l'UE, l'organo esecutivo per eccellenza; la Corte di Giustizia dell'Unione Europea, che ha sede a Lussemburgo ed ha il compito di assicurare il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei trattati; la Banca Centrale Europea (BCE) istituita il 1 giugno 1998. È incaricata dell'attuazione della politica monetaria per i diciannove paesi dell'Unione Europea che hanno aderito alla moneta unica e che formano la cosiddetta zona euro. A partire dal 1° gennaio 1999 essi sono: Austria, Belgio, Cipro, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Portogallo, Slovacchia, Slovenia, Spagna; la Banca Europea per gli Investimenti (BEI), un organismo finanziario dell'Unione Europea creato nel 1957, con il Trattato di Roma, per il finanziamento degli investimenti in sostegno

degli obiettivi politici dell'Unione. Gli Stati membri dell'Unione Europea, avendo tutti sottoscritto il capitale sociale dell'istituzione, ne sono membri effettivi. La Corte dei Conti Europea, ovvero, l'istituzione preposta all'esame dei conti di tutte le entrate e le uscite dell'Unione e dei suoi vari organi, verificandone la gestione finanziaria sana e trasparente. È nata nel 1977 ed ha la propria sede a Lussemburgo. **2. Le norme, i regolamenti, le direttive e il Trattato**

L'UE emana norme che hanno tre specifiche competenze: esclusiva (obiettivi che può svolgere solo l'UE), concorrente (obiettivi che può svolgere l'UE, e lo stato nazionale), azione di sostegno (obiettivi che i paesi possono attuare aiutandosi a vicenda). Le fonti comunitarie si distinguono in: diritto convenzionale con riferimento al Trattato e diritto derivato dal Trattato da cui risultano le fonti di diritto derivato cioè tutte le norme che prevedono l'emanazione di atti vincolanti (regolamenti, direttive, decisioni) e atti non vincolanti (pareri, raccomandazioni). Nello specifico, tra gli atti vincolanti ci sono: i regolamenti, che sono atti normativi che presentano le caratteristiche tipiche della nostra legge ordinaria, sono atti di portata generale (ovvero norme generali ed astratte) e sono obbligatori in tutti gli elementi; sono direttamente applicabili in ogni stato membro, esplicano i propri effetti nei confronti degli stati membri, dell'istituzione e dei privati senza che sia necessario un atto di attuazione degli stati membri. Poi, le Direttive che sono atti normativi che hanno come destinatari gli stati membri, li vincolano solo per quanto riguarda il risultato da raggiungere ed esclusivamente delle competenze degli organi nazionali in merito alla forma ed ai mezzi da utilizzare per il raggiungimento di risultati. Non producono effetti, né diritti e doveri nei confronti di soggetti privati e pubblici finché lo stato non emana norme giuridiche di recepimento della direttiva.

Infine, il trattato è fonte primaria esterna (norme comunitarie e norme interne art. 11 e 17 della Costituzione che si riferiscono alle missioni di pace); le fonti primarie esterne (norme UE) prevalgono sul diritto interno in base ad una teoria elaborata dalla Corte Costituzionale. La sentenza 170 dell'89, ha accolto la teoria dualistica per la quale l'ordinamento interno e l'ordinamento europeo sono distinti e autonomi, per ciò che concerne l'emanazione del diritto e le sue competenze, ma sono uniti per quanto riguarda l'applicazione delle norme. A questo proposito il 9 marzo dell'89 la legge "La Pergola" ha introdotto lo Statuto della legge comunitaria.

3. Europa Comunitaria: cenni sulla sua evoluzione

Nel 1918 l'Europa viene divisa in stati nazionali, nel 1948 ci fu l'entrata in vigore della Repubblica Italiana, mentre, nel 1949 viene istituito il Consiglio d'Europa che è il primo organo deputato a prendere decisioni collettive e adottare consultazioni (persone che si riuniscono e prendono insieme decisioni) ^[1]; nel 1959 si sancisce la dichiarazione dei

diritti di libertà e nel '50 ci fu la dichiarazione Shuman con la quale si pone fine all'ostilità tra Italia e Germania. Nel 1951 si istituì la CECA e cioè la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio, sempre nello stesso anno si istituì la prima Europa composta da Italia, Francia, Germania, Belgio, Lussemburgo, Paesi Bassi. Nel 1957 ci fu il trattato di Roma, dove sono istituiti la CEE, Comunità Economica Europea e la CEEA (Euratom), Comunità Europea dell'Energia Atomica che iniziò ad operare dal '58.

La Comunità Europea nasce su un versante prettamente economico, si iniziano a eliminare le barriere doganali. Nel trattato di Roma sono sanciti alcuni principi fondamentali, l'atto ufficiale della nascita europea contiene, infatti, due pilastri importanti: quattro libertà fondamentali e la politica economica comune. Il primo pilastro è rappresentato dalle libertà di circolazione sia per le persone che per le merci. La libertà delle persone che richiede la libertà di circolazione e il diritto dei stabilimenti, cioè la persona può spostarsi per gli stati membri e inoltre può spostarsi per intraprendere un'attività lavorativa anche autonoma. La libertà delle merci incontrava problemi per l'esistenza delle dogane, infatti, furono subito eliminate, prima i dazi e poi le dogane. Quest'ultime riguardavano il mercato poiché comportano il pagamento dei dazi, mentre le frontiere erano utili per il controllo dei passaporti. Esistevano, inoltre, delle restrizioni quantitative, che riguardano le eliminazioni dal mercato di alcune merci per limitare la concorrenza con le proprie, che per essere effettive necessitavano dell'unione doganale. Quanto alla libertà dei servizi, ci è voluto molto tempo per attuarla.

Le politiche economiche comuni invece sono: concorrenza, agricoltura, politica dei trasporti, politica commerciale. Secondo esse gli stati europei devono avere regole comuni art. 41 della Costituzione dice che ciascuno può intraprendere un'attività economica e questo garantisce un sorta di concorrenza. Nel 1965 ci fu il trattato di Bruxelles, che ha la prima forma di ordinamento di tipo composto, comprende CECA, CEEA e CEE. Quindi, si ha così un unico bilancio, consiglio e commissione, anche se rimangono distinti tra loro.

Nel '68 si ha la realizzazione dell'unione doganale, e sono eliminate anche le barriere non tariffarie, si aggiungono all'Unione Europea: Regno Unito, Irlanda e Danimarca negli anni '70. Nel 1978 il Parlamento Europeo diventa un organo di suffragio universale e viene eletto da tutti i cittadini degli stati membri. Nello stesso anno nasce lo SME, Sistema Monetario Europeo, istituito per avere una gestione economica dell'Europa. Iniziano le trattative per il libro bianco, che contiene le direttive per eliminare le barriere doganali non tariffarie (le frontiere), per le politiche e per la commercializzazione delle merci (marchio CEE). Intanto, entrano a far parte dell'UE anche Spagna, Portogallo e Grecia.

Nel 1986 entra in vigore l'Atto Unico Europeo (AUE) che rimette in moto l'Europa e dà vita al mercato interno. Successivamente, nel 1989 (9/11) è da registrare la caduta del muro di Berlino che dà una spinta all'Europa e comporta il crollo del regime. Fa seguito la convenzione di Sanghen, che esclude i controlli alle frontiere, tutti possono circolare per l'Europa.

4. Il Trattato di Maastricht e l'introduzione dell'Euro

Il 7 febbraio del 1992 si firma il trattato di Maastricht, che entrerà in vigore nel '93. È l'atto di nascita dell'Unione, composta da economia e cittadini. Nasce la PESC, ovvero, la Politica Estera e di Sicurezza Comune, dove gli stati si uniscono e si alleano. Nel trattato di Maastricht si descrive il concetto di cittadinanza europea. Nasce il principio di sussidiarietà, col quale se gli stati membri non provvedono in maniera sufficiente e adeguata, interviene la comunità europea in caso di aiuto.

Nel 1995 i paesi dell'Unione Europea diventano 15 con Austria, Finlandia e Svezia, e si intraprendono i dialoghi euro-mediterranei, per far entrare i paesi dell'area mediterranea nell'UE. Nascono altre istituzioni, AIG (Affari Interni e Giustizia), e il MI, che sta per Mercato Interno. Si avvia così una maggiore armonizzazione delle legislazioni, è una serie di tecniche che migliorano il funzionamento dell'Europa. Tuttavia, la mancanza di una moneta unica creava una serie di intralci agli scambi dell'Europa.

Intanto, iniziano a far parte dell'Europa gli stati dell'Est. La sussidiarietà viene divisa tra tutti gli enti locali al fine di responsabilizzarli. Secondo l'art. 8 della Costituzione (trattato di Maastricht) è cittadino dell'UE chiunque abbia una cittadinanza dello stato membro; non si sostituisce a quella nazionale ma la completa. Più tardi il Trattato di Amsterdam del '97, integra il trattato di Maastricht e sviluppa l'occupazione ed altri diritti a tutela dei lavoratori.

Nel gennaio del 2002, l'Euro diventa la moneta ufficiale che ha corso legale nell'Europa. Nel dicembre del 2001 viene dichiarata a Nizza la carta dei diritti fondamentali dell'UE. L'elencazione di questa carta viene fatta individuando sei valori fondamentali che occuperanno tutti i diritti facenti capo ad essi, questi sono: dignità, libertà, uguaglianza, solidarietà, cittadinanza, giustizia. Nel dicembre del 2000 la carta viene proclamata e nasce come documento ricognitivo (di occupazione), ha un valore storico pur non avendo valore giuridico vincolante^[2]. Oggi questa carta rappresenta un documento formale ed è giuridicamente vincolante per tutti gli stati membri escluso il Regno Unito, ancora oggi è molto apprezzata.

Nel 2002 viene rivisto il trattato di Amsterdam, e viene istituito un organo speciale per

elaborare un nuovo testo.

Nel primo maggio del 2004, l'Europa conta 25 stati con l'ingresso dei paesi dell'area mediterranea, invece nel 2007 si aggiungono Romania e Bulgaria e nel 2013 si registra l'ingresso della Croazia (28 paesi).

Nell'estate del 2007 si credeva che l'Europa stesse per sfasciarsi, Francia e Spagna non firmarono il trattato costituzionale, invece nel dicembre 2007, viene firmato il trattato di Lisbona abbandonando l'idea del trattato costituzionale, riscrivendolo in 2 testi: Trattato sull'Unione, Trattato sul funzionamento dell'Unione; a questi si aggiunse in seguito la carta dei diritti. Tra questi ultimi è annoverato il diritto di recesso, ogni stato può recedere qualora voglia dall'unione e si riserva particolare attenzione all'iniziativa dei cittadini, i quali hanno la possibilità di presentare progetti. Si istituisce la figura del Ministro degli esteri europeo, cioè una persona che rappresenti l'Europa all'estero e che riveste anche la funzione di vice presidente delle commissioni e nasce anche la figura del Presidente del consiglio europeo.

5. Considerazioni conclusive

Come già riportato, il 25 marzo del 1957 a Roma, in Campidoglio, sono stati firmati i trattati che hanno istituito la Comunità Economica Europea, dando vita alla moderna integrazione europea.

A parere dello scrivente, sull'Europa, a distanza di sessant'anni, l'Italia è chiamata alla sfida più grande e difficile degli ultimi decenni. Bisogna avere la consapevolezza che è necessaria una riflessione seria, approfondita, su “quale Europa vogliamo”, senza facili slogan e con un pensiero di lungo respiro: è una priorità assoluta.

In Europa ci sono troppe “diversità”, tutto scorre troppo velocemente: dalla moneta per alcuni a Schengen per altri, alla difesa con visioni diverse, dall'unione bancaria all'immigrazione, dal mercato unico al fisco, al welfare su cui ognuno fa quel che vuole.

“Ormai siamo ad un bivio, crescono sfiducia e paure; si moltiplicano razzismi, nazionalismi reazionari, muri, frontiere e fili spinati”^[3]. Certamente i mercati contano, ma l'andamento economico non può non avere la persona al centro e ripartire sempre da questo, poi, a seguire: moneta, fisco, mercato, welfare e difesa comune. Qualcuno, circa questi temi, ha sottolineato “l'irreversibilità dell'euro”, certo, ma la vera irreversibilità è della persona, portatrice di valori e costruttrice di politica. Quest'ultima, la politica, deve decidersi a stare con l'Europa e impegnarsi per creare una vera Unione all'altezza delle

sfide che abbiamo di fronte. L'Unione Europea non può crescere e consolidarsi su logiche elitarie e tecnocratiche, ma deve darsi salde ed autentiche radici democratiche: deve compiere una scelta in avanti verso una “democrazia politica europea”^[4]. D'altronde, le radici e le tradizioni dell'Europa, in quest'ottica, sono autentica riserva di democrazia che unisce le generazioni e le fa popolo.

Note

^[1] Cfr. Tesauro G., *Diritto dell'Unione Europea*, CEDAM, Padova, 2012. ^[2] Cfr. Zagrebelsky G. (a cura di), *Diritti e Costituzione nell'Unione Europea*, Laterza, Roma-Bari 2003, 14. ^[3] Cfr. C. Costalli, *L'Europa che vogliamo*, all'URL: <http://www.eupop.it> ^[4] Cfr. C. Costalli, *L'europa che vogliamo* 19/03/2017 , all'Url <http://www.eupop.it>
