

Rossella Gogliormella

minimanuali

DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

(Diritto comunitario)

Per **esami universitari, concorsi pubblici**
e **abilitazioni professionali**

- DOTTRINA • GIURISPRUDENZA • ESEMPI
- SINTESI RIEPILOGATIVE • QUESITI DI VERIFICA

II Edizione



EdiSES

MiniManuale

DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

Accedi ai servizi riservati

Il codice personale contenuto nel riquadro dà diritto a servizi esclusivi riservati ai nostri clienti. Tutti i materiali e i servizi associati al volume sono accessibili dall'area riservata che si attiva mediante registrazione al sito edises.it. Per accedere alla tua area riservata segui le istruzioni riportate di seguito.

Collegati al sito edises.it



• Se sei registrato al sito

- clicca su *Accedi al materiale didattico*
- inserisci email e password
- inserisci le ultime 4 cifre del codice ISBN, riportato in basso a destra sul retro di copertina
- inserisci il tuo **codice personale** per essere reindirizzato automaticamente all'area riservata



• Se non sei già registrato al sito

- clicca su *Accedi al materiale didattico*
- registrati al sito o autenticali tramite facebook
- attendi l'email di conferma per perfezionare la registrazione
- torna sul sito **edises.it** e segui la procedura già descritta per *utenti registrati*

CODICE PERSONALE



Grattare delicatamente la superficie per visualizzare il codice personale.
Il volume NON può essere venduto né restituito se il codice personale risulta visibile.
L'accesso ai servizi riservati ha la durata di un anno dall'attivazione del codice e viene garantito esclusivamente sulle edizioni in corso.

MiniManuale

DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA



MiniManuale – Diritto dell’Unione europea – II Edizione
Copyright © 2017, 2011, EdiSES S.r.l. – Napoli

9 8 7 6 5 4 3 2 1 0
2021 2020 2019 2018 2017

Le cifre sulla destra indicano il numero e l’anno dell’ultima ristampa effettuata

*A norma di legge è vietata la riproduzione, anche parziale,
del presente volume o di parte di esso con qualsiasi mezzo.*

L’Editore

Progetto grafico e grafica di copertina:  *curvilinee*

Impaginazione: ProMediaStudio di A. Leano – Napoli

Stampato presso: Litografia Sograte S.r.l. – Città di Castello (PG)

Per conto della EdiSES – Piazza Dante, 89 – Napoli

www.edises.it
info@edises.it

ISBN 978 88 9362 018 5

Nota

I curatori, l’editore e tutti coloro in qualche modo coinvolti nella preparazione o pubblicazione di quest’opera hanno posto il massimo impegno per garantire che le informazioni ivi contenute siano corrette, compatibilmente con le conoscenze disponibili al momento della stampa; essi, tuttavia, non possono essere ritenuti responsabili dei risultati dell’utilizzo di tali informazioni e restano a disposizione per integrare la citazione delle fonti, qualora incompleta o imprecisa.

Realizzare un libro è un’operazione complessa e nonostante la cura e l’attenzione poste dagli autori e da tutti gli addetti coinvolti nella lavorazione dei testi, l’esperienza ci insegna che è praticamente impossibile pubblicare un volume privo di imprecisioni. Saremo grati ai lettori che vorranno inviarci le loro segnalazioni e/o suggerimenti migliorativi all’indirizzo redazione@edises.it.

PREFAZIONE

I volumi della collana MiniManuali espongono in sintesi, ma con estrema chiarezza ed esaustività, tutta la materia normalmente oggetto di esami universitari, prove di concorso e abilitazioni professionali.

In particolare, presentano la tradizionale trattazione manualistica, illustrano gli aspetti salienti e la disciplina dei diversi istituti e non tralasciano di dare spazio, in appositi box di approfondimento, ai più significativi orientamenti della dottrina e della giurisprudenza.

Rispetto ai tradizionali Compendi, i MiniManuali sono caratterizzati dalla presenza di ulteriori rubriche e apparati didattici:

- alla fine di ogni capitolo sono riportate **Domande di autovalutazione** per una immediata verifica degli argomenti studiati;
- nel corso della trattazione si è prestata una costante attenzione alla *lettura delle norme giuridiche* al fine di evidenziare lo stretto collegamento tra l'esposizione manualistica e le disposizioni di codici e leggi speciali. A tal fine sono state inserite apposite **mappe normative** che riportano le norme più rilevanti, i cui punti principali e maggiormente complessi sono esplicitati attraverso appositi call out;
- la trattazione è intervallata da domande (**All'esame**), con la relativa risposta, che hanno lo scopo di portare lo studente a familiarizzare con la situazione che gli si presenterà in sede di esame;
- si è fatto un ampio uso di **esempi**, in un continuo passaggio dalla teoria del diritto alla pratica applicazione delle norme giuridiche;
- in appendice al volume sono riportate delle **domande a risposta sintetica**, con il relativo svolgimento, che consentono di familiarizzare con le prove che prevedono questa tipologia d'esame.

Nelle estensioni online sono presenti altri materiali utili per la preparazione. In particolare è possibile consultare delle specifiche **infografiche** ("Percorsi riepilogativi") che riassumono quanto studiato e consentono di fissare i concetti appresi.

Ulteriori **materiali didattici** e **approfondimenti** sono disponibili nell'area riservata a cui si accede mediante la registrazione al sito *edises.it*, secondo la procedura indicata nel frontespizio del volume.



INTRODUZIONE ALLA MATERIA

Questo volume si propone di offrire un quadro sintetico, ma chiaro ed esaustivo, del Diritto dell'Unione europea, con l'intento di rappresentare un valido ausilio per quanti sono chiamati ad affrontare esami universitari o prove concorsuali, costituendo altresì un utile aggiornamento per gli operatori del settore.

Dopo un'accurata analisi delle tappe fondamentali caratterizzanti il percorso di integrazione dell'Unione europea, ove si ripercorre il cammino che ha portato dai Trattati di Roma alla Convenzione Europea, passando per le riforme dei Trattati ed approdando al nuovo aspetto conferito all'Europa dal *Trattato di Lisbona* (1° dicembre 2009), l'attenzione si concentra sulle principali tematiche connesse all'organizzazione ed al funzionamento del sistema giuridico dell'Unione europea, nonché ai rapporti tra questa e gli Stati membri. Una sezione finale del volume è dedicata ad una sia pur sommaria analisi delle principali politiche comuni europee.

La nuova edizione del testo tiene conto dei possibili scenari che si prefigurano nell'assetto politico-istituzionale dell'Unione europea in seguito all'avvio dei negoziati per l'uscita del Regno Unito (la cosiddetta *Brexit*) e l'impegno degli altri Stati a *rilanciare il processo di integrazione*, come solennemente dichiarato nel corso della cerimonia per celebrare i 60 anni dalla firma dei Trattati di Roma.

Non mancano aggiornamenti concernenti vari aspetti dell'attività dell'Unione, come la decisione di *sopprimere il Tribunale della funzione pubblica* e riordinare la composizione e le competenze del Tribunale, primo passo verso una futura riorganizzazione del sistema giurisdizionale europeo.

In definitiva, si tratta di un'opera che consente di avere una panoramica completa e aggiornata di una disciplina divenuta elemento imprescindibile della formazione giuridica di tutti, sia nell'ambito del proprio percorso di studio sia per la futura attività che si andrà a svolgere; non a caso è ormai costantemente presente fra le materie oggetto di prove concorsuali e di abilitazione, inoltre nell'esercizio di professione legale è ormai comune imbattersi in questioni che presentano profili connessi all'ordinamento dell'Unione europea.

ABBREVIAZIONI

art.	articolo	GEPD	Garante europeo della protezione dei dati personali
artt.	articoli	GUCE	Gazzetta Ufficiale della Comunità europea
AUE	Atto unico europeo	GUUE	Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea
BCE	Banca centrale europea	IME	Istituto monetario europeo
BEI	Banca europea degli investimenti	lett.	Lettera
c. o c/	contro	NATO	North Atlantic Treaty Organization
c.c.	codice civile	OCSE	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico
C. Cost.	Corte Costituzionale	OLAF	Ufficio europeo per la lotta antifrode
C. Gius.	Corte di giustizia	par.	paragrafo
c.d. o cd.	cosiddetto/a	PE	Parlamento europeo
Cass.	Cassazione	PESC	Politica estera di sicurezza comune
CdR	Comitato delle regioni	PIL	Prodotto interno lordo
CE	Comunità europea	reg. proc.	regolamento di procedura
CECA	Comunità economica del carbone e dell'acciaio	SEBC	Sistema Europeo delle Banche Centrali
CEDU	Convenzione europea dei diritti dell'uomo	sent.	sentenza
CEE	Comunità economica europea	sez. civ.	Sezione civile
CEEA	Comunità europea per l'energia atomica	sez. lav.	Sezione lavoro
CESE	Comitato economico e sociale	SLSG	Spazio di libertà, sicurezza e giustizia
cfr.	confronta	ss.	seguenti
CGAI	Cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni	TCE	Trattato istitutivo della Comunità europea
CGCE	Corte di giustizia delle CE	TFP	Tribunale della funzione pubblica
CGUE	Corte di giustizia dell'UE	TFUE	Trattato sul funzionamento dell'Unione europea
CIG	Conferenza intergovernativa	TUE	Trattato istitutivo dell'Unione europea
cit.	citato/a	UCLAF	Unità di coordinamento per la lotta contro le frodi
Cons. St.	Consiglio di Stato	UE	Unione europea
COREPER	Comitato dei rappresentanti permanenti dei governi degli Stati membri	UEM	Unione economica monetaria
Corte Cost.	Corte Costituzionale	UEO	Unione dell'Europa occidentale
Corte giust.	Corte di giustizia		
COSI	Comitato permanente in materia di sicurezza interna		
Cost.	Costituzione		
CPS	Comitato politico e di sicurezza		
dir.	direttiva		
etc.	eccetera		
EURATOM	Comunità europea per l'energia atomica		
o Euratom			

INDICE

PARTE PRIMA DALLA COOPERAZIONE ECONOMICA ALL'UNIONE EUROPEA

Capitolo 1 | I primi passi del progetto di integrazione europea

1.1 • Le origini	3
1.2 • Il Trattato di Roma istitutivo della Comunità economica europea	5
1.2.1 • La struttura del trattato	5
1.2.2 • La realizzazione del mercato comune	5
1.3 • L'Atto unico europeo (AUE)	8
1.3.1 • L'approvazione del trattato	8
1.3.2 • Le principali novità	8
1.3.3 • Le nuove politiche europee	9
1.3.4 • I limiti dell'Atto unico	10

Capitolo 2 | L'Unione europea

2.1 • Il Trattato sull'Unione europea (o Trattato di Maastricht)	13
2.1.1 • L'istituzione dell'Unione europea e le novità del trattato	13
2.1.2 • I tre pilastri dell'Unione europea	14
2.1.3 • Metodo comunitario e metodo intergovernativo	16
2.1.4 • L'assetto istituzionale	16
2.2 • Il Trattato di Amsterdam	17
2.3 • Il Trattato di Nizza	19
2.3.1 • La dichiarazione sul futuro dell'Europa	20

Capitolo 3 | La Costituzione europea e il Trattato di Lisbona

3.1 • Il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa	23
3.2 • Il fallimento della Costituzione europea	24
3.3 • Il Trattato di Lisbona	25
3.3.1 • L'abbandono della Costituzione e la firma del nuovo trattato	25
3.3.2 • Il nuovo assetto dell'Unione europea	27
3.3.3 • Le modifiche apportate al quadro istituzionale	27
3.3.4 • Verso una maggiore democrazia dell'Unione	29
3.3.5 • Trattato di Lisbona: continuità o rottura?	30

Capitolo 4 | I principi che regolano l'attività dell'Unione europea

4.1 • La competenza dell'Unione	35
4.1.1 • Il principio delle competenze di attribuzione	35

4.1.2 • Le competenze sussidiarie e la clausola di flessibilità.....	36
4.2 • Il riparto di competenze.....	38
4.3 • Il principio di sussidiarietà.....	39
4.3.1 • La portata del principio.....	39
4.3.2 • Il Protocollo sull'applicazione del principio e il sistema di impugnazione degli atti.....	42
4.3.3 • Il principio di prossimità.....	43
4.4 • Il principio di proporzionalità.....	43
4.4.1 • La portata del principio.....	43
4.4.2 • La differenza tra sussidiarietà e proporzionalità.....	44
4.5 • Il principio di leale cooperazione.....	45
4.6 • Le cooperazioni rafforzate.....	46
4.6.1 • La disciplina generale delle cooperazioni rafforzate.....	46
4.6.2 • Applicabilità nel settore della cooperazione giudiziaria in ambito penale e le clausole di accelerazione.....	49
4.6.3 • Le cooperazioni strutturate permanenti.....	49
4.6.4 • Le cooperazioni nelle missioni, la clausola di solidarietà e quella di reciproca difesa.....	50
4.6.5 • La cooperazione monetaria.....	51
4.7 • L'adesione all'Unione e il diritto di ritiro dall'Unione.....	52
4.7.1 • La procedura di adesione.....	52
4.7.2 • La procedura di recesso dall'Unione.....	54
4.7.3 • L'adesione di nuovi Stati all'Unione europea e la Brexit.....	55
4.7.4 • La sospensione dei diritti di uno Stato membro.....	57
4.8 • Il principio di trasparenza.....	57
4.9 • La tutela della privacy.....	59

PARTE SECONDA LE ISTITUZIONI DELL'UNIONE: COMPETENZE E FUNZIONAMENTO

Capitolo 1 | Quadro generale dell'assetto istituzionale europeo

1.1 • Il quadro istituzionale dell'Unione.....	67
1.2 • Il deficit democratico delle istituzioni europee.....	68
1.3 • La cittadinanza europea.....	70
1.4 • Il Mediatore europeo.....	72
1.5 • I controlli.....	74
1.6 • Il quadro istituzionale europeo.....	75

Capitolo 2 | Il Consiglio europeo

2.1 • Dalla prassi all'istituzionalizzazione.....	81
2.2 • Funzioni.....	82
2.3 • Composizione.....	84
2.4 • Cadenza delle riunioni e procedura di voto.....	84
2.5 • La presidenza.....	85

Capitolo 3 | Il Parlamento europeo 89

3.1 • La disciplina dei trattati e le modalità di elezione	89
3.2 • Composizione	91
3.3 • Il Presidente del Parlamento e le strutture di supporto	93
3.4 • Organizzazione interna.....	93
3.4.1 • I gruppi politici.....	93
3.4.2 • Le commissioni	94
3.4.3 • Le delegazioni e il Segretariato.....	94
3.5 • Funzionamento	95
3.6 • Compiti e funzioni	97
3.6.1 • La funzione legislativa.....	97
3.6.2 • L'approvazione del bilancio	98
3.6.3 • Le funzioni di controllo.....	101

Capitolo 4 | Il Consiglio

4.1 • Il Consiglio nell'assetto istituzionale europeo.....	107
4.2 • Composizione.....	108
4.2.1 • Le formazioni del Consiglio.....	108
4.2.2 • La presidenza delle formazioni del Consiglio	109
4.3 • Funzioni	110
4.4 • Il sistema di voto	111
4.4.1 • Le modalità di voto previste dai trattati.....	111
4.4.2 • L'unanimità	112
4.4.3 • La maggioranza qualificata e la minoranza di blocco.....	112
4.4.4 • La disposizione passerella	114
4.4.5 • La delega di voto e le astensioni.....	115
4.4.6 • Le votazioni nell'ambito della PESC.....	115
4.5 • Gli organi ausiliari del Consiglio	116
4.5.1 • Il Segretariato e il COREPER	116
4.5.2 • Il Comitato per la sicurezza interna (COSI)	117

Capitolo 5 | La Commissione europea

5.1 • La Commissione nel quadro istituzionale europeo.....	121
5.2 • La composizione e l'organizzazione interna	122
5.2.1 • Numero dei commissari	122
5.2.2 • Caratteristiche, diritti e doveri dei commissari.....	123
5.2.3 • Nomina dei commissari.....	124
5.2.4 • Organizzazione interna	125
5.2.5 • Cessazione dalla carica di commissario	126
5.2.6 • Il Presidente della Commissione.....	127
5.2.7 • L'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza	128
5.2.8 • Gli organi amministrativi	129
5.3 • Le competenze.....	130

5.3.1 • Funzione di proposta o di iniziativa legislativa.....	130
5.3.2 • Funzione esecutiva	132
5.3.3 • Funzione di rappresentanza	135

Capitolo 6 | La Corte di Giustizia dell'Unione europea

6.1 • Evoluzione storica	139
6.2 • I diversi organi giurisdizionali della Corte.....	140
6.2.1 • La tripartizione della Corte di Giustizia dell'Unione europea.....	140
6.2.2 • La Corte di Giustizia.....	141
6.2.3 • Il Tribunale	144
6.2.4 • I Tribunali specializzati	146
6.3 • Cenni sulla procedura	147
6.4 • Le attribuzioni della Corte.....	149
6.4.1 • Quadro generale delle attribuzioni della Corte	149
6.4.2 • La giurisdizione contenziosa.....	150
6.4.3 • La giurisdizione non contenziosa.....	150

Capitolo 7 | Le altre istituzioni dell'Unione

7.1 • La Corte dei conti	155
7.1.1 • Competenze	155
7.1.2 • Composizione.....	157
7.2 • La Banca centrale europea (BCE)	159
7.2.1 • BCE, SEBC e Eurosystema	159
7.2.2 • Composizione e funzionamento.....	160

Capitolo 8 | Gli altri organi, i comitati e le Agenzie

8.1 • Il Comitato economico e sociale (CESE)	165
8.2 • Il Comitato delle Regioni (CdR).....	166
8.3 • Altri comitati consultivi	167
8.4 • La Banca europea per gli investimenti (BEI).....	168
8.5 • Le Agenzie	169
8.5.1 • Le Agenzie decentrate	169
8.5.2 • Le Agenzie esecutive.....	171
8.5.3 • Le Agenzie nazionali	173

PARTE TERZA LE FONTI DEL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

Capitolo 1 | Il sistema normativo europeo

1.1 • Introduzione.....	179
-------------------------	-----

1.2 • Le fonti primarie: trattati istitutivi e principi generali	181
1.2.1 • I trattati istitutivi	181
1.2.2 • I principi generali e le altre fonti primarie.....	188
1.3 • La tutela dei diritti fondamentali.....	191
1.3.1 • La giurisprudenza della Corte.....	191
1.3.2 • La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.....	192
1.3.3 • La Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU).....	193
1.4 • Le fonti derivate.....	196
1.4.1 • Atti vincolanti e non vincolanti.....	196
1.4.2 • Atti legislativi, non legislativi e di esecuzione	197
1.4.3 • La motivazione degli atti.....	198
1.5 • Gli atti vincolanti.....	199
1.5.1 • I regolamenti europei	199
1.5.2 • Le direttive	201
1.5.3 • Le decisioni.....	208
1.6 • Gli atti non vincolanti: raccomandazioni e pareri.....	210
1.7 • Gli atti atipici in senso lato.....	211
1.8 • Atti atipici o non previsti	212

Capitolo 2 | Le procedure di adozione degli atti dell'Unione europea

2.1 • L'adozione degli atti dell'Unione europea	217
2.1.1 • Il superamento del deficit democratico	217
2.1.2 • Il coinvolgimento dei parlamenti nazionali.....	218
2.2 • L'iniziativa legislativa	219
2.2.1 • Il monopolio della Commissione.....	219
2.2.2 • L'iniziativa sull'iniziativa del Parlamento europeo.....	220
2.2.3 • L'iniziativa dei cittadini	221
2.2.4 • Altre eccezioni previste dai trattati.....	223
2.3 • La procedura legislativa ordinaria	223
2.4 • Le procedure legislative speciali.....	225
2.4.1 • Le deroghe alla procedura ordinaria e il ruolo delle istituzioni.....	225
2.4.2 • La procedura di consultazione.....	226
2.4.3 • La procedura di approvazione	227
2.4.4 • Altre procedure speciali e la clausola passerella.....	228

Capitolo 3 | L'adattamento dell'ordinamento italiano a quello europeo

3.1 • La ratifica dei trattati istitutivi e l'articolo 11 della Costituzione	231
3.2 • L'attuazione degli atti di diritto derivato.....	233
3.2.1 • Evoluzione della disciplina legislativa	233
3.2.2 • La legge di delegazione europea e la legge europea.....	233
3.2.3 • L'attuazione del diritto europeo a livello statale.....	234
3.2.4 • L'attuazione del diritto europeo a livello regionale	235
3.2.5 • L'adeguamento urgente agli obblighi derivanti dall'ordinamento dell'Unione	235

3.3 • Il rango delle norme europee immesse nel nostro ordinamento.....	236
3.3.1 • Il contrastato affermarsi del primato delle norme europee.....	236
3.3.2 • I controlimiti all'applicazione del diritto dell'Unione	241

PARTE QUARTA LA TUTELA GIURISDIZIONALE EUROPEA E NAZIONALE

Capitolo 1 | La giurisdizione contenziosa

1.1 • La tutela giurisdizionale.....	247
1.2 • La giurisdizione del giudice dell'Unione e la ripartizione di competenze rispetto ai giudici nazionali.....	249
1.3 • Il controllo sulla legittimità degli atti e sui comportamenti delle istituzioni e degli Stati membri.....	250
1.3.1 • L'azione di annullamento.....	251
1.3.2 • L'azione in carenza	257
1.3.3 • L'eccezione incidentale di invalidità	258
1.3.4 • La procedura di infrazione o ricorso per inadempimento	259
1.4 • L'azione di responsabilità extracontrattuale	263
1.5 • Le ulteriori competenze contenziose della Corte	265
1.6 • L'impugnazione delle sentenze del Tribunale	266

Capitolo 2 | La giurisdizione non contenziosa

2.1 • Finalità e disciplina del rinvio pregiudiziale	271
2.2 • Rinvio pregiudiziale d'interpretazione e di validità.....	274
2.3 • Nozione e poteri del giudice nazionale.....	274
2.4 • Effetti delle sentenze di rinvio pregiudiziale	276
2.5 • Il procedimento pregiudiziale d'urgenza (PPU).....	279

Capitolo 3 | La responsabilità dello Stato per mancata attuazione del diritto dell'Unione

3.1 • La responsabilità nell'ordinamento interno per mancata attuazione del diritto dell'Unione	283
3.1.1 • Nozione	283
3.1.2 • L'evoluzione giurisprudenziale in materia di responsabilità dello Stato e risarcibilità del danno.....	284
3.2 • La responsabilità dello Stato per atti di soggetti diversi dalle autorità centrali.....	287
3.3 • La responsabilità dello Stato per atti del potere giudiziario.....	290

PARTE QUINTA

IL DIRITTO MATERIALE DELL'UNIONE EUROPEA

Capitolo 1 | Le politiche per il funzionamento del mercato interno

1.1 • L'Unione europea e le quattro libertà fondamentali.....	297
1.1.1 • Le disposizioni dei trattati.....	297
1.1.2 • La libera circolazione delle merci.....	298
1.1.3 • La libera circolazione delle persone.....	299
1.1.4 • La libera prestazione dei servizi.....	301
1.1.5 • La libera circolazione dei capitali.....	302
1.2 • La politica della concorrenza.....	303
1.2.1 • La definizione delle regole di concorrenza.....	303
1.2.2 • Divieto di intese pregiudizievoli della concorrenza.....	304
1.2.3 • Divieto di sfruttamento abusivo di posizione dominante.....	304
1.2.4 • Imprese pubbliche e quelle che esercitano diritti speciali o esclusivi.....	304
1.2.5 • Gli aiuti di Stato.....	305
1.2.6 • I poteri della Commissione nel diritto della concorrenza e degli aiuti di Stato.....	306
1.3 • La politica commerciale comune.....	307
1.4 • La politica agricola comune (PAC).....	308
1.5 • La politica di coesione economica, sociale e territoriale.....	308
1.5.1 • Le disposizioni dei trattati.....	308
1.5.2 • La strategia Europa 2020.....	309
1.5.3 • I fondi strutturali e di investimento europei (SIE).....	310
1.6 • Il coordinamento della politica economica.....	311
1.7 • La politica sociale e dell'occupazione.....	312
1.8 • La politica ambientale.....	313

Capitolo 2 | La sicurezza interna ed esterna dell'Unione

2.1 • Lo spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia e il controllo delle frontiere.....	317
2.2 • La cooperazione giudiziaria in materia civile e penale e quella di polizia.....	320
2.2.1 • Quadro generale.....	320
2.2.2 • La cooperazione giudiziaria in materia civile.....	320
2.2.3 • La cooperazione giudiziaria in materia penale.....	321
2.2.4 • La cooperazione di polizia.....	322
2.2.5 • Eurojust ed Europol.....	322
2.3 • La politica estera e di sicurezza comune (PESC).....	323

Appendice | La prova scritta 327

Indice analitico 341

Percorsi riepilogativi schematizzati



CAPITOLO 1

Le politiche per il funzionamento del mercato interno

IN SINTESI

L'Unione europea svolge la sua attività sulla base di disposizioni che delineano le cosiddette politiche comuni. Queste mirano a perseguire gli obiettivi primari dell'Unione, come uno sviluppo armonioso che riduca il divario tra le differenti aree del territorio europeo (**politica di coesione economica, sociale e territoriale**) e la definizione di regole che agevolino il funzionamento del mercato interno (**politica della concorrenza, politica commerciale, politica economica, politica sociale e dell'occupazione, politica agricola, politica dell'ambiente**).

1.1 • L'Unione europea e le quattro libertà fondamentali

1.1.1 • Le disposizioni dei trattati

Come si è ricordato nel capitolo iniziale di questo volume, l'intenzione degli Stati firmatari del trattato istitutivo della Comunità economica europea del 1957 era quello di creare un **mercato comune** in cui, indipendentemente dal suo andamento e dalla sua regolazione, “fosse garantita una **libera circolazione dei prodotti** (merci e servizi) **e dei fattori produttivi** (capitale e lavoro), così da eliminare ostacoli di tipo protezionistico e da garantire alle economie nazionali maggiori possibilità di espansione”.

Funzionale al raggiungimento di questo obiettivo era la necessità di assicurare le cosiddette “quattro libertà fondamentali”, vale a dire:

- la libera circolazione delle **merci**;
- la libera circolazione delle **persone**;
- la libera prestazione dei **servizi**;
- la libera circolazione dei **capitali**.

Si stabilì, inoltre, onde realizzare effettivamente un regime liberista, di condurre una politica economica (europea e nazionale) improntata al principio di economia di *mercato aperto e in libera concorrenza*, senza la quale, del resto, la libera circolazione non si sarebbe mai potuta attuare.

Ne derivò l'inserimento delle norme sulla *concorrenza* e sugli *aiuti di Stato*, cioè una serie di divieti imposti alle imprese e agli Stati membri di tenere comportamenti che, alterando il gioco della libera concorrenza, ledessero il meccanismo della libera circolazione.

1.1.2 • La libera circolazione delle merci

L'articolo 9 del Trattato CEE disciplinava la libera circolazione delle merci: “la Comunità è fondata sopra una **unione doganale** che si estende al complesso degli scambi di merci e importa il divieto, fra gli Stati membri, dei dazi doganali all'importazione e all'esportazione e di qualsiasi tassa di effetto equivalente, come pure l'adozione di una tariffa doganale comune nei loro rapporti con i paesi terzi”.

La libera circolazione delle merci derivava, innanzitutto, dall'abolizione nel commercio tra gli Stati membri dei **dazi doganali** e delle **tasse d'effetto equivalente**, ossia di quegli oneri che, pur non essendo qualificati come dazi, indipendentemente dalla denominazione e dalla struttura, producevano lo stesso effetto discriminatorio tra prodotto nazionale e prodotto estero, elevando il prezzo di quest'ultimo, in ragione del semplice attraversamento delle frontiere.

Perché si giungesse realmente all'eliminazione degli ostacoli alla libera circolazione era necessario anche imporre il mantenimento dello *status quo*; da qui l'obbligo per gli Stati membri di non reintrodurre tali strumenti nei rapporti reciproci.

L'**unione doganale**, realizzata tra gli Stati membri a partire dal **1° luglio 1968**, ha comportato la soppressione dei dazi doganali all'interno della Comunità e l'adozione di una **tariffa doganale comune (TDC)** applicata alle importazioni in provenienza da Paesi terzi.

Le restrizioni quantitative agli scambi (contingenti o quote) sono state abolite il 31 dicembre 1969, tranne che per alcuni prodotti agricoli per i quali sono state mantenute restrizioni fino al 1974.

Ulteriori sforzi circa l'eliminazione di tutti gli ostacoli hanno riguardato le misure d'effetto equivalente a dazi doganali o a restrizioni quantitative.



GIURISPRUDENZA |

La Corte di Giustizia ha svolto un ruolo fondamentale nella concreta attuazione dell'unione doganale, colmando le lacune dei trattati e definendo con precisione gli ostacoli agli scambi.

In mancanza di una definizione chiara, la Corte, concentrando la propria attenzione unicamente sugli **effetti**, ha statuito che “misura con effetto equivalente a restrizioni quantitative” è “ogni normativa commerciale degli Stati membri che possa ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari” (CGCE 8/74 dell'11-7-74 **sentenza Dassonville**). Trattasi in generale di misure che colpiscono in modo esclusivo *i prodotti importati*.

Tuttavia, nella **sentenza Cassis de Dijon** (CGCE 120/78 del 20-2-79), la Corte ha ritenuto che vi potessero essere misure di effetto equivalente anche senza discriminazione tra prodotti importati e prodotti nazionali. In particolare, imporre ai prodotti degli altri Stati membri le norme tecniche dello Stato di importazione equivale a stabilire una misura equivalente in quanto si penalizzano i prodotti importati obbligandoli ad un adeguamento oneroso. La mancata armonizzazione europea delle normative non può giustificare questo atteggiamento che equivale ad ostacolare la libera circolazione. Da tale considerazione la Corte deduce il principio per cui “qualsiasi prodotto legalmente fabbricato e commercializzato

in uno Stato membro, conformemente alla normativa e ai procedimenti di fabbricazione leali e tradizionali di questo paese, deve essere ammesso sul mercato di qualsiasi altro Stato membro". È il principio del **riconoscimento reciproco (o mutuo riconoscimento)** da parte degli Stati delle loro rispettive normative in mancanza di armonizzazione.

A partire dal 1985 il concetto di mercato comune si è evoluto nell'obiettivo di realizzare il **mercato interno**, che comporta uno **spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali** (art. 26, par. 2, TFUE). In quell'anno, infatti, la Commissione presieduta da Jacques Delors aveva presentato un *Libro bianco sul completamento del mercato interno* che individuava ben 279 provvedimenti legislativi necessari all'effettiva creazione di uno spazio europeo senza barriere e al quale si doveva applicare il principio del reciproco riconoscimento delle norme e il "nuovo approccio" all'armonizzazione delle legislazioni nazionali. In pratica si trattava non di solo di "mettere in comune le economie degli Stati membri" ma di creare un'area nella quale fossero applicabili le stesse regole che normalmente valgono per un mercato nazionale.

Per la realizzazione del mercato interno e per garantire le condizioni necessarie alla piena attuazione delle quattro libertà fondamentali è stato necessario abolire le frontiere (**barriere fisiche**), abbattere le **barriere tecniche**, derivanti dalle diverse legislazioni nazionali in materia di caratteristiche tecniche dei prodotti, ed eliminare le **barriere fiscali**, derivanti da normative talora molto differenti in materia di imposte indirette e soprattutto di IVA.

L'obiettivo della realizzazione del mercato interno può dirsi acquisito a partire dal 1° gennaio 1993.

1.1.3 • La libera circolazione delle persone

La libera circolazione delle persone nei trattati istitutivi

La libertà di spostarsi da uno Stato all'altro senza particolari controlli di frontiera rappresenta per il cittadino europeo il segno più tangibile del processo di integrazione in Europa.

È un diritto fondamentale che i trattati garantiscono ai cittadini dell'Unione europea e si realizza attraverso lo *spazio di libertà, sicurezza e giustizia* senza frontiere interne.



GIURISPRUDENZA |

La Corte di Giustizia ha affermato, in maniera univoca, che quelli attribuiti dall'articolo 39 (relativo alla libera circolazione delle persone) del Trattato (nella versione successiva al Trattato di Nizza) sono **diritti soggettivi** che i giudici nazionali sono tenuti a tutelare: la suddetta norma impone agli Stati membri un obbligo preciso, che non richiede l'emanazione di alcun ulteriore provvedimento da parte delle istituzioni comunitarie o degli Stati membri e non consente a questi ultimi alcuna discrezionalità sulla sua applicazione (cfr. sentenza del 4 dicembre 1974, causa C-41/74, Van Duyn).



Chiaramente, l'eliminazione delle frontiere interne richiede una gestione rafforzata delle frontiere esterne dell'Unione nonché un ingresso e un soggiorno regolamentati dei cittadini non appartenenti all'Unione, anche attraverso una politica comune di asilo ed immigrazione.

La libera circolazione delle persone nasce come uno dei mezzi per raggiungere gli scopi di tipo **economico** che gli Stati fondatori della Comunità si erano prefissati. La libertà di entrare o di uscire da uno degli Stati membri era strumentale, infatti, alle libertà economiche: *libertà di stabilirsi in uno dei Paesi membri, di prestare servizi, di esercitare un'attività subordinata*.

Proprio perché istituita con finalità prettamente economiche, ai sensi dell'articolo 48 del Trattato CEE, in un primo momento si trattava di un **diritto garantito solo a due categorie di persone**: i soggetti economicamente attivi e i familiari che li accompagnavano o raggiungevano.

Il fine più importante e visibile del diritto di circolare all'interno della Comunità per i lavoratori è quello di **favorire la distribuzione della manodopera**, consentendo ai lavoratori più efficienti e maggiormente qualificati di ricercare nell'intero mercato comunitario condizioni di lavoro migliori rispetto a quelle ottenute o offerte nel Paese di appartenenza.

La **mobilità della manodopera** si configura come una delle condizioni essenziali per l'instaurazione del Mercato comune europeo e deve tuttora essere considerata come un elemento fondamentale per il funzionamento di un'entità sovranazionale, volta alla nascita di una collaborazione sempre più stretta tra gli Stati europei e al miglioramento delle condizioni di vita e lavoro dei cittadini.

Negli anni successivi tale libertà, svincolandosi dalla sua matrice economica, è stata estesa sino a ricomprendere, oltre ai soggetti economicamente attivi (lavoratori subordinati ed autonomi), anche gli studenti ed i pensionati e chiunque intendesse risiedere in uno Stato membro diverso da quello di origine, a condizione che questi soggetti non costituissero un onere per l'assistenza sociale dello Stato ospitante.

Solo successivamente il concetto di libera circolazione delle persone **si è evoluto dalla fase economica a quella politica**, grazie all'accordo di Schengen, prima, e al Trattato di Maastricht, poi, dove viene definitivamente consacrata. Con l'art. 18 di quest'ultimo trattato, infatti, è divenuta una **prerogativa attribuita ad ogni singolo cittadino dell'Unione**.

■ ■ □ La creazione dell'area Schengen

Nel 1985 Germania, Francia, Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo firmarono l'**Accordo di Schengen** (dal nome della cittadina lussemburghese che ha ospitato la firma dell'accordo) con il quale si impegnavano ad *“eliminare i controlli alle frontiere comuni, trasferendoli alle proprie frontiere esterne”* (art. 17) entro il 14 gennaio 1990 (art. 30).

Le parti erano consapevoli che la libera circolazione delle persone e delle merci non poteva basarsi solamente sulla soppressione dei controlli alle frontiere, ma erano necessarie misure complementari e di armonizzazione delle disposizioni legislative degli Stati membri. Venivano individuati perciò i seguenti fronti su cui operare:

- rafforzamento dei controlli delle frontiere esterne con carattere di omogeneità per tutti i Paesi contraenti (visti di ingresso, verifica delle persone e delle vetture

nonché delle merci trasportate, segnalazione ai fini della non ammissione dello straniero);

- determinazione dello Stato competente e delle modalità per l'esame della domanda di asilo;
- adeguata organizzazione della cooperazione fra i sistemi giudiziari (assistenza giudiziaria, estradizione, esecuzione delle sentenze penali) e fra le polizie dei vari paesi (per fronteggiare l'immigrazione clandestina, il traffico di droga, il terrorismo, e la criminalità in genere) con la possibilità di effettuare indagini, pedinamenti ed inseguimenti di criminali anche al di là dei confini di un altro degli Stati aderenti;
- previsione di un'armonizzazione delle politiche e delle legislazioni relative alla lotta contro i trafficanti di stupefacenti e l'acquisto, detenzione e commercio di armi da fuoco e munizioni;
- realizzazione di uno schedario informatizzato, denominato "Sistema di Informazione Schengen" (SIS), destinato a facilitare la cooperazione finalizzata ai controlli delle frontiere esterne.

L'accordo di Schengen aveva essenzialmente la natura di una *dichiarazione sugli obiettivi da raggiungere* per l'instaurazione di un completo regime di libera circolazione e non conteneva disposizioni che incidessero direttamente sull'ordinamento interno dei singoli Stati, salvo alcune misure di carattere amministrativo per l'alleggerimento dei controlli alle frontiere interne.

Per le difficoltà incontrate nell'individuazione e nell'adozione delle misure complementari e di armonizzazione, oltre che per l'inatteso evento della caduta del muro di Berlino (che ha determinato la necessità di revisione dei confini esterni dell'area Schengen), il termine indicato per la realizzazione dell'area senza controlli alle frontiere comuni non venne rispettato: nel 1990 non si giunse alla soppressione dei controlli alle frontiere interne, bensì alla firma della **Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen** (cui aderì anche l'Italia, che ne entrò a far parte solo nel 1998 per ritardi legislativi). Questo testo stabiliva:

- la soppressione dei controlli di polizia sulle persone e l'alleggerimento dei controlli sulle merci alle frontiere interne;
- il rafforzamento dei controlli alle frontiere esterne e, più in generale, miglioramento, sotto il profilo dell'efficacia, dei controlli svolti dalle autorità nazionali sull'immigrazione clandestina e irregolare e sugli abusi del diritto di asilo;
- l'intensificazione e miglioramento dell'efficacia dei controlli di sicurezza e dell'attività giudiziaria in materia penale all'interno dello spazio di libera circolazione.

Elemento centrale per la realizzazione dello spazio Schengen, in particolare per garantire un'efficace lotta contro il terrorismo e la criminalità organizzata, è stato la creazione del **SIS (Sistema d'Informazione Schengen)**, un database che mette gli agenti consolari e le forze di polizia che operano ai posti di frontiera in condizione di disporre dei dati inerenti le persone o i veicoli ricercati.

1.1.4 • La libera prestazione dei servizi

La circolazione delle persone era legittimata anche dagli artt. 59-66 del Trattato CEE, relativi alla libera prestazione di servizi, intesa come **l'esercizio di un'attività in uno Stato membro diverso da quello nel quale è stabilito il prestatore** (si vedano

ora gli articoli 56-62 TFUE). Si configura, pertanto, come diritto dei cittadini degli Stati membri ad esercitare *attività non salariale* da uno Stato membro all'altro, senza subire discriminazioni fondate sulla nazionalità o sulla residenza.

A tal fine, sono considerati **servizi** le *prestazioni fornite normalmente dietro compenso*, in quanto non siano regolate dalle disposizioni relative alla libera circolazione delle merci, dei capitali e delle persone. Essi comprendono attività di carattere industriale, commerciale, artigianale e le libere professioni, mentre ne sono escluse le attività che partecipano all'esercizio dei pubblici poteri, pure se occasionalmente.

Dalle norme del Trattato deriva anche il **divieto di restrizioni che abbiano carattere discriminatorio**, ma ne risulta altresì che il cittadino dell'Unione che intenda esercitare un'attività in libera prestazione di servizi sarà soggetto alle medesime restrizioni che colpiscono i cittadini nazionali: in altri termini, le disposizioni in oggetto non possono venir invocate dal prestatore di servizi per sfuggire alle norme sull'esercizio delle professioni messe in atto dal Paese ospitante.

Infine, va segnalato come detta libertà sia strettamente connessa al **diritto di stabilimento**, inteso come libertà di esercitare attività commerciali, industriali od artigianali sul territorio di uno degli Stati membri dell'Unione. Difatti, così come il *principio della libera prestazione dei servizi* permette ad un cittadino o ad un'impresa di fornire un servizio in uno Stato membro diverso dallo Stato di residenza, allo stesso modo il *diritto di stabilimento* consente ai lavoratori autonomi (quanti esercitano un'attività indipendente) e alle imprese europee di stabilirsi in un altro Stato membro e di esercitarvi la propria attività. In particolare, tale diritto comporta per i cittadini degli Stati membri la facoltà di accedere alle attività non salariate e al loro esercizio, di gestire imprese e società alle condizioni stabilite dalla legislazione del Paese di stabilimento.

In entrambi i casi, ai cittadini o alle imprese dei Paesi membri dell'Unione deve applicarsi il **trattamento nazionale**, devono cioè valere per loro le stesse condizioni imposte ai cittadini e alle imprese nazionali. Sono necessariamente vietate tutte le restrizioni alla libertà di stabilimento, salva sempre l'applicabilità di norme di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica.

La sola condizione posta per la libera prestazione dei servizi è lo **stabilimento preliminare** in uno dei suoi Stati membri. Ciò posto, va però evidenziato come alcuni settori, quali i trasporti, le banche e le assicurazioni, sono soggetti a regimi particolari. In questi campi, fortemente regolamentati in ambito nazionale, il solo riconoscimento reciproco delle norme non è sufficiente per assicurare la libera circolazione dei servizi.

1.15 • La libera circolazione dei capitali

Il Trattato CEE disciplinava la libera circolazione dei capitali disponendo che “gli Stati membri sopprimono gradatamente fra loro, durante il periodo transitorio e **nella misura necessaria al buon funzionamento del mercato comune**, le restrizioni ai movimenti dei capitali appartenenti a persone residenti negli Stati membri, e parimenti le discriminazioni di trattamento fondate sulla nazionalità o la residenza delle parti o sul luogo del collocamento dei capitali”.

Il Trattato di Roma non prevedeva alcun obbligo formale relativo alla liberalizzazione dei movimenti di capitali, che doveva realizzarsi “*nella misura necessaria al buon funzionamento del mercato comune*”.

Analogamente, le prime direttive che disciplinavano la materia, risalenti al 1960 e al 1962, si limitavano a dare luogo a una *liberalizzazione incompleta*, in quanto integrata da clausole di salvaguardia (che consentivano per gravi ragioni politiche e per motivi d’urgenza, di adottare misure restrittive nei confronti di un Paese terzo per quanto riguarda i movimenti di capitale e i pagamenti) a cui gli Stati membri non hanno d’altra parte esitato a ricorrere.

Solo nel marzo del 1986, la Commissione ha dato un forte impulso all’instaurazione di uno spazio finanziario europeo, delineando in maniera dettagliata tutte le condizioni da soddisfare e i provvedimenti da adottare nel suo **Programma per una liberalizzazione dei movimenti di capitali**. In questo contesto è stato, ad esempio, adottata la direttiva 86/566/CEE che, pur prevedendo la piena liberalizzazione di tutte le operazioni in conto capitale immediatamente necessarie per assicurare l’interconnessione dei mercati finanziari nazionali, lasciava sussistere un numero molto elevato di restrizioni.

In effetti, sebbene nel contesto della libera circolazione dei capitali il Trattato di Roma vietasse ogni limitazione dei movimenti di capitali e dei pagamenti, esso lasciava ancora agli Stati membri il diritto di prendere tutte le misure necessarie per impedire la violazione della propria legislazione, in particolare nel settore fiscale e in quello della vigilanza prudenziale sulle istituzioni finanziarie.

È solo con il Trattato di Maastricht e con l’abrogazione da parte di quest’ultimo degli artt. 67 e 73 del Trattato di Roma, che tali limitazioni sono state definitivamente eliminate attuando la completa liberalizzazione dei movimenti di capitali, non più necessariamente legati a transazioni di beni e servizi. La disciplina è ora riportata agli articoli 63-66 TFUE.

1.2 • La politica della concorrenza

1.2.1 • La definizione delle regole di concorrenza

La realizzazione del mercato interno non poteva realizzarsi compiutamente senza garantire un reale concorrenza tra i diversi operatori economici all’interno degli Stati membri, aperti anche al possibile accesso al mercato nazionale da parte di soggetti provenienti da altri Stati. Per questo motivo il Trattato CEE prima e l’art. 3 del TFUE ora affidano all’Unione la competenza esclusiva in tema di definizione delle regole di concorrenza e di verifica sulla loro corretta applicazione.

Tale disciplina si articola in:

- **regole di concorrenza applicabili alle imprese**, le quali mirano ad evitare che queste adottino intese pregiudizievoli per la concorrenza o sfruttino in modo abusivo una posizione dominante;
- **regole di concorrenza applicabili agli Stati**, volte ad impedire che siano alterate le regole del libero mercato attraverso la concessione di aiuti e facilitazioni varie alle imprese.

1.2.2 • Divieto di intese pregiudizievoli della concorrenza

L'articolo 101 TFUE vieta tutti gli **accordi tra imprese**, tutte le **decisioni di associazioni di imprese** e tutte le **pratiche concordate** che possano pregiudicare il commercio tra gli Stati membri e che abbiano per oggetto e per effetto di impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza all'interno del mercato interno.

Sono vietate le intese che pregiudicano il commercio fra Stati membri e hanno come oggetto ed effetto quello di impedire, falsare o restringere il gioco della concorrenza. Qualora manchino tali presupposti, le intese non assumono rilevanza per il diritto dell'Unione (**accordi de minimis**). La conseguenza del divieto di intese pregiudizievoli è la **nullità di pieno diritto** di tali accordi.

Il divieto è immediato e automatico.

1.2.3 • Divieto di sfruttamento abusivo di posizione dominante

L'articolo 102 TFUE vieta lo **sfruttamento abusivo**, da parte di una o più imprese, **di una posizione dominante** sul mercato interno o su una parte sostanziale dello stesso, nella misura in cui possa essere pregiudizievole al commercio tra Stati membri.

La posizione dominante va individuata in riferimento al mercato interno o ad una parte sostanziale di esso. Una volta definito il **mercato di riferimento**, dovrà essere quantificata la quota dell'impresa per valutare se la stessa detiene una posizione dominante all'interno di tale mercato. È da sottolineare, tuttavia, che il trattato non vieta la detenzione di una posizione dominante ma il suo "abusivo sfruttamento", vale a dire l'utilizzo dei mezzi che la situazione di dominio conferisce per derivarne una restrizione della concorrenza sul mercato.

1.2.4 • Imprese pubbliche e quelle che esercitano diritti speciali o esclusivi

L'articolo 106 TFUE vieta agli Stati membri di emanare o mantenere, nei confronti di **imprese pubbliche** – intendendosi per tale ogni impresa nei confronti della quale i poteri pubblici possano esercitare, direttamente o indirettamente, un'*influenza dominante* per ragioni di proprietà, di partecipazione finanziaria o della normativa che la disciplina – e di imprese cui riconoscono **diritti esclusivi o speciali**, misure contrarie alle norme dei trattati, in particolare quelle in tema di concorrenza.

Sono **esclusivi** i diritti riconosciuti da uno Stato membro ad un'impresa mediante qualsiasi disposizione legislativa, regolamentare o amministrativa che riservi alla stessa, con riferimento ad una determinata area geografica, la **facoltà di prestare un servizio o esercitare un'attività**.

Sono **speciali** i diritti riconosciuti da uno Stato membro ad un numero limitato di imprese mediante qualsiasi disposizione legislativa, regolamentare o amministrativa che, con riferimento a una determinata area geografica limiti a due o più, senza osservare criteri di oggettività, proporzionalità e non discriminazione, il numero delle imprese autorizzate a prestare un dato servizio o una data attività.

Il legislatore europeo intende evitare **discriminazioni ingiustificate tra imprese pubbliche e private** e, a tal fine, assicura la massima trasparenza delle relazioni finanziarie tra i poteri pubblici e le imprese medesime.

1.2.5 • Gli aiuti di Stato

L'articolo 107 TFUE stabilisce che, salvo deroghe contemplate dai trattati, sono *incompatibili* con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli *aiuti concessi dagli Stati*, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza.

Secondo l'art. 107 TFUE, “*costituisce aiuto di Stato un vantaggio di qualsiasi natura conferito su base selettiva a una o più imprese dalle autorità nazionali*”.

Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona le norme di riferimento dei precedenti trattati non hanno subito grandi cambiamenti, se non per la loro nuova numerazione e per limitate modifiche, che non ne mutano la disciplina sostanziale.

Prevale sempre il **principio di incompatibilità degli aiuti**, salvi i casi (tassativamente indicati) in cui questi siano giustificati da circostanze eccezionali. Sono, pertanto, incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidono sugli scambi tra Stati membri, le agevolazioni concesse dagli Stati, o mediante risorse statali o sotto qualsiasi forma, che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza.

Rientrano in tale nozione *tutti* quegli interventi che comportano un *trasferimento di risorse a carico del bilancio statale*, la cui forma può essere la più varia (un provvedimento di legge, un atto normativo secondario, un provvedimento amministrativo statale o di un ente locale) dovendo comunque esser sempre imputabile allo Stato o a un ente pubblico.

L'aiuto di Stato quindi:

- può consistere in una **sovvenzione**, ossia in una prestazione in danaro o in natura concessa per sostenere un'impresa, oppure in un **intervento che allevia gli oneri** gravanti su un'impresa;
- può essere concesso direttamente dallo Stato o, utilizzando risorse statali, da soggetti diversi, come enti pubblici o privati designati o istituiti dallo Stato;
- per essere rilevante ai fini del diritto dell'Unione, deve falsare o minacciare di falsare la concorrenza, indirizzandosi soltanto verso alcune imprese o produzioni a scapito di altre (**criterio della selettività dell'aiuto**) e **incidere sugli scambi** fra gli Stati in modo significativo, per cui se l'aiuto non incide sulle produzioni di altri Paesi non rientra fra quelli rilevanti ai fini dell'art. 107 TFUE.



GIURISPRUDENZA |

La Corte di Giustizia (sent. dell'8 novembre 2001, *Adria-Wien Pipeline GmbH e Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke GmbH contro Finanzlandesdirektion für Kärnten*. C-143/99) ha affermato che, affinché si configuri un aiuto di Stato, è irrilevante che la situazione del presunto beneficiario del provvedimento sia migliorata o aggravata con riferimento alla situazione giuridica precedente o, all'opposto, non sia evoluta nel tempo. Occorre unicamente determinare se, nell'ambito di un dato regime giuridico, un provvedimento statale sia tale da favorire talune imprese o talune produzioni rispetto ad altre imprese che si trovino in una situazione fattuale e giuridica analoga tenuto conto dell'obiettivo perseguito dal provvedimento interessato.



Non soddisfa tale condizione di selettività un provvedimento che, sebbene costitutivo di un vantaggio per il suo beneficiario, sia giustificato dalla natura o dalla struttura generale del sistema nel quale si inserisce. A questo riguardo, devono essere considerati aiuti di Stato i provvedimenti nazionali che prevedono un rimborso parziale delle imposte sull'energia applicate al gas naturale e all'energia elettrica solo a favore delle imprese che hanno come attività principale la fabbricazione di beni materiali. In primo luogo, né il numero elevato di imprese beneficiarie né la diversità e la rilevanza dei settori ai quali queste imprese appartengono consentono di ritenere un'iniziativa statale come un provvedimento generale di politica economica. In secondo luogo, la concessione di vantaggi alle imprese il cui fulcro di attività è la produzione di beni materiali non è giustificata dalla natura e dalla struttura generale del sistema di imposizione instaurato in base a tali provvedimenti nazionali. Infatti, anzitutto, nulla nelle dette misure consente di esaminare il regime di rimborso riservato alle imprese che producono principalmente beni materiali come provvedimento meramente temporaneo tale da permettere il loro adeguamento progressivo al nuovo regime, visto che esse sarebbero proporzionalmente più gravate da quest'ultimo. Inoltre, le imprese fornitrici di servizi possono, come le imprese produttrici di beni materiali, essere grandi consumatrici di energia. Infine, le considerazioni di ordine ecologico alla base di dette misure non giustificano che l'utilizzo di gas naturale o di energia elettrica da parte del settore delle imprese fornitrici di servizi sia trattato in modo diverso dall'utilizzo di tali energie da parte del settore delle imprese produttrici di beni materiali poiché il consumo di energia per ognuno di tali settori è pure dannoso per l'ambiente.

1.2.6 • I poteri della Commissione nel diritto della concorrenza e degli aiuti di Stato

La Commissione vigila affinché siano applicati i principi fissati dagli articoli 101 e 102 e **istruisce**, a richiesta di uno Stato membro o d'ufficio e in collegamento con le autorità competenti degli Stati membri che le prestano la loro assistenza, i **casi di presunta infrazione** ai principi stabiliti in materia di concorrenza applicabili alle imprese.

Qualora essa constati l'esistenza di un'infrazione, propone i mezzi atti a porvi termine, comminando anche eventuali sanzioni.

Qualora non sia posto termine alle infrazioni, la Commissione constata l'infrazione ai principi con una decisione motivata. Essa può pubblicare tale decisione e autorizzare gli Stati membri ad adottare le necessarie misure, di cui definisce condizioni e modalità, per rimediare alla situazione.

Con riferimento agli aiuti di Stato, invece, alla Commissione europea spetta in via esclusiva la valutazione della "compatibilità" dell'aiuto *ex art. 107 TFUE*, mentre, a norma dell'art. 108 TFUE la stessa procede con gli Stati membri all'esame permanente dei regimi di aiuti esistenti in questi Stati, proponendo le opportune misure richieste dal graduale sviluppo o dal funzionamento del mercato interno. Occorre, quindi, distinguere tra:

- **aiuti esistenti** prima dell'entrata in vigore dei trattati e ancora applicabili dopo tale data. Su questi aiuti la Commissione esercita un esame permanente, che si

svolge in contraddittorio con gli Stati e che può dar vita ad un procedimento formale;

- **nuovi aiuti o modifiche di aiuti esistenti.** Questi ultimi devono essere notificati alla Commissione, che è chiamata ad autorizzarli entro un termine, scaduto il quale senza che vi sia stata una pronuncia l'aiuto si considera autorizzato.

Con riferimento a questi ultimi, fino alla decisione della Commissione lo Stato non può dar corso al progetto di aiuti.

L'esame della Commissione può concludersi con una decisione che dichiara che la misura *non costituisce aiuto*, oppure che *l'aiuto sia chiaramente compatibile*, oppure che sussistono *dubbi sulla compatibilità* dell'aiuto, iniziando il procedimento formale.

Qualora la *Commissione*, dopo aver intimato agli interessati di presentare le loro osservazioni, constati che un aiuto concesso da uno Stato, o mediante fondi statali, non è compatibile con il mercato interno, oppure che tale aiuto è attuato in modo abusivo, decide che lo Stato interessato deve **sopprimerlo o modificarlo** nel termine da essa fissato.

Se lo **Stato in causa non si conforma a tale decisione** entro il termine stabilito, la Commissione o qualsiasi altro Stato interessato può adire direttamente la Corte di Giustizia.

Uno Stato membro può, infine, ottenere che il **Consiglio**, deliberando all'unanimità, **decida che un aiuto**, istituito o da istituirsi da parte di questo Stato, **deve considerarsi compatibile con il mercato interno**, in deroga alle disposizioni dell'articolo 107 TFUE o ai regolamenti applicativi di cui all'articolo 109, quando **circostanze eccezionali** giustificano tale decisione. Qualora la Commissione abbia iniziato, nei riguardi di tale aiuto, la procedura formale, la richiesta dello Stato interessato rivolta al Consiglio avrà per effetto di sospendere tale procedura fino a quando il Consiglio non si sia pronunciato al riguardo. Tuttavia, se il Consiglio non si pronuncia entro tre mesi dalla data della richiesta, la Commissione delibera.

■ 1.3 • La politica commerciale comune

L'Unione, tramite l'istituzione dell'**unione doganale**, contribuisce nell'interesse comune allo sviluppo armonioso del commercio mondiale, alla graduale soppressione delle restrizioni agli scambi internazionali e agli investimenti esteri diretti, e alla riduzione delle barriere doganali e di altro tipo (art. 206 TFUE).

Se sul piano interno, quindi, deve garantire che non vi siano alterazioni della concorrenza, sul piano esterno deve assicurare che le **condizioni applicate alle merci importate ed esportate verso gli Stati terzi abbiano una comune regolamentazione**.

La politica commerciale, quindi, è fondata sulla definizione di principi uniformi, in particolare per quanto concerne le modificazioni tariffarie, la conclusione di accordi tariffari e commerciali relativi agli scambi di merci e servizi, e gli aspetti commerciali della proprietà intellettuale, gli investimenti esteri diretti, l'uniformazione delle misure di liberalizzazione, la politica di esportazione e le misure di protezione commerciale, tra cui quelle da adottarsi nei casi di *dumping* e di *sovvenzioni* (art. 207 TFUE).

Tali misure sono attuate attraverso **accordi di cooperazione commerciale** con uno o più Stati o organizzazioni internazionali, negoziati dalla Commissione in consultazione con un comitato speciale dell'Unione, designato dal Consiglio per assisterla in questo compito. Una volta conclusi i negoziati, lo stesso Consiglio è chiamato a formalizzare le intese raggiunte.

■ 1.4 • La politica agricola comune (PAC)

L'agricoltura è stato uno dei primi settori in cui si è sviluppata una politica comune europea.

In tale ambito, il Trattato di Lisbona non ha introdotto modifiche sostanziali. Innanzitutto, l'agricoltura e la pesca sono inquadrate in un'unica politica che rientra nella **competenza concorrente** dell'Unione. In secondo luogo, anche nella PAC viene adottata la **procedura legislativa ordinaria**, che implica un ruolo attivo del Parlamento europeo.

Nel 2013 il settore è stato oggetto di una riforma attesa da tempo e contenuta soprattutto in quattro regolamenti: reg. n. 1305/2013; reg. n. 1306/2013; reg. n. 1307/2013; reg. n. 1308/2013.

La politica agricola dell'Unione garantisce l'approvvigionamento alimentare, protegge l'ambiente e favorisce lo sviluppo sostenibile delle aree rurali. I punti chiave della riforma possono essere così sintetizzati:

- garantire un sostegno più equo, semplice e mirato;
- aiutare gli agricoltori a far fronte ai rapidi cambiamenti dei prezzi e della domanda;
- riservare il 30% dei pagamenti della PAC alle aziende che attuano pratiche ecologiche;
- sfruttare meglio la ricerca e l'innovazione;
- incoraggiare la protezione dell'ambiente;
- attirare i giovani, sostenendo gli agricoltori di meno di 40 anni nei primi cinque anni di attività;
- promuovere l'occupazione rurale e l'imprenditorialità;
- evitare la desertificazione, stanziando risorse integrative a favore degli agricoltori in aree con difficili condizioni naturali;
- ridurre la burocrazia.

Per raggiungere gli obiettivi della PAC, l'articolo 40 TFUE prevede la creazione di un'**organizzazione comune dei mercati agricoli** (OCM), che può assumere la forma di regole comuni in materia di concorrenza, un coordinamento obbligatorio delle diverse organizzazioni nazionali di mercato o un'organizzazione europea del mercato.

La spesa agricola viene finanziata da due fondi dedicati: il **FEAGA** (Fondo europeo agricolo di garanzia) e il **FEASR** (Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale).

■ 1.5 • La politica di coesione economica, sociale e territoriale

■ □ 1.5.1 • Le disposizioni dei trattati

In base all'art. 174 del TFUE, con la politica di coesione economica, sociale e territoriale (spesso definita più semplicemente politica regionale europea), **l'Unione mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie Regioni**.

Si tratta di un obiettivo non previsto, inizialmente, dai trattati istitutivi, se non con un vago richiamo presente nel preambolo del Trattato CEE alla necessità di "raffor-

zare l'unità delle economie degli Stati membri e assicurarne lo sviluppo armonioso, riducendo le disparità fra le differenti Regioni e il ritardo di quelle meno favorite". Sarà soltanto con l'Atto unico europeo che verrà introdotta una specifica base giuridica per questa politica comune, anche se l'obiettivo era già perseguito attraverso strumenti finanziari specifici istituiti negli anni precedenti, i cosiddetti **fondi strutturali** (FSE, FEASR e Fondo di coesione).

L'attuale disciplina della politica di coesione, dopo le modifiche introdotte con il Trattato di Lisbona, è riportata nel **Titolo XVIII TFUE**, agli **articoli da 174 a 179**. Nello specifico tali articoli stabiliscono che:

- per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale. In particolare l'Unione mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie Regioni ed il ritardo delle Regioni meno favorite. Tra le Regioni interessate, un'attenzione particolare è rivolta alle zone rurali, alle zone interessate da transizione industriale e alle Regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le Regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le Regioni insulari, transfrontaliere e di montagna (art. 174 TFUE);
- gli Stati membri conducono la loro politica economica e la coordinano anche al fine di raggiungere gli obiettivi previsti dalla politica di coesione. Questi ultimi devono essere presi in considerazione anche nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche e delle azioni dell'Unione, nonché nell'attuazione del mercato interno e concorrono alla loro realizzazione. L'Unione appoggia questa realizzazione anche con l'azione che essa svolge attraverso fondi a finalità strutturale, la BEI e gli altri strumenti finanziari esistenti (articolo 175 TFUE);
- il FESR è destinato a contribuire alla correzione dei principali squilibri regionali esistenti nell'Unione, partecipando allo sviluppo e all'adeguamento strutturale delle Regioni in ritardo di sviluppo nonché alla riconversione delle Regioni industriali in declino (articolo 176 TFUE);
- i compiti, gli obiettivi prioritari e l'organizzazione dei fondi a finalità strutturale sono stabiliti con regolamenti adottati dal Parlamento europeo e dal Consiglio mediante procedura legislativa ordinaria, previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle Regioni. La stessa procedura si adotta per l'approvazione delle norme generali applicabili ai fondi, nonché le disposizioni necessarie per garantire l'efficacia e il coordinamento dei fondi tra loro e con gli altri strumenti finanziari esistenti (art. 177 TFUE);
- il Fondo di coesione è destinato all'erogazione di contributi finanziari a progetti in materia di ambiente e di reti transeuropee nel settore delle infrastrutture e dei trasporti (articolo 177 TFUE).

1.5.2 • La strategia Europa 2020

Il ciclo di programmazione della politica di coesione europea si svolge per un periodo di 7 anni. Quello attualmente operativo copre gli anni dal 2014 al 2020 ed è il frutto della cosiddetta Strategia Europa 2020 approvata nel 2010.

Si tratta di un documento con il quale l'Unione europea fissa gli obiettivi che intende raggiungere entro la fine del decennio, promuovendo una **crescita economica intelligente, sostenibile e inclusiva e creando le condizioni per un'economia competitiva che favorisca un più alto tasso di occupazione**. Nello specifico i 5 grandi obiettivi fissati sono:

- innalzare al 75% il tasso di occupazione delle donne e degli uomini di età compresa tra 20 e 64 anni, anche attraverso una maggiore partecipazione dei giovani, dei lavoratori più anziani e di quelli poco qualificati e una migliore integrazione dei migranti legali;
- aumentare al 3% del PIL gli investimenti pubblici e privati per la ricerca e lo sviluppo;
- abbattere le emissioni di gas a effetto serra almeno del 20% rispetto ai livelli del 1990, portare al 20% la quota delle fonti derivanti da energie rinnovabili nel consumo finale di energia e puntare a un miglioramento del 20% dell'efficienza energetica (il cosiddetto obiettivo 20-20-20);
- migliorare i livelli d'istruzione, in particolare riducendo i tassi di dispersione scolastica (ad una percentuale inferiore al 10%) e aumentando la percentuale delle persone che hanno completato l'istruzione terziaria o equivalente (mirando ad un tasso del 40%);
- promuovere la lotta alla povertà e all'emarginazione favorendo l'inclusione sociale.

1.5.3 • I fondi strutturali e di investimento europei (SIE)

Per la gestione della politica di coesione l'Unione si avvale dei cosiddetti fondi strutturali, espressione utilizzata per indicare che si tratta di strumenti volti a "ristrutturare" l'economia e la società in tutta l'Unione e ridurre il divario di sviluppo tra le Regioni europee.

I principali fondi sono il **Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR)** e il **Fondo sociale europeo (FSE)**. Il primo contribuisce al finanziamento del sostegno destinato a rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale eliminando le principali disparità regionali nell'Unione tramite lo sviluppo sostenibile e l'adeguamento strutturale delle economie regionali, compresa la riconversione delle Regioni industriali in declino e delle Regioni in ritardo di sviluppo. Il secondo, invece, è il principale strumento finanziario dell'Unione europea per investire nelle risorse umane attraverso azioni che consentano di accrescere le opportunità di occupazione dei cittadini europei, promuovere lo sviluppo dell'istruzione e migliorare la situazione dei soggetti più vulnerabili a rischio di povertà.

Ad essi si affianca il **Fondo di coesione**, che investe nella rete dei trasporti e in progetti ambientali. Istituito nel 1994 dopo il Trattato di Maastricht, ha come obiettivo principale quello di sostenere le Regioni europee più povere e stabilizzare le loro economie, al fine di promuovere la crescita, l'occupazione e lo sviluppo sostenibile. Contribuiscono alla riduzione del divario nello sviluppo economico delle diverse Regioni europee, anche se non si tratta della loro finalità principale, anche il **Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR)**, che sostiene le zone rurali per rendere il settore agricolo più innovativo, resistente e rispettoso del clima, e il **Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP)**, che promuove la sostenibilità e la competitività della pesca e dell'acquacoltura.

Nel loro complesso questi fondi sono denominati cumulativamente negli atti normativi dell'Unione come **fondi strutturali e di investimento europei (fondi SIE)** e sono disciplinati da una serie di norme comuni applicabili a tutti i fondi e da norme specifiche riferibili al singolo fondo.

■ 1.6 • Il coordinamento della politica economica

Nell'articolo 3 TUE dedicato alla definizione dei valori e degli obiettivi dell'Unione, si afferma che l'Unione istituisce un'**unione economica e monetaria (UEM)** la cui moneta è l'euro. A tal fine, il TFUE disciplina la **politica economica e monetaria** agli artt. 119-144.

L'articolo 119 stabilisce che l'azione degli Stati membri e dell'Unione comprende, alle condizioni previste dai trattati, l'adozione di una politica economica che è fondata sullo stretto **coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri**, sul mercato interno e sulla definizione di obiettivi comuni, condotta conformemente al principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza.

Tale coordinamento avviene nell'ambito del Consiglio che elabora, su raccomandazione della Commissione, un progetto di indirizzi di massima e ne riferisce le risultanze al Consiglio europeo. Quest'ultimo, deliberando sulla base di detta relazione del Consiglio, dibatte delle conclusioni in merito agli indirizzi di massima. Sulla base di tali conclusioni, il Consiglio adotta, infine, una **raccomandazione** che definisce i suddetti **indirizzi di massima**, informandone il Parlamento europeo.

Le politiche economiche degli Stati membri sono coordinate, inoltre, attraverso il **Patto di stabilità e crescita**. Gli Stati membri devono presentare programmi annuali di stabilità (o di convergenza) indicanti come intendono conseguire o salvaguardare posizioni di bilancio sane a medio termine, tenendo conto dell'incidenza finanziaria dell'invecchiamento demografico. La Commissione valuta questi programmi e il Consiglio esprime un parere in proposito.

In considerazione della grave crisi del debito sovrano di diversi Stati membri, e con l'intento di garantire la sostenibilità delle politiche finanziarie pubbliche e di favorire la crescita economica, 25 Paesi membri (non hanno aderito la Repubblica ceca e la Gran Bretagna, oltre alla Croazia che, al momento della stipula non era ancora entrata a far parte dell'Unione) il 31 gennaio 2012 hanno sottoscritto un **Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la governance nell'ambito della UEM** (cd. **Fiscal Compact**), entrato in vigore il 1° gennaio 2013.

Il Trattato prevede:

- la cd. *golden rule*, nel senso che gli Stati dovranno introdurre nel proprio ordinamento, possibilmente a livello costituzionale e in ogni caso ad un livello che ne garantisca assoluto rispetto e carattere permanente, la **regola del pareggio o surplus di bilancio**. Potrà essere tollerato un deficit strutturale dello 0,5% del PIL, che può essere portato all'1% soltanto nel caso in cui il rapporto debito/PIL sia significativamente inferiore al 60% e i rischi in termini di sostenibilità di lungo termine delle finanze pubbliche siano bassi;
- che gli Stati aderenti al Trattato che abbiano un rapporto debito/PIL superiore al 60% lo riducano di un ventesimo per anno come parametro di riferimento;

- l'istituzionalizzazione degli **Euro Summit**, che si tengono informalmente almeno due volte l'anno e ai quali partecipano i capi di Stato e di governo degli Stati contraenti aderenti all'euro e il Presidente della Commissione europea. È prevista anche la nomina del **Presidente dell'Euro Summit**, a maggioranza semplice dei partecipanti aderenti all'euro, nello stesso momento, e per la stessa durata, in cui viene eletto il Presidente del Consiglio europeo.

Nell'ambito della politica economica dell'Unione sono stati, inoltre, istituiti altri strumenti, quali:

- il **Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria (MESF)**, strumento temporaneo attivabile su richiesta degli Stati membri che subiscano o rischino seriamente di subire gravi perturbazioni economiche o finanziarie causate da circostanze eccezionali che sfuggono al loro controllo;

- il **Fondo europeo di stabilità finanziaria (FESF)**, appositamente costituito dagli Stati membri dell'Eurozona, il 9 maggio 2010, in seguito alla *Grande recessione*, al solo fine di aiutare finanziariamente gli Stati membri, preservando la stabilità finanziaria dell'Eurozona;

- il **Meccanismo europeo di stabilità** (anche detto **Fondo salva-Stati**), che dal luglio 2013 sostituisce i precedenti, caratterizzandosi come fondo finanziario per la stabilità finanziaria dell'Eurozona. Scopo di questo fondo – che ha la possibilità di *emettere titoli*, garantiti dalla proporzione delle quote di capitale dei Paesi, nella BCE, ma anche di comprare titoli di Stato sul mercato primario e su quello secondario – è mobilitare risorse finanziarie e fornire un sostegno alla stabilità, a beneficio degli Stati membri che già si trovino o rischino di trovarsi in gravi problemi finanziari, se indispensabile per salvaguardare la stabilità finanziaria della zona euro nel suo complesso e quella dei suoi Stati membri.

1.7 • La politica sociale e dell'occupazione

La politica sociale e quella dell'occupazione mirano a realizzare gli obiettivi, fissati sempre all'articolo 3 TUE, della promozione di un'economia fortemente competitiva che mira alla **piena occupazione** e al **progresso sociale**. A sua volta, l'articolo 9 TFUE precisa che nella definizione e attuazione delle sue politiche, l'Unione tiene conto delle esigenze connesse con la promozione di un elevato livello di occupazione, la garanzia di un'adeguata protezione sociale, la lotta contro l'esclusione sociale e un elevato livello di istruzione, formazione e tutela della salute umana.

Gli Stati membri e l'Unione si adoperano per sviluppare una **strategia coordinata a favore dell'occupazione**, e in particolare a favore della promozione di una forza lavoro competente, qualificata, adattabile e di mercati del lavoro in grado di rispondere ai mutamenti economici.

In particolare:

- gli Stati membri, attraverso le loro politiche in materia di occupazione, contribuiscono al raggiungimento degli obiettivi in modo coerente con gli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione adottati dal Consiglio ai sensi dell'articolo 121 TFUE;

- l'Unione, a sua volta, contribuisce ad un elevato livello di occupazione promuovendo la cooperazione tra gli Stati membri nonché sostenendone e, se necessario, integrandone l'azione.

Per quanto concerne, poi, la **politica sociale**, l'Unione e gli Stati membri fanno riferimento nella loro azione ai *diritti sociali fondamentali*, quali quelli definiti nella *Carta sociale europea*, firmata a Torino il 18 ottobre 1961 in seno al Consiglio d'Europa, e nella *Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori* del 1989.

L'Unione, inoltre, riconosce e promuove il **ruolo delle parti sociali** al suo livello, tenendo conto della diversità dei sistemi nazionali. Essa facilita il dialogo tra tali parti, nel rispetto della loro autonomia.

1.8 • La politica ambientale

Ai sensi dell'art. 11 TFUE le esigenze connesse con la **tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile**. Quest'ultima nozione può ricavarsi dalla definizione fornita nel 1987 nell'ambito della Commissione mondiale per l'ambiente (nel documento denominato *Rapporto Brundtland*), in base al quale lo sviluppo può dirsi sostenibile *quando soddisfa i bisogni dell'attuale generazione senza compromettere la capacità di quelle future di rispondere alle loro esigenze*.

Gli obiettivi perseguiti dalla politica europea dell'ambiente sono meglio definiti nel successivo articolo 191 del TFUE:

- la salvaguardia, la tutela ed il miglioramento della qualità dell'ambiente (inteso come lo *stato delle acque, dell'aria, del suolo, della fauna, della flora, del territorio e degli spazi naturali*);
- la protezione della salute umana;
- l'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali;
- la promozione, sul piano internazionale, di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale e, in particolare, a combattere i cambiamenti climatici.

In tale ambito, la normativa europea mira a garantire un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie Regioni. Essa è fondata sui seguenti **principi** (art. 191, par. 2, TFUE):

- della **precauzione**, in base al quale laddove un'azione sia potenzialmente dannosa, chi la pone in essere è tenuto ad adottare delle misure cautelative;
- dell'**azione preventiva**, che impone di intraprendere ogni azione utile a prevenire danni all'ambiente;
- della **correzione**, che prescrive l'obbligo di intraprendere azioni per la rimozione di tutti i danni arrecati all'ambiente da parte dello stesso soggetto che li ha posti in essere;
- **chi inquina paga**, alla luce del quale coloro che causano danni all'ambiente devono sostenere i costi per ripararli o rimborsare tali danni.

I provvedimenti di protezione dell'ambiente non impediscono ai singoli Stati membri di mantenere e di adottare misure per una tutela ancora maggiore. Esse devono essere compatibili con i trattati e vanno notificate alla Commissione (art. 193 TFUE).

DOMANDE DI AUTOVALUTAZIONE

1) **Che cosa s'intende per mercato interno?**

- A È il complesso delle attività economiche che si svolgono all'interno dei confini di ciascuno Stato membro
- B È l'area nella quale circolano liberamente beni, servizi, capitali e persone
- C È l'area nella quale circolano liberamente beni, servizi e capitali, ma non le persone
- D È il complesso delle attività economiche che si svolgono nei confini dell'Unione europea

2) **Ai fini della realizzazione del mercato interno, nell'ambito del territorio degli Stati membri dell'Unione europea è vietata l'applicazione:**

- A di aliquote IVA differenziate
- B di obblighi di etichettatura dei prodotti
- C di dazi doganali o tasse di effetto equivalente
- D di misure volte alla fissazione dei salari minimi negli Stati membri

3) **Quando è stata introdotta la tariffa doganale comune?**

- A Il 1° gennaio 1958
- B Il 1° luglio 2002
- C Il 1° gennaio 1993
- D Il 1° luglio 1968

4) **La libera circolazione delle persone all'interno del territorio dell'Unione era previsto già dai trattati istitutivi e mirava a garantire la mobilità:**

- A dei lavoratori
- B di tutti i cittadini europei

- C solo dei cittadini europei che avevano raggiunto la maggiore età
- D dei funzionari europei

5) **L'attuazione della libera circolazione delle persone all'interno dell'Unione implica:**

- A l'obbligo di garantire una quota dei posti disponibili nelle amministrazioni pubbliche ai cittadini di altri Stati membri
- B l'adozione di livelli salariali uniformi in tutti gli Stati
- C l'adozione di misure volte ad eliminare qualsiasi discriminazione fondata sulla nazionalità
- D la determinazione di quote di lavoratori che possono essere accolte dai diversi Stati membri

6) **Qual è il principio fondamentale che disciplina l'applicazione del diritto di stabilimento secondo quanto previsto dall'art. 49 TFUE?**

- A Il principio del parallelismo delle competenze
- B Il principio delle competenze di attribuzione
- C Il principio del mutuo riconoscimento
- D Il principio del trattamento nazionale

7) **Quale caratteristica distingue la libera prestazione di servizi rispetto alle altre libertà tutelate dai trattati?**

- A La prestazione deve essere continuativa e non avere il carattere della occasionalità
- B La prestazione deve avvenire previa autorizzazione dell'associazione nazionale di categoria

- C La prestazione è vietata per le attività sanitarie
- D La prestazione ha carattere occasionale e non presuppone l'insediamento in un altro Stato membro

8) Lo sfruttamento abusivo della posizione dominante è vietato dall'art. 102 TFUE:

- A nella misura in cui possa essere pregiudizievole al commercio tra gli Stati membri
- B nella misura in cui possa determinare prezzi troppo bassi sul mercato interno
- C nella misura in cui possa danneggiare i consumatori
- D nella misura in cui possa pregiudicare i rapporti commerciali con Stati terzi

9) Ai fini della configurazione dell'aiuto di Stato, l'art. 107 TFUE individua una serie di requisiti. Quale di quelli indicati di seguito non è previsto dal citato articolo?

- A L'esistenza di un trasferimento di risorse dello Stato
- B La possibilità che possa incidere in modo significativo negli scambi tra Stati membri
- C L'esclusione di imprese con sede sociale in un altro Stato membro
- D La selettività dell'aiuto

10) Secondo l'art. 108, par. 2, TFUE, affinché un aiuto di Stato, istituito o da istituirsi, possa essere dichiarato compatibile con il mercato interno in deroga alle disposizioni dell'art. 107 TFUE:

- A lo Stato membro deve presentare una richiesta alla Commissione che, deliberando all'unanimità, decide
- B lo Stato membro deve presentare una richiesta al Consiglio che, deliberando

all'unanimità, decide in merito alla compatibilità

- C la Commissione, su istanza dello Stato membro, deve presentare una richiesta al Consiglio che, deliberando a maggioranza qualificata, decide
- D il Parlamento europeo, su istanza dello Stato membro, presenta una richiesta alla Commissione che, deliberando a maggioranza qualificata, decide

11) In tema di politica agricola comune (PAC) l'art. 40 TFUE prevede la creazione di:

- A un'organizzazione comune dei mercati agricoli (OCM)
- B un'organizzazione europea dei mercati agricoli (OEM)
- C un'organizzazione europea dei produttori agricoli (OEPA)
- D un sistema europeo dei mercati agricoli (SEMA)

12) Con la sigla FEAGA si intende:

- A il Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia
- B il Fondo europeo agricolo di garanzia
- C il Fondo europeo agricolo per la gestione alimentare
- D il Fondo europeo per l'agricoltura e la gestione delle risorse agricole

13) L'Unione europea contempla una politica, disciplinata dagli articoli 174-174 TFUE volta ad incentivare:

- A la coesione economica, politica e territoriale
- B la coesione politica, sociale e territoriale
- C la coesione economica, politica e sociale
- D la coesione economica, sociale e territoriale

14) Qual è la denominazione completa del trattato noto come Fiscal Compact?

- A Accordo europeo di stabilizzazione economica e finanziaria
- B Meccanismo europeo di stabilizzazione economica e finanziaria
- C Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria
- D Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la governance dell'unione economica e monetaria

15) Qual è la denominazione del principio da adottare in materia ambientale in virtù del quale laddove un'azione sia potenzialmente dannosa, chi la pone in essere è tenuto ad adottare delle misure cautelative?

- A Principio della prevenzione
- B Principio della cautela
- C Principio della precauzione
- D Principio della prudenza

Risposte esatte: 1) B, 2) C, 3) D, 4) A, 5) C? 6) D, 7) D, 8) A, 9) C? 10) B, 11) D, 12) B, 13) D, 14) D, 15) C.

minimanuali

Per **esami universitari, concorsi pubblici e abilitazioni professionali**

Chiari, sintetici ma esaustivi, finalizzati a una preparazione mirata alle prove d'esame, i volumi della collana minimanuali presentano gli aspetti salienti della **disciplina** senza tralasciare i più significativi orientamenti della **dottrina** e della **giurisprudenza**.

La trattazione schematica e l'ampio ricorso a rubriche e apparati didattici consentono una lettura rapida e al contempo facilitano il **ripasso** e la **verifica** degli apprendimenti.

Indice

► **Parte Prima | Dalla cooperazione economica all'Unione europea** • 1 I primi passi del progetto di integrazione europea • 2 L'Unione europea • 3 La Costituzione europea e il Trattato di Lisbona • 4 I principi che regolano l'attività dell'Unione ► **Parte Seconda | Le istituzioni dell'Unione: competenze e funzionamento** • 1 Quadro generale dell'assetto istituzionale europeo • 2 Il Consiglio europeo • 3 Il Parlamento europeo • 4 Il Consiglio • 5 La Commissione europea • 6 La Corte di giustizia • 7 Le altre istituzioni dell'Unione • 8 Gli altri organi, i comitati e le Agenzie ► **Parte Terza | Le fonti del diritto dell'Unione europea** • 1 Il sistema normativo europeo • 2 Le procedure di adozione degli atti dell'Unione europea • 3 L'adattamento dell'ordinamento italiano a quello europeo ► **Parte Quarta | La tutela giurisdizionale europea e nazionale** • 1 La giurisdizione contenziosa • 2 La giurisdizione non contenziosa • 3 La responsabilità dello Stato per mancata attuazione del diritto dell'Unione ► **Parte Quinta | Il diritto materiale dell'Unione europea** • 1 Le politiche per il funzionamento del mercato interno • 2 La sicurezza interna ed esterna dell'Unione



Nelle estensioni online è possibile consultare delle specifiche **infografiche**. Ulteriori **materiali didattici** e **approfondimenti** sono disponibili nell'area riservata.

Aggiornamenti

Il testo tiene conto dei possibili scenari che si prefigurano nell'assetto politico-istituzionale dell'Unione europea in seguito all'avvio dei negoziati per l'uscita del Regno Unito (la cosiddetta **Brexit**) e l'impegno degli altri Stati a **rilanciare il processo di integrazione**, come solennemente dichiarato nel corso della cerimonia per celebrare i 60 anni dalla firma dei Trattati di Roma. Non mancano aggiornamenti concernenti vari aspetti dell'attività dell'Unione, come la decisione di **sopprimere il Tribunale della funzione pubblica** e riordinare la composizione e le competenze del Tribunale, primo passo verso una futura riorganizzazione del sistema giurisdizionale europeo.

Seguici anche su



<https://www.facebook.com/infoConcorsi>



<https://twitter.com/infoconcorsi>



blog.edises.it



www.edises.it
info@edises.it

€ 18,00

