# 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.

ORGANIZZAZIONE DEL CORSO

# Ripartizione indicativa

**5h** **Modulo 1**

Storia dell'integrazione ed evoluzione dell'Unione, dai fondamenti ai valori.

**5h** **Modulo 2**

Le istituzioni, gli organi e il processo decisionale dell'Unione.

**5h** **Modulo 3**

Il sistema delle fonti, le competenze e la loro articolazione.

**6h** **Modulo 4**

I principi applicativi e la giurisprudenza fondativa della Corte.

**5h** **Modulo 5**

Il mercato interno, le politiche e la parità di genere.

**4h** **Modulo 6**

Il raccordo con gli ordinamenti nazionali e i controlimiti.

MODULO

1

# Introduzione all'Unione europea

Le tre Comunità e il metodo dell'integrazione
I Trattati di revisione: da Roma a Lisbona
Allargamenti, obiettivi e valori
Cittadinanza e simboli dell'Unione

# Perché nasce l'integrazione europea

- Il progetto europeo nasce dalle macerie della Seconda guerra mondiale, con l'obiettivo di rendere la guerra fra i Paesi europei materialmente impossibile.
- Idea guida del metodo Monnet–Schuman: un'integrazione per tappe (funzionalismo), a partire da settori economici concreti prima che dall'unione politica.
- Il 9 maggio 1950 la Dichiarazione Schuman propone di mettere in comune la produzione di carbone e acciaio: è l'atto di nascita simbolico dell'Europa comunitaria.
- La logica è quella della solidarietà di fatto: legare gli interessi economici degli Stati per costruire progressivamente una comunità di diritto.
- Da subito emerge il tratto distintivo: istituzioni comuni dotate di poteri propri, non semplice cooperazione fra governi.

**9 maggio 1950**

## La Dichiarazione Schuman

«L'Europa non potrà farsi in una sola volta, né sarà costruita tutta insieme; essa sorgerà da realizzazioni concrete che creino anzitutto una solidarietà di fatto.» È il manifesto del metodo funzionalista. Il 9 maggio è oggi la Festa dell'Europa.

# Dalle Comunità all'Unione: le tappe fondamentali

**1951** — **Trattato di Parigi — CECA**

Comunità europea del carbone e dell'acciaio fra sei Stati (Francia, Germania, Italia, Benelux). Prima istituzione sovranazionale con l'Alta Autorità.

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

Nasce il mercato comune e la Comunità economica europea; obiettivo l'unione doganale e le quattro libertà.

**1986** — **Atto unico europeo**

Rilancia l'integrazione: obiettivo del mercato interno entro il 1992 ed estensione del voto a maggioranza qualificata.

**1992** — **Trattato di Maastricht — UE**

Nasce l'Unione europea a tre pilastri, la cittadinanza europea e il progetto di Unione economica e monetaria.

**1997 / 2001** — **Amsterdam e Nizza**

Riforme istituzionali in vista dell'allargamento a Est e rafforzamento dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

**2007** — **Trattato di Lisbona**

In vigore dal 2009: supera i pilastri, dà valore vincolante alla Carta dei diritti e attribuisce all'UE personalità giuridica.

# Le tre Comunità: uno sguardo d'insieme

**1951 — CECA**

Comunità del carbone e dell'acciaio (Trattato di Parigi). Mette in comune i settori bellici per eccellenza sotto un'Alta Autorità sovranazionale. Durata cinquantennale: cessa nel 2002.

**1957 — CEE**

Comunità economica europea (Trattato di Roma). Punta al mercato comune, all'unione doganale e alle quattro libertà: è il nucleo da cui nascerà l'Unione.

**1957 — Euratom**

Comunità europea dell'energia atomica. Coopera per lo sviluppo pacifico dell'energia nucleare. È l'unica delle tre ancora formalmente in vigore.

# La CECA (1951): il modello sovranazionale

- Firmata a Parigi il 18 aprile 1951 ed entrata in vigore nel 1952 fra i sei Paesi fondatori, con una durata di cinquant'anni.
- Nasce dalla Dichiarazione Schuman: mettere in comune carbone e acciaio per rendere la guerra non solo impensabile, ma materialmente impossibile.
- Introduce per la prima volta un'istituzione sovranazionale, l'Alta Autorità, dotata di poteri propri e indipendente dai governi nazionali.
- Accanto all'Alta Autorità operano un Consiglio speciale dei ministri, un'Assemblea comune e una Corte di giustizia: l'embrione dell'attuale architettura istituzionale.
- È bene sottolineare che il carattere sovranazionale — poteri ceduti a un'istituzione comune — distingue da subito le Comunità dalle ordinarie organizzazioni internazionali.

**1951–2002**

## L'Alta Autorità

L'Alta Autorità è l'antenata diretta della Commissione: organo indipendente, incaricato di perseguire l'interesse comune. Alla scadenza del Trattato, nel 2002, le sue competenze sono confluite nella Comunità europea.

# I Trattati di Roma (1957)

- Firmati il 25 marzo 1957, istituiscono la Comunità economica europea (CEE) e la Comunità europea dell'energia atomica (Euratom).
- Obiettivo centrale della CEE: la creazione di un mercato comune fondato sull'unione doganale e sulla libera circolazione di merci, persone, servizi e capitali.
- Introducono un apparato istituzionale destinato a durare: Commissione, Consiglio, Assemblea (poi Parlamento) e Corte di giustizia.
- Affermano il principio di non discriminazione in base alla nazionalità, cardine dell'intero mercato interno.
- È bene sottolineare che la CEE ha un'impostazione prevalentemente economica: l'integrazione politica resta, per ora, un obiettivo di lungo periodo.

1957 → oggi

## Il TFUE discende da Roma

Il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) è l'erede diretto del Trattato CEE di Roma. Molte disposizioni sul mercato interno che studieremo nel Modulo 5 hanno qui la loro radice storica.

# L'apparato istituzionale e il Trattato di fusione (1965)

- Inizialmente ciascuna delle tre Comunità disponeva di proprie istituzioni, con la sola eccezione dell'Assemblea e della Corte, comuni fin dal 1957.
- Il Trattato di fusione (Bruxelles, 1965, in vigore dal 1967) unifica gli esecutivi: un'unica Commissione e un unico Consiglio per le tre Comunità.
- Da allora si parla comunemente di «Comunità europee» al plurale, servite da un quadro istituzionale unico.
- La razionalizzazione istituzionale è il presupposto per l'ulteriore sviluppo dell'integrazione.
- Invero, l'unità istituzionale realizzata nel 1967 anticipa la piena unificazione che sarà consacrata solo con il Trattato di Lisbona.

1965 / 1967

## Un solo quadro istituzionale

La fusione degli esecutivi semplifica il sistema e prepara il terreno alle riforme successive. L'unità istituzionale sarà poi consacrata da Lisbona, con l'Unione dotata di una personalità giuridica unica.

# La crisi della 'sedia vuota' e il Compromesso di Lussemburgo

- Nel 1965 la Francia, contraria al passaggio al voto a maggioranza e al rafforzamento dei poteri comunitari, adotta la politica della «sedia vuota», disertando le riunioni del Consiglio.
- La crisi si chiude nel gennaio 1966 con il Compromesso di Lussemburgo.
- In base al compromesso, quando sono in gioco interessi nazionali molto importanti il Consiglio si sforza di raggiungere soluzioni adottabili all'unanimità.
- L'effetto pratico è un lungo rallentamento del ricorso al voto a maggioranza, con predominio della logica intergovernativa fino agli anni Ottanta.
- Invero, la vicenda mostra la perenne tensione fra metodo sovranazionale e sovranità degli Stati, che attraversa tutta la storia dell'integrazione.

1965–1966

## Sovranazionale contro intergovernativo

Il Compromesso non ha valore giuridico vincolante, ma un enorme peso politico. Segna il momento in cui gli Stati riaffermano il proprio controllo, frenando l'automatismo del voto a maggioranza previsto dai Trattati.

# Metodo comunitario e metodo intergovernativo

## Metodo comunitario

*Logica sovranazionale*

- La Commissione ha il monopolio dell'iniziativa.
- Il Consiglio decide a maggioranza qualificata.
- Il Parlamento europeo co-decide con il Consiglio.
- La Corte di giustizia esercita un controllo pieno.
- Prevale l'interesse comune dell'Unione.

## Metodo intergovernativo

*Cooperazione fra Stati*

- L'iniziativa spetta agli Stati o è condivisa.
- Il Consiglio decide di regola all'unanimità.
- Il Parlamento ha un ruolo marginale.
- Il controllo della Corte è limitato.
- Prevalgono gli interessi nazionali (tipico della PESC).

# L'Atto unico europeo (1986)

- Firmato nel 1986 (in vigore dal 1987), è la prima grande revisione dei Trattati istitutivi.
- Fissa l'obiettivo del completamento del mercato interno entro il 31 dicembre 1992, come spazio senza frontiere interne.
- Estende il voto a maggioranza qualificata a numerose materie legate al mercato interno, superando di fatto la logica del Compromesso di Lussemburgo.
- Introduce la procedura di cooperazione, che accresce il ruolo del Parlamento europeo nel procedimento legislativo.
- Istituzionalizza il Consiglio europeo e la cooperazione politica in materia di politica estera.

1986 / 1987

## Il traguardo del '92'

Dopo la stagnazione degli anni Settanta (la cosiddetta eurosclerosi), l'Atto unico segna il rilancio: l'obiettivo del mercato interno entro il 1992 e il ritorno al voto a maggioranza rimettono in moto il processo che porterà a Maastricht.

# Il Trattato di Maastricht (1992)

- Firmato il 7 febbraio 1992 (in vigore dal 1993), istituisce formalmente l'Unione europea.
- Adotta la celebre struttura a tre pilastri: (1) le Comunità europee; (2) la Politica estera e di sicurezza comune (PESC); (3) la cooperazione in materia di giustizia e affari interni.
- Introduce la cittadinanza dell'Unione, che si aggiunge — senza sostituirla — alla cittadinanza nazionale.
- Avvia l'Unione economica e monetaria (UEM) e pone le basi per la moneta unica, l'euro.
- Sancisce i principi di sussidiarietà e proporzionalità come criteri di esercizio delle competenze, tema che riprenderemo nel Modulo 3.

Tre pilastri

## Da Comunità a Unione

Con Maastricht si passa dalle Comunità (economiche) all'Unione (anche politica). È bene sottolineare che il secondo e il terzo pilastro erano a carattere intergovernativo, con ruolo limitato di Commissione, Parlamento e Corte.

# La struttura a tre pilastri di Maastricht

## I Le Comunità europee

Il pilastro comunitario: mercato interno, politiche economiche e sociali. Metodo comunitario, con pieni poteri di Commissione, Parlamento e Corte.

## II Politica estera e sicurezza

La PESC: azione esterna e sicurezza comune. Metodo intergovernativo, decisioni degli Stati e ruolo ridotto delle istituzioni sovranazionali.

## III Giustizia e affari interni

Cooperazione di polizia e giudiziaria. Anch'essa a carattere intergovernativo; sarà in parte comunitarizzata dal Trattato di Amsterdam.

# Da Amsterdam a Nizza: le riforme per l'allargamento

- Il Trattato di Amsterdam (1997, in vigore dal 1999) integra l'acquis di Schengen, rafforza lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia e introduce un titolo sull'occupazione.
- Amsterdam avvia inoltre la «comunitarizzazione» di parte del terzo pilastro e prevede forme di cooperazione rafforzata fra gruppi di Stati.
- Il Trattato di Nizza (2001, in vigore dal 2003) affronta il nodo istituzionale in vista del grande allargamento a Est.
- Nizza ridefinisce la ponderazione dei voti in Consiglio, la composizione della Commissione e il numero dei seggi del Parlamento.
- Ciò nonostante, le riforme restano parziali: la questione istituzionale sarà ripresa dal fallito Trattato costituzionale e infine da Lisbona.

1997 · 2001

## Preparare l'Europa a 27

Amsterdam e Nizza sono soprattutto Trattati «di manutenzione»: servono ad adattare istituzioni pensate per sei Stati a un'Unione che si prepara ad accoglierne oltre venti.

# Il Trattato di Lisbona (2007)

- Firmato nel 2007 ed entrato in vigore il 1° dicembre 2009 dopo il fallimento del progetto di Trattato costituzionale.
- Supera la struttura a pilastri e conferisce all'Unione una personalità giuridica unica.
- Riorganizza il diritto primario in due Trattati di pari valore: il Trattato sull'Unione europea (TUE) e il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).
- Attribuisce alla Carta dei diritti fondamentali lo stesso valore giuridico dei Trattati (art. 6 TUE).
- Rafforza il ruolo del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali e introduce figure nuove, come il Presidente stabile del Consiglio europeo e l'Alto rappresentante.

TUE + TFUE

## L'assetto vigente

È il testo su cui lavoreremo per tutto il corso. Regola aurea di lettura: il TUE contiene i principi e l'architettura istituzionale; il TFUE disciplina competenze, politiche e procedure. Ogni volta che citiamo un articolo, chiediamoci: TUE o TFUE?

# Dal Trattato costituzionale a Lisbona

- Nel 2004 gli Stati firmano il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, con l'ambizione di sostituire i Trattati esistenti con un testo unico.
- Il progetto naufraga dopo l'esito negativo dei referendum in Francia e nei Paesi Bassi nel 2005.
- Il Trattato di Lisbona recupera gran parte dei contenuti del progetto costituzionale, ma ne abbandona il linguaggio e i simboli «statuali».
- Scompaiono termini come «Costituzione» e «legge europea» e i riferimenti a bandiera e inno nel testo dei Trattati.
- Sembrerebbe un mero ripiegamento formale, ma la sostanza delle riforme — personalità giuridica, superamento dei pilastri, Carta vincolante — viene in gran parte conservata.

**2004 → 2009**

## Cambia il nome, resta la sostanza

Lisbona è spesso descritto come il Trattato costituzionale «senza le insegne della statualità». Rinuncia al simbolismo costituzionale per superare le resistenze nazionali, ma ne salva l'impianto riformatore.

# Un'Unione che si amplia: gli allargamenti

Dai sei Paesi fondatori l'Unione è cresciuta per ondate successive, in un processo in cui «approfondimento» (nuove competenze) e «ampliamento» (nuovi Stati) hanno proceduto in parallelo.

**6**

### Fondatori (1957)

Francia, Germania, Italia, Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo.

**28**

### Massimo storico

Raggiunto nel 2013 con la Croazia, dopo le adesioni del 1973, 1981, 1986, 1995, 2004 e 2007.

**27**

### Oggi

Dopo il recesso del Regno Unito (Brexit, 2020), primo caso di applicazione dell'art. 50 TUE.

# I valori dell'Unione — art. 2 TUE

## Dignità e libertà

Rispetto della dignità umana e delle libertà fondamentali come premessa di ogni azione dell'Unione.

## Democrazia e Stato di diritto

Governo rappresentativo, separazione dei poteri e soggezione dei pubblici poteri alla legge e al controllo giurisdizionale.

## Uguaglianza e diritti umani

Uguaglianza dei cittadini e rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze.

## Pluralismo e tolleranza

Valori comuni agli Stati membri in una società fondata sul pluralismo e sulla non discriminazione.

## Giustizia e solidarietà

La solidarietà fra i Paesi e fra le generazioni come principio strutturale dell'Unione.

## Parità fra donne e uomini

La parità di genere fra i valori fondanti; l'art. 7 TUE prevede sanzioni per le violazioni gravi e persistenti.

# Gli obiettivi dell'Unione — art. 3 TUE

- Promuovere la pace, i propri valori e il benessere dei suoi popoli.
- Offrire ai cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne.
- Instaurare un mercato interno e adoperarsi per lo sviluppo sostenibile, fondato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi.
- Promuovere un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, la piena occupazione e il progresso sociale.
- Combattere l'esclusione sociale e le discriminazioni; promuovere la giustizia, la parità fra donne e uomini e la solidarietà fra le generazioni.
- Istituire un'Unione economica e monetaria la cui moneta è l'euro; affermare i propri valori nelle relazioni con il resto del mondo.

Art. 3 TUE

## Obiettivi ≠ competenze

Attenzione a una distinzione che torna sempre: gli obiettivi indicano i fini dell'Unione, ma non le attribuiscono di per sé il potere di agire. Il fondamento giuridico di ogni atto va cercato nelle norme sulle competenze (art. 2–6 TFUE), come vedremo nel Modulo 3.

# La cittadinanza e i simboli dell'Unione

- La cittadinanza dell'Unione (art. 20 TFUE) spetta a chiunque possieda la cittadinanza di uno Stato membro e si aggiunge a quella nazionale senza sostituirla.
- Essa attribuisce, fra l'altro, il diritto di circolare e soggiornare liberamente, di votare e candidarsi alle elezioni europee e comunali nello Stato di residenza.
- Comprende inoltre la tutela diplomatica presso i Paesi terzi, il diritto di petizione al Parlamento e il ricorso al Mediatore europeo.
- L'iniziativa dei cittadini europei consente a un milione di firmatari di invitare la Commissione a presentare una proposta.
- I simboli — la bandiera con le dodici stelle, l'inno, il motto «Uniti nella diversità», l'euro e la Festa dell'Europa — accompagnano l'identità comune, pur non essendo formalizzati nei Trattati.

**Art. 20 TFUE**

## Uno status che si aggiunge

La Corte ha definito la cittadinanza dell'Unione lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri. Non crea un «popolo europeo» che sostituisce le cittadinanze nazionali, ma vi si affianca, arricchendole di diritti nuovi.

MODULO

2

# La struttura istituzionale dell'Unione

Le sette istituzioni ed equilibrio istituzionale
Parlamento europeo,
Consiglio europeo,
Consiglio.
Commissione e Corte di giustizia
Organi consultivi, BCE e processo decisionale

# Il quadro istituzionale — art. 13 TUE

Il Trattato riconosce sette istituzioni. Ciascuna rappresenta un diverso interesse e opera nei limiti delle attribuzioni conferite dai Trattati, in leale cooperazione con le altre.

**7**

### Istituzioni

Parlamento, Consiglio europeo, Consiglio, Commissione, CGUE, BCE, Corte dei conti.

**3**

### Interessi rappresentati

Cittadini (Parlamento), Stati (Consiglio europeo e Consiglio), interesse generale dell'Unione (Commissione).

**1**

### Principio-guida

Equilibrio istituzionale: nessuna istituzione può invadere le competenze delle altre.

# Equilibrio istituzionale e leale cooperazione

- L'Unione non conosce una rigida separazione dei poteri sul modello statale, ma un principio di equilibrio istituzionale.
- Ciascuna istituzione agisce nei limiti delle attribuzioni conferite dai Trattati e non può invadere le competenze delle altre.
- Le istituzioni attuano fra loro una leale cooperazione (art. 13, par. 2, TUE), collaborando al buon funzionamento del sistema.
- L'equilibrio è presidiato dalla Corte di giustizia, che annulla gli atti adottati in violazione delle competenze o delle procedure.
- In primo luogo il potere legislativo è condiviso fra Parlamento e Consiglio; in secondo luogo l'esecuzione spetta a Commissione e Stati; in terzo luogo il controllo è affidato alla Corte.

**Art. 13 TUE**

## Non separazione, ma equilibrio

La formula dell'equilibrio istituzionale sostituisce la separazione dei poteri: i poteri non sono nettamente distinti fra organi diversi, ma distribuiti e bilanciati, con la Corte a garanzia del rispetto reciproco delle competenze.

# Il Parlamento europeo — art. 14 TUE

- È l'unica istituzione eletta a suffragio universale diretto dai cittadini dell'Unione, ogni cinque anni.
- Il numero dei seggi è ripartito in modo degressivamente proporzionale: gli Stati più popolosi hanno più seggi, ma i più piccoli sono sovrarappresentati rispetto alla popolazione.
- Esercita, congiuntamente al Consiglio, la funzione legislativa e la funzione di bilancio.
- Svolge funzioni di controllo politico: approva la Commissione, può votare una mozione di censura e istituire commissioni d'inchiesta.
- Elegge il Presidente della Commissione su proposta del Consiglio europeo, tenuto conto dell'esito delle elezioni europee.

Art. 14 TUE

## Da assemblea consultiva a co-legislatore

Invero, il Parlamento è l'istituzione che più si è rafforzata nel tempo: da semplice assemblea con poteri consultivi è divenuto, con la procedura legislativa ordinaria, co-legislatore paritario del Consiglio. È la principale risposta al cosiddetto deficit democratico.

# Il Parlamento: composizione e organizzazione

## 720 I deputati

Eletti a suffragio diretto per cinque anni; non più di 750 seggi oltre al Presidente (art. 14 TUE). La ripartizione è degressivamente proporzionale fra gli Stati.

## I gruppi politici

I deputati si organizzano per affinità politica in gruppi transnazionali, non per nazionalità: è il segno della dimensione europea del voto.

## Le commissioni

Il lavoro preparatorio si svolge nelle commissioni permanenti specializzate per materia, che esaminano le proposte prima del voto in plenaria.

## Le sedi

Le sedute plenarie si tengono a Strasburgo; le commissioni a Bruxelles; il Segretariato generale ha sede a Lussemburgo.

# Il ruolo dei Parlamenti nazionali

- Il Trattato di Lisbona ha valorizzato i Parlamenti nazionali come attori del sistema dell'Unione (art. 12 TUE).
- Essi contribuiscono al buon funzionamento dell'Unione ricevendo i progetti di atti legislativi e vigilando sul rispetto del principio di sussidiarietà.
- Attraverso il meccanismo di allerta precoce possono emettere pareri motivati: il «cartellino giallo» obbliga a riesaminare la proposta, l'«arancione» può condurre al suo abbandono.
- Partecipano alla valutazione delle politiche dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia e alle procedure di revisione dei Trattati.
- Invero, il loro coinvolgimento risponde all'esigenza di rafforzare la legittimazione democratica dell'Unione.

Art. 12 TUE

## I 'guardiani' della sussidiarietà

I Parlamenti nazionali affiancano il Parlamento europeo nella legittimazione democratica: al primo spetta la voce dei cittadini dell'Unione, ai secondi il controllo che l'Unione non ecceda le proprie competenze.

# Consiglio europeo e Consiglio: non confonderli

## Consiglio europeo

*Art. 15 TUE*

- Riunisce i Capi di Stato o di governo degli Stati membri.
- Ha un Presidente stabile, eletto per due anni e mezzo.
- Definisce gli orientamenti e le priorità politiche generali dell'Unione.
- Dà l'impulso politico: non esercita funzioni legislative.
- Decide per lo più per consenso.

## Consiglio dell'Unione

*Art. 16 TUE*

- Riunisce un ministro per ciascuno Stato, competente per la materia trattata.
- Presidenza a rotazione semestrale fra gli Stati membri.
- Esercita, con il Parlamento, funzione legislativa e di bilancio.
- Vota a maggioranza qualificata (di regola) o all'unanimità.
- È la voce degli interessi nazionali nel processo normativo.

# Il voto in Consiglio: la maggioranza qualificata

Dal 2014 la maggioranza qualificata segue il sistema della doppia maggioranza: un atto è approvato quando raccoglie insieme un numero sufficiente di Stati e una quota adeguata di popolazione.

**55%**

### Degli Stati

Almeno il 55% degli Stati membri, ossia un minimo di quindici, deve votare a favore.

**65%**

### Della popolazione

Gli Stati favorevoli devono rappresentare almeno il 65% della popolazione dell'Unione.

**4**

### Minoranza di blocco

Per bloccare una decisione occorrono almeno quattro Stati; diversamente la maggioranza si considera raggiunta.

# Le figure di vertice dell'Unione

CE

## Presidente del Consiglio europeo

Eletto dal Consiglio europeo per due anni e mezzo, rinnovabili una volta. Presiede e anima i lavori, assicura la continuità e rappresenta l'Unione nella PESC al suo livello.

AR

## Alto rappresentante

Guida la politica estera e di sicurezza comune, presiede il Consiglio Affari esteri ed è vicepresidente della Commissione. Si avvale del Servizio europeo per l'azione esterna.

PC

## Presidente della Commissione

Definisce gli orientamenti politici del collegio, ne organizza il lavoro e ne rappresenta l'indirizzo davanti al Parlamento europeo.

# La Commissione europea — art. 17 TUE

- Rappresenta l'interesse generale dell'Unione ed esercita le sue funzioni in piena indipendenza dai governi nazionali.
- Detiene, di regola, il monopolio dell'iniziativa legislativa: gli atti legislativi dell'Unione sono adottati su sua proposta.
- È la guardiana dei Trattati: vigila sull'applicazione del diritto UE e può avviare la procedura d'infrazione contro gli Stati inadempienti (art. 258 TFUE).
- Dà esecuzione al bilancio, gestisce i programmi e adotta atti di esecuzione e atti delegati.
- Rappresenta l'Unione sulla scena internazionale, salvo la politica estera e di sicurezza comune.

Art. 17 TUE

## Il motore dell'integrazione

La Commissione è spesso definita il «motore» dell'Unione: propone, esegue e controlla. È bene sottolineare che l'iniziativa legislativa quasi esclusiva le conferisce un ruolo di orientamento politico rilevantissimo.

# La Commissione: nomina, mandato e responsabilità

- Il Consiglio europeo propone al Parlamento un candidato alla presidenza, tenendo conto dell'esito delle elezioni europee.
- Il candidato è eletto dal Parlamento a maggioranza dei membri; in caso contrario il Consiglio europeo propone un nuovo nome.
- Il collegio dei Commissari, uno per Stato membro, è nominato per cinque anni ed è soggetto a un voto di approvazione collettiva del Parlamento.
- La Commissione è collegialmente responsabile davanti al Parlamento, che può costringerla alle dimissioni con una mozione di censura approvata a maggioranza dei due terzi.
- È bene sottolineare che i Commissari agiscono in piena indipendenza e non sollecitano né accettano istruzioni dai governi nazionali.

Art. 17 TUE

## Legittimata dal Parlamento

Il legame fra elezioni europee e scelta del Presidente rafforza la legittimazione democratica dell'esecutivo dell'Unione. La responsabilità collegiale davanti al Parlamento è il contrappeso a poteri tanto ampi.

# La Corte di giustizia dell'UE — art. 19 TUE

- Assicura il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei Trattati.
- Si articola in due organi: la Corte di giustizia (un giudice per Stato membro) e il Tribunale.
- Interpreta il diritto UE in via pregiudiziale su rinvio dei giudici nazionali (art. 267 TFUE): è lo strumento che garantisce l'uniformità del diritto.
- Giudica i ricorsi per inadempimento contro gli Stati e i ricorsi di annullamento contro gli atti delle istituzioni.
- La sua giurisprudenza ha creato principi cardine dell'ordinamento: effetto diretto, primato, responsabilità dello Stato.

**Art. 19 TUE · 267 TFUE**

## Il giudice che ha 'costituzionalizzato' i Trattati

Molti dei principi che studieremo nel Modulo 4 non sono scritti nei Trattati: sono frutto della giurisprudenza creativa della Corte. Per questo si parla di un ruolo quasi costituzionale della CGUE. Ci torneremo con Van Gend en Loos e Costa c. ENEL.

# Le vie di ricorso davanti alla Corte

## 258 Inadempimento

La Commissione (o uno Stato) agisce contro lo Stato che viola il diritto UE; in caso di mancata esecuzione seguono sanzioni pecuniarie (art. 260).

## 263 Annullamento

Controllo di legittimità sugli atti delle istituzioni; l'atto viziato è annullato per incompetenza, violazione delle forme o dei Trattati, o sviamento di potere.

## 265 Carenza

Sanziona l'illegittima inerzia di un'istituzione che ometta di adottare un atto dovuto.

## 267 Rinvio pregiudiziale

Il giudice nazionale interroga la Corte sull'interpretazione o la validità del diritto dell'Unione: garantisce l'uniformità.

## 340 Responsabilità

Ricorso per il risarcimento dei danni causati dalle istituzioni o dagli agenti dell'Unione (responsabilità extracontrattuale).

# Le altre istituzioni e gli organi consultivi

## 1 Banca centrale europea

Istituzione dal 2009. Conduce la politica monetaria dell'area euro in piena indipendenza; obiettivo primario la stabilità dei prezzi. Con le banche centrali nazionali forma il SEBC.

## 2 Corte dei conti

Controlla la legittimità e la regolarità delle entrate e delle spese dell'Unione e la sana gestione finanziaria. È la 'coscienza finanziaria' dell'UE.

## 3 Comitato economico e sociale (CESE)

Organo consultivo che rappresenta la società civile organizzata: datori di lavoro, lavoratori e altri interessi. Esprime pareri sugli atti.

## 4 Comitato delle Regioni (CdR)

Organo consultivo che dà voce agli enti regionali e locali, a tutela del principio di sussidiarietà e della dimensione territoriale delle politiche.

# La BCE e la governance economica

- La Banca centrale europea conduce la politica monetaria dell'area dell'euro, competenza esclusiva dell'Unione per gli Stati che hanno adottato la moneta unica.
- Il suo obiettivo primario è il mantenimento della stabilità dei prezzi (art. 127 TFUE).
- La BCE opera in piena indipendenza: non può sollecitare né accettare istruzioni dalle istituzioni dell'Unione o dai governi (art. 130 TFUE).
- Con le banche centrali nazionali forma il Sistema europeo di banche centrali (SEBC); insieme a quelle dell'area euro costituisce l'Eurosistema.
- Ciò nonostante, la politica economica e di bilancio resta in capo agli Stati, benché coordinata e sottoposta a regole comuni.

Art. 127–130

## Indipendenza e stabilità

L'indipendenza della BCE è la più marcata fra le istituzioni: risponde all'idea che la politica monetaria vada sottratta al ciclo politico. Il suo obiettivo cardine è la stabilità dei prezzi, traguardo tecnico prima che politico.

# La procedura legislativa ordinaria — art. 294 TFUE

È la procedura-tipo per l'adozione degli atti legislativi: la Commissione propone, Parlamento e Consiglio decidono insieme, in condizione di parità. Si articola in successive letture.

## 1ª

### Prima lettura

Sulla proposta della Commissione, PE e Consiglio adottano ciascuno la propria posizione; se concordano, l'atto è adottato.

## 2ª

### Seconda lettura

Se restano divergenze, ciascuna istituzione riesamina la posizione dell'altra entro termini definiti.



### Conciliazione

In caso di persistente disaccordo, un comitato di conciliazione cerca un testo comune, poi confermato in terza lettura.

# Procedura ordinaria e procedure speciali

## Procedura ordinaria

*La regola*

- Proposta della Commissione.
- Parlamento e Consiglio co-legislatori paritari.
- Il Consiglio delibera a maggioranza qualificata.
- Successive letture ed eventuale conciliazione.
- Copre la gran parte delle materie.

## Procedure speciali

*L'eccezione*

- Adottate solo nei casi previsti dai Trattati.
- Di regola decide il Consiglio, con parere o approvazione del PE.
- Spesso richiedono l'unanimità del Consiglio.
- Ricorrono in materie sensibili (fiscalità, PESC).
- Riflettono la volontà degli Stati di mantenere il controllo.

MODULO

3

# Le fonti del diritto dell'Unione

Diritto primario, Carta e accordi internazionali
Diritto derivato: regolamenti, direttive, decisioni
Atti delegati, di esecuzione e soft law
Le competenze dell'Unione e la giurisprudenza

# Il sistema delle fonti: una gerarchia

Le fonti del diritto dell'Unione si dispongono in una struttura ordinata. Al vertice il diritto primario, cui il diritto derivato deve conformarsi; la giurisprudenza della Corte attraversa e vincola l'intero sistema.

## I

### Diritto primario

Trattati (TUE e TFUE), Carta dei diritti fondamentali, principi generali del diritto UE.

## II

### Accordi internazionali

Gli accordi conclusi dall'Unione con Paesi terzi e organizzazioni internazionali: sovraordinati al diritto derivato.

## III

### Diritto derivato

Gli atti adottati dalle istituzioni: regolamenti, direttive, decisioni, raccomandazioni e pareri (art. 288 TFUE).

# TUE e TFUE: la struttura del diritto primario

- Il diritto primario si compone di due Trattati di pari valore: il TUE, con i principi e l'architettura istituzionale, e il TFUE, con competenze, politiche e procedure.
- Il TUE si articola in pochi titoli dedicati ai valori, ai principi democratici, alle istituzioni e all'azione esterna; il TFUE è assai più ampio e dettagliato.
- Ai Trattati sono allegati Protocolli e Allegati, che ne fanno parte integrante e ne condividono il valore giuridico.
- Le Dichiarazioni allegate all'atto finale hanno invece funzione interpretativa e non sono di per sé vincolanti.
- La Carta dei diritti fondamentali ha lo stesso valore dei Trattati (art. 6 TUE), pur restando un testo distinto e non incorporato in essi.

TUE + TFUE

## Come leggere un articolo

Regola pratica: davanti a ogni disposizione chiedersi anzitutto se appartiene al TUE (principi e istituzioni) o al TFUE (competenze e politiche). Protocolli e Allegati valgono quanto il testo; le Dichiarazioni no.

# I Trattati e i principi generali

- I Trattati (TUE e TFUE) hanno pari valore giuridico e costituiscono il diritto primario: la 'carta costituzionale' dell'Unione.
- La Carta dei diritti fondamentali dell'UE, dal Trattato di Lisbona, ha lo stesso valore dei Trattati (art. 6 TUE).
- I principi generali del diritto sono elaborati dalla Corte e comprendono, fra gli altri, certezza del diritto, legittimo affidamento, proporzionalità e tutela dei diritti fondamentali.
- I diritti fondamentali garantiti dalla CEDU e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali.
- Invero, i principi generali svolgono una duplice funzione: parametro di validità degli atti e criterio di interpretazione dell'intero diritto derivato.

Art. 6 TUE

## Tre fonti dei diritti fondamentali

Nel sistema UE i diritti fondamentali si ricavano da tre fonti: (i) la Carta di Nizza, oggi vincolante; (ii) la CEDU, cui l'Unione dovrebbe aderire; (iii) le tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, come principi generali.

# I diritti fondamentali come fonte del diritto UE

## 1 La Carta di Nizza

Dal 2009 ha lo stesso valore dei Trattati. Vincola le istituzioni e gli Stati, ma questi ultimi solo quando attuano il diritto dell'Unione (art. 51 della Carta).

## 2 La CEDU

I diritti garantiti dalla Convenzione europea rilevano come principi generali. L'adesione dell'Unione, prevista dai Trattati, non si è ancora perfezionata.

## 3 I principi generali

Le tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri sono fonte di diritti fondamentali elaborati dalla giurisprudenza della Corte.

# Gli accordi internazionali dell'Unione

- L'Unione, dotata di personalità giuridica, può concludere accordi con Paesi terzi e organizzazioni internazionali nei settori di sua competenza (art. 216 TFUE).
- La procedura di conclusione è disciplinata dall'art. 218 TFUE: il Consiglio autorizza e conclude, con l'approvazione o la consultazione del Parlamento a seconda della materia.
- Prima della conclusione, la Corte può essere chiamata a verificare la compatibilità dell'accordo con i Trattati (parere ex art. 218, par. 11).
- Gli accordi conclusi vincolano le istituzioni e gli Stati membri e si collocano, nella gerarchia, fra il diritto primario e quello derivato.
- Le loro disposizioni possono produrre effetto diretto se chiare, precise e incondizionate, secondo una valutazione caso per caso operata dalla Corte.

Art. 216–218

## Fra primario e derivato

Gli accordi internazionali stanno un gradino sotto i Trattati e uno sopra il diritto derivato: un atto derivato contrario a un accordo vincolante è invalido. Non tutti gli accordi, però, sono direttamente invocabili dai singoli.

# Gli atti giuridici dell'Unione — art. 288 TFUE

### R Regolamento

Portata generale, obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno Stato membro. Non richiede recepimento.

### D Direttiva

Vincola lo Stato quanto al risultato da raggiungere, lasciando ai singoli la scelta di forma e mezzi. Richiede recepimento entro un termine.

### De Decisione

Obbligatoria in tutti i suoi elementi; se designa i destinatari, è obbligatoria soltanto nei loro confronti.

### ↦ Raccomandazione

Invita i destinatari a tenere un certo comportamento, ma non è vincolante: appartiene al soft law dell'Unione.

### ? Parere

Esprime una valutazione o un orientamento dell'istituzione; anch'esso privo di effetti giuridici vincolanti.

### § Atti atipici

Comunicazioni, libri bianchi e verdi, conclusioni: non previsti dall'art. 288 ma rilevanti nella prassi.

# Atti legislativi e atti non legislativi

## Atti legislativi

*Art. 289 TFUE*

- Adottati mediante procedura legislativa, ordinaria o speciale.
- Espressione della funzione legislativa di Parlamento e Consiglio.
- Sottoposti al controllo di sussidiarietà dei Parlamenti nazionali.
- Possono assumere la forma di regolamento, direttiva o decisione.

## Atti non legislativi

*Art. 290–291 TFUE*

- Atti delegati, che integrano o modificano elementi non essenziali.
- Atti di esecuzione, che assicurano un'attuazione uniforme.
- Atti adottati direttamente in base ai Trattati.
- Adottati per lo più dalla Commissione o dal Consiglio.

# Regolamento e direttiva a confronto

## Regolamento

*Uniformità immediata*

- Portata generale: si rivolge a una cerchia indeterminata di soggetti.
- Obbligatorio in tutti i suoi elementi.
- Direttamente applicabile senza atti nazionali di recepimento.
- Produce gli stessi effetti in tutti gli Stati membri.
- Strumento dell'uniformazione del diritto.

## Direttiva

*Armonizzazione flessibile*

- Si rivolge agli Stati membri (uno, alcuni o tutti).
- Vincola quanto al risultato, non quanto ai mezzi.
- Richiede un atto nazionale di recepimento entro un termine.
- Lascia agli Stati un margine di adattamento.
- Strumento dell'armonizzazione delle legislazioni.

# Decisioni, atti atipici e soft law

- La decisione è obbligatoria in tutti i suoi elementi; quando designa dei destinatari, vincola soltanto costoro (art. 288 TFUE).
- È lo strumento tipico dell'attività amministrativa dell'Unione, ad esempio in materia di concorrenza e aiuti di Stato.
- Raccomandazioni e pareri non sono vincolanti, ma orientano i comportamenti e appartengono al cosiddetto soft law.
- Accanto agli atti tipici la prassi conosce atti atipici — comunicazioni, libri bianchi e verdi, conclusioni, linee guida — privi di forza vincolante ma spesso assai influenti.
- Ciò nonostante, la Corte ha precisato che anche gli atti non vincolanti possono produrre effetti giuridici indiretti e vanno presi in considerazione dai giudici nazionali.

**Soft law**

## Non vincolante ≠ irrilevante

Il soft law è uno strumento sempre più diffuso: privo di obbligatorietà, orienta però la condotta di Stati e imprese e influenza l'interpretazione. La distinzione fra hard law e soft law è dunque graduale più che netta.

# Atti delegati e atti di esecuzione — art. 290–291 TFUE

- Gli atti delegati (art. 290 TFUE) sono adottati dalla Commissione su delega del legislatore per integrare o modificare elementi non essenziali di un atto legislativo.
- Gli elementi essenziali di una materia restano riservati all'atto legislativo e non possono essere delegati.
- Parlamento e Consiglio conservano un controllo sull'atto delegato: possono revocare la delega o opporsi all'entrata in vigore.
- Gli atti di esecuzione (art. 291 TFUE) servono a garantire condizioni uniformi di attuazione degli atti dell'Unione, quando l'esecuzione non è lasciata agli Stati.
- L'esecuzione compete in via di principio agli Stati membri; solo quando serve uniformità interviene la Commissione, sotto il controllo dei comitati (comitatologia).

Art. 290–291

## Delega ≠ esecuzione

Distinzione sottile ma chiesta spesso: l'atto delegato integra/modifica la disciplina (funzione quasi-normativa); l'atto di esecuzione la applica in modo uniforme (funzione esecutiva). Nel dubbio, chiedersi: si sta completando la regola o la si sta soltanto attuando?

# La base giuridica e la clausola di flessibilità

- Ogni atto dell'Unione deve fondarsi su una precisa base giuridica contenuta nei Trattati: è un corollario del principio di attribuzione.
- La scelta della base giuridica non è libera: determina la procedura da seguire e i poteri delle istituzioni, e per questo è spesso oggetto di contenzioso.
- Quando un'azione appare necessaria per realizzare un obiettivo dei Trattati che non hanno previsto i poteri corrispondenti, può soccorrere la clausola di flessibilità (art. 352 TFUE).
- Il ricorso all'art. 352 richiede l'unanimità del Consiglio e l'approvazione del Parlamento, e non può servire a eludere i limiti posti dai Trattati.
- Invero, la clausola di flessibilità è uno strumento eccezionale, interpretato in modo restrittivo per non alterare l'equilibrio delle competenze.

**Art. 352 TFUE**

## Flessibilità entro limiti

La clausola di flessibilità permette all'Unione di agire oltre le competenze espresse, ma solo per obiettivi già fissati dai Trattati e con procedura aggravata. Non è una competenza generale: resta un'eccezione governata dal principio di attribuzione.

# La gerarchia degli atti e il controllo di validità

- Il diritto derivato deve conformarsi al diritto primario e agli accordi internazionali vincolanti: la violazione ne determina l'invalidità.
- Gli atti delegati e di esecuzione sono subordinati all'atto legislativo che li autorizza e non possono contraddirlo.
- La validità di un atto può essere contestata con il ricorso di annullamento (art. 263 TFUE) o attraverso il rinvio pregiudiziale di validità (art. 267 TFUE).
- I giudici nazionali possono constatare la validità di un atto, ma non dichiararlo invalido: devono rinviare la questione alla Corte (giurisprudenza Foto-Frost).
- È bene sottolineare che il sistema mira a garantire l'uniformità: solo la Corte di giustizia può privare di effetti un atto dell'Unione.

Art. 263 · 267

## Solo la Corte può invalidare

Principio-cardine: il monopolio della Corte sul giudizio di invalidità degli atti dell'Unione (Foto-Frost). Serve a evitare che lo stesso atto valga in uno Stato e non in un altro, a tutela dell'uniformità del diritto UE.

# Le competenze dell'Unione — art. 2–6 TFUE

L'Unione agisce nei limiti delle competenze che gli Stati le hanno attribuito (principio di attribuzione, art. 5 TUE). Le competenze si distinguono per la loro natura e per gli effetti sul potere degli Stati.

## Es

### Esclusive · art. 3

Solo l'Unione legifera (unione doganale, concorrenza per il mercato interno, politica monetaria dell'euro, politica commerciale comune).

## Co

### Concorrenti · art. 4

Unione e Stati possono legiferare; gli Stati agiscono nella misura in cui l'Unione non ha esercitato la propria competenza.

## So

### Di sostegno · art. 6

L'Unione sostiene, coordina o completa l'azione degli Stati (salute, cultura, turismo, istruzione), senza sostituirsi ad essa.

# L'esercizio delle competenze concorrenti

- Nelle competenze concorrenti Unione e Stati possono legiferare, ma gli Stati esercitano la propria competenza nella misura in cui l'Unione non ha esercitato la sua.
- Quando l'Unione interviene, gli Stati perdono la corrispondente potestà normativa: è il fenomeno della preemption (occupazione del campo).
- Se l'Unione cessa di esercitare la competenza, gli Stati riacquistano la facoltà di legiferare.
- Alcune competenze sono parallele: nella ricerca, nella cooperazione allo sviluppo e nell'aiuto umanitario l'azione dell'Unione non impedisce quella degli Stati.
- Un Protocollo allegato ai Trattati precisa che la preemption riguarda soltanto gli elementi effettivamente disciplinati dall'atto dell'Unione, non l'intero settore.

**Art. 2, par. 2**

## Occupare il campo

La preemption spiega la natura «dinamica» del riparto: la stessa materia può passare, di fatto, dagli Stati all'Unione via via che questa legifera. Ma l'occupazione è limitata a quanto l'atto disciplina davvero.

# Attribuzione, sussidiarietà, proporzionalità — art. 5 TUE

- Principio di attribuzione: l'Unione agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono state conferite dai Trattati per realizzarne gli obiettivi.
- Principio di sussidiarietà: nei settori di competenza non esclusiva, l'Unione interviene soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi non possano essere sufficientemente raggiunti dagli Stati.
- Principio di proporzionalità: il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione non vanno al di là di quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi.
- I Parlamenti nazionali vigilano sul rispetto della sussidiarietà attraverso un meccanismo di allerta precoce (cartellini giallo e arancione).
- Ciò nonostante, l'esercizio concreto di questi principi resta ampiamente rimesso alla valutazione politica delle istituzioni, con un controllo giurisdizionale prudente.

Art. 5 TUE

## Tre domande in sequenza

In primo luogo: l'Unione ha la competenza? (attribuzione). In secondo luogo: è meglio che agisca l'Unione o gli Stati? (sussidiarietà). In terzo luogo: l'azione scelta è la meno invasiva possibile? (proporzionalità).

# La giurisprudenza della Corte come fonte

- L'art. 288 TFUE non annovera la giurisprudenza fra le fonti, ma la Corte svolge un ruolo determinante nella formazione del diritto dell'Unione.
- Interpretando i Trattati e il diritto derivato, la Corte ne precisa la portata e colma le lacune, con pronunce che vincolano tutti i giudici nazionali.
- Molti principi fondamentali — effetto diretto, primato, responsabilità dello Stato, tutela dei diritti fondamentali — sono di origine esclusivamente giurisprudenziale.
- Le sentenze rese in via pregiudiziale sull'interpretazione hanno un'efficacia che va oltre il singolo giudizio, orientando l'applicazione uniforme del diritto.
- Sembrerebbe un ruolo quasi «creativo»: in effetti la Corte ha contribuito a costituzionalizzare i Trattati, pur muovendosi formalmente entro la funzione interpretativa.

**Art. 19 TUE**

## Una fonte 'non scritta'

Anche se i Trattati non la elencano, la giurisprudenza è a tutti gli effetti una fonte del diritto vivente dell'Unione.
Comprendere il diritto UE significa, in larga misura, comprendere l'opera interpretativa della Corte.

MODULO

4

# L'applicazione del diritto dell'Unione

Il primato del diritto UE
L'effetto diretto
La responsabilità dello Stato
Il rinvio pregiudiziale

# Come vive il diritto UE negli ordinamenti nazionali

- I Trattati non contengono una clausola espressa di primato né disciplinano compiutamente l'efficacia interna del diritto UE.
- Sono stati la Corte di giustizia e i giudici nazionali a costruire, caso dopo caso, l'architettura dei rapporti fra i due ordinamenti.
- Due principi si intrecciano: l'effetto diretto (il diritto UE crea diritti invocabili dai singoli) e il primato (in caso di conflitto, prevale la norma UE).
- A questi si aggiunge la responsabilità dello Stato per i danni causati ai singoli dalla violazione del diritto dell'Unione.
- Il meccanismo di raccordo è il rinvio pregiudiziale (art. 267 TFUE), che garantisce l'interpretazione uniforme in tutta l'Unione.

Diritto vivente

## Un ordinamento costruito dai giudici

Sembrerebbe paradossale, ma i pilastri dell'ordinamento UE non stanno tanto nel testo dei Trattati quanto nelle sentenze della Corte degli anni Sessanta. Comprendere questi casi significa comprendere l'Unione come ordinamento giuridico.

# L'effetto diretto: Van Gend en Loos

## Van Gend en Loos c. Amministrazione olandese delle imposte

*CGCE, sentenza 5 febbraio 1963, causa 26/62*

### I FATTI

Un'impresa di trasporti contestava un dazio doganale applicato dai Paesi Bassi, ritenendolo contrario al divieto di nuovi dazi previsto dal Trattato CEE. Poteva un privato invocare direttamente quella norma davanti al giudice nazionale?

### LA QUESTIONE

Il Trattato attribuisce diritti ai soli Stati oppure anche ai singoli? In altri termini: le sue norme possono essere fatte valere direttamente dai cittadini davanti ai giudici interni?

### IL PRINCIPIO

La Comunità è un ordinamento giuridico di nuovo genere, i cui soggetti sono anche i singoli. Le norme chiare, precise e incondizionate producono effetto diretto e possono essere invocate dai privati dinanzi al giudice nazionale.

# Effetto diretto: condizioni e portata

Perché una norma UE sia direttamente efficace deve possedere requisiti sostanziali. La portata dell'effetto varia poi a seconda del tipo di atto e dei soggetti coinvolti.

**3**

### Le condizioni

La disposizione deve essere chiara, precisa e incondizionata, cioè non richiedere ulteriori misure di attuazione.

**V**

### Effetto verticale

Il singolo invoca la norma UE nei confronti dello Stato e dei suoi enti. Ammesso ampiamente.

**O**

### Effetto orizzontale

Il singolo la invoca contro un altro privato. Ammesso per i Trattati e i regolamenti, ma non per le direttive.

# L'effetto diretto delle direttive: i suoi limiti

## Van Duyn · Ratti · Marshall: la parabola delle direttive

*CGCE, cause 41/74, 148/78, 152/84*

### IL PRINCIPIO (VAN DUYN, RATTI)

Una direttiva non recepita, o recepita in modo scorretto, può produrre effetto diretto se le sue disposizioni sono chiare, precise e incondizionate e se è scaduto il termine di recepimento.

### IL FONDAMENTO (ESTOPPEL)

Lo Stato inadempiente non può opporre ai singoli il proprio inadempimento: non può trarre vantaggio dal non aver recepito la direttiva. Di qui la logica dell'effetto diretto verticale.

### IL LIMITE (MARSHALL)

Proprio perché fondato sull'inadempimento dello Stato, l'effetto diretto della direttiva è solo verticale: non può essere invocato contro un altro privato. In tal caso soccorrono l'interpretazione conforme e la responsabilità dello Stato.

# Il primato del diritto UE: Costa c. ENEL

## Flaminio Costa c. E.N.E.L.

*CGCE, sentenza 15 luglio 1964, causa 6/64*

### I FATTI

Il sig. Costa, contrario alla nazionalizzazione dell'energia elettrica in Italia, si rifiutava di pagare una bolletta e invocava norme del Trattato CEE ritenute in conflitto con la legge italiana di nazionalizzazione, successiva al Trattato.

### LA QUESTIONE

In caso di conflitto fra una norma comunitaria e una legge nazionale posteriore, quale delle due prevale? Vale il criterio cronologico (lex posterior) proprio del diritto interno?

### IL PRINCIPIO

Il diritto nato dal Trattato non può, per la sua natura, trovare un limite in qualsiasi norma interna. Il diritto comunitario prevale sul diritto nazionale confliggente, anteriore o posteriore che sia.

# Il rinvio pregiudiziale — art. 267 TFUE

È il meccanismo di dialogo fra giudici nazionali e Corte di giustizia: garantisce che il diritto UE sia interpretato e applicato in modo uniforme in tutti i Paesi. Non è un grado di appello, ma un incidente di legittimità/interpretazione.

?

### Chi può rinviare

Qualsiasi giudice nazionale davanti al quale si ponga una questione di interpretazione o validità del diritto UE.

!

### Chi deve rinviare

I giudici di ultima istanza, salvo che la questione sia irrilevante, già risolta o di chiara soluzione (teoria dell'acte clair).

⇄

### Effetto

La CGUE interpreta la norma UE; il giudice nazionale applica quell'interpretazione al caso concreto. La pronuncia vincola anche gli altri giudici.

MODULO

5

# Le politiche principali dell'Unione

Il mercato interno e le quattro libertà
La concorrenza e la politica sociale
La parità di genere: competenze, norme e giurisprudenza
La protezione dei diritti fondamentali

# Il mercato interno — art. 26 TFUE

Il mercato interno è uno spazio senza frontiere interne nel quale è assicurata la libera circolazione di merci, persone, servizi e capitali. È il progetto originario della CEE e resta il fondamento dell'integrazione economica.

**1**

### Merci

Unione doganale, divieto di dazi e di misure di effetto equivalente, divieto di tassazione interna discriminatoria.

**2**

### Persone

Libera circolazione dei lavoratori e libertà di stabilimento; cittadinanza dell'Unione.

**3-4**

### Servizi e capitali

Libera prestazione dei servizi e libera circolazione dei capitali e dei pagamenti, anche verso Paesi terzi.

# Merci: dal divieto di restrizioni al mutuo riconoscimento

## Dassonville · Cassis de Dijon

*CGCE, cause 8/74 (1974) e 120/78 (1979)*

### DASSONVILLE

Costituisce misura di effetto equivalente a una restrizione quantitativa ogni normativa commerciale degli Stati che possa ostacolare, direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari. Nozione volutamente ampia.

### CASSIS DE DIJON

Un prodotto legalmente fabbricato e commercializzato in uno Stato membro deve, in linea di principio, poter circolare negli altri: è il principio del mutuo riconoscimento. Le deroghe sono ammesse solo per esigenze imperative.

### LE DEROGHE

L'art. 36 TFUE e le esigenze imperative (tutela dei consumatori, salute, ambiente) giustificano restrizioni solo se non discriminatorie e proporzionate rispetto all'obiettivo perseguito.

# Persone: lavoratori, stabilimento, cittadinanza

- La libera circolazione dei lavoratori (art. 45 TFUE) implica l'abolizione di ogni discriminazione fondata sulla nazionalità quanto a impiego, retribuzione e condizioni di lavoro.
- La libertà di stabilimento (art. 49 TFUE) consente a cittadini e imprese di stabilirsi in un altro Stato membro per esercitarvi un'attività economica in modo stabile.
- Sono ammesse deroghe per ragioni di ordine pubblico, pubblica sicurezza e sanità pubblica, interpretate restrittivamente dalla Corte.
- La cittadinanza dell'Unione (art. 20–21 TFUE) ha esteso il diritto di circolare e soggiornare anche a chi non svolge un'attività economica.
- È bene sottolineare che la giurisprudenza ha progressivamente sganciato la libera circolazione dalla sua originaria matrice puramente economica.

**Art. 45–49 · 20–21**

## Dal lavoratore al cittadino

La parabola è chiara: si parte dal lavoratore come fattore economico e si arriva al cittadino dell'Unione come titolare di diritti di circolazione a prescindere dall'attività svolta. La cittadinanza europea è, secondo la Corte, lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri.

# Servizi, capitali e la politica di concorrenza

- La libera prestazione dei servizi (art. 56 TFUE) consente di offrire prestazioni in un altro Stato membro senza esservi stabiliti, in via temporanea.
- La libera circolazione dei capitali (art. 63 TFUE) è l'unica delle quattro libertà a estendersi, in parte, anche ai rapporti con i Paesi terzi.
- La politica di concorrenza tutela il mercato interno dalle distorsioni: divieto di intese restrittive (art. 101 TFUE) e di abuso di posizione dominante (art. 102 TFUE).
- È inoltre soggetto a controllo il regime degli aiuti di Stato (art. 107 TFUE), che possono falsare la concorrenza favorendo talune imprese.
- Invero, concorrenza e libertà di circolazione sono due facce dello stesso obiettivo: un mercato realmente unico e non frammentato da barriere pubbliche o private.

Art. 101–107

## Perché la concorrenza è 'costituzionale'

Le libertà di circolazione rimuovono le barriere poste dagli Stati; le regole di concorrenza rimuovono quelle poste dalle imprese. Senza le seconde, le prime sarebbero facilmente aggirabili tramite accordi privati e monopoli.

# La politica sociale e occupazionale

## 1 Parità e non discriminazione

Parità di retribuzione fra uomini e donne (art. 157 TFUE) e ampio divieto di discriminazioni, anche per età, disabilità, orientamento sessuale, religione.

## 2 Condizioni di lavoro

Armonizzazione minima in materia di salute e sicurezza, orario di lavoro, informazione e consultazione dei lavoratori, tutela in caso di licenziamenti collettivi.

## 3 Occupazione

Coordinamento delle politiche per l'occupazione degli Stati e sostegno tramite il Fondo sociale europeo; la competenza resta però in larga parte nazionale.

## 4 Pilastro europeo dei diritti sociali

Cornice di principi (2017) su pari opportunità, condizioni di lavoro eque e protezione sociale, che orienta l'azione recente dell'Unione.

# La parità di genere: valori, obiettivi e competenze dell'UE

## 1 Un valore fondante

Art. 2 TUE: la parità fra donne e uomini è fra i valori su cui si fonda l'Unione.

## 2 Un obiettivo dell'Unione

Art. 3, par. 3, TUE: l'Unione promuove la parità fra donne e uomini come proprio obiettivo.

## 3 Gender mainstreaming

Art. 8 TFUE: in tutte le sue azioni l'Unione mira a eliminare le ineguaglianze e a promuovere la parità.

## 4 Contro le discriminazioni

Art. 19 TFUE: base per misure contro le discriminazioni di sesso; richiede unanimità e approvazione del Parlamento.

## 5 Parità retributiva

Art. 157 TFUE: parità di retribuzione per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore. La norma storica.

## 6 Un diritto fondamentale

Artt. 21 e 23 della Carta: non discriminazione e parità fra donne e uomini in ogni ambito.

# Cosa ha fatto l'UE: la legislazione sulla parità

## 1 Parità sul lavoro

Direttiva 2006/54 (rifusione): parità di opportunità e di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego.

## 2 Beni e servizi

Direttiva 2004/113: parità di trattamento fra donne e uomini nell'accesso a beni e servizi e nella loro fornitura.

## 3 Equilibrio vita-lavoro

Direttiva 2019/1158: congedi parentali, di paternità e per i prestatori di assistenza, per condividere i carichi di cura.

## 4 Donne nei consigli

Direttiva 2022/2381: equilibrio di genere fra gli amministratori delle società quotate, con obiettivi minimi.

## 5 Trasparenza retributiva

Direttiva 2023/970: misure di trasparenza salariale per rendere effettivo il principio della parità di retribuzione.

## 6 Violenza sulle donne

Direttiva 2024/1385: prima direttiva dell'Unione contro la violenza sulle donne e la violenza domestica.

# Strategie e strumenti per l'uguaglianza di genere

- La Strategia per la parità di genere 2020-2025 definisce gli obiettivi dell'Unione: contrasto alla violenza, superamento dei divari retributivo e pensionistico, equilibrio nella partecipazione economica e politica.
- L'approccio del gender mainstreaming (art. 8 TFUE) integra la prospettiva di genere in tutte le politiche, non solo in quelle a essa specificamente dedicate.
- L'Istituto europeo per l'uguaglianza di genere (EIGE) fornisce dati e analisi e pubblica il Gender Equality Index, che misura i progressi degli Stati.
- Nel 2023 l'Unione ha aderito alla Convenzione di Istanbul del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne.
- Ciò nonostante, permangono divari significativi: la parità formale nelle norme non si è ancora tradotta in piena parità sostanziale.

2020–2025

## Dalla parità formale a quella sostanziale

L'azione dell'Unione combina norme vincolanti, strumenti di soft law, monitoraggio e finanziamenti. L'obiettivo dichiarato non è solo la parità nei testi, ma la rimozione degli ostacoli di fatto che ancora la limitano.

# Oltre il genere: il divieto di discriminazione

- Il principio di non discriminazione permea l'intero ordinamento dell'Unione, a partire dal divieto di discriminazioni in base alla nazionalità (art. 18 TFUE).
- L'art. 19 TFUE consente all'Unione di combattere le discriminazioni fondate su sesso, razza o origine etnica, religione, disabilità, età e orientamento sessuale.
- Su questa base sono state adottate la direttiva sull'uguaglianza razziale (2000/43) e la direttiva quadro sull'uguaglianza in materia di occupazione (2000/78).
- L'art. 21 della Carta dei diritti fondamentali vieta espressamente ogni forma di discriminazione.
- In primo luogo la tutela opera nell'ambito del lavoro; in secondo luogo, per taluni motivi, si estende all'accesso a beni, servizi e prestazioni sociali.

**Art. 19 TFUE**

## Un divieto a più dimensioni

La parità di genere è parte di un più ampio principio di eguaglianza. L'Unione dispone di basi giuridiche diverse a seconda del motivo di discriminazione, con livelli di tutela non ancora del tutto uniformi fra i vari fattori.

# La protezione dei diritti fondamentali

- La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (Carta di Nizza) ha, dal Trattato di Lisbona, lo stesso valore giuridico dei Trattati.
- La Carta si articola in sei titoli: dignità, libertà, uguaglianza, solidarietà, cittadinanza e giustizia.
- Le disposizioni della Carta si applicano agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione (art. 51 della Carta).
- Accanto alla Carta operano la CEDU e le tradizioni costituzionali comuni, quali principi generali del diritto dell'Unione (art. 6 TUE).
- Ciò nonostante, l'adesione dell'Unione alla CEDU, pur prevista dai Trattati, non si è ancora perfezionata, aprendo delicate questioni di coordinamento fra le due Corti.

**Art. 51 Carta**

## Ambito di applicazione: il limite chiave

Punto d'esame ricorrente: la Carta non è una carta dei diritti «a tutto campo». Vincola le istituzioni sempre, ma gli Stati solo quando attuano il diritto UE. Fuori dall'ambito del diritto dell'Unione restano le Costituzioni nazionali e la CEDU.

MODULO

6

# Diritto dell'Unione e ordinamenti nazionali

Adattamento e recepimento del diritto UE
Il caso italiano: dagli artt. 11 e 117 Cost. a Granital
La teoria dei controlimiti
I rapporti fra ordinamenti

# Adattamento e recepimento del diritto UE

- I regolamenti sono direttamente applicabili: non richiedono, di regola, alcun atto interno di recepimento e vanno anzi lasciati operare come tali.
- Le direttive impongono agli Stati un obbligo di recepimento entro un termine, mediante gli atti normativi interni idonei.
- In Italia il recepimento avviene principalmente attraverso la legge di delegazione europea e la legge europea, previste dalla legge n. 234 del 2012.
- Il mancato o scorretto recepimento espone lo Stato alla procedura d'infrazione (art. 258–260 TFUE) e alla responsabilità per danni (Francovich).
- È bene sottolineare che l'adattamento non è un adempimento meramente formale: richiede coerenza sostanziale con il risultato voluto dalla direttiva.

L. 234/2012

## Gli strumenti italiani

Due leggi annuali assicurano l'adempimento degli obblighi UE: la legge di delegazione europea (delega il Governo a recepire le direttive) e la legge europea (adegua direttamente l'ordinamento e chiude le procedure d'infrazione).

# Il fondamento costituzionale in Italia

- L'art. 11 Cost. consente le limitazioni di sovranità necessarie a un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni: è la base storica dell'adesione.
- La riforma del 2001 ha introdotto l'art. 117, comma 1, Cost.: la potestà legislativa è esercitata nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.
- La Corte costituzionale ha seguito un percorso graduale, muovendo da posizioni inizialmente dualiste verso il riconoscimento pieno del primato applicativo.
- Con la sentenza Granital (n. 170 del 1984) la Corte ammette che il giudice comune disapplichi la legge interna contrastante con il regolamento UE.
- Restano tuttavia riservati alla Corte costituzionale i casi-limite, tra cui la salvaguardia dei principi fondamentali dell'ordinamento (i controlimiti).

**Art. 11 · 117 Cost.**

## Due ordinamenti, un raccordo

La Corte costituzionale ha costruito la propria giurisprudenza sulla premessa che ordinamento interno e ordinamento UE siano autonomi ma coordinati (impostazione dualista), diversamente dalla lettura monista della Corte di giustizia. Da qui una convergenza pratica su premesse teoriche differenti.

# I rapporti fra ordinamenti: un quadro d'insieme

- Il diritto UE vive negli ordinamenti nazionali attraverso effetto diretto, primato e obbligo di interpretazione conforme.
- Il primato opera, di regola, come disapplicazione della norma interna confliggente ad opera del giudice comune.
- Gli Stati restano responsabili dell'attuazione e rispondono degli inadempimenti, sul piano sia dell'infrazione sia del risarcimento.
- Il rapporto fra Corti è governato dal dialogo, di cui il rinvio pregiudiziale è lo strumento privilegiato.
- Ciò nonostante, la sovranità costituzionale conserva un nucleo indisponibile, presidiato dalla teoria dei controlimiti.

Sintesi

## Integrazione senza gerarchia assoluta

Il quadro finale non è quello di una piramide rigida, ma di un sistema a rete: due ordinamenti che si presuppongono, cooperano e, nei casi estremi, negoziano i propri confini attraverso il dialogo fra i giudici.

ORGANIZZAZIONE DEL CORSO

# Metodi didattici e valutazione

## 1 Lezioni frontali

Esposizione sistematica dei contenuti con il supporto di queste slide e la lettura ragionata delle norme dei Trattati.

## 2 Discussioni e casi

Analisi guidata della giurisprudenza della Corte e discussioni di gruppo su casi e questioni applicative.

## 3 Seminari di approfondimento

Ove possibile, interventi di esperti esterni su temi specifici del programma.

## 4 Valutazione

Partecipazione attiva alle lezioni ed esame finale orale sui contenuti dei sei moduli.

# Materiali didattici e riferimenti

- Testo base: U. Villani, Istituzioni di Diritto dell'Unione europea, Collana di Studi sull'Integrazione europea, Cacucci editore.
- Documenti ufficiali dell'Unione: Trattati (TUE e TFUE), regolamenti, direttive e decisioni, consultabili su EUR-Lex.
- Articoli di riviste giuridiche e materiali di approfondimento forniti dalla docente.
- Accesso a risorse bibliografiche e documenti elettronici tramite la piattaforma e-learning dell'Ateneo.

Strumenti

## Lavorare sulle fonti

Consiglio metodologico: accompagnare lo studio del manuale con la lettura diretta degli articoli citati a lezione. EUR-Lex (normative).