Diritto dell'Unione europea

Corso da 6 CFU · 30 ore · A.A. 2026/2027

Università degli Studi di Teramo · Dipartimento di Scienze Politiche · Dott.ssa Annalisa Geraci

PRESENTAZIONE DEL CORSO

Obiettivi formativi

- Fornire una comprensione approfondita delle strutture istituzionali, delle competenze e del quadro giuridico dell'Unione europea.
- Acquisire le conoscenze fondamentali sui Trattati fondativi, sulle fonti del diritto UE e sul funzionamento delle istituzioni.
- Analizzare le principali politiche dell'Unione, a partire dal mercato interno e dalla tutela dei diritti fondamentali.
- Sviluppare le capacità analitiche nell'interpretazione e nell'applicazione del diritto dell'Unione ai casi concreti.
- Valutare l'impatto del diritto UE sugli ordinamenti nazionali, con riguardo all'adattamento e al recepimento delle norme.

Filo conduttore

Un ordinamento sui generis

L'UE non è né una classica organizzazione internazionale né uno Stato federale: è un ordinamento giuridico autonomo, integrato negli ordinamenti degli Stati membri, i cui soggetti non sono soltanto gli Stati ma anche i cittadini.

PRESENTAZIONE DEL CORSO

Risultati di apprendimento attesi

1 Conoscere le istituzioni

Spiegare struttura e funzionamento dell'UE, con i ruoli e le competenze di Parlamento, Consiglio europeo, Consiglio, Commissione e Corte di giustizia.

2 Interpretare le fonti

Distinguere e interpretare i Trattati, il diritto derivato (regolamenti, direttive, decisioni) e la giurisprudenza della CGUE.

3 Discutere le politiche

Analizzare criticamente le principali politiche dell'Unione: mercato interno, concorrenza, politica sociale, diritti fondamentali.

4 Valutare l'impatto

Comprendere gli effetti del diritto UE sugli ordinamenti nazionali: primato, effetto diretto, recepimento e responsabilità dello Stato.

MAPPA DEL CORSO

I sei moduli in sintesi

1 Introduzione all'UE

Le tre Comunità, i Trattati di revisione da Roma a Lisbona, allargamenti, obiettivi e valori.

2 Struttura istituzionale

Le sette istituzioni, gli organi consultivi, il processo decisionale e le procedure.

3 Le fonti del diritto UE

Diritto primario e derivato, atti delegati ed esecutivi, competenze, giurisprudenza.

4 Applicazione del diritto

Primato, effetto diretto, responsabilità dello Stato, rinvio pregiudiziale.

5 Le politiche principali

Mercato interno, concorrenza, politica sociale, parità di genere e diritti fondamentali.

6 UE e ordinamenti nazionali

Adattamento, recepimento, teoria dei controlimiti e rapporti fra ordinamenti.

Il processo di integrazione europea

★ ★ ★ ★ ★ ★

I

Le origini e le tre Comunità

Dalla Dichiarazione Schuman ai Trattati di Roma

II

Consolidamento e rilancio

Crisi, giurisprudenza fondativa e Atto unico

III

La nascita dell'Unione

Maastricht, Amsterdam e Nizza

IV

L'Unione di Lisbona

Dal Trattato costituzionale al 2009

QUADRO CRONOLOGICO · FASE I

L'Europa delle Comunità (1950–1986)

1950 — **Dichiarazione Schuman**

9 maggio: proposta di porre la produzione franco-tedesca di carbone e acciaio sotto un'Alta Autorità comune.

1951 — **Trattato di Parigi — CECA**

Firmato il 18 aprile fra i sei Paesi fondatori; in vigore dal 1952, con durata cinquantennale.

1954 — **Fallimento della CED**

Il 30 agosto l'Assemblea nazionale francese respinge la Comunità europea di difesa: tramonta la via politica.

1957 — **Trattati di Roma — CEE ed Euratom**

Firmati il 25 marzo, in vigore dal 1° gennaio 1958: nasce il progetto del mercato comune.

1965 — **Trattato di fusione degli esecutivi**

Un unico Consiglio e un'unica Commissione per le tre Comunità (in vigore dal 1967).

1986 — **Atto unico europeo**

Prima riforma organica dei Trattati: obiettivo del mercato interno entro il 31 dicembre 1992.

QUADRO CRONOLOGICO · FASE II

Dall'Unione di Maastricht all'Unione di Lisbona (1992–2009)

1992 — **Trattato di Maastricht (TUE)**

Firmato il 7 febbraio, in vigore dal 1° novembre 1993: nasce l'Unione europea fondata su tre pilastri.

1997 — **Trattato di Amsterdam**

In vigore dal 1999: comunitarizza parte della giustizia e affari interni e integra l'acquis di Schengen.

2001 — **Trattato di Nizza**

In vigore dal 2003: adegua le istituzioni all'allargamento; nel 2000 è proclamata la Carta dei diritti.

2004 — **Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa**

Firmato a Roma il 29 ottobre; mai entrato in vigore dopo i referendum negativi francese e olandese del 2005.

2007 — **Trattato di Lisbona**

Firmato il 13 dicembre: modifica TUE e TCE (rinominato TFUE) e recupera gran parte della sostanza costituzionale.

2009 — **Entrata in vigore di Lisbona**

1° dicembre: l'Unione succede alla Comunità europea e ottiene una personalità giuridica unica.

Le premesse: l'Europa del secondo dopoguerra

- L'esperienza di due conflitti mondiali alimenta l'idea che la pace in Europa richieda il superamento, almeno parziale, della sovranità assoluta degli Stati.
- Il Manifesto di Ventotene (1941) di Altiero Spinelli ed Ernesto Rossi propone una federazione europea come risposta al nazionalismo.
- Nel 1948 nasce l'OECE per gestire gli aiuti del Piano Marshall; nello stesso anno il Congresso dell'Aia riunisce i movimenti europeisti.
- Il Consiglio d'Europa (1949) e la CEDU (1950) seguono il modello della cooperazione intergovernativa, senza trasferimenti di sovranità.
- Il 9 maggio 1950 la Dichiarazione Schuman, ispirata da Jean Monnet, inaugura un metodo diverso: integrazione settoriale sotto un'autorità comune e indipendente.

1941

Il Manifesto di Ventotene

Redatto al confino, il Manifesto indica nella divisione dell'Europa in Stati nazionali sovrani la causa profonda delle guerre. È il testo fondativo del federalismo europeo; Spinelli ne riprenderà la visione nel Progetto di Trattato approvato dal Parlamento europeo nel 1984.

Tre visioni dell'integrazione europea

1 Federalismo

Obiettivo: una federazione europea con una costituzione, un governo e un parlamento comuni, da realizzare con un atto costituente. Esponenti: Spinelli, Rossi, il Movimento federalista europeo. Ciò nonostante, la via federale si rivela prematura: il fallimento della CED e della Comunità politica (1954) ne segna i limiti.

2 Funzionalismo

Obiettivo: integrare per settori, partendo da realizzazioni concrete che creino una «solidarietà di fatto». L'integrazione di un settore genera pressioni per estenderla ad altri (spill-over, secondo il neofunzionalismo di Haas). È il metodo di Monnet e Schuman, alla base della CECA e dei Trattati di Roma.

3 Intergovernativismo

Obiettivo: cooperazione fra Stati che restano pienamente sovrani, con decisioni all'unanimità. È la visione dell'«Europa delle patrie» di de Gaulle. Riemerge nella crisi della sedia vuota, nella Cooperazione politica europea e nel secondo e terzo pilastro di Maastricht.

La CECA: l'architettura istituzionale originaria

1 L'Alta Autorità

Organo indipendente dai governi, composto di nove membri (presieduto per primo da Jean Monnet). Adotta decisioni vincolanti e raccomandazioni: è il cuore sovranazionale del sistema e l'antenata della Commissione.

2 Il Consiglio speciale dei ministri

Rappresenta gli Stati membri e interviene con pareri conformi sulle decisioni più rilevanti dell'Alta Autorità. Assicura il raccordo fra la gestione comune del settore e le politiche economiche nazionali.

3 L'Assemblea comune

Composta da delegati dei Parlamenti nazionali, esercita un controllo politico sull'Alta Autorità, che può costringere alle dimissioni con una mozione di censura. È l'embrione del futuro Parlamento europeo.

4 La Corte di giustizia

Garantisce il rispetto del diritto nell'interpretazione e applicazione del Trattato. Già nel sistema CECA emerge l'idea di una comunità di diritto, sottoposta a un controllo giurisdizionale indipendente.

Dal fallimento della CED al rilancio di Messina

- Con la guerra di Corea si pone il problema del riarmo tedesco: il Piano Pleven (1950) propone un esercito europeo integrato.
- Il Trattato istitutivo della Comunità europea di difesa (CED) è firmato a Parigi il 27 maggio 1952; l'art. 38 prefigura una Comunità politica europea.
- Il progetto di Comunità politica, elaborato da un'Assemblea ad hoc nel 1953, avrebbe riunito CECA e CED in un quadro para-federale.
- Il 30 agosto 1954 l'Assemblea nazionale francese rifiuta di ratificare la CED: cadono insieme la difesa comune e l'unione politica.
- La Conferenza di Messina (giugno 1955) rilancia l'integrazione sul terreno economico; il Rapporto Spaak (1956) pone le basi dei Trattati di Roma.

30 agosto 1954

La lezione della CED

Il fallimento della CED dimostra che l'integrazione politica e militare tocca il nucleo della sovranità e non è ancora matura. Si torna al metodo funzionalista: l'economia diventa il terreno privilegiato dell'integrazione, in attesa di un'unione politica che arriverà solo con Maastricht.

CEE ed Euratom: due Comunità, due modelli

Comunità economica europea

Trattato «quadro» a vocazione generale

- Obiettivo: un mercato comune e il ravvicinamento progressivo delle politiche economiche (art. 2 TCEE).
- Strumenti: unione doganale, quattro libertà di circolazione, politiche comuni (agricoltura, trasporti, concorrenza).
- Trattato-quadro: fissa obiettivi e procedure, rinviando alle istituzioni l'adozione delle norme di dettaglio.
- Istituzioni: Commissione (iniziativa), Consiglio (decisione), Assemblea (consultazione), Corte di giustizia.
- Dopo Maastricht diventa Comunità europea; con Lisbona il TCE diventa il TFUE.

Comunità europea dell'energia atomica

Trattato settoriale e specifico

- Obiettivo: sviluppo rapido delle industrie nucleari a fini esclusivamente pacifici.
- Strumenti: ricerca comune, norme di sicurezza e radioprotezione, approvvigionamento tramite un'Agenzia.
- Trattato-regola, analogo alla CECA: disciplina direttamente e in dettaglio il settore.
- Condivide con la CEE l'Assemblea e la Corte (Convenzione sulle istituzioni comuni del 1957).
- Resta formalmente distinta dall'Unione anche dopo Lisbona ed è tuttora in vigore.

Il mercato comune: gli strumenti della CEE

1 L'unione doganale

Abolizione dei dazi e delle restrizioni quantitative fra gli Stati membri e adozione di una tariffa doganale comune verso i Paesi terzi. Completata il 1° luglio 1968, con diciotto mesi di anticipo sul calendario del Trattato.

2 Le quattro libertà

Libera circolazione di merci, persone, servizi e capitali: il cuore del mercato comune. Sono assistite dal divieto di discriminazione in base alla nazionalità, principio cardine dell'intero sistema.

3 Le politiche comuni

La politica agricola comune (operativa dal 1962) è per decenni la principale voce di bilancio. Accanto a essa la politica dei trasporti e la politica commerciale comune, di competenza della Comunità.

4 La concorrenza

Divieto di intese restrittive e di abusi di posizione dominante, controllo degli aiuti di Stato: regole necessarie per evitare che le barriere pubbliche abbattute siano sostituite da barriere private.

Crisi, compromessi e nuove istituzioni

- Crisi della «sedia vuota» (1965–66): la Francia di de Gaulle diserta il Consiglio per opporsi al voto a maggioranza; il Compromesso di Lussemburgo consolida di fatto l'unanimità.
- Vertice dell'Aia (1969): il trittico «completamento, approfondimento, allargamento» apre alla prima adesione, quella di Regno Unito, Danimarca e Irlanda (1973).
- Risorse proprie (1970) e Trattati di bilancio (1970 e 1975): la Comunità ottiene un'autonomia finanziaria e nasce la Corte dei conti.
- Cooperazione politica europea (Rapporto Davignon, 1970): coordinamento intergovernativo in politica estera, al di fuori dei Trattati.
- Vertice di Parigi (1974): nasce il Consiglio europeo; nel 1979 si tengono le prime elezioni a suffragio universale diretto del Parlamento europeo.

Giugno 1979

La svolta democratica

L'elezione diretta, prevista dall'Atto del 20 settembre 1976, conferisce all'Assemblea una legittimazione autonoma. Da organo prevalentemente consultivo, il Parlamento avvia un percorso che lo porterà, con la codecisione e poi con Lisbona, al rango di colegislatore.

L'Atto unico europeo: il rilancio attraverso il mercato interno

- Premesse: il Progetto Spinelli (1984), il Libro bianco della Commissione Delors (1985) con circa 300 misure e il Consiglio europeo di Milano (1985).
- Obiettivo: realizzare entro il 31 dicembre 1992 uno spazio senza frontiere interne in cui sia assicurata la libera circolazione (art. 8A TCEE).
- Estensione del voto a maggioranza qualificata, in particolare per il ravvicinamento delle legislazioni (art. 100A TCEE).
- Il Parlamento guadagna peso con la procedura di cooperazione e il parere conforme; il Consiglio europeo è menzionato per la prima volta.
- Nuove competenze (ambiente, ricerca, coesione economica e sociale); base per il Tribunale di primo grado (1989); la Cooperazione politica entra nel testo.

1986 → 1987

Perché «unico»?

L'Atto riunisce in un solo testo la modifica dei Trattati comunitari e la codificazione della Cooperazione politica europea, che resta intergovernativa. Firmato nel febbraio 1986, entra in vigore il 1° luglio 1987 e supera nei fatti il Compromesso di Lussemburgo.

Il Trattato di Maastricht: nasce l'Unione europea

- Contesto: la caduta del Muro di Berlino (1989), la riunificazione tedesca (1990) e la fine della guerra fredda impongono un salto politico.
- Istituisce l'Unione europea, che «si fonda sulle Comunità europee» integrate da politiche e forme di cooperazione; la CEE diventa Comunità europea.
- Introduce la cittadinanza dell'Unione e il progetto di Unione economica e monetaria, con la moneta unica.
- Rafforza il Parlamento con la procedura di codecisione; codifica il principio di sussidiarietà; istituisce il Comitato delle regioni e il Mediatore europeo.
- Ratifica travagliata: «no» danese (1992) e deroghe di Edimburgo, «petit oui» francese, sentenza Maastricht del Tribunale costituzionale tedesco (1993).

1992 → 1993

Un'Unione senza personalità

Firmato il 7 febbraio 1992 ed entrato in vigore il 1° novembre 1993, il TUE crea un'Unione priva di personalità giuridica espressa: sono le Comunità a esserne dotate. Il nodo sarà sciolto solo da Lisbona.

Il «tempio» di Maastricht: i tre pilastri

I Le Comunità europee

Comprende CE, CECA ed Euratom. Vi si applica il metodo comunitario: iniziativa della Commissione, voto a maggioranza qualificata in molte materie, ruolo del Parlamento, pieno controllo della Corte di giustizia. Atti tipici: regolamenti, direttive, decisioni.

II Politica estera e di sicurezza comune

La PESC sostituisce la Cooperazione politica europea. Metodo intergovernativo: decisioni all'unanimità, ruolo marginale di Commissione e Parlamento, esclusione della competenza della Corte. Strumenti propri: posizioni comuni e azioni comuni.

III Giustizia e affari interni

Cooperazione in materia di asilo, immigrazione, cooperazione giudiziaria e di polizia. Metodo intergovernativo. Con Amsterdam, visti, asilo e immigrazione passano al primo pilastro e il terzo si riduce alla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale.

L'Unione economica e monetaria: tre fasi verso l'euro

1 Prima fase (1990)

Dal 1° luglio 1990: piena liberalizzazione dei movimenti di capitali e rafforzamento del coordinamento delle politiche economiche. Il percorso segue il Rapporto Delors del 1989.

2 Seconda fase (1994)

Dal 1° gennaio 1994: istituzione dell'Istituto monetario europeo, divieto di finanziamento monetario dei disavanzi, avvio dell'indipendenza delle banche centrali nazionali.

3 Terza fase (1999)

Dal 1° gennaio 1999: tassi di cambio irrevocabilmente fissati e politica monetaria unica affidata alla BCE (istituita nel 1998). Le banconote in euro circolano dal 1° gennaio 2002.

€ I criteri di convergenza

Stabilità dei prezzi, disavanzo pubblico entro il 3% e debito entro il 60% del PIL, stabilità del cambio, convergenza dei tassi a lungo termine. Il Patto di stabilità e crescita (1997) ne assicura il rispetto dopo l'ingresso.

Amsterdam e Nizza: approfondire in vista dell’allargamento

Trattato di Amsterdam

Firmato nel 1997 · in vigore dal 1° maggio 1999

- Crea lo «spazio di libertà, sicurezza e giustizia»: visti, asilo e immigrazione passano al pilastro comunitario.
- Integra l'acquis di Schengen nel quadro dell'Unione.
- Consacra i principi fondanti (oggi valori, art. 2 TUE) e introduce la procedura di sanzione dell'art. 7 TUE.
- Estende la codecisione, introduce le cooperazioni rafforzate e la figura dell'Alto rappresentante per la PESC.
- Rinumera gli articoli dei Trattati e inserisce un titolo sull'occupazione.

Trattato di Nizza

Firmato nel 2001 · in vigore dal 1° febbraio 2003

- Risolve i «residui di Amsterdam»: nuova ponderazione dei voti in Consiglio e composizione della Commissione.
- Ridistribuisce i seggi del Parlamento in vista di un'Unione a 27.
- Riforma il sistema giurisdizionale, rafforzando il Tribunale di primo grado.
- Agevola il ricorso alle cooperazioni rafforzate e estende la maggioranza qualificata.
- Proclamazione solenne della Carta dei diritti fondamentali (7 dicembre 2000), ancora priva di efficacia vincolante.

Da sei a ventisette: gli allargamenti fino al 2007

Dopo le adesioni del 1973 (Regno Unito, Danimarca, Irlanda) e del 1981 (Grecia), le Comunità si estendono verso Sud e verso Nord. Dal 1993 i criteri di Copenaghen fissano le condizioni politiche, economiche e giuridiche per l'adesione.

12

Allargamento a Sud (1986)

Spagna e Portogallo, usciti dalle dittature, consolidano la democrazia attraverso l'integrazione.

15

Allargamento a Nord (1995)

Austria, Finlandia e Svezia: Paesi neutrali, già membri dello Spazio economico europeo.

27

Allargamento a Est (2004–07)

Dieci Paesi nel 2004, Bulgaria e Romania nel 2007: la riunificazione del continente dopo la guerra fredda.

Dal Trattato costituzionale a Lisbona: una ratifica difficile

2001 — **Dichiarazione di Laeken**

Il Consiglio europeo convoca una Convenzione per riformare l'Unione in chiave più democratica, trasparente ed efficiente.

2002–03 — **Convenzione sul futuro dell'Europa**

Presieduta da Valéry Giscard d'Estaing, elabora un progetto di Trattato costituzionale unitario.

2004–05 — **Trattato costituzionale e referendum**

Firmato a Roma il 29 ottobre 2004; respinto dagli elettori francesi e olandesi (maggio–giugno 2005).

2007 — **Mandato e firma di Lisbona**

Il Consiglio europeo di giugno abbandona l'approccio costituzionale; il Trattato è firmato il 13 dicembre.

2008–09 — **Nuovi ostacoli alla ratifica**

«No» irlandese (2008) superato nel 2009; sentenza Lissabon del Tribunale costituzionale tedesco (30 giugno 2009).

2009 — **Entrata in vigore**

Il 1° dicembre 2009, dopo l'ultima ratifica della Repubblica Ceca, il Trattato di Lisbona entra in vigore.

Il Trattato di Lisbona: le principali innovazioni

§ Un'Unione unitaria

L'Unione sostituisce e succede alla Comunità europea (art. 1 TUE), supera i pilastri e acquista personalità giuridica (art. 47 TUE). Due Trattati di pari valore: TUE e TFUE.

§ Diritti fondamentali

La Carta dei diritti ha lo stesso valore giuridico dei Trattati (art. 6, par. 1, TUE); è prevista l'adesione dell'Unione alla CEDU (art. 6, par. 2).

§ Competenze

Riparto esplicito fra competenze esclusive, concorrenti e di sostegno (artt. 2–6 TFUE), sotto il principio di attribuzione (art. 5 TUE).

§ Istituzioni

Il Consiglio europeo e la BCE diventano istituzioni; nascono il Presidente stabile del Consiglio europeo e l'Alto rappresentante, vicepresidente della Commissione.

§ Processo decisionale

La codecisione diventa procedura legislativa ordinaria (art. 294 TFUE); dal 2014 la maggioranza qualificata segue la doppia maggioranza (art. 16 TUE).

§ Democrazia e appartenenza

Ruolo dei Parlamenti nazionali (art. 12 TUE), iniziativa dei cittadini (art. 11 TUE), clausola di recesso (art. 50 TUE).

SINTESI

Le linee di fondo dell'integrazione: 1950–2009

1 Dall'economia alla politica

Dal carbone e acciaio al mercato comune, dal mercato interno alla moneta unica, fino alla cittadinanza, allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia e all'azione esterna: l'estensione delle competenze conferma la logica dello spill-over.

2 Dal metodo intergovernativo a quello comunitario

Le materie nate intergovernative sono progressivamente «comunitarizzate»: da Amsterdam a Lisbona, il metodo comunitario diventa la regola e la PESC l'eccezione.

3 La parlamentarizzazione

L'Assemblea comune, organo di delegati nazionali, diventa un Parlamento eletto (1979) e poi colegislatore in posizione di parità con il Consiglio nella procedura legislativa ordinaria.

4 La costituzionalizzazione

Dall'effetto diretto e dal primato (1963–64) alla Carta vincolante (2009): l'Unione si afferma come comunità di diritto e ordinamento sui generis, distinto dalle organizzazioni internazionali classiche.