

Il difficile rapporto tra l'Ordinamento Italiano
e quello Europeo

Gennaro Costantino

**IL DIFFICILE RAPPORTO
TRA L'ORDINAMENTO ITALIANO
E QUELLO EUROPEO**

Saggio

BOOK
SPRINT
EDIZIONI

www.booksprintedizioni.it

Copyright © 2020
Gennaro Costantino
Tutti i diritti riservati

Introduzione

L'Unione europea, o meglio la Comunità economica europea, nel momento in cui è nata, ha rappresentato e rappresenta tutt'oggi un filtro rilevante per ciò che concerne il mantenimento di un clima di pace tra i popoli. Essa, infatti, fu istituita proprio dai Capi di Stato e di Governo degli allora Stati firmatari del Trattato di Roma, proprio come organizzazione internazionale che avesse come fine ultimo il mantenimento della pace nel mondo, in seguito alla esperienza della Seconda Guerra Mondiale. Il raggiungimento di tale fine, ovverosia la creazione di un clima di tranquillità e non belligeranza, passava certamente da altri *step* che aiutavano appunto al raggiungimento dello stesso.

In tal senso, accordi di natura commerciale, economica e sociale garantivano, in combinato con le norme positivizzate sui Trattati, un certo equilibrio che accontentava tutti quei Paesi che avevano deciso di firmare questi accordi.

Da quando i sei Stati europei decisero di creare, firmando appunto il Trattato di Roma nel 1957, questa organizzazione internazionale, abbiamo assistito nel tempo a tutta una serie di cambiamenti, i quali hanno favorito una sorta di evoluzione in quella che è la natura propria di quella che oggi chiamiamo Unione europea.

Tale evoluzione, nel gergo dottrinale, prende il nome di processo d'integrazione europea, durante il quale gli Stati membri sono diventati sempre maggiori, in quanto i c.d. allargamenti sono stati di notevole quantità. Inoltre si è assistito a una evoluzione per ciò che concerne tutta quella serie di norme che hanno, e che caratterizzano ancora oggi, l'ordinamento dell'Unione. Infatti, essa nasce, come accennato qualche riga più su, come un'organizzazione pre-

posta al mantenimento di un clima pacifico, tuttavia si evolve in qualcosa di più intrigante e dal punto di vista normativo e dal punto di vista della vera e propria essenza che oggi la caratterizza.

In altri termini, gli Stati membri dell'Unione hanno dimostrato, nel corso del tempo, di volere costruire un legame che fosse più importante di una semplice cooperazione economico-commerciale, favorendo e ponendo in essere presupposti necessari per una integrazione tra i popoli, mettendo così al centro di tutto i cittadini degli Stati membri.

Alla stregua di ciò, infatti, è stata creata tutta una serie di norme, contenute sia nei Trattati che negli atti di diritto derivato, affinché si concretizzassero gli obiettivi di cui sopra. In questo senso, gli Stati membri sono stati appoggiati e sostenuti dalla Corte di giustizia, la quale ha favorito anch'essa da parte sua, nei limiti delle proprie possibilità relative alle funzioni a essa assegnate dai Trattati, tutta una serie di discipline volte a garantire un sempre maggiore allineamento tra gli ordinamenti degli Stati membri.

Tirando un po' le fila del discorso, questo lavoro intende sottolineare l'aspetto secondo cui il diritto dell'Unione europea e il diritto nazionale di uno Stato membro, nello specifico si è trattato quello italiano, risultano essere un'unica cosa, poiché essendo l'Italia uno Stato membro a tutti gli effetti, risulta possedere come parte integrante del proprio ordinamento anche le norme di diritto europeo. Nello specifico verrà trattato l'aspetto in virtù del quale l'Italia risulta essere non esattamente in linea con quanto appena detto, in quanto l'applicazione delle norme dell'Unione all'ordinamento interno, in linea di principio, dovrebbero seguire delle procedure e dei tempi specifici, tuttavia l'Italia appunto non li segue come dovrebbe.

In questa tesi si tenterà di proporre un disegno normativo completo di come dovrebbero essere le procedure da seguire e in che modo i due ordinamenti interagiscono tra loro, col fine di garantire sempre maggiore integrazione, politica, sociale, culturale ed economica.

1

Il contesto istituzionale dell'Unione Europea e le regole generali di leale cooperazione

Profili introduttivi

Una delle possibili definizioni, quando si parla di Unione europea, potrebbe essere quella secondo cui quest'ultima rappresenta un insieme di istituzioni. Queste ultime, di cui l'UE si dota, hanno, ai sensi dei Trattati, specifici compiti e funzioni; l'espletazione delle funzioni appena richiamate garantisce il buon funzionamento degli ingranaggi politico-istituzionali dell'Unione europea. L'obiettivo principale, nonché il fine ultimo relativo alle funzioni svolte da tale apparato istituzionale, risulta essere una sempre maggiore integrazione europea, tale da rendere i popoli e gli Stati membri, *in varietate concordia*.¹ Al fine di migliorare sempre più il meccanismo istituzionale, i rappresentanti degli Stati hanno pensato bene di stabilire delle norme specifiche che fossero destinate alla disciplina relativa alle istituzioni. In tal senso, sono stati gli Stati stessi a dotarsi dei Trattati. Facendo un passo avanti, volendo, dunque, rimandare a un articolo specifico di riferimento rispetto alla

¹ “Uniti nelle diversità” rappresenta il c.d. *motto dell'Unione europea*. Esso mira a sottolineare come l'UE rappresenti un ordinamento *sui generis*, cioè a dire che nonostante le diversità di lingue, culture, usi e costumi, gli Stati membri dell'Unione e i popoli che ne fanno parte si sentono un unico popolo, sotto un'unica bandiera, quella dell'Unione europea.

questione appena richiamata di disciplina dell'apparato burocratico-istituzionale, all'interno dei Trattati è l'*art. 13 TUE*² che offre una prospettiva generale delle istituzioni esistenti. Gli articoli seguenti, nello specifico artt. 14-19 TUE, mirano a delineare nello specifico la composizione e, in maniera generale, le funzioni che ognuna di esse svolge all'interno del meccanismo dell'Unione europea.

Si è parlato sinora di istituzione europea, occorre, in tal senso, esprimere una precisazione in merito, con specifico obiettivo di definire cosa sia e cosa rappresenti una istituzione europea. Quando si parla di istituzione, «è da intendersi l'organo previsto dal Trattato che assolve, nel rispetto delle competenze, procedure e limiti, la funzione "costituzionale" della produzione del diritto derivato, ovvero il controllo sull'applicazione dello stesso.»³

Alla stregua di quanto emerso sin qui, di seguito verranno analizzate le varie istituzioni dell'Unione europea, col fine di rendere chiaro quelli che sono gli strumenti del complicato meccanismo dell'Unione europea.

² Art. 13 TUE: «L'Unione dispone di un quadro istituzionale che mira a promuoverne i valori, perseguirne gli obiettivi, servire i suoi interessi, quelli dei suoi cittadini e quelli degli Stati membri, garantire la coerenza, l'efficacia e la continuità delle sue politiche e delle sue azioni. Le istituzioni dell'Unione sono: il Parlamento europeo, il Consiglio europeo, la Commissione europea (in appresso "Commissione"), la Corte di giustizia dell'Unione europea, la Banca centrale europea, la Corte dei conti. Ciascuna istituzione agisce nei limiti delle attribuzioni che le sono conferite dai Trattati, secondo le procedure, condizioni e finalità da essi previste. Le istituzioni attuano tra loro una leale cooperazione. Le disposizioni relative alla Banca centrale europea e alla Corte dei conti figurano, insieme a disposizioni dettagliate sulle altre istituzioni, nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sono assistiti da un Comitato economico e sociale e da un Comitato delle regioni, che esercitano funzioni consultive».

³ M. Fragola, *Nozioni di diritto dell'Unione europea*, Giuffrè editore, Milano, 2012, pag. 13.

La Commissione europea

La Commissione europea rappresenta «l'istituzione per eccellenza»,⁴ in quanto per mezzo dello svolgimento delle funzioni a essa assegnate dai Trattati, persegue come fine ultimo quello di salvaguardare l'interesse dell'Unione europea e, dunque, dell'insieme degli Stati membri. Questo obiettivo rappresenta una certa rilevanza all'interno del contesto europeo e altrettanta rilevanza conferisce alla Commissione e alle funzioni da essa espletate. L'appena citata Commissione europea, dunque, deve realizzare gli obiettivi che i Trattati le assegnano e lo deve fare esercitando le proprie funzioni ai sensi dei Trattati. In questo senso, non risulta affatto semplice in quanto questi ultimi presentano alcune criticità al loro interno, tra cui ci sono la possibilità di varie interpretazioni della norma; da ciò derivano poi, i vari contenziosi, ma questo determinato aspetto in questa sede non risulta essere di particolare rilevanza.

Facendo riferimento alla composizione di tale istituzione, l'art. 17, co. 4, TUE, mette in evidenza in modo chiaro che «la Commissione nominata tra la data di entrata in vigore del trattato di Lisbona e il 31 ottobre 2014 è composta da un cittadino di ciascuno Stato membro, compreso il presidente e l'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, che è uno dei vicepresidenti». Tuttavia, è utile precisare che il comma successivo rispetto a quello richiamato sottolinea come dal 10 novembre 2014 la Commissione godrà di una composizione differente rispetto a quella delineata nel comma 4, in quanto sarà composta «da un numero di membri, compreso il presidente e l'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, corrispondente ai due terzi del numero degli Stati membri».⁵ Nel medesimo comma del richiamato art. 17 TUE è, tuttavia, specificato come su

⁴ M. Fragola, *Nozioni di diritto dell'Unione europea*, Giuffrè editore, Milano, 2012, pag. 28.

⁵ Art. 17, co. 5, TUE.

decisione presa all'unanimità da parte del Consiglio europeo, il numero di membri della Commissione può essere modificato secondo la scelta presa appunto dal Consiglio europeo. È proprio sull'aspetto appena richiamato che risulta essere significativo fare una breve specifica, in quanto in determinate sedute del Consiglio europeo tra gli anni 2008 e 2009, i rappresentanti degli Stati che, nel Consiglio europeo, sono i Capi di Stato e di Governo, hanno convenuto fosse più consono e adeguato mantenere la regola secondo cui la composizione della Commissione fosse di un commissario per Stato membro.⁶

I membri di cui sopra, sono nominati secondo una particolare procedura che risulta essere alquanto complessa, dalla quale deriva appunto la composizione stessa della Commissione europea. Vediamola in breve. Ai sensi dell'art. 17, co. 7, TUE, la Commissione europea prende forma in quelli che sono i propri membri, a seguito delle elezioni del Parlamento europeo,⁷ in quanto il Consiglio europeo⁸ deve tenere conto delle consultazioni effettuate proprio con il Parlamento stesso. Da tali consultazioni uscirà il nome di un probabile candidato alla carica di Presidente della Commissione europea; tuttavia il Consiglio è chiamato a dirimere questa scelta per mezzo di una votazione che seguirà la regola della maggioranza qualificata.⁹

⁶ M. Fragola, *Nozioni di diritto dell'Unione europea*, Giuffrè editore, Milano, 2012, pag. 29.

⁷ Il Parlamento europeo rappresenta, all'interno dell'apparato istituzionale dell'Unione europea, l'unica istituzione che viene eletta a suffragio universale dai cittadini degli Stati membri dell'Unione europea, secondo leggi elettorali di cui ogni Stato membro si dota relativamente alla particolare elezione del P.E.

⁸ Istituzione di natura politica formata, ai sensi dell'art. 15, co. 2, TUE, «dai capi di Stato o di Governo degli Stati membri, dal suo Presidente e dal Presidente della Commissione».

⁹ La c.d. maggioranza qualificata rappresenta una metodologia di voto che viene adottata solo ed esclusivamente da due istituzioni dell'Unione europea, ovverosia Consiglio europeo e Consiglio dell'Unione europea, secondo le procedure previste dai Trattati. Tale metodo, a differenza della maggioranza semplice, dove ogni Stato membro possiede il medesimo valore, considera la "grandezza" dello Stato membro. Quando si parla di

Una volta espressa la scelta da parte del Consiglio europeo, questa personalità verrà sottoposta al vaglio del Parlamento europeo, il quale a sua volta avrà un compito di rilevante importanza, ovverosia quello secondo cui dovrà eleggere a maggioranza dei suoi membri, il candidato proposto dal Consiglio europeo. Se ciò non dovesse avvenire, quest'ultimo si prodigherà alla proposta di un'altra personalità al Parlamento europeo, entro un mese dalla mancata elezione. Nel caso in cui, invece, l'elezione del Parlamento europeo porti i frutti sperati, allora «il Consiglio, di comune accordo con il presidente eletto, adotta l'elenco delle altre personalità che propone di nominare membri della Commissione. Dette personalità sono selezionate in base alle proposte presentate dagli Stati membri».¹⁰ La proposta delle personalità da parte degli Stati membri avviene, ai sensi dell'art. 17, co. 3, TUE, «in base alla loro competenza generale e al loro impegno europeo e tra personalità che offrono tutte le garanzie di indipendenza». Nel momento in cui sarà formata la Commissione europea nell'interesse dei propri membri, quest'ultima sarà soggetta a un parere di natura vincolante da parte del Parlamento europeo, il quale eserciterà il suo potere di *approvazione* sull'entrata in carica o meno della Commissione. Una volta che quest'ultima ha ricevuto il beneplacito da parte del Parlamento europeo, il Consiglio europeo si riunirà e, a maggioranza qualificata, nominerà la Commissione tutta a prendere carico delle funzioni a essa assegnate dai Trattati.

“grandezza” s'intende fare esplicito riferimento a un aspetto che tiene conto del peso economico e demografico che uno specifico Stato membro preso in considerazione ha all'interno dell'Unione europea. In tal senso, a ogni Stato membro viene attribuito un numero specifico di voti, sulla base di un voto ponderato; il totale dei voti ponderati è di 345 voti, la maggioranza qualificata con voto ponderato è di 255 voti. Tale metodologia è stata creata col fine di favorire una sorta di democraticità all'interno delle istituzioni summenzionate, in quanto non è possibile che decidano solo gli Stati c.d. grandi a discapito di quelli c.d. piccoli o viceversa, tuttavia è necessario un accordo specifico che soddisfi il criterio della maggioranza qualificata.

¹⁰ Art. 17, co. 7, TUE.

Ciò che risulta essere rilevante in questa sede è, certamente, l'insieme di funzioni che i Trattati attribuiscono alla Commissione. In tal senso, venne accennato prima, come ogni istituzione dell'Unione europea avesse a essa assegnate dei particolari compiti col fine ultimo di favorire sempre una maggiore integrazione sia degli Stati che dei popoli stessi. Tutto ciò avviene secondo alcuni principi fondamentali che costituiscono i capisaldi degli ingranaggi dell'Unione europea. Questi sono rappresentati dal *principio di attribuzione delle competenze*, dal *principio di sussidiarietà*, dal *principio di leale collaborazione*, dal *principio di proporzionalità*. Ritornando alle funzioni attribuite alla Commissione europea, essa svolge un compito di carattere estremamente rilevante, ovvero sia quello controllo sulla corretta applicazione delle norme, siano esse dei Trattati che di diritto derivato, all'interno degli Stati membri dell'Unione. In altri termini, la Commissione europea ottempera alla funzione di vigilanza sul comportamento degli Stati membri rispetto alle normative comunitarie. In virtù di tale funzione di controllo, la Commissione stessa vigila attorno alle funzioni svolte da parte delle altre istituzioni; s'intende fare riferimento, in questo senso, alla possibilità che la Commissione possiede di emanare *pareri e raccomandazioni*.¹¹ Nella maggior parte dei casi, tuttavia, tali atti vengono utilizzati dalla Commissione europea con gli Stati membri, col fine di affiancare questi ultimi nella corretta applicazione del diritto dell'Unione europea all'interno degli ordinamenti nazionali. La domanda che potrebbe sorgere dalla lettura di queste ultime righe è, se la Commissione ha il compito di vigilare sugli adempimenti degli Stati o, comunque, in linea molto più generale sulla corretta applicazione delle norme dei Trattati, chi vigila sul corretto operato della Commissione europea? La risposta la si trova nell'art. 17, co. 8, TUE, ai sensi del quale «La Commissione è responsabile collettivamente dinanzi al

¹¹ Pareri e raccomandazioni rappresentano atti di diritto derivato; essi non godono di natura vincolante relativamente al loro destinatario, sia essa una istituzione europea oppure uno Stato membro.