



Concorso

548 MINISTERO
dell'ECONOMIA
e delle **FINANZE**

485 Funzionari

111

Funzionari economico-finanziari
(Cod. ECON)

MANUALE di **TEORIA** e **QUIZ** online
per **tutte le prove**



Capitolo 13

Le politiche dell'Unione: in particolare, le libertà di circolazione; la politica in materia di concorrenza e il regime degli aiuti di Stato; la politica economica e monetaria.

SOMMARIO:

1. Le azioni e le politiche dell'Unione: quadro ricostruttivo. - 1.1. Il diritto materiale dell'Unione - 1.2. Regolamentazione. - 2. Le libertà di circolazione: merci, persone, servizi e capitali. - 2.1. Origine: il Libro bianco di completamento del mercato interno. - 2.2. Fonti. - 2.3. La libertà di circolazione delle merci. - 2.3.1. Generalità. - 2.3.2. L'unione doganale. - 2.3.3. Il divieto di restrizioni quantitative. - 2.3.4. Divieto di imposizioni fiscali discriminatorie o protezionistiche. - 2.4. Libertà di circolazione delle persone. - 2.4.1. Origine. - 2.4.2. Evoluzione - 2.4.3. Cittadinanza dell'Unione. - 2.4.4. Acquis di Schengen. - 2.5. La libera circolazione di servizi e di capitali - 2.5.1. Libera circolazione di servizi. - 3. La politica in materia di concorrenza. - 3.1. Premessa. - 3.2. Disciplina. - 3.3. Le regole applicabili alle imprese. - 3.3.1. Generalità. - 3.3.2. Il divieto di intese. - 3.3.3. Il divieto di abuso di posizione dominante. - 3.3.4. Vigilanza.. - 3.4. Il regime degli aiuti di Stato. - 3.4.1. Nozione di aiuto. - 3.4.2. Ambito operativo del divieto. - 3.4.3. Adozione di atti. - 3.4.4. Vigilanza. - 3.4.5. Il regime degli aiuti di Stato nel contesto della crisi da pandemia Covid-19 e nel nuovo scenario originato dal conflitto armato in Ucraina. - 4. Politica economica e monetaria. - 4.1. La politica economica. - 4.1.1. Indirizzi di massima e disposizioni specifiche. - 4.1.2. Sorveglianza del Consiglio. - 4.3. Misure di assistenza. - 4.3.1. Generalità. - 4.3.2. Adozione del c.d. "six-pack" e del c.d. "two-pack". - 4.3.3. Introduzione di una modifica all'art. 136 TFUE. - 4.3.4. Istituzione di un meccanismo di stabilità. - 4.3.5. Adozione del c.d. Fiscal compact. - 4.3.6. Unione bancaria. - 4.3.6.1. Meccanismo di vigilanza unico sugli enti creditizi. - 4.3.6.2. Meccanismo unico di risoluzione delle crisi bancarie. - 4.3.6.3. Armonizzazione dei sistemi di garanzia dei depositi. 4.3.7. Attivazione della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita nel quadro della crisi eccezionale da pandemia di Covid-19 e nel nuovo scenario creato dal conflitto armato in Ucraina. - 4.3.8. Prospettive di riforma del "Patto di stabilità e crescita".

1. Le azioni e le politiche dell'Unione: quadro ricostruttivo.

► 1.1. Il diritto materiale dell'Unione.

Il diritto materiale dell'Unione comprende le **norme intese a disciplinare i vari settori attribuiti alla competenza dell'Unione**. In particolare, include i principi concernenti l'attività esercitabili dall'Unione e le finalità perseguiti.

Si distingue dal **diritto istituzionale**, che viceversa comprende le norme che regolano l'apparato istituzionale dell'Unione, con specifico riguardo ai poteri spettanti a ciascuna istituzione, alle loro modalità di funzionamento ed alle procedure decisionali applicabili; il diritto istituzionale include altresì il tipo di atti adottabili dall'Unione e l'incidenza del diritto dell'Unione negli ordinamenti interni di ciascuno Stato membro, nonché i rapporti tra l'Unione e gli Stati membri, con specifico riguardo alla relazione sussistente tra i rispettivi ordinamenti giuridici.

Il diritto materiale concerne in particolare l'attività realizzata dall'Unione nell'esercizio delle competenze ad essa attribuite, finalizzata al conseguimento degli obiettivi previsti nei trattati. **Presuppone** pertanto la **delimitazione delle competenze spettanti all'Unione**.

► 1.2. Regolamentazione.

L'azione dell'Unione si sostanzia nel compimento di attività e nella conduzione di politiche nei settori assegnati alla sua competenza, che mirano al conseguimento degli obiettivi fissati nei trattati. L'intervento dell'Unione rinviene la sua regolamentazione:

- principalmente nel **TFUE**, in particolare nella parte III, dedicata alle politiche dell'Unione ed alle sue azioni sul piano interno, e nella parte V, viceversa dedicata alla sua azione esterna;
- diversamente, il **TUE** disciplina le azioni e politiche dell'Unione con riguardo a profili circoscritti. A parte le disposizioni relative ai principi regolatori della competenza spettante all'Unione (principi di attribuzione, sussidiarietà e proporzionalità, contenuti nell'art. 5 TUE), le uniche disposizioni in materia di azione dell'Unione sono quelle relative alla sua attività esterna, con specifico riguardo ai principi generali, nonché quelle concernenti in particolare la politica estera e di sicurezza comune (PESC), interamente disciplinata nel TUE. La collocazione della disciplina della PESC al di fuori del TFUE si giustifica in considerazione dell'assoggettamento a regole specifiche rispetto agli altri settori di intervento dell'Unione.

2. Le libertà di circolazione: merci, persone, servizi e capitali.

► 2.1. Origine: il Libro bianco di completamento del mercato interno.

Le quattro libertà di circolazione rappresentano le basi per l'instaurazione e il mantenimento del mercato unico.

Tale aspetto risale all'Atto Unico europeo, che nel recepire le conclusioni raggiunte nel *Libro bianco di completamento del mercato interno* (1985), definisce la nozione di **mercato interno**, da intendersi come **"spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libertà di circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali"** (oggi recepita dall'art. 26, par. 2, TFUE).

In origine, la libertà di circolazione maggiormente valorizzata riguardava le merci e le persone considerate nella veste di lavoratori: tali aspetti erano intesi come fondamento dell'integrazione a livello economico tra gli Stati membri.

Le varie componenti del mercato interno risultano ben delineate nel Libro bianco (1985), che indicava le linee di sviluppo necessarie per il completamento del processo avviato con il Trattato istitutivo della CEE, formulando un programma di azioni finalizzato all'eliminazione delle frontiere tra gli Stati membri considerate di ostacolo alla libera circolazione.

In particolare, tre sono gli obiettivi fondamentali formulati nel Libro Bianco:

- a) **l'eliminazione delle frontiere fisiche**, mediante l'abolizione dei controlli sulle merci e sulle persone alle frontiere tra gli Stati membri;
- b) **l'eliminazione delle frontiere tecniche**, concernenti le regolamentazioni nazionali in merito ai prodotti ed ai servizi, mediante l'armonizzazione a livello legislativo e l'attuazione del principio del mutuo riconoscimento;
- c) **l'eliminazione delle frontiere fiscali**, mediante l'armonizzazione o il ravvicinamento delle legislazioni in materia di imposte indirette (IVA, accise).

Il programma di azioni, che trovava recepimento nell'Atto Unico Europeo, costituisce tuttora il nucleo fondamentale del mercato unico inteso come uno spazio senza frontiere interne.

► 2.2. Fonti.

Le disposizioni del TFUE in materia di libertà di circolazione sono accomunate dal carattere di precisione, certezza e completezza, pertanto sono qualificate come **norme ad efficacia diretta**.

In tale contesto, assume particolare rilevanza l'istituto del **ravvicinamento delle legislazioni nazionali** (artt. 114-118 TFUE), quale strumento attribuito all'Unione per assicurare l'instaurazione e il funzionamento del mercato interno: **"salvo che i trattati dispongano diversamente, si applicano le disposizioni seguenti per la realizzazione degli obiettivi dell'art. 26. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale, adottano le misure relative al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed**

amministrative degli Stati membri che hanno per oggetto l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno" (art. 114, par. 1, TFUE).

Tale istituto mira ad eliminare o quantomeno ridurre le differenze di regolamentazione esistenti nei vari ordinamenti nazionali.

Il ricorso al metodo del ravvicinamento si realizza mediante l'adozione di un **atto di diritto secondario**: l'art. 114 TFUE non identifica il tipo di atto da adottare, limitandosi alla previsione della procedura decisionale applicabile, da cui si desume la natura legislativa dell'atto contenente le misure relative al ravvicinamento. Di regola, l'atto emanato dall'Unione assume la forma della **direttiva**, in quanto compatibile con la persistenza di differenti discipline nazionali, vincolando gli Stati membri al solo raggiungimento del risultato di armonizzazione.

Il metodo del ravvicinamento non è suscettibile di applicazione generale: in particolare, **non può operare in riferimento** "... alle disposizioni fiscali, a quelle relative alla libera circolazione delle persone e a quelle relative ai diritti ed interessi dei lavoratori dipendenti" (art. 114, par. 2, TFUE).

► 2.3. La libertà di circolazione delle merci.

► 2.3.1. Generalità.

La libertà di circolazione delle merci concerne i prodotti scambiati a livello interno (tra gli Stati membri) o verso l'esterno (prodotti scambiati con gli Stati terzi).

La disposizione di apertura del titolo del TFUE dedicato alla libera circolazione delle merci stabilisce: *"l'Unione comprende un'unione doganale che si estende al complesso degli scambi di merci e comporta 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"* (art. 28, par. 1, TFUE).

La libertà di circolazione delle merci si fonda essenzialmente su **tre aspetti**:

- *unione doganale* (artt. 30-33 TFUE);
- *divieto di restrizioni quantitative* tra gli Stati membri (artt. 34-37 TFUE);
- *divieto di imposizioni* (sul piano fiscale) *interne discriminatorie o protezionistiche* (artt. 110-113 TFUE).

► 2.3.2. L'unione doganale.

L'unione doganale presenta un duplice contenuto, assumendo rilevanza sia nei rapporti interni (tra gli Stati membri) sia nelle relazioni esterne (rapporti con Stati terzi).

In particolare, l'unione doganale si sostanzia nel **divieto di dazi doganali (all'importazione ed all'esportazione di merci) negli scambi tra gli Stati membri**.

Il divieto si estende altresì alle tasse di effetto equivalente (artt. 28 e 30 TFUE), intese come qualsiasi diritto di prelievo imposto unilateralmente dallo Stato membro (di importazione o di esportazione), a prescindere dalla sua denominazione e struttura, che colpisce le merci per la sola circostanza inherente al passaggio di frontiera. L'aspetto rilevante, ai fini dell'inclusione nel divieto, è rappresentato dall'effetto della tassa sulle merci, equivalente a quello di un dazio doganale.

In tale ottica, è imposto agli Stati di sopprimere nei rapporti reciproci di scambio qualsiasi barriera doganale.

Nei **rapporti esterni**, l'unione doganale determina la **fissazione di una tariffa doganale comune**, la cui misura è stabilita dal Consiglio su proposta della Commissione (artt. 28 e 31 TFUE). Tale aspetto è destinato ad integrarsi con la politica commerciale comune quale componente dell'azione esterna dell'Unione (artt. 206 e 207 TFUE).

► 2.3.3. Il divieto di restrizioni quantitative.

Il divieto di restrizioni quantitative tra gli Stati membri concerne le misure aventi carattere di proibizione di importazione, esportazione o di transito di determinate merci (artt. 34 e 35 TFUE).