

*Prof. Klaus-Dieter Borchardt*

## **L'ABC del diritto dell'Unione europea**



■ Ufficio delle pubblicazioni



Funzionario delle istituzioni dell'Unione europea fin dal 1987, tra il 2004 e il 2010

**Klaus-Dieter Borchardt** ha ricoperto, inizialmente, la carica di vice capo di gabinetto e, in seguito, di capo di gabinetto del commissario all'Agricoltura. È, inoltre, professore onorario presso l'Università di Würzburg, dove dal 2010 insegna diritto europeo.

# L'ABC del diritto dell'Unione europea

*del Prof. Klaus-Dieter Borchardt*

Il contenuto della presente pubblicazione non riflette necessariamente la posizione dell'Unione europea. Le informazioni e le opinioni qui esposte impegnano esclusivamente l'autore.

## Fonti

Di seguito viene indicata la provenienza delle fotografie riprodotte e/o delle fonti utilizzate, oltre ai titolari dei relativi diritti.

È stato compiuto ogni ragionevole sforzo per reperire i titolari dei diritti sulle immagini e sulle fotografie riprodotte. Per eventuali domande, si prega di rivolgersi all'editore:

Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea  
2, rue Mercier  
2985 Lussemburgo  
Lussemburgo

Pagine 8, 23, 30, 37, 57, 69, 101 e 120:  
mediateca della Commissione europea, Bruxelles  
© Unione europea, 2011

**Europe Direct è un servizio a vostra disposizione per aiutarvi a trovare le risposte ai vostri interrogativi sull'Unione europea**

**Numero verde unico (\*):**

**00 800 6 7 8 9 10 11**

(\*) Alcuni gestori di telefonia mobile non permettono l'accesso ai numeri 00 800 o non ne accettano la gratuità.

Numerose altre informazioni sull'Unione europea sono disponibili su Internet consultando il portale Europa (<http://europa.eu>).

Una scheda catalografica figura alla fine del volume.

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2011

ISBN 978-92-78-40528-1

doi:10.2830/14454

© Unione europea, 2011

Riproduzione autorizzata con citazione della fonte.

*Printed in Luxembourg*

STAMPATO SU CARTA SBIANCATA SENZA CLORO ELEMENTARE (ECF)

## AVVISO AI LETTORI

La presente pubblicazione, *L'ABC del diritto dell'Unione europea*, tiene conto delle modifiche introdotte dal trattato di Lisbona. Gli articoli sono citati nella formulazione contenuta nelle versioni consolidate dei trattati europei (*Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* C 83 del 30 marzo 2010), salvo specifiche citazioni o singoli punti per i quali il contesto storico richiede di riportare una precedente versione. La pubblicazione è aggiornata al marzo 2010.

# Indice

**007    PREMESSA**

**009    DA PARIGI A LISBONA, PASSANDO PER ROMA, MAASTRICHT, AMSTERDAM E NIZZA**

**019    I PRINCIPI FONDAMENTALI DELL'UNIONE EUROPEA**

**021    L'UE, garante della pace**

**021    L'unità e l'uguaglianza come temi conduttori**

**022    Le libertà fondamentali**

**022    Il principio della solidarietà**

**024    Il rispetto dell'identità nazionale**

**024    Il bisogno di sicurezza**

**024    I diritti fondamentali**

**031    LA «COSTITUZIONE» DELL'UNIONE EUROPEA**

**031    La natura giuridica dell'UE**

**035    I compiti dell'UE**

**041    I poteri dell'UE**

**045    Le istituzioni dell'UE**

**048    Istituzioni:** Parlamento europeo — Consiglio europeo — Consiglio — Commissione europea — Corte di giustizia dell'Unione europea — Banca centrale europea — Corte dei conti

**079    Organi consultivi:** Comitato economico e sociale — Comitato delle regioni

**082    Banca europea per gli investimenti**

**083    L'ORDINAMENTO GIURIDICO DELL'UNIONE EUROPEA**

**083    L'UE, creazione del diritto e comunità in forza del diritto**

**084    Le fonti del diritto dell'Unione**

**085    I trattati istitutivi dell'UE:** diritto primario — Gli atti giuridici dell'UE: diritto derivato — I trattati internazionali conclusi dall'UE — I principi generali del diritto — Il diritto consuetudinario — Gli accordi e trattati tra gli Stati membri

|            |                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>091</b> | <b>Gli strumenti dell'azione dell'UE</b>                                                                                                                                                                                                                                                |
| <b>092</b> | Regolamenti — Direttive — Decisioni — Raccomandazioni e pareri —<br>Risoluzioni, dichiarazioni e programmi d'azione — Pubblicazione<br>e comunicazione                                                                                                                                  |
| <b>102</b> | <b>La procedura legislativa nell'UE</b>                                                                                                                                                                                                                                                 |
| <b>104</b> | Procedura legislativa ordinaria — Procedura di parere conforme —<br>Procedura semplificata                                                                                                                                                                                              |
| <b>108</b> | <b>Il sistema di tutela giuridica dell'UE</b>                                                                                                                                                                                                                                           |
| <b>108</b> | Ricorso per inadempimento — Ricorso di annullamento — Ricorso per<br>carezza — Ricorso per risarcimento — Le controversie tra l'Unione e i suoi<br>agenti — Controversie in materia di diritto dei brevetti — Impugnazione —<br>Protezione giuridica provvisoria — Rinvio pregiudiziale |
| <b>117</b> | <b>La responsabilità dello Stato membro in caso di violazioni del diritto<br/>dell'Unione</b>                                                                                                                                                                                           |
| <b>118</b> | Responsabilità per atti normativi o omissioni da parte di uno Stato<br>membro — Responsabilità per violazioni del diritto dell'Unione da parte<br>del potere giudiziario                                                                                                                |
| <b>121</b> | <b>LA COLLOCAZIONE DEL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA<br/>NELL'AMBITO DEL SISTEMA GENERALE DEL DIRITTO</b>                                                                                                                                                                                 |
| <b>121</b> | <b>L'autonomia dell'ordinamento giuridico dell'Unione</b>                                                                                                                                                                                                                               |
| <b>122</b> | <b>L'interazione tra diritto dell'Unione e diritto nazionale</b>                                                                                                                                                                                                                        |
| <b>124</b> | <b>Conflitto tra diritto dell'Unione e diritto nazionale</b>                                                                                                                                                                                                                            |
| <b>124</b> | L'applicabilità diretta del diritto dell'Unione nel diritto nazionale —<br>La preminenza del diritto dell'Unione sul diritto nazionale —<br>Interpretazione del diritto nazionale conforme al diritto dell'Unione                                                                       |
| <b>133</b> | <b>CONSIDERAZIONI FINALI</b>                                                                                                                                                                                                                                                            |
| <b>135</b> | <b>ALLEGATO</b>                                                                                                                                                                                                                                                                         |



# Premessa

L'ordinamento giuridico dell'Unione europea (UE) è già parte integrante della nostra realtà politica e sociale. Sulla base dei trattati dell'Unione vengono adottate ogni anno migliaia di decisioni, che concorrono in modo determinante a formare il contesto in cui si collocano gli Stati membri e i loro cittadini. Il singolo individuo ormai non è soltanto un cittadino del suo Stato, della sua città o del suo comune, ma è anche cittadino dell'Unione europea. Anche per questa ragione è importante che i cittadini dell'Unione conoscano tale ordinamento giuridico, che incide anche sulla loro vita quotidiana. Per il cittadino non è però sempre agevole comprendere la struttura complessiva dell'Unione. Da un lato, la complessità dei testi rende difficile avere una visione globale dei trattati e comprenderne la portata; dall'altro, molti concetti fatti propri dai trattati sono inusuali per i cittadini. Con questa pubblicazione si intende illustrare la struttura dell'UE e i pilastri su cui si fonda, così da contribuire a diffonderne la conoscenza tra i cittadini.



7 maggio 1948, L'Aia

*Calorosa accoglienza per Winston Churchill  
al Congresso del movimento per l'unione europea.*

*L'ex primo ministro inglese, all'epoca leader  
dell'opposizione, presiede la cerimonia  
d'inaugurazione del Congresso dell'Europa.*

*Il 19 settembre 1946, nel celebre discorso  
di Zurigo, Churchill aveva sostenuto l'idea  
di unificazione dell'Europa.*

# Da Parigi a Lisbona, passando per Roma, Maastricht, Amsterdam e Nizza

Fino a pochi anni dopo la fine del secondo conflitto mondiale, l'attività politica e statale era ancora basata quasi esclusivamente sulle costituzioni e legislazioni nazionali, che nei nostri Stati democratici fissavano norme di condotta aventi carattere vincolante, oltre che per i cittadini e i partiti, anche per lo Stato e i suoi organi. Solo il crollo totale dell'Europa e il declino economico e politico del vecchio continente hanno creato le premesse per un rinnovamento, rilanciando l'idea di un nuovo ordine europeo.

Gli sforzi di unificazione europea del dopoguerra riflettono, nel loro insieme, l'immagine sconcertante e assai poco trasparente di una miriade di organizzazioni complesse. Coesistono così, senza un reale collegamento tra loro, organizzazioni quali l'OCSE (Organization for Economic Cooperation and Development = Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico), l'UEO (Unione dell'Europa occidentale), la NATO (North Atlantic Treaty Organisation = Patto atlantico), il Consiglio d'Europa e l'Unione europea. Il numero di Stati aderenti varia, a seconda delle organizzazioni, da 10 (UEO) a 47 (Consiglio d'Europa).

La diversità del panorama europeo appare però strutturata se si considerano gli obiettivi che si celano dietro alle diverse organizzazioni. Si distinguono tre gruppi.

## PRIMO GRUPPO: LE ORGANIZZAZIONI EURO-ATLANTICHE

Le organizzazioni appartenenti a questo gruppo sono sorte dal patto di alleanza concluso dopo la seconda guerra mondiale tra gli Stati Uniti d'America e l'Europa. Non è pertanto un caso se la prima organizzazione del dopoguerra, vale a dire l'*OECE* (*Organization for European Economic Cooperation* = Organizzazione europea di cooperazione economica), fondata nel 1948, venne

creata su iniziativa degli Stati Uniti. Nel 1947, l'allora ministro americano degli Affari esteri, George Marshall, sollecitava gli Stati europei a unire i loro sforzi nell'opera di ricostruzione economica. Allo scopo, prometteva loro il sostegno degli Stati Uniti, sostegno che si concretizzò nel «Piano Marshall» e gettò le basi di una ricostruzione rapida dell'Europa occidentale. La missione iniziale dell'OECE consisteva essenzialmente nel liberalizzare gli scambi tra gli Stati. Nel 1960, i membri dell'OECE, cui si aggiunsero anche Stati Uniti e Canada, decisero di estendere il campo di azione anche al terzo mondo tramite gli aiuti allo sviluppo. L'OECE diventava quindi l'OCSE (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico).

Alla creazione dell'OECE fece seguito, nel 1949, quella della *NATO*, sotto forma di patto militare con gli Stati Uniti e il Canada. Per rafforzare la collaborazione politica in materia di sicurezza tra gli Stati europei, nel 1954 veniva fondata l'*Unione dell'Europa occidentale (UEO)*, sulle basi del preesistente patto di Bruxelles, già concluso tra Regno Unito, Francia, Belgio, Lussemburgo e Paesi Bassi, ai quali si aggiunsero Repubblica federale di Germania e Italia. Nel frattempo anche Portogallo, Spagna e Grecia sono diventati membri dell'UEO. Tale organizzazione ha segnato l'esordio nel 1954 della politica di difesa e di sicurezza in Europa. Il suo ruolo non è venuto meno con il trasferimento della maggior parte delle competenze a favore di altre istituzioni, come la NATO, il Consiglio d'Europa e l'Unione europea; l'UEO ha mantenuto la competenza della difesa comune, il cui trasferimento a favore dell'UE non si è ancora compiuto.

## SECONDO GRUPPO: CONSIGLIO D'EUROPA E OSCE

La prerogativa di questo secondo gruppo di organizzazioni europee è rappresentata dalla loro stessa struttura, prevista in modo tale da consentire a quanti più Stati possibile di cooperarvi. Peraltro, è stato deliberatamente convenuto che la cooperazione tra tali organizzazioni non andasse al di là della *tradizionale cooperazione interstatale*.

Del gruppo fa parte il *Consiglio d'Europa*, fondato il 5 maggio 1949 come organizzazione politica. Nello statuto del Consiglio d'Europa non vi è alcuna indicazione circa la volontà di creare una federazione o un'unione, né circa un eventuale trasferimento o esercizio in comune di elementi della sovranità nazionale. Il Consiglio d'Europa prende le sue decisioni, su ogni

questione essenziale, all'unanimità. Ciascuno Stato può pertanto opporre il veto all'adozione di una decisione, regola questa che vige anche in seno al Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite (ONU). Nella sua concezione, il Consiglio d'Europa resta, pertanto, un organismo di cooperazione internazionale. Sotto la sua egida si sono concluse *numeroso convenzioni* in campo economico, culturale, politico-sociale e giuridico. Tra queste la più importante e, nel contempo, anche la più nota è la *convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, siglata il 4 novembre 1950 (CEDU = convenzione europea sui diritti dell'uomo). Tale convenzione non soltanto ha consentito di stabilire un importante livello minimo di salvaguardia dei diritti dell'uomo negli Stati membri, ma ha anche istituito un sistema di garanzie giuridiche che conferiscono agli organi istituiti dalla convenzione, vale a dire la Commissione europea dei diritti dell'uomo e la Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo, il potere di condannare, nel quadro delle sue disposizioni, le violazioni dei diritti dell'uomo negli Stati membri.

A tale gruppo appartiene anche l'*Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE)*, istituita nel 1994 in seguito alla «Conferenza per la sicurezza e la cooperazione in Europa». L'OSCE è vincolata ai principi e agli obiettivi definiti dall'Atto di Helsinki del 1975 e dalla Carta di Parigi del 1990. Tra tali obiettivi figura, oltre alla promozione di misure intese a creare un clima di fiducia tra gli Stati membri, anche la realizzazione di una «rete di sicurezza» destinata ad appianare eventuali conflitti con mezzi pacifici. I recenti sviluppi hanno in realtà dimostrato che, in particolare in questo campo, anche in Europa vi è ancora molto da fare.

### TERZO GRUPPO: L'UNIONE EUROPEA

L'Unione europea (UE), che costituisce il terzo gruppo di organizzazioni a livello europeo, si distingue dalle associazioni internazionali tradizionali di Stati per una novità fondamentale: essa riunisce, infatti, Stati membri che hanno rinunciato a una parte della loro sovranità a favore dell'UE e hanno conferito a quest'ultima poteri che le sono propri, indipendenti dagli Stati membri. Nell'esercizio di tali poteri, l'UE è in grado di emanare atti sovrani europei di efficacia pari a quelli nazionali.

La prima pietra per la costruzione dell'Unione europea venne posta dall'allora ministro degli Esteri francese, Robert Schuman, con la sua *Dichiarazione del 9 maggio 1950*, nella quale presentò il piano elaborato in collaborazione con Jean Monnet, che prevedeva l'unificazione dell'industria carbo-siderurgica europea in una Comunità europea del carbone e dell'acciaio. Si trattava di un'iniziativa storica a favore di un'«Europa organizzata e viva», «indispensabile alla civiltà» e senza la quale «non può essere garantita la pace nel mondo». Il «piano Schuman» divenne realtà il 18 aprile 1951 a Parigi («trattato di Parigi»), con la conclusione, da parte dei sei paesi fondatori (Belgio, Repubblica federale di Germania, Francia, Italia, Lussemburgo e Paesi Bassi), del trattato che istituisce la *Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA)*, entrato in vigore il 23 luglio 1952. La durata della CECA era limitata a cinquant'anni e, alla scadenza del trattato costitutivo, il 23 luglio 2002 essa è stata «integrata» nella Comunità europea. Alcuni anni più tardi, gli stessi Stati istituivano, sulla base dei trattati di Roma del 25 marzo 1957 («trattati di Roma»), la *Comunità economica europea (CEE)* e la *Comunità europea per l'energia atomica (CEEa o Euratom)*, che diedero il via alle loro attività con l'entrata in vigore dei trattati, il 1° gennaio 1958.

La creazione dell'Unione europea attraverso il *trattato di Maastricht* ha segnato una nuova tappa nel processo di unificazione politica dell'Europa. Il trattato, siglato già il 7 febbraio 1992 a Maastricht, ma entrato in vigore solo il 1° novembre 1993, una volta superati gli ostacoli sorti all'atto della ratifica (la popolazione danese ha acconsentito alla ratifica solo in un secondo referendum e in Germania è stato introdotto un ricorso costituzionale avverso l'approvazione parlamentare del trattato), definisce se stesso come «una nuova tappa nel processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa». Esso comprende l'atto costitutivo dell'Unione europea, che non ne rappresenta peraltro l'atto conclusivo. Si tratta di un primo passo verso un ordinamento costituzionale europeo definitivo.

Un primo sviluppo nella realizzazione dell'UE si è registrato con i trattati di *Amsterdam* e di *Nizza*, entrati in vigore rispettivamente il 1° maggio 1999 e il 1° febbraio 2003. Lo scopo delle riforme apportate al trattato era quello di garantire il funzionamento dell'Unione anche dopo il suo allargamento da 15 a 27 o più Stati membri. Entrambi i trattati hanno perciò introdotto anzitutto riforme istituzionali in cui la volontà politica di approfondire il grado d'integrazione in Europa è apparsa molto più debole rispetto alle riforme del passato.

Le molteplici critiche mosse nei confronti di tali trattati hanno dato il via a un dibattito sul futuro dell'UE e sulla struttura delle sue istituzioni. Questa discussione ha portato all'adozione, da parte dei capi di Stato o di governo, della *Dichiarazione sul futuro dell'Unione europea*, sottoscritta il 15 dicembre 2001 nella città belga di Laeken. Con essa l'UE s'impegnava ad agire in modo più democratico, trasparente ed efficiente e ad aprire la strada alla redazione di una costituzione. Un primo passo verso l'attuazione di tali obiettivi è stata la redazione di una Costituzione europea da parte della convenzione sul futuro dell'Europa, presieduta dall'ex presidente della Repubblica francese *Valéry Giscard d'Estaing*. Il 18 luglio 2003 il presidente, a nome della convenzione, ha consegnato ufficialmente al Consiglio dell'UE una proposta di «trattato che adotta una Costituzione per l'Europa». A seguito dell'allargamento dell'Unione ad altri dieci membri il 1° maggio 2004 e dopo le elezioni del Parlamento europeo a metà giugno dello stesso anno, questa proposta, in parte modificata, è stata adottata il 17 e 18 luglio dai capi di Stato o di governo a Bruxelles.

La Costituzione prevedeva il superamento dell'Unione europea e della Comunità europea, fino a quel momento coesistenti, con l'istituzione di una nuova, unica Unione europea, fondata su un unico trattato costituzionale. Quale comunità separata era destinata a rimanere la sola Comunità europea dell'energia atomica, strettamente legata però — come sino ad oggi — alla nuova Unione europea. Queste spinte costituzionali sono però fallite nel processo di ratifica. Dopo aver ottenuto voti favorevoli in 13 su 25 Stati membri, il trattato è stato bocciato in occasione dei referendum in Francia (con il 54,68 % dei voti contrari e una partecipazione del 69,34 %) e nei Paesi Bassi (con il 61,7 % di voti contrari e una partecipazione del 63 %).

Dopo un periodo di riflessione di quasi due anni, si è riusciti nella prima metà del 2007 ad approvare un nuovo pacchetto di riforme. Allontanandosi ufficialmente dal concetto di costituzione europea, tale pacchetto ha abbandonato l'idea di abrogare i trattati preesistenti e di sostituirli con un testo unitario dal titolo «trattato che adotta una Costituzione per l'Europa». È stato invece approvato un trattato modificativo che, in linea con i trattati di Maastricht, Amsterdam e Nizza, apporta profonde modifiche ai preesistenti trattati dell'Unione per accrescere la capacità di azione dell'UE verso l'interno e verso l'esterno, per rafforzare la legittimazione democratica e, in generale, per migliorare l'efficacia dell'azione dell'UE. Il trattato di riforma, nella tradizione dei trattati, ha preso il nome di *trattato di Lisbona*. La redazione del trattato

di Lisbona è proceduta a ritmo molto sostenuto, grazie soprattutto al fatto che, in occasione della riunione del Consiglio europeo del 21 e del 22 giugno 2007, gli stessi capi di Stato o di governo hanno stabilito nel dettaglio, nelle proprie conclusioni, come e in che misura le innovazioni previste dal trattato costituzionale dovevano essere accolte nei trattati preesistenti. Il Consiglio ha proceduto in modo del tutto atipico, non limitandosi, come generalmente accade, a fornire indicazioni generali lasciando ai governi il compito di darvi attuazione, bensì ha delineato la stessa struttura e il contenuto delle modifiche da apportare, arrivando persino in più occasioni a stabilire il contenuto preciso delle singole norme. Tra i temi particolarmente controversi si annoverano la ripartizione delle competenze tra UE e Stati membri, lo sviluppo della politica estera e di sicurezza comune, il nuovo ruolo dei parlamenti nazionali nel processo di integrazione, l'inclusione della Carta dei diritti fondamentali nel diritto dell'Unione, oltre ai possibili progressi della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale. La conferenza intergovernativa convocata nel 2007 ha avuto perciò ben poco spazio di azione, essendo chiamata unicamente ad attuare tecnicamente le modifiche richieste. I lavori della conferenza intergovernativa sono potuti così terminare già il 18/19 ottobre 2007, a seguito della legittimazione politica ottenuta nell'incontro informale del Consiglio europeo che si stava svolgendo negli stessi giorni a Lisbona. Il trattato è stato infine sottoscritto dai capi di Stato o di governo dei 27 Stati membri il 13 dicembre 2007 in un clima di soddisfazione. Il processo di ratifica del trattato si è rivelato tuttavia estremamente difficile. Diversamente dal trattato costituzionale, il trattato di Lisbona ha superato lo scoglio della ratifica in Francia e nei Paesi Bassi, ma non è stato ratificato in Irlanda in occasione del primo referendum tenutosi il 12 giugno 2008 (con il 53,4 % dei voti contrari e una partecipazione del 53,1 %). Solo dopo aver ottenuto alcune garanzie sotto il profilo legale in merito alla portata (limitata) del nuovo trattato, i cittadini irlandesi sono stati nuovamente chiamati al voto nell'ottobre 2009; il trattato ha ottenuto questa volta un'ampia approvazione da parte della popolazione (67,1 % dei voti favorevoli e una partecipazione del 59 %). L'esito positivo del referendum in Irlanda ha aperto la strada per la ratifica del trattato di Lisbona anche in Polonia e nella Repubblica ceca. Il presidente polacco Kaczyński aveva subordinato la firma dell'atto di ratifica all'esito positivo del referendum in Irlanda. Anche il presidente ceco Václav Klaus ha voluto attendere l'esito del referendum irlandese prima di sottoscrivere il trattato, subordinando la ratifica alla garanzia che il trattato di Lisbona, e in particolare la Carta dei diritti fondamentali così introdotta nel trattato UE, non avrebbe intaccato in alcun modo i cosiddetti

decreti di Beneš del 1945, con i quali si esclude la possibilità di qualsiasi rivendicazione territoriale sugli ex territori tedeschi nella Repubblica ceca. Una volta trovata una soluzione anche per questa richiesta, il 3 novembre 2009 il presidente ceco ha firmato l'atto di ratifica. In tal modo il processo di ratifica si concludeva positivamente anche nell'ultimo dei 27 Stati membri, consentendo l'entrata in vigore del trattato di Lisbona il 1° dicembre 2009.

Con il trattato di Lisbona l'Unione europea e la Comunità europea vengono fuse in un'unica *Unione europea*. Il termine «Comunità» viene quindi sostituito uniformemente con il termine «Unione». L'Unione subentra alla Comunità europea e ne diviene erede. Il diritto dell'Unione rimane però caratterizzato dai *tre trattati* che seguono.

### **Trattato sull'Unione europea**

La struttura del trattato sull'Unione europea (trattato UE — «TUE») è stata integralmente rivista. Il trattato è suddiviso nei sei seguenti titoli: Disposizioni comuni (I), Disposizioni relative ai principi democratici (II), Disposizioni relative alle istituzioni (III), Disposizioni sulle cooperazioni rafforzate (IV), Disposizioni generali sull'azione esterna dell'Unione e disposizioni specifiche sulla politica estera e di sicurezza comune (V), Disposizioni finali (VI).

### **Trattato sul funzionamento dell'Unione europea**

Il trattato sul funzionamento dell'Unione europea (trattato FUE — «TFUE») deriva dal trattato che istituisce la Comunità europea e ne ricalca, in linea di massima, la struttura. Le modifiche sostanziali riguardano l'azione esterna e l'introduzione di nuovi capitoli, in particolare in materia di politica energetica, cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, politica spaziale, sport e turismo.

### **Trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica**

Il trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica (trattato CEEA — «TCEEA») ha subito, solo in alcuni punti, specifiche modifiche riportate in protocolli allegati al trattato di Lisbona.

Il trattato sull'Unione europea e il trattato sul funzionamento dell'Unione europea hanno il *medesimo valore giuridico*. Questo espresso chiarimento del loro status giuridico si rende necessario, in quanto il nuovo titolo del precedente trattato CE (trattato sul funzionamento dell'Unione europea) e il tipo di norme contenute nei due trattati potrebbero far pensare che il trattato UE sia una sorta di costituzione o di trattato costitutivo, e che il trattato FUE sia concepito come un trattato esecutivo. Né il trattato UE né il trattato FUE hanno però natura costituzionale. La terminologia utilizzata in entrambi i trattati è espressione di questa modifica rispetto al precedente progetto di costituzione. Il termine «costituzione» non viene mai utilizzato, l'espressione «ministro degli Affari esteri dell'Unione» viene sostituita dall'espressione «alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza» e vengono eliminati i termini «legge» e «legge quadro». Analogamente i trattati modificati non contengono alcun articolo che citi i simboli dell'UE, come la bandiera, l'inno o il motto. La preminenza del diritto dell'Unione non è sancita all'interno di disposizioni dei trattati, ma viene fatta derivare come in passato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, alla quale si rimanda in una dichiarazione.

Con il trattato di Lisbona viene inoltre abbandonato il «*modello dei tre pilastri*» dell'Unione. Il primo pilastro, inerente fondamentalmente al mercato interno e alle politiche dell'Unione, viene unificato con il secondo pilastro, relativo alla politica estera e di sicurezza comune, e con il terzo, composto dalla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale. Restano inoltre in vigore le procedure speciali in materia di politica estera e di sicurezza comune, compresa la difesa comune. Al trattato sono allegate le dichiarazioni della conferenza intergovernativa, a sottolinearne il carattere specifico e la particolare responsabilità degli Stati membri per tale ambito di attività politica.

L'Unione europea si compone attualmente di ventisette Stati membri. Tra questi rientrano innanzitutto i sei Stati fondatori della CEE, ovvero *Belgio, Germania* (estesa anche ai territori dell'ex RDT dopo la riunificazione dei due Stati tedeschi avvenuta il 3 ottobre 1990), *Francia, Italia, Lussemburgo e Paesi Bassi*. Il 1° gennaio 1973 hanno aderito la *Danimarca* (ad esclusione del territorio della Groenlandia, la cui popolazione si è espressa, con una ridotta maggioranza, contro la permanenza nell'area della Comunità europea con il referendum del febbraio 1982), l'*Irlanda* e il *Regno Unito*; anche la prevista adesione della Norvegia è stata bocciata in occasione di un referendum

tenutosi nell'ottobre del 1972 (53,5 % di voti sfavorevoli). Il cosiddetto «allargamento a sud» dell'UE ha avuto inizio con l'adesione della *Grecia* il 1° gennaio 1981, seguita dalla *Spagna* e dal *Portogallo*, che hanno aderito il 1° gennaio 1986. All'allargamento a sud è seguita l'adesione di *Austria*, *Finlandia* e *Svezia* il 1° gennaio 1995. L'adesione della Norvegia è fallita ancora una volta, come già 22 anni prima, per il «no» espresso dal 54 % della popolazione, chiamata nuovamente a decidere sull'adesione della Norvegia all'UE in occasione di un referendum. Il 1° maggio 2004 hanno aderito all'UE le repubbliche baltiche, *Estonia*, *Lettonia* e *Lituania* e, tra i paesi dell'Europa centro-orientale, *Repubblica ceca*, *Ungheria*, *Polonia*, *Slovenia* e *Slovacchia*, oltre a due paesi insulari del bacino del Mediterraneo, *Cipro* e *Malta*. Con l'adesione, più di due anni dopo, il 1° gennaio 2007, della *Bulgaria* e della *Romania*, si è conclusa per il momento la fase di allargamento a est. Il numero degli Stati membri è passato così da 15 a 27, mentre la popolazione è aumentata di circa 90 milioni, raggiungendo i 474 milioni. Questo storico allargamento dell'UE rappresenta il fulcro di un lungo processo, che ha permesso la riunificazione di popoli divisi per oltre mezzo secolo dalla guerra fredda e dalla cortina di ferro. Il quinto allargamento dell'Unione è frutto prima di tutto della volontà di garantire pace, stabilità e benessere economico nel riunificato continente europeo.

Sono peraltro già in corso negoziati per l'adesione di altri Stati, tra cui la *Turchia*, che ha presentato domanda di adesione il 14 aprile 1987. I rapporti tra l'Unione europea e la Turchia sono iniziati però ben prima. Fin dal 1963 la CEE e la Turchia hanno stipulato un accordo di associazione, nel quale veniva fatto riferimento a una sua possibile adesione. Nel 1995 è stata costituita un'unione doganale e nel 1999 il Consiglio europeo di Helsinki ha riconosciuto ufficialmente alla Turchia lo status di paese candidato. Tale decisione è nata dalla consapevolezza che questo paese possiede i requisiti di un paese democratico, nonostante permangano molti progressi da compiere in materia di rispetto dei diritti dell'uomo e tutela delle minoranze. A seguito di una raccomandazione della Commissione, nel dicembre 2004 il Consiglio europeo ha dato il via libera ai negoziati per l'adesione della Turchia, iniziati poi nell'ottobre del 2005. L'obiettivo di tali negoziati è l'adesione, ma non vi è alcuna garanzia che vi si arrivi effettivamente. Tra gli Stati membri dell'UE vi è peraltro intesa sul fatto che un'eventuale adesione non potrà avvenire prima del 2014. L'adesione dovrà essere preparata in modo estremamente accurato per permettere che l'integrazione possa aver luogo in modo graduale,

evitando così di mettere a rischio i risultati conseguiti in 50 anni d'integrazione europea. Altri paesi candidati sono la *Croazia*, alla quale la strada per l'adesione è stata aperta nell'ottobre 2005, e la *ex Repubblica jugoslava di Macedonia*, cui è stato riconosciuto lo status di paese candidato nel dicembre 2005, senza però fissare una data concreta per l'apertura dei negoziati di adesione. Il 17 luglio 2009 ha presentato domanda di adesione l'*Islanda*; il 24 febbraio 2010 la Commissione ha raccomandato al Consiglio europeo di aprire i negoziati di adesione all'UE con tale paese.

L'UE guarda ora in modo deciso verso gli *Stati dei Balcani occidentali*. L'UE ha deciso di applicare per i paesi dei Balcani occidentali la stessa strategia adottata con i nuovi paesi candidati all'adesione. Mediante un processo allargato di stabilizzazione e associazione dovranno pertanto essere poste le condizioni per l'avvicinamento degli Stati dei Balcani occidentali all'UE, sino a una loro futura adesione. Un primo importante passo in questa direzione sono i cosiddetti «partenariati europei» conclusi con l'Albania, la Bosnia-Erzegovina, la Serbia e il Montenegro, compreso il Kosovo <sup>(1)</sup>. I partenariati europei, ancora da adeguare per ciascun paese in base alle esigenze specifiche, perseguono lo scopo di fornire assistenza ai paesi dei Balcani occidentali in modo da permettere che la preparazione all'adesione si compia in modo ordinato e concordato; essi rappresentano poi la cornice per la predisposizione di piani di intervento, corredati di tempistiche per la realizzazione delle riforme previste, in cui occorre precisare i mezzi che tali paesi intendono adottare per conformarsi alle esigenze di una maggiore integrazione nell'UE.

È stata inoltre disciplinata l'ipotesi di recesso dall'Unione, introducendo nel trattato UE la cosiddetta *clausola di recesso* che prevede la possibilità per uno Stato membro di recedere dall'Unione. Il trattato non prevede le condizioni per l'esercizio del recesso, ma stabilisce che occorre semplicemente concludere un accordo volto a definire le sue modalità o, in mancanza di tale accordo, fissa il decorso di due anni dalla data di notifica dell'intenzione di recedere ai fini dell'efficacia del recesso anche senza accordo. Manca invece una norma che disciplini l'espulsione di uno Stato membro in caso di gravi e continue violazioni del trattato.

---

(1) In base allo status definito dalla risoluzione 1244 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.

# I principi fondamentali dell'Unione europea

## *Articolo 2 del trattato sull'Unione europea (valori dell'Unione)*

L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini.

## *Articolo 3 del trattato sull'Unione europea (scopi dell'Unione)*

1. L'Unione si prefigge di promuovere la pace, i suoi valori e il benessere dei suoi popoli.
  2. L'Unione offre ai suoi cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne, in cui sia assicurata la libera circolazione delle persone insieme a misure appropriate per quanto concerne i controlli alle frontiere esterne, l'asilo, l'immigrazione, la prevenzione della criminalità e la lotta contro quest'ultima.
  3. L'Unione instaura un mercato interno. Si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente. Essa promuove il progresso scientifico e tecnologico.
- L'Unione combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociali, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore.
- Essa promuove la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri.

Essa rispetta la ricchezza della sua diversità culturale e linguistica e vigila sulla salvaguardia e sullo sviluppo del patrimonio culturale europeo.

4. L'Unione istituisce un'unione economica e monetaria la cui moneta è l'euro.

5. Nelle relazioni con il resto del mondo l'Unione afferma e promuove i suoi valori e interessi, contribuendo alla protezione dei suoi cittadini. Contribuisce alla pace, alla sicurezza, allo sviluppo sostenibile della Terra, alla solidarietà e al rispetto reciproco tra i popoli, al commercio libero ed equo, all'eliminazione della povertà e alla tutela dei diritti umani, in particolare dei diritti del minore, e alla rigorosa osservanza e allo sviluppo del diritto internazionale, in particolare al rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite.

(...)

La costruzione di un'Europa unita si fonda su semplici ideali e obiettivi che sono propri anche degli Stati membri e di cui gli organi esecutivi dell'UE sono gli artefici. Tra questi valori fondamentali riconosciuti vi sono la realizzazione di una pace durevole, l'unità, l'uguaglianza, la libertà, la solidarietà e la sicurezza. L'Unione si fonda esplicitamente sui principi di libertà e democrazia e sul rispetto dello Stato di diritto, principi che sono comuni a tutti gli Stati membri. Inoltre è vincolata alla tutela dei diritti fondamentali e dei diritti dell'uomo. Questi principi sono vincolanti anche per gli Stati che intendono aderire in futuro all'UE. La violazione grave e prolungata di tali principi e valori da parte di uno Stato membro viene sanzionata. Qualora il Consiglio, composto dai capi di Stato o di governo, su proposta di un terzo degli Stati membri o della Commissione, e previo parere conforme del Parlamento europeo, constati l'esistenza di una violazione grave e persistente da parte di uno Stato membro dei citati principi e valori, esso può decidere, deliberando a maggioranza qualificata, di sospendere alcuni dei diritti derivanti allo Stato membro in questione dall'applicazione dei trattati UE e FUE, compresi i diritti di voto del rappresentante del governo di tale Stato in seno al Consiglio. Per contro, lo Stato in questione resta in ogni caso vincolato agli obblighi che gli derivano dai suddetti trattati. Nell'agire in tal senso, il Consiglio tiene conto delle possibili conseguenze di una siffatta sospensione sui diritti e sugli obblighi delle persone fisiche e giuridiche.

## L'UE, GARANTE DELLA PACE

L'esigenza di garantire la pace è il più forte tra gli argomenti a favore dell'unità europea. Nel corso del secolo scorso, due guerre mondiali hanno visto contrapposti Stati europei che oggi fanno parte dell'UE. Una politica per l'Europa è pertanto sinonimo di politica per la pace. Con l'istituzione dell'UE si è creata la base di un ordinamento europeo fondato sulla pace che esclude qualsiasi possibilità di una nuova guerra tra i paesi membri. Cinquant'anni di pace in Europa ne sono la conferma. Questa politica acquista sempre maggiore forza con l'adesione all'UE da parte di nuovi Stati. L'ultimo allargamento dell'UE, che ha interessato dodici Stati prevalentemente dell'Europa orientale e centrale, ha rappresentato un importante contributo per la politica della pace.

## L'UNITÀ E L'UGUAGLIANZA COME TEMI CONDUTTORI

Il leitmotiv dell'UE è l'*unità*. Soltanto se gli Stati europei sapranno proseguire sulla strada che li porterà all'unità si potranno superare i problemi del presente. A parere di molti, senza l'integrazione europea, senza l'UE, non è possibile conseguire e garantire per il futuro la pace in Europa e nel mondo, la democrazia e lo Stato di diritto, la prosperità economica e il benessere sociale. La disoccupazione, l'insufficiente crescita economica e l'inquinamento ambientale da tempo ormai non sono più problemi dei singoli Stati, né possono essere risolti a livello nazionale. Solo nell'ambito dell'UE è possibile realizzare un ordinamento economico stabile, e solo attraverso uno sforzo comune dei paesi europei è possibile arrivare ad una politica economica internazionale che consolidi la competitività dell'economia europea e i fondamenti sociali dello Stato di diritto. Senza coesione interna, l'Europa non sarà in grado di affermare la sua indipendenza politica ed economica dal resto del mondo, né di recuperare la propria influenza sulla scena internazionale e di avere un ruolo nella politica mondiale.

L'unità può esistere solo dove regna l'*uguaglianza*. Nessun cittadino europeo può essere oggetto di «discriminazione» a motivo della sua nazionalità. Si deve combattere qualsiasi disparità di trattamento fondata sul sesso, sulla razza, l'origine etnica, la religione o l'ideologia, gli handicap, l'età o l'orientamento sessuale. La Carta dei diritti fondamentali non si ferma però qui, vietando inoltre qualsiasi forma di discriminazione sulla base del colore della pelle, delle caratteristiche genetiche, della lingua, delle opinioni politiche o di altra natura, dell'appartenenza a una minoranza, delle condizioni economiche

o della nascita. Tutti i cittadini europei sono uguali di fronte alla legge. In virtù di tale principio, nessuno Stato membro può prevalere su un altro e, nel rispetto dell'uguaglianza, va sminuita l'importanza delle differenze naturali, quali, ad esempio, la superficie di un paese o la popolazione, e strutturali.

## LE LIBERTÀ FONDAMENTALI

Corollario della pace, dell'unità e dell'uguaglianza è la libertà. La creazione di un grande spazio che riunisce attualmente 27 Stati garantisce tutta una serie di libertà, tra cui la libera circolazione al di là delle frontiere nazionali, in particolare per i lavoratori, la libertà di stabilimento e di prestazione dei servizi, la libera circolazione delle merci e dei capitali. Le libertà fondamentali consentono alle imprese di prendere decisioni, ai lavoratori di scegliere liberamente il luogo di lavoro e ai consumatori di disporre di una più ampia gamma di prodotti. La libera concorrenza apre alle imprese sbocchi infinitamente più ampi. I lavoratori possono cercare un posto di lavoro o cambiarlo in funzione delle loro qualifiche e dei loro interessi, in tutto il territorio dell'UE. L'offerta considerevolmente più ricca di prodotti per effetto della maggiore concorrenza offre al consumatore la possibilità di scegliere quelli più a buon mercato e con le caratteristiche migliori.

Per i cittadini degli Stati membri che hanno aderito all'Unione europea il 1° maggio 2004 e il 1° gennaio 2007 vigono però in parte ancora le disposizioni transitorie. Nel trattato di adesione all'UE sono previste deroghe, in particolare con riguardo alla libera circolazione dei lavoratori, alla prestazione dei servizi e alla libertà di stabilimento. In base a tali deroghe gli Stati membri hanno facoltà di limitare la libera circolazione dei lavoratori, per un periodo sino a sette anni, applicando le condizioni per l'esercizio dell'attività lavorativa previste dalla disciplina nazionale o da accordi bilaterali tra gli Stati.

## IL PRINCIPIO DELLA SOLIDARIETÀ

La solidarietà è il correttivo necessario della libertà: l'abuso della libertà va, infatti, sempre a scapito di altri. Di conseguenza un ordinamento dell'Unione, per durare nel tempo, deve considerare la solidarietà come principio fondamentale e distribuire i vantaggi, quali il benessere, e i doveri in maniera equa e uniforme tra tutti i suoi membri.



1-3 giugno 1955, Taormina (Italia)

Joseph Bech, Paul-Henri Spaak e Johan Willem Beyen nel giardino dell'albergo in cui soggiornano durante la Conferenza di Messina. I tre ministri degli Esteri sono gli autori del Memorandum del Benelux, oggetto di discussione da parte dei rappresentanti dei sei paesi partecipanti alla conferenza.

## IL RISPETTO DELL'IDENTITÀ NAZIONALE

L'Unione rispetta l'identità nazionale dei suoi Stati membri. L'UE non deve essere una fusione di Stati, bensì un'unione di Stati membri che conservano le loro caratteristiche nazionali. È questa diversità di caratteristiche e di identità nazionali che conferisce all'UE la sua forza morale, che essa mette al servizio di tutti.

## IL BISOGNO DI SICUREZZA

Tutti questi valori sono, infine, corollari della sicurezza. Specialmente dopo gli attentati dell'11 settembre 2001 negli Stati Uniti, la lotta al terrorismo e alla criminalità organizzata sono tornati ad essere temi centrali in Europa. Si registra una cooperazione di polizia e giudiziaria sempre più stretta e viene rafforzata la protezione dei confini esterni.

Nel contesto europeo sicurezza significa anche sicurezza sociale per i cittadini che vivono nell'UE, sicurezza sul lavoro, sicurezza delle misure decise dalle imprese, che devono poter contare sulla stabilità del quadro economico. Le istituzioni dell'UE sono chiamate a garantire che i cittadini e le imprese possano programmare il proprio futuro, dando stabilità ai rapporti da cui dipendono.

## I DIRITTI FONDAMENTALI

Tra i valori fondamentali e gli ideali che fondano l'UE rientrano anche i diritti soggettivi dei cittadini dell'Unione. La storia dell'Europa è caratterizzata da oltre due secoli da sforzi costanti volti a rafforzare la tutela di tali diritti. A partire dalle dichiarazioni dei diritti dell'uomo e del cittadino del XVIII secolo, i diritti e le libertà fondamentali sono parte integrante delle costituzioni della maggior parte dei paesi civili, in particolare degli Stati membri dell'UE. Gli ordinamenti giuridici di questi ultimi si basano infatti sulla salvaguardia dei diritti, nonché sul rispetto della dignità, della libertà e delle possibilità di sviluppo della persona umana. Esistono, inoltre, numerosi accordi internazionali in materia, fra i quali riveste estrema importanza la convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Tuttavia, la protezione dei diritti fondamentali nell'ordinamento giuridico dell'Unione si è sviluppata solo sulla base di una giurisprudenza costante della Corte di giustizia dell'Unione europea le cui origini si situano relativamente tardi, e precisamente nel 1969. In realtà, in un primo tempo, la Corte di giustizia aveva respinto tutti i ricorsi in materia di diritti fondamentali, a motivo del fatto che le questioni di diritto costituzionale nazionale non erano di sua competenza. La Corte ha quindi dovuto rivedere la sua posizione, soprattutto sulla base del principio, da essa stessa sancito, della preminenza del diritto dell'Unione sul diritto nazionale, in quanto tale principio può affermarsi unicamente se il diritto dell'Unione è in grado di per sé di assicurare una protezione dei diritti fondamentali pari a quella garantita dalle costituzioni nazionali.

Punto di partenza di tale giurisprudenza fu la causa *Stauder*, nella quale il beneficiario di una pensione di guerra aveva considerato un'offesa alla propria dignità personale e una violazione del principio di uguaglianza il fatto di dover dichiarare il proprio nome per l'acquisto del cosiddetto «burro di Natale». Anche se in un primo momento la Corte di giustizia era giunta alla conclusione che l'indicazione del nome non era necessaria alla luce delle disposizioni dell'Unione, e che era pertanto superfluo l'accertamento della violazione del diritto fondamentale, essa dichiarava, in conclusione, che anche il rispetto dei diritti fondamentali rientra tra i principi generali dell'ordinamento giuridico dell'Unione che la Corte è tenuta a fare rispettare. In tal modo essa ha riconosciuto per la prima volta l'esistenza di un ordinamento giuridico autonomo dell'UE.

Anzitutto la Corte ha fondato la salvaguardia dei singoli diritti fondamentali su talune disposizioni dei trattati. Essa ha proceduto in tal senso per i numerosi *divieti di discriminazione* che sono espressione dei diversi aspetti del principio generale dell'uguaglianza. Tra questi figurano il divieto di qualsivoglia trattamento discriminatorio esercitato in base alla nazionalità (articolo 18 TFUE), la lotta contro qualsiasi forma di discriminazione fondata sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, gli handicap, l'età o l'orientamento sessuale (articolo 10 TFUE), la parità di trattamento per merci e persone nell'ambito delle quattro libertà fondamentali (libera circolazione delle merci, articolo 34 TFUE; libera circolazione delle persone, articolo 45 TFUE; libertà di stabilimento, articolo 49 TFUE; libera prestazione dei servizi, articolo 57 TFUE), la libertà di concorrenza (articoli 101 e segg. TFUE), nonché la parità di retribuzione tra uomini

e donne (articolo 157 TFUE). Le quattro libertà fondamentali della CE, che garantiscono libertà essenziali della vita professionale, possono essere considerate anche come diritto fondamentale dell'UE alla *libera circolazione* e al *libero esercizio di un'attività professionale*. Sono inoltre garantiti esplicitamente la *libertà di associazione* (articolo 153 TFUE), il *diritto di petizione* (articolo 24 TFUE) e la *protezione dei segreti commerciali e del segreto professionale* (articolo 339 TFUE).

La Corte di giustizia ha costantemente sviluppato tali basi di una protezione giuridica a livello dell'Unione dei diritti fondamentali, integrandole con altri diritti analoghi. A tal fine la Corte ha riconosciuto alcuni principi giuridici generali che essa ha applicato ispirandosi a tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e a convenzioni internazionali per la protezione dei diritti dell'uomo dei quali gli Stati membri sono parti. Tra queste vi è in primo luogo la CEDU che, nella formulazione del contenuto dei diritti, definisce i meccanismi di salvaguardia. Su tale base la Corte di giustizia ha elevato al rango di diritti fondamentali tutelati dall'ordinamento giuridico dell'UE una serie di libertà, tra cui il *diritto di proprietà*, il *libero esercizio di una professione*, l'*inviolabilità del domicilio*, la *libertà di opinione*, i *diritti generali della personalità*, la *protezione della famiglia* (per esempio in materia di diritti dei familiari dei lavoratori migranti, tra cui il diritto al ricongiungimento), la *libertà in campo economico*, la *libertà di religione o di culto*, nonché taluni *diritti fondamentali procedurali*, quali il diritto a essere ascoltato dal giudice, il diritto alla riservatezza della corrispondenza tra avvocato e assistito, vale a dire il «legal privilege» previsto dalla «common law», il divieto della doppia pena o l'obbligo di motivazione degli atti giuridici dell'Unione.

Particolare importanza riveste il principio della *parità di trattamento*, invocato con una certa frequenza nelle controversie. Nel senso più generale del termine, tale principio significa che situazioni equiparabili non possono essere trattate in maniera diversa, a meno che una simile differenza non sia obiettivamente giustificata. Il principio della parità di trattamento, tuttavia, non vieta secondo la giurisprudenza della Corte che, contrariamente alle consuetudini internazionali finora vigenti, i cittadini e i prodotti nazionali possano essere assoggettati a requisiti più severi rispetto ai cittadini di altri Stati membri o ai prodotti d'importazione. Il diritto dell'Unione è impotente contro tale «*discriminazione in senso inverso*», in quanto essa è la conseguenza della limitazione delle competenze dell'Unione. Il precetto della liberalizzazione, che deriva dalle libertà fondamentali, si applica infatti,

secondo l'interpretazione sostenuta finora dalla Corte di giustizia, solo ad attività transfrontaliere. Di contro, le normative relative alla produzione e alla commercializzazione di prodotti nazionali o allo stato giuridico dei cittadini di uno Stato membro sul territorio nazionale ricadono nel campo di applicazione del diritto dell'UE solo se già esiste un'armonizzazione a livello di Unione.

Grazie alla giurisprudenza della Corte di giustizia, il diritto dell'Unione dispone di un notevole fondamento costituito da *principi dello Stato di diritto associati ai diritti fondamentali*. Estrema importanza pratica riveste in tal senso il principio della proporzionalità. Esso implica l'obbligo di valutare i diversi interessi in gioco, il che a sua volta richiede una valutazione dell'idoneità e della necessità di una misura sulla base del principio di proporzionalità. Tra i principi generali del diritto correlati ai diritti fondamentali vanno poi annoverati i principi generali del diritto amministrativo e del «*due process*», quale, ad esempio, il principio del legittimo affidamento, il divieto di retroattività di atti sfavorevoli e di ritiro o revoca di atti che conferiscono diritti o vantaggi, nonché il principio dei «diritti alla difesa», che si applica sia nei procedimenti amministrativi della Commissione europea che nei procedimenti dinanzi alla Corte di giustizia. Grande importanza assume anche l'esigenza di una maggiore trasparenza che consenta l'adozione di misure il più possibile vicine e comprensibili al cittadino. Un elemento cruciale di tale trasparenza è che qualsiasi cittadino europeo e persona giuridica con sede in uno Stato membro può accedere ai documenti del Consiglio e della Commissione europea. Devono altresì essere resi pubblici tutti i versamenti effettuati a favore di persone fisiche o giuridiche con fondi del bilancio dell'UE. A tal fine vengono predisposte anche dati accessibili a tutti i cittadini dell'Unione.

Pur riconoscendo l'operato della Corte di giustizia nella definizione dei diritti fondamentali non codificati, si constata tuttavia che l'individuazione per via giurisprudenziale dei «diritti fondamentali europei» presentava un grave inconveniente: la Corte di giustizia doveva limitarsi ai singoli casi specifici. In tali condizioni, essa non era in grado di sancire dei diritti fondamentali partendo dai principi generali del diritto in tutti i campi in cui ciò era necessario o auspicabile, né le era possibile determinare la portata e i limiti della protezione giuridica procedendo alle necessarie generalizzazioni e differenziazioni. Ciò non consentiva alle istituzioni dell'UE di valutare con sufficiente precisione il rischio di violare un diritto fondamentale. Anche il cittadino

dell'Unione europea direttamente interessato non era sempre in grado di giudicare se era stato infranto uno dei suoi diritti fondamentali.

Una soluzione è stata considerata per lungo tempo l'*adesione dell'UE alla convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo* (CEDU). Tuttavia, nel suo parere 2/94, la Corte di giustizia ha dichiarato che, considerato lo stato del diritto dell'Unione, l'UE non aveva le competenze per aderire alla CEDU. A questo proposito la Corte rilevava che, anche se la salvaguardia dei diritti dell'uomo era una premessa della legalità degli atti dell'Unione, l'adesione alla CEDU avrebbe implicato un cambiamento sostanziale della struttura dell'UE, in quanto avrebbe comportato l'inserimento dell'Unione in un sistema istituzionale distinto, internazionale, nonché l'integrazione di tutte le disposizioni della convenzione nell'ordinamento giuridico dell'Unione. Secondo la Corte, una simile modifica del regime di protezione dei diritti dell'uomo nell'Unione, con le sue implicazioni istituzionali sia per l'Unione sia per gli Stati membri, avrebbe avuto una tale portata costituzionale che, per la sua stessa natura, sarebbe andata al di là dei poteri conferiti dall'articolo 352 TFUE. Il trattato di Lisbona ha pertanto previsto espressamente, nell'articolo 6, paragrafo 2, del trattato UE, l'adesione dell'UE alla CEDU.

Il trattato di Lisbona ha compiuto però un altro decisivo passo avanti verso la formazione di un sistema di diritti fondamentali dell'UE, creando nuove basi per la tutela dei diritti fondamentali all'interno dell'UE. L'articolo che oggi disciplina i diritti fondamentali nel trattato UE (l'articolo 6) rimanda alla *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, rendendola in tal modo vincolante per le istituzioni dell'UE e per gli Stati membri nell'ambito dell'esercizio della loro attività ogni qualvolta questi applichino e attuino il diritto dell'Unione. La Carta dei diritti fondamentali nasce da un progetto redatto dalla convenzione composta da 16 delegati dei capi di Stato o di governo, dal presidente della Commissione europea, da 16 membri del Parlamento europeo e da 30 parlamentari nazionali (due per ciascuno degli Stati all'epoca membri dell'UE) sotto la presidenza del prof. Roman Herzog. In occasione della riunione del Consiglio europeo a Nizza del 7 dicembre 2000, tale documento veniva proclamato con il nome di «*Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*» dai presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio dell'UE e della Commissione europea. Nell'ambito dei colloqui per la redazione di una costituzione europea, la Carta dei diritti fondamentali è stata rielaborata e inserita come parte integrante nel trattato costituzionale del 29 ottobre 2004. Dopo il fallimento del trattato costituzionale,

il 12 dicembre 2007 la Carta dei diritti fondamentali è stata di nuovo adottata solennemente a Strasburgo quale atto autonomo, con il titolo «Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea» dai presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio dell'UE e della Commissione europea. Il trattato UE rimanda oggi in modo vincolante a questa versione della Carta dei diritti fondamentali, che acquisisce così valore cogente e definisce il campo di applicazione dei diritti fondamentali all'interno dell'Unione europea. Fanno però eccezione il Regno Unito e la Polonia. Entrambi questi Stati membri non hanno potuto o non hanno voluto riconoscere il valore vincolante della Carta, temendo di dover abbandonare o quanto meno modificare, in virtù dei diritti fondamentali riconosciuti nella Carta, determinate posizioni nazionali in tema di religione, coscienza o trattamento delle minoranze. Per questi Stati il divieto di atti contrari ai diritti fondamentali deriva non dalla Carta, ma come in precedenza dalla giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di diritti fondamentali.



27 settembre 1964, Bruxelles

Autovettura con targa europea davanti all'edificio «Joyeuse Entrée», in fase di costruzione, che diventerà la sede della Commissione europea.

EUR 2975

MICOLI

# La «costituzione» dell'Unione europea

Ogni compagine sociale dispone di una costituzione che stabilisce la struttura del suo sistema politico. Sono così regolati i rapporti fra i singoli membri, nonché tra questi e il sistema nel suo complesso; essa fissa gli obiettivi comuni e determina le norme in base alle quali vengono adottate, con valore vincolante, le decisioni. La «costituzione» dell'UE, intesa quale sistema associato di Stati al quale sono stati trasferiti compiti e funzioni ben determinate, deve essere in grado di rispondere ai problemi al pari della costituzione di uno Stato.

Le collettività statali sono rette da due principi costitutivi supremi: il diritto («rule of law») e la democrazia. Tutto ciò che l'Unione mette in atto, se intende conformarsi a tali principi, deve essere fondato giuridicamente e democraticamente: creazione, organizzazione, competenze, funzionamento, posizione degli Stati membri e delle loro istituzioni, posizione del cittadino.

A seguito del fallimento del trattato costituzionale del 29 ottobre 2004, la «costituzione» dell'Unione europea continua a non avere una formulazione unitaria all'interno di un singolo atto, come accade per i singoli Stati membri, ma è formata da un insieme di regole e valori ai quali i soggetti responsabili si attengono in maniera vincolante. Queste regole in parte sono sancite nei trattati europei o negli atti emanati dalle istituzioni dell'Unione europea; in parte sono però di provenienza consuetudinaria.

## LA NATURA GIURIDICA DELL'UE

La definizione della *natura giuridica* consiste nell'esaminare la costituzione giuridica generale di un'organizzazione sulla base delle sue caratteristiche. La natura giuridica dell'UE è stata chiarita in due sentenze fondamentali, pronunciate nel 1963 e nel 1964 dalla Corte di giustizia e che, seppur riferite originariamente all'allora vigente Comunità economica europea, mantengono oggi la loro validità anche con riguardo all'UE nella sua struttura attuale.

### LA CAUSA *VAN GEND & LOOS*

L'impresa di trasporti olandese Van Gend & Loos aveva presentato ricorso presso un tribunale dei Paesi Bassi contro l'amministrazione olandese delle imposte, che aveva imposto dazi maggiorati sull'importazione di un prodotto chimico proveniente dalla Repubblica federale di Germania. Secondo l'impresa si trattava di una violazione dell'articolo 12 del trattato CEE, riguardante il divieto di introdurre nuovi diritti doganali o di aumentare quelli esistenti nell'ambito del mercato comune. Il tribunale olandese sospese il procedimento, invitando la Corte di giustizia a chiarire la portata e l'interpretazione giuridica della norma invocata del trattato istitutivo della Comunità europea.

Questa causa ha dato l'occasione alla Corte di giustizia di precisare taluni aspetti fondamentali della natura giuridica della Comunità europea. Nella sentenza la Corte ha dichiarato quanto segue:

«Lo scopo del trattato CEE, cioè l'instaurazione di un mercato comune il cui funzionamento incide direttamente sui soggetti della Comunità, implica che esso va al di là di un accordo che si limiti a creare degli obblighi reciproci tra gli Stati contraenti. Ciò è confermato dal preambolo del trattato il quale, oltre a menzionare i governi, fa richiamo ai popoli e, più concretamente ancora, dalla instaurazione di organi investiti istituzionalmente di poteri sovrani da esercitarsi nei confronti sia degli Stati membri sia dei loro cittadini (...). In considerazione di tutte queste circostanze si deve concludere che la Comunità costituisce un ordinamento giuridico di nuovo genere nel campo del diritto internazionale, a favore del quale gli Stati hanno rinunciato, anche se in settori limitati, ai loro poteri sovrani, ordinamento che riconosce come soggetti non soltanto gli Stati membri, ma anche i loro cittadini».

### LA CAUSA *COSTA/ENEL*

Solo un anno dopo, la causa *Costa/ENEL* offriva l'opportunità alla Corte di giustizia di approfondire ulteriormente la sua analisi. Tale procedimento si basava sui seguenti fatti: nel 1962 l'Italia aveva statalizzato la produzione e la distribuzione dell'elettricità trasferendo il patrimonio delle aziende elettriche alla società ENEL. Il sig. Costa, azionista della società per azioni Edison Volta, interessata dalla statalizzazione, vedendosi privato dei suoi dividendi, si era rifiutato di pagare una fattura per la fornitura di elettricità di 1 926 lire

italiane. Davanti al giudice di pace di Milano, il sig. Costa aveva giustificato la sua condotta sostenendo, tra l'altro, che la legge relativa alla statalizzazione violava tutta una serie di disposizioni del trattato CEE. Per poter valutare la posizione del sig. Costa, il giudice di pace aveva sottoposto diverse questioni alla Corte di giustizia sull'interpretazione del trattato CEE. Nella sua sentenza, la Corte ha dichiarato riguardo alla natura giuridica della CEE:

«A differenza dei comuni trattati internazionali, il trattato CEE ha istituito un proprio ordinamento giuridico, integrato nell'ordinamento giuridico degli Stati membri (...) che i giudici nazionali sono tenuti a osservare. Infatti, istituendo una Comunità senza limiti di durata, dotata di propri organi, di personalità, di capacità giuridica, di capacità di rappresentanza sul piano internazionale ed, in specie, di poteri effettivi provenienti da una limitazione di competenza o da un trasferimento di attribuzioni degli Stati alla Comunità, questi hanno limitato, sia pure in campi circoscritti, i loro poteri sovrani e creato quindi un complesso di diritto vincolante per i loro cittadini e loro stessi».

Sulla base di tali dettagliate osservazioni, la Corte ha concluso quanto segue.

Dal complesso dei menzionati elementi discende che «scaturito da una fonte autonoma, il diritto nato dal trattato non potrebbe, in ragione appunto della sua specifica natura, trovare un limite in qualsiasi provvedimento interno senza perdere il proprio carattere comunitario e senza che ne risulti scosso il fondamento giuridico della stessa Comunità. Il trasferimento effettuato dagli Stati a favore dell'ordinamento giuridico comunitario, dei diritti e obblighi corrispondenti alle disposizioni del trattato implica quindi una limitazione definitiva dei loro diritti sovrani, di fronte alla quale un atto unilaterale ulteriore, incompatibile con il sistema della Comunità, sarebbe del tutto privo di efficacia».

Alla luce di queste due sentenze fondamentali della Corte di giustizia, gli elementi che, nell'insieme, conferiscono alla natura giuridica dell'UE particolarità e specificità sono i seguenti:

- la *struttura istituzionale*, che garantisce che la formazione della volontà nell'UE sia caratterizzata o influenzata anche dagli interessi generali dell'Europa, vale a dire, dagli interessi dell'Unione fissati negli obiettivi;

- il *trasferimento delle competenze* alle istituzioni dell'Unione, a un livello più elevato rispetto ad altre organizzazioni internazionali, che raggiunge proporzioni considerevoli in ambiti nei quali gli Stati conservano normalmente la loro sovranità;
- la *costituzione del proprio ordinamento giuridico*, indipendente dagli ordinamenti giuridici nazionali;
- l'*applicabilità diretta del diritto dell'Unione*, che garantisce l'applicazione completa e uniforme delle disposizioni dell'Unione in tutti gli Stati membri e stabilisce diritti e obblighi per gli Stati membri e i loro cittadini;
- la *preminenza del diritto dell'Unione*, che esclude qualsiasi revoca o modifica della legislazione comunitaria da parte del diritto nazionale e assicura, in caso di conflitto con il diritto nazionale, il primato del diritto dell'Unione.

L'UE costituisce, pertanto, un'entità autonoma, dotata di diritti sovrani e di un ordinamento giuridico indipendente dagli Stati membri, a cui sia questi ultimi che i loro cittadini sono soggetti negli ambiti di competenza dell'UE.

Le specificità dell'UE evidenziano sia *punti comuni* che *differenze rispetto alle organizzazioni internazionali* tradizionali, da un lato, e a *strutture federali*, dall'altro.

Lungi dall'essere una struttura finita, l'UE somiglia piuttosto a un «sistema in divenire», il cui aspetto definitivo è tuttora incerto.

L'unico punto che l'UE ha in comune con le organizzazioni internazionali tradizionali è il fatto che anch'essa è stata istituita con un trattato internazionale. Tuttavia, l'UE si è già considerevolmente allontanata dalle sue radici di diritto internazionale. In effetti, gli atti fondatori dell'UE, anch'essi basati su trattati internazionali, hanno portato alla creazione di un'Unione autonoma, dotata di diritti sovrani e competenze proprie. Gli Stati membri hanno rinunciato a una parte della loro sovranità a beneficio dell'Unione. Anche i compiti attribuiti all'UE si distinguono nettamente da quelli di altre organizzazioni internazionali. Mentre a queste ultime, infatti, spettano compiti ben determinati, di ordine essenzialmente tecnico, i campi d'azione dell'UE

interessano, nel loro insieme, aspetti che sono di importanza fondamentale per l'esistenza stessa degli Stati.

Tali differenze tra le organizzazioni internazionali tradizionali e l'UE avvicinano quest'ultima ad una struttura statale. In particolare, la rinuncia degli Stati membri ad una parte della loro sovranità a vantaggio dell'UE ha fatto rilevare che la struttura dell'UE si avvicina a quella di uno Stato federale. Tuttavia, tale concezione non tiene conto del fatto che le competenze delle istituzioni dell'UE si limitano alla realizzazione degli obiettivi fissati dai trattati e a determinati campi. Esse non possono quindi fissare liberamente i loro obiettivi come uno Stato qualsiasi, né far fronte a tutte le sfide che si pongono oggi a uno Stato moderno. L'UE non dispone né dell'onnipotenza propria di uno Stato, né della capacità di attribuirsi nuove competenze (la cosiddetta competenza di decidere in merito alle proprie competenze).

Pertanto, l'UE non è né un'organizzazione internazionale «classica», né un'associazione di Stati, bensì un'entità che si situa tra queste forme tradizionali di associazione tra gli Stati. Nell'uso giuridico, si parla di «organizzazione sopranazionale».

## I COMPITI DELL'UE

L'elenco dei compiti affidati all'UE non si discosta granché da quello dell'ordinamento costituzionale di uno Stato. Contrariamente a quanto avviene per la maggior parte delle altre organizzazioni internazionali, non si tratta in questo caso del conferimento di compiti tecnici precisi, bensì di campi di attività che sono nel loro insieme d'importanza vitale per gli Stati stessi.

I compiti dell'UE coprono un ventaglio molto ampio, che interessa i settori economico, sociale e politico.

Un ruolo centrale nel *settore economico* riveste la creazione di un mercato comune in cui confluiscano i «mercati nazionali» degli Stati membri, affinché merci e prestazioni di servizi possano essere offerte e vendute alle stesse condizioni di un mercato interno al quale possano avere accesso tutti i cittadini dell'UE.

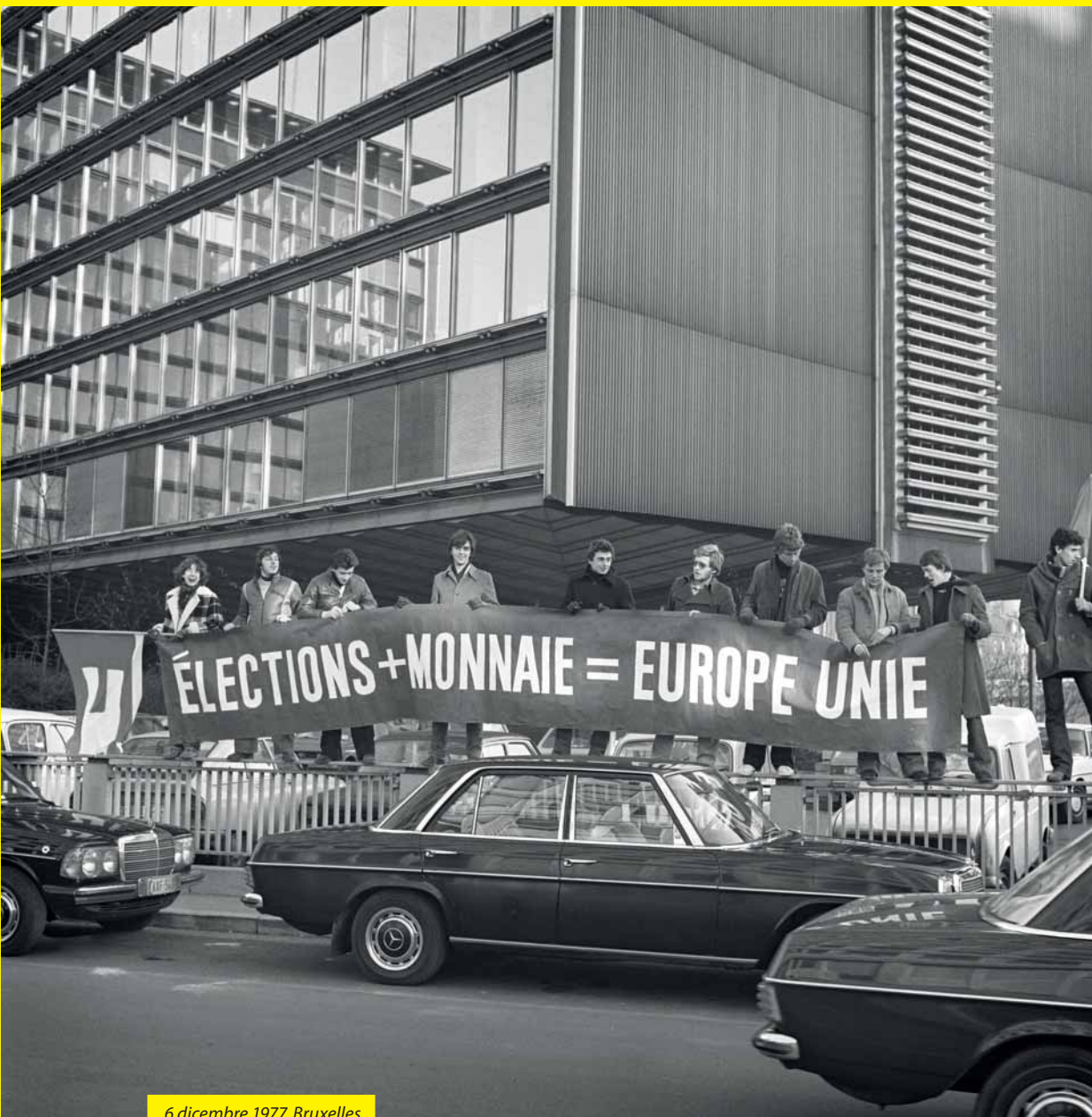
L'idea della creazione di un mercato comune è stata lanciata dall'allora presidente della Commissione europea, *Jacques Delors*, e si è concretizzata in

larga misura entro il 1992 con l'approvazione da parte dei capi di Stato o di governo del *Programma per il completamento del mercato interno*. Le istituzioni dell'UE sono riuscite a predisporre il quadro normativo per un mercato comune funzionale. Nel frattempo, tale quadro è stato ampiamente attuato a livello nazionale, al punto che il mercato interno è già divenuto realtà. Il cittadino se ne rende conto giorno per giorno, soprattutto nei suoi spostamenti all'interno dell'UE, che ha abolito ormai da tempo i controlli sulle persone alle frontiere nazionali.

Al mercato unico si affianca l'*unione economica e monetaria*.

Nell'ambito della *politica economica*, il compito dell'UE non è quello di stabilire e attuare una politica economica europea, bensì quello di coordinare le politiche economiche nazionali, così da evitare che le decisioni in materia di politica economica adottate da uno o più Stati membri possano avere conseguenze negative sul mercato interno. A tal fine è stato stipulato il Patto di stabilità e crescita, che indica nel dettaglio agli Stati membri i criteri cui devono attenersi nelle proprie decisioni in materia di politica di bilancio. Se tali criteri non sono rispettati, la Commissione europea può emanare una raccomandazione e, in caso di un prolungato deficit di bilancio eccessivo, il Consiglio dell'UE ha facoltà anche di comminare sanzioni.

Compito dell'UE nel settore della *politica monetaria* era, e rimane, introdurre una moneta unica nell'UE e regolare a livello centrale le questioni in materia monetaria. Il 1° gennaio 1999 è stato introdotto l'euro quale valuta unitaria negli Stati membri che avevano soddisfatto i criteri di convergenza, ovvero *Belgio, Germania, Spagna, Francia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Austria, Portogallo e Finlandia*. Il 1° gennaio 2002 le banconote e le monete in euro hanno sostituito la valuta nazionale all'interno di questi Stati. Da allora anche i pagamenti e le operazioni quotidiane vengono svolte utilizzando una moneta unica, l'euro. La Grecia e la Svezia non avevano soddisfatto in un primo momento i criteri di convergenza. La *Grecia* è stata accolta nell'area euro il 1° gennaio 2001. La Svezia, che di fatto non può soddisfare i criteri di convergenza a causa della mancata adesione al meccanismo di cambio dello SME, il quale costituisce una sorta di «sala d'attesa» per l'euro, gode di una disciplina speciale: la Commissione e la Banca centrale europea devono presentare almeno ogni due anni una relazione sul rispetto dei criteri di convergenza da parte della Svezia e in tale occasione possono raccomandare al Consiglio l'accoglimento della Svezia nella zona euro.



6 dicembre 1977, Bruxelles

Manifestazione a sostegno dell'elezione diretta del Parlamento europeo e dell'introduzione di una moneta unica in occasione del Consiglio europeo del 5-6 dicembre 1977.

Qualora venga espresso un parere in tal senso e il Consiglio vi si conformi, la Svezia non ha alcuna possibilità di rifiutare l'adesione. Tuttavia, un accesso all'area euro non gode attualmente dell'appoggio della popolazione svedese. In occasione del referendum del 2003 il 55,9 % dei cittadini si è espresso contro l'introduzione della moneta unica. In base a un sondaggio condotto nel dicembre 2005, i pareri contrari erano ancora il 49 %, contro il 36 % degli intervistati che hanno manifestato un'opinione favorevole. In una situazione diversa si trovano invece la Danimarca e il Regno Unito. Questi due Stati si sono riservati di decidere se e come avviare le procedure di verifica per un'eventuale adesione alla moneta unica (clausola di «*opt-out*»). Anche i nuovi Stati membri sono tenuti ad adottare l'euro come moneta nazionale non appena saranno in linea con i criteri di convergenza. Nessuno di tali Stati può avvalersi di una clausola di «*opt out*»; la maggior parte di loro intende peraltro introdurre l'euro il prima possibile. Hanno già aderito la *Slovenia* (il 1° gennaio 2007), *Cipro* (il 1° gennaio 2008), *Malta* (il 1° gennaio 2008) e la *Slovacchia* (il 1° gennaio 2009). La cosiddetta «zona euro», all'interno della quale viene utilizzata come moneta l'euro, comprende attualmente 16 Stati membri<sup>(2)</sup>.

Oltre alla politica economica e monetaria, rientrano tra i compiti dell'UE tutta una serie di altri ambiti di politica economica: la politica agricola e della pesca, i trasporti, la politica dei consumatori, le politiche strutturali e di coesione, la ricerca e sviluppo, la politica spaziale, l'ambiente, la salute, il commercio o la politica energetica.

Nell'ambito della *politica sociale*, l'UE s'impegna affinché non siano soltanto gli operatori economici a trarre vantaggio dall'integrazione economica, valorizzando la dimensione sociale del mercato interno. Un primo intervento in tal senso è l'introduzione di un sistema di sicurezza sociale per i lavoratori migranti. Questo sistema garantisce che i lavoratori che nell'arco della loro vita hanno lavorato in più Stati membri, e sono quindi soggetti a diversi regimi di previdenza sociale, godano di una piena tutela (pensione di vecchiaia e di invalidità, prestazioni sanitarie e familiari, sussidi di disoccupazione). Un'altra priorità nell'ambito della politica sociale, che assume grande importanza visti gli elevati tassi di disoccupazione all'interno dell'UE, che ormai da qualche anno destano preoccupazione, è l'elaborazione di una strategia

---

(2) Il 1° gennaio 2011, l'Estonia diventerà, con l'adozione della moneta unica europea, il diciassettesimo Stato membro della zona euro.

per l'occupazione a livello europeo. Gli Stati membri e l'UE sono chiamati a sviluppare una *strategia per l'occupazione* e a promuovere soprattutto la qualificazione, la formazione e la flessibilità dei lavoratori; contemporaneamente occorre adeguare i mercati del lavoro alle esigenze delle trasformazioni economiche. La promozione all'occupazione è considerata una questione di interesse generale. Le misure assunte a livello nazionale dagli Stati membri devono pertanto essere coordinate in seno al Consiglio. L'UE deve contribuire all'innalzamento del livello di occupazione, sostenendo, nel rispetto delle competenze nazionali, la cooperazione tra gli Stati membri e integrando, se del caso, le misure da questi adottate.

I compiti dell'UE nell'ambito propriamente *politico* vanno ricondotti alla cittadinanza dell'Unione, alla cooperazione giudiziaria in materia penale, nonché alla politica estera e di sicurezza comune. Con la *cittadinanza dell'Unione* sono stati ulteriormente rafforzati i diritti e gli interessi dei cittadini degli Stati membri all'interno dell'UE. Essi godono di libertà di circolazione all'interno dell'UE (articolo 21 TFUE), del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali (articolo 22 TFUE), della tutela da parte delle autorità diplomatiche e consolari di qualsiasi Stato membro qualora si trovino in uno Stato terzo (articolo 23 TFUE), del diritto di presentare petizioni al Parlamento europeo (articolo 24 TFUE) e, con riguardo al divieto generale di discriminazione, del diritto di godere all'interno di ciascuno degli Stati membri dello stesso trattamento riservato ai cittadini di detto Stato (articolo 20, paragrafo 2, in combinato disposto con l'articolo 18 TFUE).

Nell'ambito della *politica estera e di sicurezza comune* l'UE è chiamata a svolgere in particolare i seguenti compiti:

- salvaguardare i valori comuni, gli interessi fondamentali e l'indipendenza dell'UE,
- rafforzare la sicurezza dell'UE e dei suoi Stati membri,
- mantenere la pace e rafforzare la sicurezza internazionale,
- promuovere la cooperazione internazionale,
- sostenere la democrazia e lo Stato di diritto, oltre a tutelare i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali,
- strutturare una difesa comune.

L'UE non è una struttura nazionale e può quindi adempiere questi compiti solo in modo graduale. La politica estera e, in particolare, la politica di

sicurezza sono tradizionalmente ambiti in relazione ai quali gli Stati membri rinunciano solo con difficoltà alla supremazia nazionale. Risulta difficile definire gli interessi comuni in questi settori, anche perché, all'interno dell'UE, solo Francia e Regno Unito possiedono armi nucleari. Un altro problema è dato dal fatto che non tutti gli Stati dell'UE sono membri della NATO e dell'UEO. Le decisioni in materia di «politica estera e di sicurezza comune» vengono adottate ancora oggi prevalentemente a livello di *cooperazione intergovernativa*. È stato comunque sviluppato un *sistema di interventi* che ha inserito la cooperazione intergovernativa all'interno di un quadro normativo stabile.

Nell'ambito della *cooperazione giudiziaria in materia penale* occorre innanzitutto individuare i compiti di interesse generale che spettano all'UE. Tra questi rientrano in particolare la lotta contro la criminalità organizzata e la tratta di esseri umani, nonché l'azione penale. La criminalità organizzata non può più essere combattuta a livello nazionale, ma necessita di un'azione comune a livello di UE. Le prime promettenti misure adottate in questo settore sono state la direttiva per la lotta contro il riciclaggio di denaro e l'istituzione, nel 1998, di un ufficio di polizia europeo denominato Europol (articolo 88 TFUE). In questo settore vi è inoltre l'esigenza di agevolare e sveltire la cooperazione nell'ambito dei procedimenti giudiziari e dell'esecuzione dei provvedimenti, di snellire le pratiche per l'estradizione tra gli Stati membri, di stabilire norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni nei settori della criminalità organizzata, del terrorismo, della tratta di esseri umani, nonché dello sfruttamento sessuale delle donne e dei minori, del traffico illecito di droga e armi, del riciclaggio di denaro e della corruzione (articolo 83 TFUE). Uno dei progressi più significativi in questo senso è stata l'istituzione di Eurojust nell'aprile 2003 (articolo 85 TFUE). Eurojust, con sede all'Aia, si compone di giudici e pubblici ministeri provenienti da tutti gli Stati membri. Il compito di Eurojust è quello di migliorare il collegamento tra l'attività di indagine e l'azione penale in caso di reati gravi e aventi rilevanza transnazionale. Per combattere i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, il Consiglio può istituire una Procura europea a partire da Eurojust (articolo 86 TFUE). Un altro passo avanti è stato l'introduzione nel 2004 del mandato di cattura europeo, che può essere emesso in tutti i casi in cui il reato sia punito con la pena della reclusione superiore a un anno. Il mandato di cattura europeo è inteso a superare le lunghe procedure dell'estradizione.

## I POTERI DELL'UE

I trattati istitutivi dell'UE non attribuiscono agli organi dell'Unione la competenza generale di emanare tutte le misure necessarie al perseguimento degli obiettivi prefissati, bensì stabiliscono, nei singoli capitoli, l'ampiezza dei poteri d'intervento conferiti. Il principio generale è che né l'UE, né le sue istituzioni possono, da sole, decidere in merito al proprio fondamento giuridico e alle proprie competenze. Continua a valere il *principio di attribuzione delle competenze* (articolo 2 TFUE). Gli Stati membri hanno optato per tale soluzione per poter circoscrivere e controllare il trasferimento dei propri poteri.

La portata concreta delle deleghe specifiche varia a seconda del tipo di compiti assegnati all'UE. Qualora non siano state trasferite all'UE, le competenze permangono in capo ai singoli Stati membri. Nel trattato sull'UE è espressamente previsto che la «sicurezza nazionale» resta di esclusiva competenza di ciascuno Stato membro.

Ciò solleva ovviamente il problema dell'individuazione dei confini tra l'ambito di competenza dell'UE e quello dei suoi Stati membri. Tale delimitazione viene effettuata sulla base di tre *tipologie di competenze*:

- *Competenza esclusiva* dell'UE (articolo 3 TFUE) nei settori in cui vi è motivo di ritenere che l'adozione di misure a livello di Unione risulti più efficace rispetto all'adozione di misure non coordinate tra loro da parte dei singoli Stati membri. Questi settori sono precisamente individuati e comprendono l'unione doganale, la definizione delle regole di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno, la politica monetaria per gli Stati membri della zona euro, la politica commerciale comune e parte della politica comune della pesca. In questi settori l'Unione europea è l'unica a poter legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti. L'intervento degli Stati membri è escluso, a meno che sia autorizzato dall'Unione o finalizzato ad attuare gli atti dell'Unione (articolo 2, paragrafo 1, TFUE).
- *Competenza concorrente* tra Stati membri e UE (articolo 4 TFUE) nei settori in cui l'intervento dell'UE rappresenta un valore aggiunto rispetto all'azione degli Stati membri e, in particolare, nei seguenti ambiti: mercato interno, coesione economica, sociale e territoriale, agricoltura e pesca, ambiente, trasporti, reti transeuropee, energia, spazio

di libertà, sicurezza e giustizia, oltre ai problemi comuni di sicurezza, sanità pubblica, ricerca e sviluppo tecnologico, politica spaziale, cooperazione allo sviluppo e aiuto umanitario. In tutti questi ambiti l'UE ha titolo per agire per prima esercitando la competenza, ma solo in merito agli elementi disciplinati nei rispettivi atti dell'UE e non con riguardo alle politiche nel loro insieme. Gli Stati membri esercitano la loro competenza laddove l'Unione non abbia esercitato o abbia cessato di esercitare la propria (articolo 2, paragrafo 2, TFUE). Quest'ultimo caso si verifica quando le competenti istituzioni dell'Unione decidono di abrogare un atto legislativo, in particolare per assicurare il rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità. Il Consiglio, su iniziativa di uno o più dei suoi membri (rappresentanti degli Stati membri), può chiedere alla Commissione di presentare proposte per abrogare un atto legislativo.

- *Azioni di sostegno* (articolo 6 TFUE): nell'esercizio della sua azione di sostegno, l'Unione interviene unicamente con misure di coordinamento o di completamento dell'azione degli Stati membri. Nei settori per i quali è prevista un'azione di sostegno dell'UE non può aver luogo in nessun caso un'armonizzazione delle disposizioni legislative nazionali (articolo 2, paragrafo 5, TFUE). La responsabilità per la forma giuridica adottata rimane pertanto in capo agli Stati membri, che godono così di una considerevole libertà di azione. I settori in cui si svolge tale azione sono i seguenti: tutela e miglioramento della salute umana, industria, cultura, turismo, istruzione, gioventù e sport, formazione professionale, protezione civile e cooperazione amministrativa. Gli Stati membri riconoscono espressamente che le misure assunte a livello nazionale nell'ambito delle politiche economiche e occupazionali devono essere coordinate a livello di Unione.

Occorre osservare che le competenze dell'UE nel settore delle politiche economiche e occupazionali, nonché della politica estera e di sicurezza comune non rientrano in alcuna di queste tre categorie. Si posizionano, quindi, al di fuori delle tipologie di competenza illustrate. In una dichiarazione viene comunque precisato che la politica estera e di sicurezza comune esercitata dall'Unione europea non pregiudica la competenza degli Stati membri nella loro politica estera nazionale, né la loro posizione sulla scena politica mondiale.

Oltre a questi poteri specifici, i trattati prevedono che le istituzioni dell'UE possano intervenire qualora ciò si renda necessario per realizzare e garantire il corretto funzionamento del mercato interno o assicurare che non venga falsata la concorrenza (si veda l'articolo 352 TFUE che contiene la cosiddetta *clausola di flessibilità*). In tal modo, però, alle istituzioni dell'Unione non viene conferita una competenza generale che le legittima a intervenire al di fuori delle finalità stabilite dai trattati, né esse possono, richiamandosi a tale previsione, ampliare il novero delle proprie competenze a danno degli Stati membri. In passato si è fatto spesso ricorso, nella pratica, alle possibilità legate all'attribuzione di tale potere, in quanto con il tempo l'UE si è trovata a doversi occupare di un numero sempre più elevato di questioni non disciplinate in sede di conclusione dei trattati istitutivi e per le quali mancavano specifiche attribuzioni di competenze. Ciò è accaduto, in particolare, nei settori della tutela dell'ambiente e dei consumatori, o con riguardo all'istituzione del Fondo europeo di sviluppo regionale, volto a ridurre gli squilibri nel grado di sviluppo tra le diverse regioni dell'UE. Per entrambi questi settori sono state nel frattempo previste specifiche competenze. La portata pratica della clausola di flessibilità si è così ridotta notevolmente, a seguito dell'espressa disciplina di tali settori. L'esercizio di questa competenza è subordinata all'approvazione del Parlamento europeo.

Infine, le istituzioni dell'Unione dispongono di ulteriori competenze per l'adozione di misure che siano indispensabili per un esercizio efficace e ponderato dei poteri già esplicitamente conferiti (*poteri impliciti*). Particolare importanza hanno assunto le competenze nel campo delle relazioni esterne. Su tali basi l'UE può contrarre obblighi nei confronti di paesi terzi o di altre organizzazioni internazionali in settori corrispondenti ai compiti che le sono attribuiti. Un esempio tipico emerge dalla causa *Kramer*, sulla quale si è pronunciata la Corte di giustizia. Oggetto della controversia era la competenza dell'UE a cooperare con organizzazioni internazionali al fine di fissare quote di cattura nel settore della pesca marittima e, eventualmente, ad assumere obblighi internazionali. In mancanza di disposizioni esplicite nel trattato, la Corte ha desunto la competenza esterna dell'UE, indispensabile a tal fine, dai poteri interni in materia di pesca nell'ambito della politica agricola comune.

L'esercizio delle competenze attribuite all'UE è tuttavia subordinato al *principio di sussidiarietà*, che è stato mutuato dalla dottrina sociale del cattolicesimo e che con l'introduzione nel trattato UE (articolo 5, paragrafo 3,

TUE) è stato elevato al rango costituzionale. Tale principio comporta due aspetti, uno positivo e l'altro negativo: l'aspetto *positivo* per l'UE, vale a dire quello che stimola le sue competenze, prevede che essa intervenga quando gli obiettivi perseguiti possono «*essere conseguiti meglio a livello di Unione*»; l'aspetto *negativo*, vale a dire quello inibitorio, implica che l'Unione non deve intervenire allorché l'azione degli Stati membri sia sufficiente a raggiungere gli obiettivi prefissati. In pratica, questo significa che tutte le istituzioni dell'Unione, e in particolare la Commissione, devono dimostrare che la regolamentazione o l'intervento a livello dell'Unione siano effettivamente necessari. Parafrasando *Montesquieu*, si può affermare che quando non è necessario adottare un atto a livello di Unione, è necessario non adottarlo. Qualora venga riconosciuta la necessità di una regolamentazione a livello di Unione, si pone il problema dell'intensità e del tipo di misura da adottare. La risposta è data dal *principio di proporzionalità* introdotto nell'ordinamento giuridico dell'Unione dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, che è sancito, con riferimento alla ripartizione delle competenze, anche nel trattato sull'Unione europea (articolo 5, paragrafo 4, TUE). Ne consegue che è necessario esaminare se uno strumento giuridico sia veramente indispensabile o se non siano sufficienti altri mezzi di azione. Ciò significa innanzi tutto che occorre dare la precedenza a leggi quadro, norme minime e disposizioni volte al riconoscimento reciproco delle normative nazionali e che vanno evitate disposizioni legislative eccessivamente dettagliate.

Il rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità è oggi sottoposto anche al controllo dei parlamenti nazionali. È stato istituito a tal fine un *sistema di allerta precoce* in base al quale ciascuno dei parlamenti nazionali può, entro un termine di otto settimane a decorrere dalla data di trasmissione di un progetto di atto legislativo, inviare un parere motivato che espone le ragioni per le quali ritiene che il progetto in causa non sia conforme ai principi di sussidiarietà e proporzionalità. Qualora il parere motivato sia sostenuto da almeno un terzo dell'insieme dei voti attribuiti ai parlamenti nazionali (ciascun parlamento nazionale dispone di due voti, ripartiti, nel caso del sistema bicamerale, tra le due camere), il progetto deve essere riesaminato dall'autore (generalmente la Commissione europea) che, sulla base di tale riesame, può decidere di mantenere la proposta, di modificarla o di ritirarla. Qualora scelga di mantenerla, la Commissione spiega, in un parere motivato, perché ritiene la proposta conforme al principio di sussidiarietà. Tale parere motivato e i pareri motivati dei parlamenti nazionali sono trasmessi

al legislatore dell'Unione affinché ne tenga conto nella procedura. Se, deliberando a maggioranza del 55 % dei membri del Consiglio o a maggioranza dei voti espressi in sede di Parlamento europeo, il legislatore dell'Unione ritiene la proposta incompatibile con il principio di sussidiarietà, essa non forma oggetto di ulteriore esame.

## LE ISTITUZIONI DELL'UE

### *Articolo 13 del trattato sull'Unione europea (quadro istituzionale)*

1. L'Unione dispone di un quadro istituzionale che mira a promuoverne i valori, perseguirne gli obiettivi, servire i suoi interessi, quelli dei suoi cittadini e quelli degli Stati membri, garantire la coerenza, l'efficacia e la continuità delle sue politiche e delle sue azioni.

Le istituzioni dell'Unione sono:

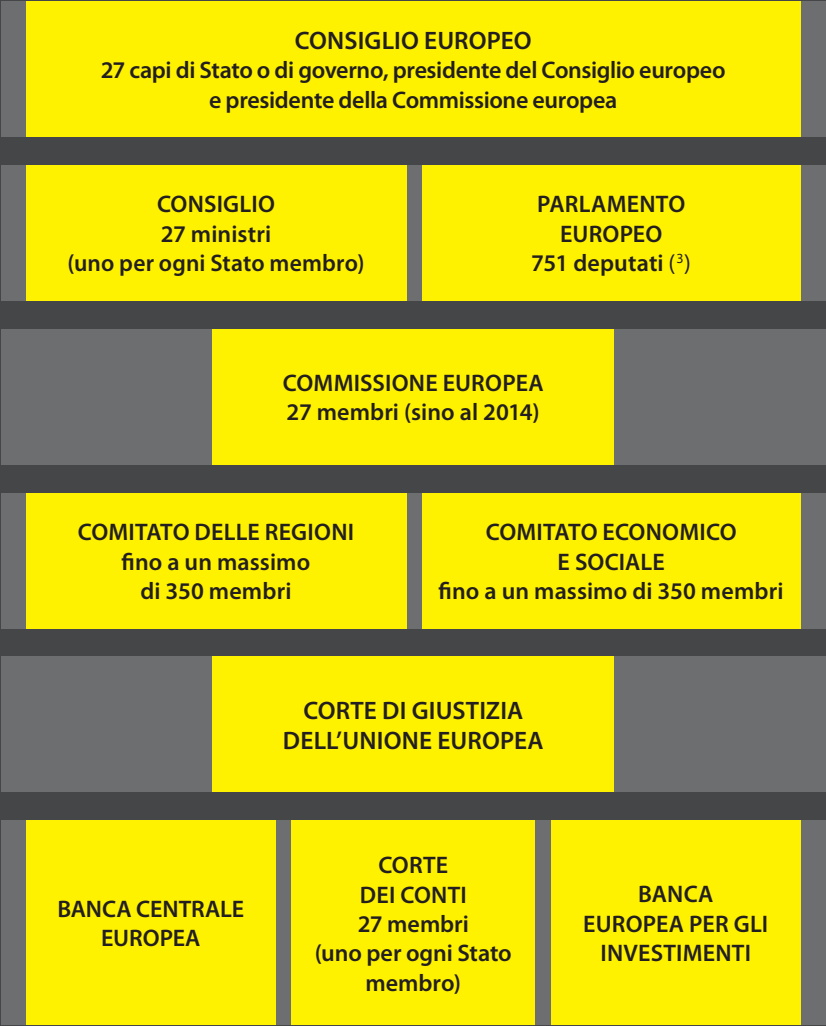
- il Parlamento europeo,
- il Consiglio europeo,
- il Consiglio,
- la Commissione europea (in appresso la «Commissione»),
- la Corte di giustizia dell'Unione europea,
- la Banca centrale europea,
- la Corte dei conti.

2. Ciascuna istituzione agisce nei limiti delle attribuzioni che le sono conferite dai trattati, secondo le procedure, condizioni e finalità da essi previste. Le istituzioni attuano tra loro una leale cooperazione.

3. Le disposizioni relative alla Banca centrale europea e alla Corte dei conti figurano, insieme a disposizioni dettagliate sulle altre istituzioni, nel trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

4. Il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sono assistiti da un Comitato economico e sociale e da un Comitato delle regioni, che esercitano funzioni consultive.

PANORAMICA SULLE ISTITUZIONI DELL'UNIONE EUROPEA (TFUE)



*(<sup>3</sup>) Con l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, il 1° dicembre 2009, il numero dei deputati è passato provvisoriamente a 754. Il numero massimo di 751 deve essere ripristinato mediante opportuni adattamenti in occasione delle prossime elezioni previste per il 2014.*

| STATO MEMBRO    | VOTI IN CONSIGLIO | SEGGI AL PARLAMENTO EUROPEO |
|-----------------|-------------------|-----------------------------|
| GERMANIA        | 29                | 99                          |
| FRANCIA         | 29                | 78                          |
| ITALIA          | 29                | 78                          |
| REGNO UNITO     | 29                | 78                          |
| SPAGNA          | 27                | 54                          |
| POLONIA         | 27                | 54                          |
| ROMANIA         | 14                | 35                          |
| PAESI BASSI     | 13                | 27                          |
| BELGIO          | 12                | 24                          |
| REPUBBLICA Ceca | 12                | 24                          |
| GRECIA          | 12                | 24                          |
| UNGHERIA        | 12                | 24                          |
| PORTOGALLO      | 12                | 24                          |
| SVEZIA          | 10                | 19                          |
| BULGARIA        | 10                | 18                          |
| AUSTRIA         | 10                | 18                          |
| DANIMARCA       | 7                 | 14                          |
| SLOVACCHIA      | 7                 | 14                          |
| FINLANDIA       | 7                 | 14                          |
| IRLANDA         | 7                 | 13                          |
| LITUANIA        | 7                 | 13                          |
| LETTONIA        | 4                 | 9                           |
| SLOVENIA        | 4                 | 7                           |
| ESTONIA         | 4                 | 6                           |
| CIPRO           | 4                 | 6                           |
| LUSSEMBURGO     | 4                 | 6                           |
| MALTA           | 3                 | 5                           |

In relazione alla «costituzione» dell'UE si pone un'ulteriore domanda, riguardante la sua organizzazione. Quali sono le istituzioni dell'Unione? Dato che assume funzioni che altrimenti spetterebbero solo agli Stati, l'Unione dispone di un governo, di un parlamento, di autorità amministrative e giurisdizionali, come quelle dei nostri paesi? La realizzazione dei compiti assegnati all'UE e la gestione del processo d'integrazione non sono stati lasciati, volutamente, all'iniziativa degli Stati membri o della cooperazione internazionale.

L'UE dispone infatti di un sistema istituzionale che le permette di dare un nuovo impulso e nuovi obiettivi al processo di unificazione dell'Unione europea, nonché di adottare norme vincolanti in uguale misura per tutti gli Stati membri, nei settori che rientrano nella sua competenza.

I principali attori di questo sistema sono le istituzioni dell'UE, delle quali fanno parte il Parlamento europeo, il Consiglio europeo, il Consiglio, la Commissione europea, la Corte di giustizia dell'Unione europea, la Banca centrale europea e la Corte dei conti. Come organi ausiliari appartengono al sistema istituzionale dell'Unione la Banca europea per gli investimenti, il Comitato economico e sociale e il Comitato delle regioni.

## ISTITUZIONI

### *Il Parlamento europeo (articolo 14 TUE)*

Il Parlamento europeo rappresenta i popoli degli Stati riuniti nell'UE. Esso è nato dalla fusione tra l'assemblea comune della CECA, l'assemblea della CEE e l'assemblea della CEEA in un'unica «Assemblea», tramite la convenzione sulle istituzioni comuni alle Comunità europee del 1957 (1° trattato di fusione). Il «Parlamento europeo» ha assunto la sua denominazione attuale solo con il trattato istitutivo dell'Unione europea, il quale non ha fatto che confermare un uso ormai corrente, risalente al 1958, data alla quale l'Assemblea, di propria iniziativa, aveva optato per il nome di «Parlamento europeo».

### **Composizione ed elezione**

Con l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, il 1° dicembre 2009, il Parlamento conta oggi 754 membri, superando così il numero massimo di 751 deputati stabilito dal TUE (articolo 14, paragrafo 2). Tale situazione di fatto rimarrà invariata per la legislatura 2009-2014, poiché i rappresentanti eletti a giugno del 2009 non possono essere rimossi dall'incarico. In occasione delle prossime elezioni, previste per il 2014, dovrà essere ripristinata la soglia massima stabilita. La ripartizione dei seggi tra gli Stati membri avviene in modo tale che ogni deputato di uno Stato membro più popolato rappresenta un numero di cittadini superiore rispetto ad ogni deputato di un paese meno popolato, ma senza che nessuno Stato membro meno popolato disponga di più seggi rispetto a uno Stato più popolato. Il numero minimo è stato fissato

a sei deputati, quello massimo prevede 96 deputati per Stato membro. In considerazione della tardiva entrata in vigore del trattato di Lisbona, per la legislatura 2009-2014 è prevista una deroga a favore della Germania che, attualmente, conta 99 deputati (un deputato eletto in occasione delle elezioni del giugno 2009 non può, infatti, essere revocato dall'incarico in forza dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona).

L'esatta composizione del Parlamento deve ancora essere stabilita dal Consiglio. Quest'ultimo avrebbe dovuto provvedere tempestivamente, prima delle elezioni dirette del Parlamento europeo del giugno 2009. Poiché il trattato di Lisbona non è entrato in vigore come previsto prima delle elezioni dirette del Parlamento nel giugno 2009, non è stato possibile applicare le nuove regole relative alla composizione del Parlamento europeo per la legislatura 2009-2014. Sono valse, invece, le regole in materia di suddivisione dei seggi stabilite in occasione dell'adesione della Bulgaria e della Romania. Con l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, il 1° dicembre 2009, il numero dei seggi è aumentato di 18, arrivando così a 754; i nuovi deputati provengono da dodici diversi Stati membri.

La *composizione del Parlamento europeo* è illustrata nella tabella seguente, che riporta la situazione dell'*attuale legislatura 2009-2014* ed evidenzia le modifiche introdotte dal trattato di Lisbona.

|                                         |
|-----------------------------------------|
| <b>PRESIDENTE</b>                       |
| <b>14 vicepresidenti</b>                |
| <b>5 questori (funzioni consultive)</b> |

Il presidente, i vicepresidenti e i questori compongono l'*Ufficio di presidenza del Parlamento europeo*, eletto da quest'ultimo con un mandato di due anni e mezzo. I presidenti dei gruppi politici costituiscono un ufficio di presidenza allargato, che decide in merito all'organizzazione dei lavori del Parlamento, le questioni inerenti alle relazioni interistituzionali e con le istituzioni esterne dell'Unione europea.

ASSEMBLEA PLENARIA DEL PARLAMENTO EUROPEO CON 754 MEMBRI

| STATO MEMBRO    | SEGGI AL PARLAMENTO EUROPEO |
|-----------------|-----------------------------|
| GERMANIA        | 99                          |
| FRANCIA         | 72 + 2                      |
| ITALIA          | 72 + 1                      |
| REGNO UNITO     | 72 + 1                      |
| SPAGNA          | 50 + 4                      |
| POLONIA         | 50 + 1                      |
| ROMANIA         | 33                          |
| PAESI BASSI     | 25 + 1                      |
| BELGIO          | 22                          |
| REPUBBLICA CECA | 22                          |
| GRECIA          | 22                          |
| UNGHERIA        | 22                          |
| PORTOGALLO      | 22                          |
| SVEZIA          | 18 + 2                      |
| BULGARIA        | 17 + 1                      |
| AUSTRIA         | 17 + 2                      |
| DANIMARCA       | 13                          |
| SLOVACCHIA      | 13                          |
| FINLANDIA       | 13                          |
| IRLANDA         | 12                          |
| LITUANIA        | 12                          |
| LETTONIA        | 8 + 1                       |
| SLOVENIA        | 7 + 1                       |
| ESTONIA         | 6                           |
| CIPRO           | 6                           |
| LUSSEMBURGO     | 6                           |
| MALTA           | 5 + 1                       |

Sino al 1979, gli eurodeputati erano membri dei parlamenti nazionali che venivano nominati dai loro pari e inviati al Parlamento europeo. *L'elezione a suffragio universale diretto dei deputati al Parlamento europeo* da parte dei cittadini degli Stati membri, già prevista nei trattati, venne realizzata, dopo numerosi tentativi andati a vuoto, solo nel 1979. La prima elezione diretta ebbe luogo nel giugno 1979 e da allora si tiene ogni cinque anni, al termine

della durata della «legislatura». Un *sistema elettorale dell'Unione* è stato introdotto, dopo decenni di lavoro, con l'atto relativo all'elezione dei rappresentanti del Parlamento europeo a suffragio universale diretto del 20 settembre 1976, modificato da ultimo con la decisione del Consiglio del 25 giugno e del 23 settembre 2002 (il cosiddetto «*atto sull'elezione diretta del PE*»). In base ad esso, ogni singolo Stato membro continua ad applicare le proprie procedure interne, nel rispetto però di principi democratici generali comuni, quali suffragio universale diretto, elezione secondo il sistema proporzionale, espressione libera e segreta del voto, età minima (per quanto riguarda l'elettorato attivo vale come regola generale il raggiungimento del 18° anno di età, con l'esclusione dell'Austria che ammette al voto i cittadini che abbiano compiuto 16 anni), mandato rinnovabile della durata di cinque anni, casi di incompatibilità (i deputati del Parlamento europeo non possono rivestire contemporaneamente due cariche, per esempio la carica di giudice, pubblico ministero o ministro oltre a quella di deputato; essi sono, inoltre, soggetti alle specifiche limitazioni previste dai rispettivi Stati membri per impedire la concentrazione di cariche e mandati in capo ad un singolo soggetto), data dell'elezione e parità tra uomo e donna. In alcuni Stati (Belgio, Lussemburgo e Grecia) il voto è obbligatorio. Il 14 luglio 2009 è entrato in vigore, inoltre, lo *Statuto dei deputati europei*, che, oltre a rendere più trasparenti le condizioni di lavoro dei deputati, contiene regole precise. Con lo Statuto è stata altresì introdotta una retribuzione unitaria per tutti i deputati a carico del bilancio dell'UE.

Da quando è eletto direttamente, il Parlamento europeo può rivendicare il ruolo di «rappresentante dei cittadini degli Stati membri dell'Unione» e ha quindi acquisito una legittimazione democratica. Tuttavia, l'esistenza di un Parlamento eletto a suffragio diretto non basta, da sola, a soddisfare l'esigenza fondamentale di un'istituzione democratica, nella quale la sovranità dello Stato derivi direttamente dal popolo. Ciò richiede, oltre alla trasparenza del processo decisionale e alla rappresentatività degli organi decisionali, anche il controllo tramite il Parlamento e la legittimità parlamentare delle istituzioni dell'UE partecipi del processo decisionale. Su questi aspetti sono stati realizzati grandi progressi in questi ultimi anni. Non solo vi è stato un costante ampliamento dei diritti del Parlamento europeo, ma il trattato di Lisbona ha altresì previsto espressamente che l'Unione europea nel suo insieme deve operare nel rispetto del principio della *democrazia rappresentativa*. Sulla base di questo principio, i cittadini dell'Unione sono rappresentati direttamente

all'interno del Parlamento europeo e hanno il diritto di partecipare attivamente alla vita democratica dell'UE. In tal modo si intende garantire che le decisioni a livello dell'Unione vengano assunte il più possibile in modo trasparente e vicino ai cittadini. I partiti politici attivi nell'ambito dell'UE devono contribuire alla formazione di una coscienza europea e dare espressione alla volontà dei cittadini dell'Unione. Volendo ricercare un elemento di debolezza nell'attuale sistema democratico dell'UE, questo va ravvisato nel fatto che, a differenza di quanto accade nel modello statale della democrazia parlamentare, il Parlamento europeo non elegge un governo che è poi chiamato a rispondere nei suoi confronti.

### *Articolo 10 del trattato sull'Unione europea (democrazia rappresentativa)*

1. Il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa.

2. I cittadini sono direttamente rappresentati, a livello dell'Unione, nel Parlamento europeo.

Gli Stati membri sono rappresentati nel Consiglio europeo dai rispettivi capi di Stato o di governo e nel Consiglio dai rispettivi governi, a loro volta democraticamente responsabili dinanzi ai loro parlamenti nazionali o dinanzi ai loro cittadini.

3. Ogni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione. Le decisioni sono prese nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini.

4. I partiti politici a livello europeo contribuiscono a formare una coscienza politica europea e ad esprimere la volontà dei cittadini dell'Unione.

Questo «deficit» tuttavia si spiega semplicemente in considerazione del fatto che nell'UE non esiste un governo nel senso tradizionale del termine. Sono invece il Consiglio e la Commissione europea che si ripartiscono le *funzioni di tipo governativo* previste dai trattati. Il trattato di Lisbona ha però attribuito al Parlamento europeo poteri più ampi quanto all'insediamento della Commissione europea, che vanno dalla scelta del presidente della Commissione europea da parte del Parlamento europeo su proposta del Consiglio, sino all'investitura della Commissione europea nel suo insieme (il cosiddetto «*diritto di investitura*»). Il Parlamento europeo non ha, invece, un'influenza

analoga sulla composizione del Consiglio. Quest'ultimo è soggetto ad un controllo di tipo parlamentare solo nella misura in cui ogni suo membro, in quanto ministro a livello nazionale, è soggetto al controllo parlamentare nel paese di provenienza.

Il ruolo del Parlamento europeo nell'ambito dell'adozione degli atti legislativi dell'UE è stato nettamente rafforzato. Con l'adozione della procedura di codecisione quale procedura legislativa ordinaria dell'UE, il Parlamento europeo è divenuto una sorta di «*colegislatore*» a fianco del Consiglio.

La procedura legislativa ordinaria consente al Parlamento europeo di proporre modifiche della legislazione dell'UE nel quadro di varie letture e di sostenerle, entro certi limiti, anche di fronte al Consiglio dell'UE. L'adozione di un atto normativo dell'Unione presuppone così l'accordo tra il Consiglio e il Parlamento europeo.

Tradizionalmente il Parlamento riveste, inoltre, un ruolo determinante nell'ambito della *procedura di bilancio*. Il trattato di Lisbona ha ulteriormente ampliato i poteri del Parlamento in tale materia, sottoponendo il piano finanziario pluriennale alla sua approvazione e prevedendo che il Parlamento sia coinvolto in tutte le decisioni sulle spese (la distinzione tra spese obbligatorie e non obbligatorie è venuta meno).

Sono soggetti all'approvazione del Parlamento europeo (*procedura di parere conforme*) tutti gli accordi internazionali importanti che incidono su materie sottoposte alla procedura di codecisione, nonché gli accordi di adesione conclusi con i futuri Stati membri, che fissano le condizioni di adesione.

Nel corso del tempo anche le *funzioni di controllo* del Parlamento europeo sono state sensibilmente ampliate. Tale controllo consiste innanzitutto nel fatto che la Commissione deve *rendere conto* al Parlamento europeo, deve difendere la propria posizione nelle sessioni plenarie pubbliche e presentare ogni anno una «Relazione generale sull'attività dell'Unione europea». Il Parlamento europeo può adottare una *mozione di censura* nei confronti della Commissione con una maggioranza di due terzi dei voti espressi, costringendola in tal modo alle dimissioni (articolo 234 TFUE). Fino ad ora sono state presentate diverse mozioni di sfiducia dinanzi al Parlamento europeo, ma nessuna di esse ha ottenuto, neppure lontanamente, la maggioranza richiesta. Le dimissioni della «Commissione Santer» del 1999 sono scaturite dalla mancata concessione del discarico del bilancio, tuttavia la mozione di

sfiducia presentata è stata respinta, seppure per pochi voti. Dato che anche il Consiglio, nella prassi dell'Unione, deve rispondere alle interrogazioni del Parlamento europeo, quest'ultimo ha la possibilità di introdurre un dibattito politico diretto con due dei principali organi costituzionali dell'UE. Tale possibilità di controllo politico del Parlamento è stata notevolmente rafforzata da altri meccanismi di controllo. Il Parlamento può istituire commissioni d'inchiesta al fine di esaminare violazioni del diritto o abusi a livello amministrativo dell'Unione. Ad esempio, è stata creata una commissione d'inchiesta al fine di accertare la responsabilità della Commissione nella reazione oltrremodo lenta al morbo della «mucca pazza», manifestatosi nel Regno Unito, che costituisce una minaccia anche per la salute e la vita dell'uomo. Inoltre, il trattato garantisce a tutti i cittadini dell'Unione e alle persone giuridiche il diritto di presentare petizioni al Parlamento che sono esaminate dalla Commissione permanente per le petizioni. Infine, il Parlamento si avvale della possibilità di nominare un mediatore europeo (Ombudsman) incaricato di esaminare eventuali controversie che potrebbero insorgere sulle attività delle istituzioni o degli organi dell'Unione, fatta eccezione per la Corte di giustizia dell'Unione europea. Il mediatore può effettuare le indagini necessarie e rivolgersi all'organo interessato. Esso presenta un rapporto sulle sue attività al Parlamento.

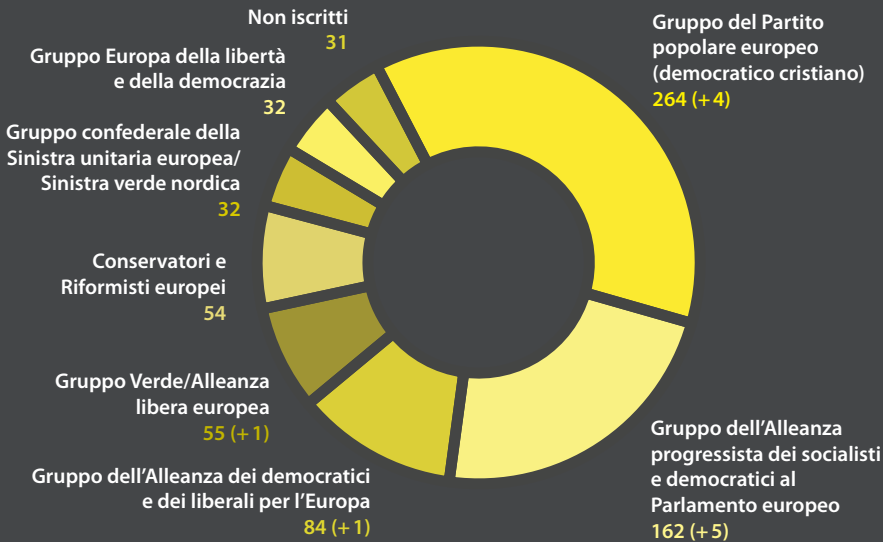
## Metodi di lavoro

I principi fondamentali che regolano i lavori del Parlamento europeo figurano nel suo regolamento interno.

I deputati al Parlamento europeo si organizzano in *gruppi politici*. Dato che il Parlamento è, per sua natura, un'istituzione dell'Unione, tali gruppi costituiscono partiti politici a livello dell'Unione, a carattere sovranazionale.

Il Parlamento si riunisce in *sessione plenaria* mensilmente, tranne che in agosto, in tornate della durata di una settimana, a Strasburgo. Possono comunque aggiungersi tornate supplementari, in particolare sulle questioni di bilancio, e tornate più brevi della durata di uno o due giorni soltanto, con sede a Bruxelles. Infine, possono essere convocate *sedute straordinarie* per fatti d'attualità e d'urgenza, nelle quali il Parlamento si pronuncia senza indugio in merito a questioni importanti (quali affari dell'Unione e internazionali, violazioni dei diritti dell'uomo ecc.). Di norma le riunioni plenarie sono pubbliche.

### GRUPPI POLITICI NEL PARLAMENTO EUROPEO <sup>(4)</sup>



<sup>(4)</sup> Si è tenuto conto, ove nota, della collocazione dei 18 deputati che si sono aggiunti con l'entrata in vigore del trattato di Lisbona; non erano ancora a disposizione le nomine di 7 deputati provenienti da FR, PL, IT e UK.

## Procedura di decisione

Di norma, il Parlamento adotta le sue decisioni a *maggioranza assoluta dei voti espressi*. Tuttavia, tenuto conto dell'importanza crescente del ruolo del Parlamento, le condizioni per quanto riguarda l'obbligo di presenza dei deputati diventano sempre più severe. Pertanto, per una serie di decisioni è attualmente previsto che possano essere adottate solo a *maggioranza assoluta di tutti i membri* del Parlamento. Infine, ogni voto di sfiducia nei confronti della Commissione richiede non solo la maggioranza dei membri del Parlamento, bensì anche i due terzi dei voti espressi.

**COMMISSIONI PERMANENTI DEL PARLAMENTO EUROPEO**Commissione Affari esteri  
(con le sottocommissioni Diritti dell'uomo e Sicurezza e difesa)

Commissione Sviluppo

Commissione Commercio internazionale

Commissione Bilanci

Commissione Controllo dei bilanci

Commissione Problemi economici e monetari

Commissione Occupazione e affari sociali

Commissione Ambiente, sanità pubblica e sicurezza alimentare

Commissione Industria, ricerca e energia

Commissione Mercato interno e protezione dei consumatori

Commissione Trasporti e turismo

Commissione Sviluppo regionale

Commissione Agricoltura e sviluppo rurale

Commissione Pesca

Commissione Cultura e istruzione

Commissione Giuridica

Commissione Libertà civili, giustizia e affari interni

Commissione Affari costituzionali

Commissione Diritti della donna e uguaglianza di genere

Commissione Petizioni

**Sede**

La sede del Parlamento europeo è stata fissata dal Consiglio europeo di Edimburgo a Strasburgo, mettendo fine ad un accordo provvisorio risalente a oltre trent'anni prima. Si era instaurata la prassi secondo la quale le sessioni plenarie si tenevano a Strasburgo e a Bruxelles, le riunioni dei gruppi politici e delle commissioni si svolgevano a Bruxelles nelle settimane senza sessione, mentre il segretariato generale del Parlamento aveva sede a Lussemburgo. La decisione adottata dal Consiglio europeo di Edimburgo ha confermato tale prassi, a condizione, tuttavia, che 12 tornate plenarie all'anno si tengano a Strasburgo. L'esito di questa decisione, per molti insoddisfacente, è che i deputati al Parlamento europeo nonché parte dei funzionari e dipendenti, devono spostarsi tra Strasburgo, Bruxelles e Lussemburgo, sostenendo notevoli costi.



20 luglio 1979, Strasburgo  
*Simone Veil viene nominata presidente del primo  
Parlamento europeo eletto a suffragio diretto.*

### *Il Consiglio europeo (articolo 15 TUE)*

Il Consiglio europeo è nato dalle conferenze al vertice dei capi di Stato o di governo degli Stati membri dell'UE. Al vertice di Parigi del dicembre 1974, i capi di Stato o di governo hanno deciso di riunirsi tre volte all'anno, come Consiglio europeo. Attualmente esso è un *organo autonomo dell'Unione europea* (articolo 13 TUE).

Il Consiglio europeo riunisce, almeno due volte a semestre, i capi di Stato o di governo degli Stati membri, nonché il presidente della Commissione europea. Se l'ordine del giorno lo richiede, i membri del Consiglio europeo possono decidere di farsi assistere ciascuno da un ministro e, per quanto riguarda il presidente della Commissione, da un membro della Commissione (articolo 15, paragrafo 3, TUE).

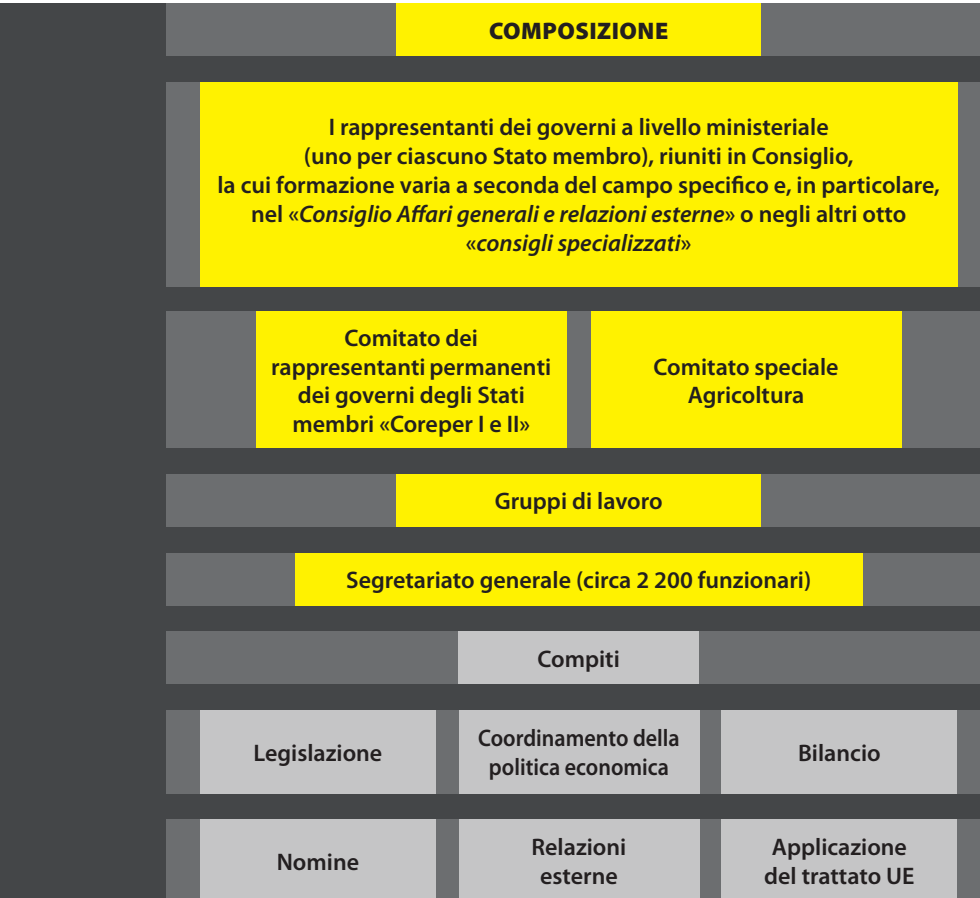
Con il trattato di Lisbona è stato istituito il *presidente del Consiglio europeo* <sup>(5)</sup>. A differenza della presidenza finora vigente, il presidente del Consiglio europeo opera in forza di un *mandato europeo*, e non nazionale, della durata di due anni e mezzo, con occupazione a tempo pieno. La carica di presidente deve essere rivestita da una personalità di grande levatura; la nomina avviene a maggioranza qualificata dei membri del Consiglio europeo, ed è rinnovabile una sola volta. Il presidente si occupa della preparazione e del seguito delle sedute del Consiglio europeo e rappresenta l'Unione europea in occasione dei vertici internazionali per le materie relative alla politica estera e di sicurezza comune.

La funzione del Consiglio europeo consiste nel fissare le direttive di politica generale per l'azione dell'Unione europea. Esso espleta le sue funzioni adottando decisioni politiche di principio o formulando direttive e mandati destinati al Consiglio o alla Commissione europea. Impulsi di questo genere sono stati dati dal Consiglio europeo, ad esempio, alla realizzazione dell'unione economica e monetaria, al sistema monetario europeo, all'elezione del Parlamento europeo a suffragio universale diretto, nonché con riguardo alle diverse attività politico-sociali e alle domande di adesione da parte di altri Stati.

---

<sup>(5)</sup> Quale primo presidente del Consiglio europeo è stato nominato, a decorrere dal 1° dicembre 2009, Herman van Rompuy, che sino a quella data rivestiva la carica di primo ministro belga.

## *Il Consiglio (articolo 16 TUE)*



### **Composizione e sede**

Nel Consiglio sono rappresentati i governi dei paesi membri. I 27 paesi inviano un rappresentante, che è in genere, ma non necessariamente, il ministro o il segretario di Stato competente per i problemi in esame. L'essenziale è che tale rappresentante sia autorizzato ad agire a nome dello Stato membro. Già in base alle diverse possibilità di rappresentanza dei governi appare evidente che *non esistono membri del Consiglio permanenti*. Infatti, il Consiglio si riunisce in nove formazioni con una diversa composizione in base alle materie trattate. 1) «Il Consiglio Affari generali e relazioni esterne»: quale Consiglio «Affari generali» assicura la coerenza dei lavori delle varie formazioni del

Consiglio e (insieme al presidente del Consiglio europeo e alla Commissione) prepara le riunioni del Consiglio europeo. Come Consiglio «Affari esteri» elabora l'azione esterna dell'Unione secondo le linee strategiche definite dal Consiglio europeo e assicura la coerenza dell'azione dell'Unione. Nel «Consiglio Affari generali e affari esteri» si riuniscono i ministri degli Esteri. Nell'ambito degli affari generali, l'incontro avviene sotto la presidenza dello Stato membro di turno; nell'ambito degli affari esteri, sotto la presidenza dell'alto rappresentante dell'Unione per la politica estera e di sicurezza comune. Il Consiglio si riunisce poi in altre otto formazioni che (a seconda delle materie trattate), raggruppano i ministri competenti degli Stati membri. Tali formazioni si distinguono in: 1) Economia e finanza (il cosiddetto «Consiglio Ecofin»), 2) Cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni; 3) Occupazione, politica sociale, salute e consumatori; 4) Concorrenza; 5) Trasporti, telecomunicazioni ed energia; 6) Agricoltura e pesca; 7) Ambiente; 8) Istruzione, gioventù e cultura.

Gli Stati membri assicurano la *presidenza del Consiglio* per l'arco di sei mesi in un ordine di avvicendamento stabilito all'unanimità dal Consiglio. Fa eccezione il «Consiglio Affari esteri», la cui presidenza viene assunta dall'alto rappresentante dell'Unione per la politica estera e di sicurezza comune. Il cambio di presidenza ha luogo ogni anno il 1° gennaio e il 1° luglio (2008: Slovenia e Francia; 2009: Repubblica ceca e Svezia; 2010: Spagna e Belgio; 2011: Ungheria e Polonia; 2012: Danimarca e Cipro; 2013: Irlanda e Lituania ecc.). In considerazione dei frequenti avvicendamenti della presidenza, la presidenza di turno opera sulla base di un programma di lavoro concordato con i due Stati chiamati ad assumere la presidenza successiva, valido per un periodo di 18 mesi (il cosiddetto «team della presidenza»). Spetta alla presidenza del Consiglio, innanzi tutto, dare un orientamento alle attività del Consiglio e dei suoi comitati. Essa riveste inoltre un'importanza politica in quanto lo Stato membro in carica svolge un ruolo di primo piano sulla scena internazionale, il che consente anche ai piccoli Stati membri di misurarsi con i «grandi» sul piano politico e di affermarsi nella politica europea.

Il Consiglio ha *sede* a Bruxelles.

## Compiti

Il Consiglio esercita, in primo luogo, congiuntamente al Parlamento europeo, la *funzione legislativa*. Tra i suoi compiti rientra inoltre il *coordinamento delle politiche economiche* degli Stati membri. Il Consiglio predispone inoltre

il *progetto di bilancio* sulla base di un progetto preliminare della Commissione. Tale progetto di bilancio deve però essere sottoposto all'approvazione del Parlamento europeo. È inoltre il Consiglio che raccomanda al Parlamento europeo di concedere alla Commissione il discharge per l'esecuzione del bilancio. Il Consiglio nomina i membri della Corte dei conti, del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni. Inoltre il Consiglio è l'istituzione competente a concludere accordi tra l'UE, da un lato, e paesi terzi o organizzazioni internazionali, dall'altro.

## Metodi di lavoro

I metodi di lavoro del Consiglio sono fissati nel suo *regolamento interno*. In termini concreti, le attività del Consiglio si articolano sostanzialmente nelle *tre fasi* di seguito descritte.

### *Preparazione delle riunioni del Consiglio*

Si fanno carico dei lavori preparatori due organi permanenti che sono parte integrante della struttura organizzativa del Consiglio, vale a dire il *Comitato dei rappresentanti permanenti dei governi degli Stati membri* e il *segretariato generale*.

Il *Comitato dei rappresentanti permanenti dei governi degli Stati membri*, per il quale si utilizza anche la sigla francese Coreper (Comité des représentants permanents) ha il compito di preparare *materialmente* i lavori del Consiglio e di eseguire i mandati da esso attribuitigli. Per assicurare al Comitato la massima funzionalità, esso è stato scisso in *Coreper I* (composto dai rappresentanti permanenti aggiunti e responsabile innanzi tutto della preparazione di questioni per lo più tecniche sottoposte ai Consigli dei ministri specializzati) e *Coreper II* (composto dai rappresentanti permanenti che affrontano principalmente questioni politiche). Le questioni di politica agricola sono escluse da tale ripartizione dei compiti, in quanto trattate, dal 1960 in poi, da un «*comitato speciale dell'agricoltura*» (chiamato anche CSA = Comité spécial de l'agriculture) che in questo campo assume le funzioni del Coreper.

Il Coreper e il CSA preparano le riunioni del Consiglio seguendo due procedure. Da un lato, essi si sforzano di trovare un'intesa in seno allo stesso comitato sulle questioni sollevate. Allo scopo, i comitati possono chiedere l'aiuto di circa 100 gruppi di lavoro settoriali, dotati di statuto permanente in seno al Consiglio. Possono inoltre ricorrere a «gruppi ad hoc», incaricati

di risolvere un problema specifico entro un termine preciso. Dall'altro lato, i comitati preparano per le riunioni del Consiglio relazioni che illustrano il contesto, in modo tale da consentire di chiarire e definire le questioni che saranno esaminate e decise dai membri del Consiglio stessi. Questi due diversi metodi di preparazione si riflettono nell'ordine del giorno delle riunioni: le questioni sulle quali si è potuta raggiungere un'intesa figureranno nell'ordine del giorno tra i cosiddetti «*punti A*», mentre le questioni ancora aperte, da esaminare, sono trattate tra i «*punti B*» in sede di riunione del Consiglio.

Il *segretariato generale* assiste il Consiglio (come pure il Coreper e il CSA) per le *questioni amministrative*. Esso si occupa in particolare della preparazione tecnica delle riunioni, organizza il servizio d'interpretazione (i rappresentanti degli Stati membri si esprimono nella lingua materna), provvede alle necessarie traduzioni dei documenti, fornisce assistenza giuridica al Consiglio e ai comitati e amministra il bilancio del Consiglio.

### *Riunioni del Consiglio*

Il Consiglio si riunisce su convocazione del suo presidente (in questo caso il rappresentante dello Stato membro di turno alla presidenza del Consiglio o l'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza), per iniziativa di questi, di uno dei suoi membri o della Commissione. Il presidente del Consiglio stabilisce l'ordine del giorno provvisorio di ciascuna riunione, che come noto consta di una parte A e di una parte B.

Il Consiglio delibera e adotta risoluzioni solo sulla base di documenti e di progetti redatti nelle 23 lingue ufficiali (bulgaro, ceco, danese, estone, finlandese, francese, greco, inglese, irlandese, italiano, lettone, lituano, maltese, olandese, polacco, portoghese, rumeno, slovacco, sloveno, spagnolo, svedese, tedesco e ungherese). In caso d'urgenza, è prevista la possibilità di deroga unanime all'applicazione di tale regime linguistico. Lo stesso vale per le proposte di emendamento presentate ed esaminate in sede di riunione.

Le discussioni e votazioni del Consiglio sugli atti legislativi sono pubbliche. Nella pratica l'accesso viene assicurato mediante la trasmissione audiovisiva delle sedute in una «sala d'ascolto» situata nell'edificio del Consiglio.

Il Consiglio delibera operando un bilanciamento tra gli interessi degli Stati membri e quelli dell'Unione. Anche se sono soprattutto gli interessi dei diversi paesi che vengono sostenuti in seno al Consiglio, i suoi membri sono tuttavia obbligati a rispettare, nel contempo, gli obiettivi e le esigenze dell'Unione nel

suo insieme. Il Consiglio è un'istituzione dell'Unione, non una conferenza governativa. Pertanto, le sue deliberazioni non devono ricercare il minimo comune multiplo tra gli Stati membri, bensì il massimo comune denominatore tra gli interessi dell'Unione e quelli dei suoi paesi.

### *Processo decisionale*

Per le votazioni in seno al Consiglio viene seguita, conformemente ai trattati UE, la «*regola della maggioranza*». Di norma esso delibera a *maggioranza qualificata* (articolo 16, paragrafo 3, TUE); solo in casi specifici e per materie meno delicate è sufficiente la *maggioranza semplice*, secondo la quale ogni Stato dispone di un voto (la maggioranza semplice è raggiunta quindi attualmente con 14 voti).

La maggioranza qualificata è disciplinata in modo diverso: *sino al 1° novembre 2014* il suo raggiungimento avviene in base al *sistema del voto ponderato*, introdotto con il trattato di Nizza, che garantisce maggiore peso agli Stati membri più grandi. La maggioranza qualificata è raggiunta, in presenza del voto favorevole della maggioranza degli Stati membri, con almeno 255 voti su 345, ma uno Stato membro può pretendere che tali Stati membri rappresentino almeno il 62 % della popolazione dell'Unione.

A partire dal 1° gennaio 2007 la ripartizione dei voti tra gli Stati membri è la seguente:

| <b>PONDERAZIONE DEI VOTI</b> |    |             |    |
|------------------------------|----|-------------|----|
| GERMANIA                     | 29 | AUSTRIA     | 10 |
| FRANCIA                      | 29 | SVEZIA      | 10 |
| ITALIA                       | 29 | DANIMARCA   | 7  |
| REGNO UNITO                  | 29 | IRLANDA     | 7  |
| SPAGNA                       | 27 | LITUANIA    | 7  |
| POLONIA                      | 27 | SLOVACCHIA  | 7  |
| ROMANIA                      | 14 | FINLANDIA   | 7  |
| PAESI BASSI                  | 13 | ESTONIA     | 4  |
| BELGIO                       | 12 | CIPRO       | 4  |
| REPUBBLICA Ceca              | 12 | LETTONIA    | 4  |
| GRECIA                       | 12 | LUSSEMBURGO | 4  |
| UNGHERIA                     | 12 | SLOVENIA    | 4  |
| PORTOGALLO                   | 12 | MALTA       | 3  |
| BULGARIA                     | 10 |             |    |

*A decorrere dal 1° novembre 2014 entrerà in vigore il sistema di voto a doppia maggioranza*, in base al quale la maggioranza qualificata si intende raggiunta se almeno il 55 % dei membri del Consiglio, rappresentanti Stati che totalizzino almeno il 65 % della popolazione dell'Unione, sono favorevoli a una proposta legislativa. Per evitare che pochi Stati con una popolazione numerosa possano bloccare l'approvazione di una decisione, è stata prevista una soglia di minoranza di blocco di almeno quattro Stati; tuttavia, in caso di mancato raggiungimento di questa soglia, la maggioranza qualificata dovrà essere considerata valida anche in spregio al criterio della popolazione. Il sistema è completato da un meccanismo molto simile al «compromesso di Ioannina»: nel caso in cui non si raggiunga una minoranza di blocco, il processo decisionale può essere sospeso. Il Consiglio, invece di passare alla decisione, può continuare le trattative per un «ragionevole lasso di tempo», qualora lo richieda un numero di membri del Consiglio che rappresenti almeno il 75 % della popolazione o il 75 % degli Stati membri necessari a formare la minoranza di blocco.

*A partire dal 1° aprile 2007 si applicherà il medesimo meccanismo*, con la differenza che saranno necessari voti favorevoli di membri del Consiglio che rappresentino almeno il 55 % della popolazione o il 55 % degli Stati necessari a formare la minoranza di blocco. Secondo *il diritto* il Consiglio può modificare questo sistema a maggioranza semplice; in un protocollo è stato però previsto il preventivo parere del Consiglio europeo che può deliberare sul punto solo all'unanimità.

L'importanza del voto a maggioranza non risiede tanto nel fatto che così si impedisce ai *piccoli* Stati di bloccare importanti decisioni, quanto piuttosto nel permettere un'intesa fra i *grandi* Stati membri. Anche il cosiddetto «*accordo di Lussemburgo*» conferma la sua importanza dal punto di vista politico, quanto meno per quanto riguarda la procedura di voto. Tale compromesso, che conferisce ad uno Stato membro un «diritto di veto» nei confronti di una misura dell'Unione che rappresenti una minaccia per un interesse nazionale di estrema importanza, ha posto fine a una crisi nel 1965, quando la Francia, temendo fossero pregiudicati rilevanti interessi nazionali nel finanziamento della politica agricola comune, bloccò per più di sei mesi le decisioni del Consiglio con una «*politica della sedia vuota*».

Per le decisioni relative a settori politici particolarmente sensibili, i trattati prevedono *l'unanimità*. Tuttavia, eventuali astensioni non possono impedire

l'adozione di una decisione. La regola dell'unanimità si applica ancora oggi alle questioni fiscali, a quelle riguardanti la libera circolazione dei lavoratori, ai regolamenti relativi ai diritti e interessi dei lavoratori, alle questioni inerenti alla cittadinanza dell'Unione, nel caso di accertamento di violazioni dei principi fondamentali da parte di uno Stato membro, per la fissazione di principi e linee guida in materia di politica estera e di sicurezza comune o con riguardo alla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale.

### **L'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza (articolo 18 TUE)**

L'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza non è divenuto, come prevedeva il progetto di Costituzione, il ministro degli esteri dell'UE; ciononostante la sua posizione nella struttura istituzionale è stata notevolmente rafforzata. L'ufficio dell'alto rappresentante viene per il momento gestito insieme al commissario per le Relazioni esterne. L'alto rappresentante è quindi inserito sia all'interno del Consiglio, dove presiede il Consiglio Affari esteri, sia in seno alla Commissione, quale vicepresidente responsabile delle relazioni esterne. L'alto rappresentante viene eletto dal Consiglio europeo a maggioranza qualificata con l'accordo del presidente della Commissione europea <sup>(6)</sup>. Si avvale nella propria attività del supporto del neo istituito servizio europeo per l'azione esterna, composto da funzionari della Commissione europea, del segretariato generale del Consiglio, nonché dai rappresentanti dei servizi diplomatici degli Stati membri.

---

<sup>(6)</sup> Attualmente riveste tale carica la Baronessa Catherine Ashton, del Regno Unito, già commissario per il Commercio.

*La Commissione europea (articolo 17 TUE)***COMPOSIZIONE**

27 membri  
di cui  
il presidente  
il primo vicepresidente,  
o alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri  
e la politica di sicurezza, 6 vicepresidenti

*A decorrere dal 2014* la Commissione europea dovrebbe essere composta non più da un rappresentante di ciascuno Stato membro, bensì da un numero di membri corrispondente ai due terzi del totale degli Stati membri e, quindi, considerando gli attuali 27 Stati membri, nel 2014 la Commissione dovrebbe comprendere 18 membri; inoltre è prevista l'introduzione di un sistema a rotazione per consentire ad ogni Stato membro di essere rappresentato da un proprio cittadino in seno alla Commissione per due su tre mandati consecutivi della Commissione. Tuttavia, è stata concessa la facoltà al Consiglio europeo di modificare tale previsione a voto unanime. Esso ha manifestato la propria intenzione di modificare tale clausola nelle conclusioni del Consiglio europeo di Bruxelles del 18 e 19 giugno 2009. Il Consiglio ha concordato in tale occasione che, in seguito all'entrata in vigore del trattato di Lisbona, in conformità delle procedure previste, occorreva deliberare che ciascuno Stato membro continui ad essere rappresentato in seno alla Commissione da un proprio cittadino. In tal modo è stata soddisfatta una delle condizioni fondamentali poste dall'Irlanda in vista del secondo referendum sul trattato di Lisbona.

**Composizione**

La Commissione è diretta da un *presidente* assistito da sette vicepresidenti, tra cui il primo vicepresidente è rappresentato dall'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza. Nel corso degli anni, la posizione del presidente in seno alla Commissione è stata considerevolmente rafforzata. Egli non è quindi più «*primus inter pares*», ma occupa una posizione privilegiata in quanto la Commissione definisce gli orientamenti «*nel cui quadro la Commissione esercita i suoi compiti*» (articolo 17 TUE). Il presidente dispone pertanto di un «potere d'orientamento» e decide l'organizzazione interna della Commissione per assicurare la coerenza e l'efficacia della sua azione. Egli affida

a ciascuno dei commissari responsabilità politiche specifiche e, nel corso del mandato, può modificare la ripartizione delle competenze. Nomina altresì i vicepresidenti e può esigere che un membro si dimetta. La sua posizione privilegiata si manifesta anche nella sua qualità di membro del Consiglio europeo.

Il presidente e i membri della Commissione sono nominati per un periodo di cinque anni. Allo scopo si applica la *procedura di investitura*. Con il sistema della maggioranza qualificata, il Consiglio europeo designa innanzitutto il candidato che intende proporre al Parlamento europeo come presidente della Commissione, tenendo conto dei rapporti di maggioranza a seguito delle elezioni del Parlamento europeo. Il Parlamento europeo elegge il presidente deliberando a maggioranza dei suoi membri. Se il candidato non ottiene la maggioranza necessaria in Parlamento, il Consiglio europeo propone entro un mese un nuovo candidato. Gli Stati membri elaborano quindi una lista delle personalità che intendono nominare come commissari. Il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata e di comune accordo con il presidente eletto, adotta l'elenco. Dopo la nomina del presidente della Commissione da parte del Parlamento europeo, i membri della Commissione sono soggetti, collettivamente, ad un voto di approvazione del Parlamento europeo. In seguito a tale approvazione i membri della Commissione che affiancano il presidente sono nominati secondo la procedura ufficiale dal Consiglio europeo, che delibera a maggioranza qualificata.

I membri della Commissione sono scelti «in base alla loro competenza generale» e «offrono tutte le garanzie di indipendenza» (articolo 17, paragrafo 3 TUE). Essi non possono sollecitare né accettare istruzioni da alcun governo.

La Commissione europea ha *sede* a Bruxelles.

## Compiti

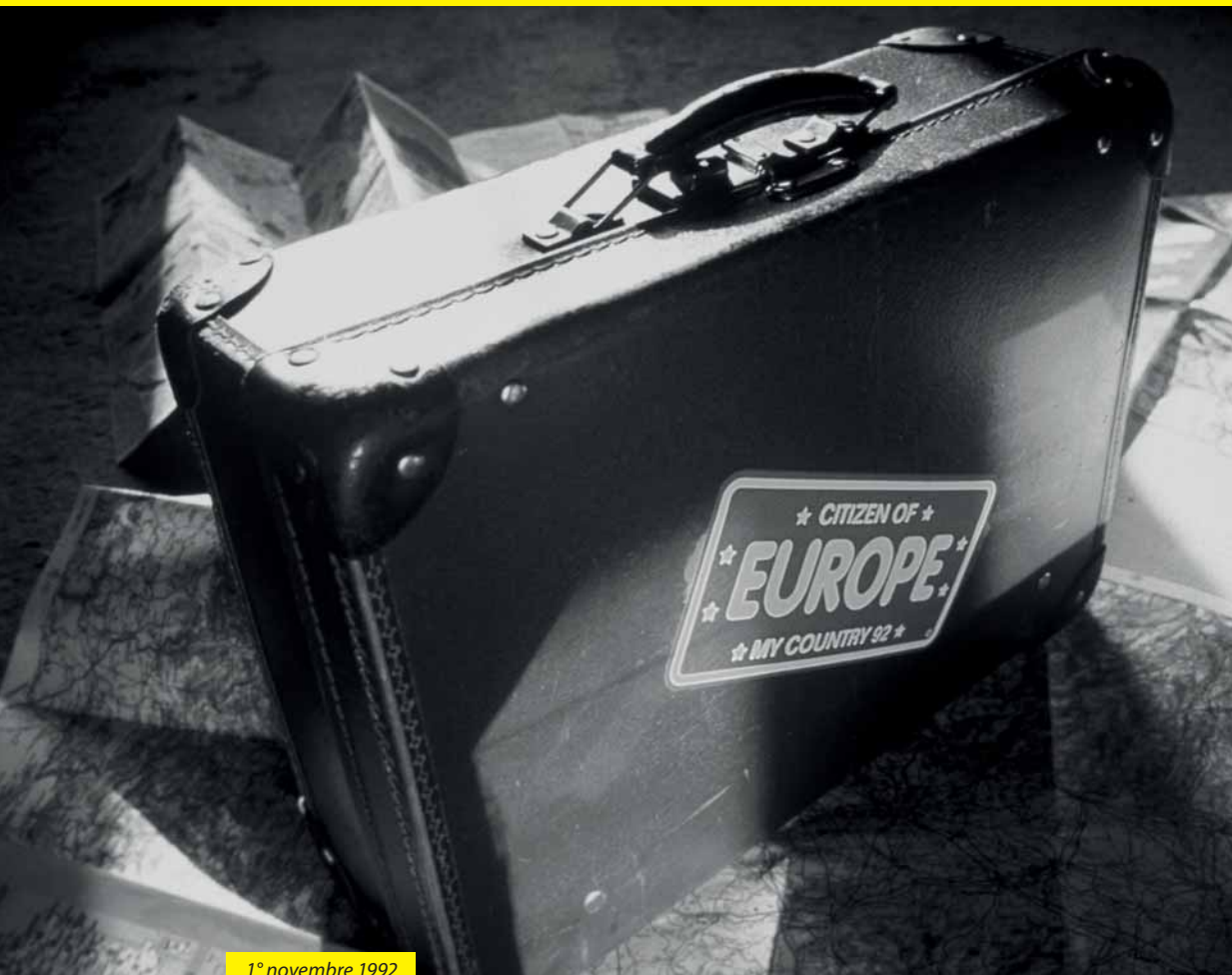
| Compiti                                                   |                                                                              |
|-----------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|
| Iniziativa per lo sviluppo della legislazione dell'Unione | Controllo del rispetto e della corretta applicazione del diritto dell'Unione |
| Gestione e applicazione delle disposizioni dell'Unione    | Rappresentanza dell'Unione presso le organizzazioni internazionali           |

La Commissione è anzitutto il «*motore della politica dell'Unione*». Da essa parte ogni iniziativa dell'UE, in quanto spetta a essa presentare al Consiglio proposte e progetti di normativa dell'Unione (il cosiddetto «*diritto d'iniziativa*» della Commissione). Le attività della Commissione non sono tuttavia discrezionali, in quanto essa è obbligata ad agire ove lo richieda l'interesse dell'Unione. Anche il Consiglio (articolo 241 TFUE), il Parlamento europeo (articolo 225 TFUE) e un gruppo di cittadini dell'Unione (articolo 11, paragrafo 4, TFUE) nell'ambito di una loro iniziativa possono sollecitare la Commissione a sottoporre proposte. In determinati casi contemplati dai trattati, con l'entrata in vigore del trattato di Lisbona gli atti legislativi possono essere emanati su iniziativa di un gruppo di Stati membri o del Parlamento europeo, su raccomandazione della Banca centrale europea o su richiesta della Corte di giustizia o della Banca europea per gli investimenti.

Alla Commissione sono stati riconosciuti unicamente *poteri legislativi primari* in ambiti specifici (ad esempio, *in materia di bilancio dell'Unione, di fondi strutturali, di lotta contro la discriminazione fiscale o di aiuti di Stato e di clausole di salvaguardia*). Ben più vaste sono le competenze legislative delegate alla Commissione dal Consiglio e dal Parlamento europeo per l'esecuzione delle norme che essi stabiliscono (cfr. articolo 290 TFUE).

La Commissione è inoltre la «*custode dei trattati*». Essa vigila sul rispetto e sull'applicazione della legislazione primaria e secondaria dell'Unione da parte degli Stati membri. Spetta alla Commissione perseguire eventuali violazioni di una norma dell'Unione nell'ambito della procedura per inadempimento e, eventualmente, adire alla Corte di giustizia (cfr. articolo 258 TFUE). La Commissione interviene inoltre in casi di violazione della legislazione dell'Unione da parte di persone fisiche o giuridiche dell'UE e può loro infliggere pesanti sanzioni. La lotta contro le violazioni delle regole dell'Unione è diventata, negli ultimi anni, una delle attività principali della Commissione.

Collegato al ruolo di custode è il compito di *rappresentare gli interessi dell'Unione*. La Commissione non può perseguire, per definizione, alcun interesse che non sia quello dell'Unione. Essa deve preoccuparsi costantemente, nel corso delle spesso difficili trattative in seno al Consiglio, di far valere l'interesse dell'Unione e di trovare compromessi che tengano conto di tale interesse. In tal senso essa svolge pertanto il ruolo di intermediario fra gli Stati membri, per il quale, in virtù della sua neutralità essa è particolarmente idonea e qualificata.



1° novembre 1992

*La fotografia di una valigia appoggiata su una carta geografica dell'Europa come simbolo della libera circolazione delle persone sancita dal trattato di Maastricht. La valigia reca la scritta: «Cittadino dell'Europa. Il mio paese '92».*

Infine, la Commissione, anche se in misura limitata, è un *organo esecutivo*. Essa espleta tale competenza soprattutto nel campo del diritto della concorrenza, in cui essa esercita le funzioni di una classica autorità amministrativa: esamina fatti, accorda autorizzazioni o formula divieti e, se del caso, infligge sanzioni. Altrettanto ampie sono le competenze amministrative della Commissione nel campo dei fondi strutturali dell'UE e del bilancio. Di norma, però, l'applicazione delle norme dell'Unione è demandata agli Stati membri. Questa soluzione, privilegiata dai trattati, presenta il vantaggio di avvicinare i cittadini all'ancora avulsa realtà dell'ordinamento europeo, attribuendole l'autorità e l'aspetto più familiare dell'ordinamento nazionale.

La Commissione rappresenta l'Unione presso le organizzazioni internazionali e assicura la gestione corrente delle attività diplomatiche dell'UE nel quadro del diritto di legazione attiva e passiva. Sulla base dei poteri a essa conferiti dal Consiglio, la Commissione assicura la negoziazione di accordi tra l'UE e le organizzazioni internazionali e paesi terzi, compresi gli accordi di adesione con i futuri Stati membri. Essa rappresenta l'Unione presso le giurisdizioni nazionali e, a volte insieme al Consiglio dell'UE, presso la Corte di giustizia dell'UE.

**STRUTTURA AMMINISTRATIVA DELLA COMMISSIONE EUROPEA**

Commissione  
(27 membri)  
[Gabinetti]  
Segretariato generale  
Servizi giuridici  
Servizio Media e comunicazione  
Ufficio di consiglieri di politica europea

|                                                                                |
|--------------------------------------------------------------------------------|
| Direzione generale degli Affari economici e finanziari                         |
| Direzione generale per le Imprese e l'industria                                |
| Direzione generale della Concorrenza                                           |
| Direzione generale per l'Occupazione, gli affari sociali e le pari opportunità |
| Direzione generale dell'Agricoltura e dello sviluppo rurale                    |
| Direzione generale dell'Energia                                                |
| Direzione generale della Mobilità e dei trasporti                              |
| Direzione generale dell'Ambiente                                               |
| Direzione generale per l'Azione per il clima                                   |
| Direzione generale della Ricerca                                               |

|                                                                          |
|--------------------------------------------------------------------------|
| Centro comune di ricerca                                                 |
| Direzione generale della Società dell'informazione e dei media           |
| Direzione generale degli Affari marittimi e della pesca                  |
| Direzione generale del Mercato interni e dei servizi                     |
| Direzione generale della Politica regionale                              |
| Direzione generale della Fiscalità e dell'unione doganale                |
| Direzione generale dell'Istruzione e della cultura                       |
| Direzione generale per la Salute e i consumatori                         |
| Direzione generale per la Giustizia, la libertà e la sicurezza           |
| Direzione generale delle Relazioni esterne                               |
| Direzione generale del Commercio                                         |
| Direzione generale dello Sviluppo                                        |
| Direzione generale per l'Allargamento                                    |
| Ufficio di cooperazione EuropeAid                                        |
| Direzione generale per gli Aiuti umanitari e la protezione civile (ECHO) |
| Eurostat                                                                 |
| Direzione generale Risorse umane e sicurezza                             |
| Direzione generale dell'Informatica                                      |
| Direzione generale del Bilancio                                          |
| Servizio di audit interno                                                |
| Ufficio europeo per la lotta antifrode                                   |
| Direzione generale dell'Interpretazione                                  |
| Direzione generale della Traduzione                                      |
| Ufficio delle pubblicazioni                                              |
| Ufficio per le infrastrutture e la logistica a Bruxelles                 |
| Ufficio per le infrastrutture e la logistica a Lussemburgo               |
| Ufficio di gestione e liquidazione dei diritti individuali               |
| Ufficio europeo di selezione del personale                               |

### ***La Corte di giustizia dell'Unione europea (articolo 19 TUE)***

Ogni ordinamento può durare solo se le sue norme sono sottoposte alla vigilanza di un'autorità indipendente. In un'Unione tra Stati, le norme comuni rischierebbero, se affidate al controllo delle giurisdizioni nazionali, di essere interpretate e applicate in maniera diversa da Stato a Stato, mettendo a repentaglio in tal modo l'applicazione uniforme del diritto dell'Unione in

tutti gli Stati. Questi motivi hanno indotto, già nel 1952, al momento stesso dell'istituzione della prima comunità (la CECA), a creare una Corte di giustizia che è poi divenuta, nel 1957, anche l'autorità giudiziaria di entrambe le altre comunità, la C(E)E e la CEEA.

Oggi i compiti della giurisprudenza sono espletati su *tre livelli*:

- la Corte di giustizia come massima istanza della giurisdizione dell'Unione (articolo 253 TFUE),
- il Tribunale (articolo 254 TFUE),
- i tribunali specializzati che possono essere affiancati al Tribunale con il compito di decidere in merito a ricorsi proposti loro su materie specifiche (articolo 257 TFUE).

Corte di giustizia

| COMPOSIZIONE DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                   |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 27 giudici<br>e<br>8 avvocati generali<br>nominati di comune accordo per sei anni dai governi degli Stati membri                                                       |                                                                                                                                                                                                   |
| Tipi di procedimento                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                   |
| <b>Ricorsi per inadempimento:</b><br>Commissione contro uno Stato membro (articolo 258 TFUE);<br>Stato membro contro un altro Stato membro (articolo 259 TFUE)         | <b>Ricorsi per annullamento o carenza</b> da parte di un'istituzione dell'Unione o di uno Stato membro nei confronti di un atto giuridico illegittimo o di un'omissione (articoli 263 e 265 TFUE) |
| <b>Procedimenti pregiudiziali</b> introdotti dai tribunali degli Stati membri per chiarire la validità e l'interpretazione del diritto dell'Unione (articolo 267 TFUE) | <b>Impugnazione</b> delle decisioni del Tribunale (articolo 256 TFUE)                                                                                                                             |

La Corte di giustizia è attualmente composta da 27 giudici e otto avvocati generali, designati «di comune accordo dai governi degli Stati membri» per sei anni. Ogni Stato membro delega un giudice. Per assicurare la continuità della giurisprudenza, ogni tre anni, all'inizio dell'anno giudiziario, vale a dire il 6 ottobre, si procede al rinnovo della metà delle cariche. I mandati sono rinnovabili.

La Corte di giustizia viene coadiuvata nella sua attività da otto avvocati generali la cui nomina corrisponde a quella dei giudici e che godono della stessa indipendenza di tali giudici. Degli otto avvocati generali, quattro appartengono sempre ai «grandi Stati membri» (Germania, Francia, Italia, Regno Unito), gli altri quattro, nominati alternativamente, provengono dagli altri 23 Stati. Le funzioni di avvocato generale si ispirano a quelle del «commissario del governo» presso il Consiglio di Stato e i tribunali amministrativi francesi, e non vanno confuse con le funzioni di un pubblico ministero o di figure analoghe. Gli avvocati generali sono stati introdotti nella Corte di giustizia al fine di controbilanciare l'originaria unicità della giurisdizione, vale a dire l'assenza di un'istanza di ricorso. Nelle loro «conclusioni» gli avvocati generali presentano alla Corte una proposta di decisione, non vincolante, che si basa su un esame assolutamente indipendente e imparziale di questioni di diritto sollevate nei rispettivi procedimenti. Tali conclusioni costituiscono parte integrante della fase orale e vengono pubblicate insieme alla sentenza nella *Raccolta della giurisprudenza*. Gli avvocati generali possono influire sulla pronuncia emessa solo tramite la forza di convinzione delle loro conclusioni; non prendono parte tuttavia alle deliberazioni o votazioni sulle sentenze.

### *Nomina dei giudici e degli avvocati generali*

I giudici e gli avvocati generali sono scelti tra personalità che offrano tutte le garanzie di indipendenza e che riuniscano le condizioni richieste per l'esercizio, nei rispettivi paesi, delle più alte funzioni giurisdizionali, ovvero che siano giureconsulti di notoria competenza (articolo 253 TFUE). Può trattarsi pertanto di giudici, funzionari, uomini politici, avvocati o professori universitari degli Stati membri. La diversità di orizzonti professionali e la ricchezza della loro esperienza è utile per il lavoro della Corte di giustizia in quanto consente di affrontare dalle più diverse angolazioni teoriche e pratiche le questioni di fatto e di diritto sollevate. Spetta all'esecutivo, nei diversi Stati membri, decidere chi dovrà essere proposto dal governo come giudice o avvocato

generale e secondo quale procedura. Le procedure sono molto diverse tra loro e poco chiare, per non dire che difettano del tutto di trasparenza.

Per ovviare a questa situazione è stato istituito un comitato chiamato a verificare la procedura di nomina dei giudici, con l'incarico di fornire un parere sull'adeguatezza dei candidati all'esercizio delle funzioni di giudice e di avvocato generale della Corte di giustizia e del Tribunale, prima che i governi degli Stati membri procedano alle nomine (articolo 255 TFUE). Il comitato è composto da sette personalità scelte tra ex membri della Corte di giustizia e del Tribunale, membri dei massimi organi giurisdizionali nazionali e giuristi di notoria competenza, uno dei quali è proposto dal Parlamento europeo.

### *Ripartizione delle competenze*

La Corte si riunisce nelle seguenti formazioni:

- in seduta plenaria, con 27 giudici: la Corte è chiamata espressamente a decidere in seduta plenaria solo qualora si tratti di procedimenti per dimissioni d'ufficio o di procedimenti disciplinari contro un membro delle istituzioni dell'Unione. La Corte può però essa stessa decidere di rinviare la causa alla seduta plenaria, qualora si tratti di procedimenti di straordinaria importanza;
- in grande sezione, con tredici giudici;
- in sezioni composte da cinque o tre giudici.

### *I compiti della Corte di giustizia*

La Corte di giustizia è la giurisdizione suprema, e al tempo stesso l'unica competente per tutte le questioni pertinenti il diritto dell'Unione. In termini generali, essa è incaricata di assicurare il «rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione del (...) trattato».

In questa descrizione generale dei compiti della Corte si distinguono tre ambiti fondamentali:

- il controllo del rispetto del diritto dell'UE, sia da parte delle istituzioni dell'Unione nel quadro dell'applicazione delle disposizioni dei trattati, sia da parte degli Stati membri e del singolo, per quanto riguarda l'osservanza degli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione;

- l'interpretazione del diritto dell'Unione;
- lo sviluppo del diritto dell'Unione.

La Corte esercita tali compiti attraverso la funzione consultiva e nella giurisprudenza. La *funzione consultiva* in ambito giuridico si espleta con pareri vincolanti in merito ad accordi che l'Unione intende concludere con paesi terzi o organizzazioni internazionali. Molto più importante è tuttavia il suo ruolo di *istanza giudiziaria*. Nell'ambito di tale attribuzione, la Corte esercita funzioni che, negli ordinamenti giuridici degli Stati membri, sono ripartite fra organi giudiziari differenti. La Corte, infatti decide, a titolo di *corte costituzionale* nelle controversie tra le istituzioni dell'Unione e in merito al controllo della legittimità della legislazione dell'Unione, in quanto *giurisdizione amministrativa* per verificare gli atti amministrativi emanati dalla Commissione o indirettamente dalle autorità degli Stati membri (sulla base del diritto dell'Unione), in quanto *tribunale sociale e tribunale del lavoro* in merito a problemi concernenti la libera circolazione e la sicurezza sociale dei lavoratori, nonché la parità di trattamento fra uomini e donne sul posto di lavoro, in quanto *tribunale tributario* nel verificare la validità e l'interpretazione delle disposizioni contenute nelle direttive in materia fiscale e doganale. Infine agisce in quanto *tribunale penale* nel controllo delle ammende comminate dalla Commissione, nonché come *tribunale civile* nelle cause per risarcimento danni, nell'interpretazione delle norme in materia di riconoscimento ed esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale, o nelle controversie sui titoli europei di proprietà industriale, altro settore in cui la competenza a pronunciarsi può essere attribuita alla Corte di giustizia (articolo 262 TFUE).

## Il Tribunale

Come qualsiasi organo giurisdizionale, la Corte di giustizia è sovraccarica di lavoro. Il numero di procedimenti è aumentato costantemente nel corso degli anni, ed è destinato a salire ancora. Basti pensare ai potenziali conflitti che possono sorgere dalle numerose direttive adottate nel quadro del mercato interno e attuate nella legislazione nazionale. Altre questioni che la Corte dovrà infine chiarire sono quelle che si delineano sin d'ora in merito al trattato sull'Unione europea. Perciò nel 1988 è stato istituito un altro Tribunale al fine di alleggerire il carico di lavoro della Corte.

| COMPOSIZIONE DEL TRIBUNALE                                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                               |                                                                                                       |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 27 giudici<br>nominati, di comune accordo, per sei anni<br>dai governi degli Stati membri                                                                                                         |                                                                                                                                                               |                                                                                                       |
| Tipi di procedimento                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                               |                                                                                                       |
| Ricorsi per<br>annullamento e<br>carenza proposti<br>da persone fisiche<br>e giuridiche nei<br>confronti di un atto<br>giuridico illegittimo<br>o di un'omissione<br>(articoli 263 e 265<br>TFUE) | Ricorsi per<br>risarcimento danni<br>per responsabilità<br>contrattuale ed<br>extracontrattuale<br>(articolo 268<br>e articolo 340,<br>paragrafi 1 e 2, TFUE) | Ricorsi contro<br>le decisioni dei<br>tribunali specializzati<br>(articolo 256,<br>paragrafo 2, TFUE) |

Il Tribunale non è una nuova istituzione dell'Unione, bensì è integrato nella Corte di giustizia. È tuttavia autonomo e dotato di una propria organizzazione. Esso dispone di una propria cancelleria e di un proprio regolamento di procedura. Per distinguere le due istituzioni, le cause trattate dal Tribunale sono contrassegnate dalla lettera «T» (= Tribunal, ad esempio causa T-1/99), mentre quelle della Corte dalla lettera «C» (= Cour, ad esempio causa C-1/99).

Il Tribunale è composto da 27 «membri». La loro qualifica e nomina nonché lo stato giuridico sono soggetti agli stessi criteri e alle stesse disposizioni che si applicano per i giudici della Corte di giustizia. Benché esercitino principalmente la funzione di «giudici», essi possono essere anche chiamati ad espletare funzioni ad hoc di «avvocati generali» in cause trattate in seduta plenaria o nelle sezioni, qualora lo richieda la complessità dei fatti o della situazione giuridica. Fino a questo momento si è fatto ricorso assai raramente a tale possibilità.

Il Tribunale si riunisce in sezioni di tre o cinque giudici o, in alcuni casi, anche come giudice monocratico. Può riunirsi anche in grande sezione (13 giudici) o in seduta plenaria (27 giudici), qualora la complessità o l'importanza della causa lo giustificino. Oltre l'80 % delle cause vengono decise dal Tribunale in sezioni di tre giudici.

Inizialmente le competenze del Tribunale erano limitate a un determinato ambito di ricorsi, oggi è invece competente per i seguenti settori:

- come *tribunale di primo grado*, sottoposto quindi al sindacato della Corte di giustizia, è competente a decidere dei ricorsi per annullamento e per carenza proposti da persone fisiche o giuridiche contro un'istituzione dell'Unione, a giudicare in virtù della clausola compromissoria contenuta in un contratto stipulato dall'Unione o per conto di questa, e a conoscere dei ricorsi per risarcimento danni contro l'UE;
- opera, inoltre, come *giudice d'impugnazione* nei casi in cui è chiamato a esaminare le decisioni dei tribunali specializzati;
- è stata prevista, da ultimo, la possibilità di trasferire in capo al Tribunale la competenza a decidere dei *procedimenti pregiudiziali* in determinate materie specifiche; sino a oggi non si è fatto ricorso a tale facoltà.

### **Tribunali specializzati**

Al fine di alleggerire il carico di lavoro che grava sulla Corte di giustizia e per garantire una migliore tutela giurisdizionale a livello di Unione, il Consiglio dell'Unione europea ha istituito nel 2004 il Tribunale della funzione pubblica dell'Unione europea.

A questo tribunale specializzato è stata affidata la competenza di giudicare in merito al contenzioso della funzione pubblica dell'UE, sino a quel momento attribuita al Tribunale.

Il Tribunale della funzione pubblica è composto da sette giudici, nominati per sei anni, che godono del medesimo status giuridico dei giudici del Tribunale. Requisito per la nomina è il possesso dei titoli necessari per l'espletamento dell'attività di giudice. Il Tribunale della funzione pubblica si riunisce generalmente in sezioni composte da tre giudici; può riunirsi però anche in sessione plenaria o sezione da cinque giudici, e può operare come giudice monocratico. Le decisioni di questo tribunale specializzato possono essere oggetto di impugnazione davanti al Tribunale per le sole questioni di diritto. La decisione del Tribunale può essere impugnata dinanzi alla Corte di giustizia dal primo avvocato generale (ma non dalle parti del procedimento!) qualora la pronuncia possa ledere l'unità del diritto e della giurisprudenza.

### ***La Banca centrale europea (articoli 129 e 130 TFUE)***

La Banca centrale europea (BCE), con sede a Francoforte sul Meno (Germania), è *il centro dell'unione economica e monetaria* (UEM). Essa determina il volume e le emissioni della moneta unica europea, ed è pertanto responsabile della stabilità dell'euro (articolo 128 TFUE).

Per consentire alla BCE di assolvere tale compito, numerose disposizioni garantiscono la sua indipendenza. Né la BCE né le banche centrali nazionali possono sollecitare o accettare istruzioni dalle istituzioni, dagli organi o dagli organismi dell'Unione, dai governi degli Stati membri, né da qualsiasi altro organismo. Le istituzioni e i governi degli Stati membri si impegnano a non cercare di influenzarla (articolo 130 TFUE).

La BCE consta di un consiglio direttivo e di un comitato esecutivo. Il consiglio direttivo comprende i governatori delle banche centrali nazionali degli attuali 16 paesi della zona euro e i membri del comitato esecutivo. Quest'ultimo, costituito dal presidente, il vicepresidente e altri quattro membri, è incaricato, in pratica, della gestione della BCE. Il presidente, il vicepresidente e i membri del comitato esecutivo sono nominati di comune accordo dai governi degli Stati membri, su raccomandazione del Consiglio dell'UE e previa consultazione del Parlamento europeo, tra persone di riconosciuta levatura ed esperienza professionale nel settore monetario o bancario. Il loro mandato ha una durata di otto anni. Al fine di assicurare l'indipendenza dei membri del comitato, il loro mandato non è rinnovabile (articolo 283 TFUE).

Il *Sistema europeo delle banche centrali* (SEBC) è composto dalla BCE e dalle banche centrali nazionali (articolo 129 TFUE). Il SEBC definisce e attua la politica monetaria dell'Unione; esso ha il diritto esclusivo di autorizzare l'emissione di banconote all'interno dell'Unione. Esso è inoltre incaricato di detenere e gestire le riserve ufficiali in valuta estera degli Stati membri e di promuovere il regolare funzionamento dei sistemi di pagamento dell'Unione (articolo 127, paragrafo 2 TFUE).

### ***La Corte dei conti (articoli 285 e 286 TFUE)***

La Corte dei conti è stata istituita il 22 luglio 1975 e ha iniziato la sua attività nell'ottobre 1977 a Lussemburgo. È stata riconosciuta nel frattempo

quale istituzione dell'Unione (articolo 13 TUE). Essa è composta, in base all'attuale numero degli Stati membri, da 27 membri, nominati per un periodo di 6 anni dal Consiglio, il quale adotta, a maggioranza qualificata e previa consultazione del Parlamento europeo, l'elenco dei membri, redatto conformemente alle proposte presentate da ciascuno Stato membro (articolo 286, paragrafo 2, TFUE). I membri designano tra loro il presidente della Corte dei conti, che dura in carica tre anni. Il suo mandato è rinnovabile.

La Corte dei conti ha il *compito* di controllare la legittimità e la regolarità delle entrate e delle spese dell'Unione e di accertare la sana gestione finanziaria. Contrariamente ad alcune corti dei conti nazionali, la Corte dei conti non dispone di competenze giurisdizionali per quanto riguarda l'esercizio dei suoi poteri di controllo o per l'applicazione di sanzioni in caso di violazioni giuridiche accertate nel corso dei suoi controlli. D'altro canto, essa gode di totale autonomia nella scelta dell'oggetto e dei metodi di controllo. Anche i privati possono essere sottoposti ai suoi controlli, ad esempio nel caso della verifica di un utilizzo conforme al diritto dell'UE delle sovvenzioni da fondi dell'Unione.

L'unico strumento di cui dispone la Corte dei conti consiste nella *pubblicità dei suoi atti*. I risultati della sua attività di controllo sono riassunti, al termine di ogni esercizio finanziario, in una relazione annuale che viene pubblicata nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* e, in tal modo, resa accessibile al pubblico. Inoltre, essa può in qualsiasi momento esprimere un parere su determinate questioni in relazioni speciali, anch'esse pubblicate nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

## ORGANI CONSULTIVI

### ***Il Comitato economico e sociale (articolo 301 TFUE)***

Nel Comitato economico e sociale (CES) sono rappresentati istituzionalmente a livello di Unione i diversi gruppi della vita economica e sociale, in particolare i datori di lavoro e i lavoratori, gli agricoltori, le imprese di trasporti, i commercianti, gli artigiani, i liberi professionisti e le piccole e medie imprese. Il Comitato rappresenta inoltre i diritti dei consumatori, i gruppi di protezione dell'ambiente e le associazioni.

Esso si compone di un numero massimo di 350 membri (consiglieri) appartenenti alle organizzazioni più rappresentative degli Stati membri e nominati per un periodo di cinque anni dal Consiglio, che adotta l'elenco dei membri redatto conformemente alle proposte presentate da ciascuno Stato membro.

La ripartizione dei mandati per paesi è la seguente <sup>(7)</sup>:

|                 |    |
|-----------------|----|
| GERMANIA        | 24 |
| FRANCIA         | 24 |
| ITALIA          | 24 |
| REGNO UNITO     | 24 |
| SPAGNA          | 21 |
| POLONIA         | 21 |
| ROMANIA         | 15 |
| BELGIO          | 12 |
| BULGARIA        | 12 |
| REPUBBLICA CECA | 12 |
| GRECIA          | 12 |
| UNGHERIA        | 12 |
| PAESI BASSI     | 12 |
| AUSTRIA         | 12 |
| PORTOGALLO      | 12 |
| SVEZIA          | 12 |
| DANIMARCA       | 9  |
| IRLANDA         | 9  |
| LITUANIA        | 9  |
| SLOVACCHIA      | 9  |
| FINLANDIA       | 9  |
| ESTONIA         | 7  |
| LETTONIA        | 7  |
| SLOVENIA        | 7  |
| CIPRO           | 6  |
| LUSSEMBURGO     | 6  |
| MALTA           | 5  |

<sup>(7)</sup> Fonte: *sito del Comitato economico e sociale*, marzo 2010, 344 membri.

I consiglieri sono organizzati in tre gruppi (datori di lavoro, lavoratori, rappresentanti della società civile). I pareri, che vanno adottati dall'assemblea plenaria, sono elaborati da «sezioni specializzate» formate dai consiglieri (a cui possono partecipare anche i supplenti in qualità di esperti). Inoltre, il Comitato coopera strettamente con le commissioni e i gruppi di lavoro del Parlamento europeo.

Il Consiglio, su proposta della Commissione, in determinati casi è tenuto a consultare tale Comitato istituito dai trattati di Roma. Il Comitato, qualora lo ritenga opportuno, può anche formulare un parere di propria iniziativa. I pareri del Comitato costituiscono una sintesi di punti di vista a volte assai diversi, e sono pertanto di grande utilità per la Commissione europea e il Consiglio, in quanto consentono loro di venire a conoscenza delle modifiche auspiccate dai gruppi direttamente interessati da una proposta. I pareri emessi su iniziativa del Comitato hanno avuto in più occasioni una considerevole portata sul piano politico. È il caso, ad esempio, del parere del 22 febbraio 1989 sui diritti sociali fondamentali della Comunità, che ha gettato le basi della «Carta sociale» proposta dalla Commissione europea (e adottata da 11 Stati membri).

### ***Il Comitato delle regioni (articolo 305 TFUE)***

Il trattato sull'Unione europea (trattato di Maastricht) ha istituito un nuovo organo consultivo accanto al già esistente Comitato economico e sociale: il «Comitato delle regioni» (CdR). Analogamente al Comitato economico e sociale, quest'ultimo Comitato non è un'istituzione europea nel senso proprio del termine, in quanto svolge solo *compiti consultivi* e, a differenza delle istituzioni dell'UE (Parlamento europeo, Consiglio, Commissione europea, Corte di giustizia, Banca centrale europea, Corte dei conti) non svolge in maniera giuridicamente vincolante compiti attribuiti all'Unione.

Come il CES, il Comitato delle regioni è costituito da un numero massimo di 350 membri <sup>(8)</sup>, che rappresentano le autorità regionali locali degli Stati membri e che detengono un mandato elettivo da parte delle collettività territoriali o sono politicamente responsabili di fronte ad un'assemblea elettiva.

---

<sup>(8)</sup> Fonte: sito del Comitato economico e sociale, marzo 2010, 344 membri.

La ripartizione dei seggi tra gli Stati membri si basa sulla stessa ponderazione applicata al CES. I membri sono nominati, per cinque anni, dal Consiglio che adotta l'elenco redatto conformemente alle proposte presentate da ciascuno Stato membro. Il Comitato delle regioni designa tra i suoi membri un presidente per la durata di due anni e mezzo.

Il Comitato delle regioni deve essere obbligatoriamente *consultato dal Consiglio o dalla Commissione* nei casi previsti dal trattato («consultazione obbligatoria»), in particolare per quanto riguarda la formazione, la cultura, la sanità pubblica, le reti transeuropee, le infrastrutture dei trasporti, delle telecomunicazioni e dell'energia, la coesione economica e sociale, la politica dell'occupazione, la legislazione sociale. Inoltre, il Consiglio consulta regolarmente e senza obbligo giuridico il CdR sui più svariati progetti legislativi («consultazione facoltativa»).

#### **LA BANCA EUROPEA PER GLI INVESTIMENTI (ARTICOLO 308 TFUE)**

L'Unione europea dispone, per il suo «*sviluppo equilibrato e senza scosse*», di un istituto finanziario, la Banca europea per gli investimenti (BEI), con sede in Lussemburgo. Essa concede prestiti e garanzie in tutti i settori dell'economia, per valorizzare in particolare le regioni meno sviluppate, per ammodernare o riconvertire certe imprese oppure per creare nuove attività e per progetti che presentino un interesse comune per più Stati membri.

La BEI ha una *struttura tripartita*: al vertice della BEI sta il *consiglio dei governatori* composto dai ministri dell'Economia e delle Finanze degli Stati membri. Il consiglio definisce le direttive generali della politica di credito della banca e impegna la banca per i finanziamenti di progetti al di fuori dell'Unione europea. Al consiglio dei governatori segue il *consiglio di amministrazione*, composto da 28 membri ordinari (un rappresentante per ciascuno Stato membro e uno per la Commissione europea) e da 18 supplenti. I membri sono di regola alti funzionari dei ministeri dell'Economia e delle Finanze nazionali. Il consiglio di amministrazione decide in merito all'assunzione ed erogazione di prestiti e garanzie. La gestione corrente della BEI è affidata al comitato direttivo, composto di nove membri nominati per un periodo di sei anni.

# L'ordinamento giuridico dell'Unione europea

La «costituzione» dell'Unione, come descritta nelle pagine precedenti, e in particolare i valori fondamentali a cui si ispira, possono essere concretizzati e realizzati solo mediante il diritto dell'Unione. L'UE costituisce così un fenomeno giuridico sotto due punti di vista: essa è una creazione del diritto e una comunità in forza di tale diritto.

## L'UE, CREAZIONE DEL DIRITTO E COMUNITÀ IN FORZA DEL DIRITTO

L'elemento essenziale di novità, che differenzia l'Unione dai precedenti tentativi di unificare l'Europa, consiste nel ricorso non alla costrizione o all'assoggettamento, bensì alla forza del diritto. Si deve realizzare con il diritto quello che il sangue versato e le armi non sono riusciti ad ottenere nel corso dei secoli. Solo un'unità basata sul libero arbitrio può, infatti, ambire ad essere duratura, purché sia edificata su valori fondamentali, quali quelli della libertà e dell'uguaglianza, nonché garantita e realizzata mediante gli strumenti del diritto. Proprio su questa idea di base si fondano i trattati istitutivi dell'Unione europea.

L'UE non è soltanto una creazione del diritto, essa persegue altresì i suoi obiettivi ricorrendo unicamente agli strumenti del diritto. In altri termini, essa è una comunità *in virtù* del diritto. Non è la forza che regola la convivenza economica e sociale dei popoli degli Stati membri, bensì il diritto dell'Unione. Tale diritto è la base del sistema istituzionale, definisce le procedure decisionali delle istituzioni dell'Unione e ne disciplina i rapporti reciproci. Attribuisce a tali istituzioni il potere di agire mediante regolamenti, direttive e decisioni, attraverso cui esse possono adottare atti giuridici con efficacia vincolante per gli Stati membri e per i loro cittadini. Anche il singolo diviene così parte integrante dell'Unione. Il diritto dell'Unione influisce, infatti, in modo sempre più diretto sulla vita quotidiana dei cittadini, conferendo diritti e imponendo doveri. In quanto cittadino di uno Stato membro, il singolo è soggetto a ordinamenti giuridici di diverso livello, come accade negli ordinamenti costituzionali federali. Analogamente a qualsiasi altro ordinamento giuridico, anche quello

dell'Unione dispone di un sistema coerente di tutela giuridica, cui ricorrere in caso di controversie riguardanti il diritto dell'Unione e ai fini della sua stessa attuazione. Il diritto dell'Unione regola, altresì, i rapporti tra l'UE e i suoi Stati membri. Questi ultimi devono adottare tutte le misure opportune per adempiere gli obblighi derivanti dai trattati o dagli atti delle istituzioni dell'Unione. È loro compito agevolare il funzionamento dell'Unione ed evitare qualsiasi azione che possa mettere a repentaglio la realizzazione degli scopi dei trattati. Gli Stati membri sono responsabili di fronte ai cittadini dell'Unione di ogni pregiudizio che possa derivare loro dalla violazione del diritto dell'Unione.

LE FONTI DEL DIRITTO DELL'UNIONE

La nozione di «fonte giuridica» ha una duplice accezione. Nel significato originario del termine, si tratta della ragione dell'insorgenza del diritto, vale a dire la sua motivazione. In base a tale definizione, la fonte giuridica del diritto dell'Unione è la volontà di preservare la pace e di creare un'Europa migliore tramite le relazioni economiche; aspetti questi, entrambi, cui l'UE deve la sua stessa esistenza. Nell'uso giuridico, la «fonte giuridica» è intesa come l'origine e la legittimazione del diritto.

|  |                                                                                                                                                                                                                                                                       |  |
|--|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|
|  | LE FONTI DEL DIRITTO DELL'UNIONE                                                                                                                                                                                                                                      |  |
|  | 1. DIRITTO PRIMARIO<br>Trattati dell'Unione — Principi giuridici generali                                                                                                                                                                                             |  |
|  | 2. ACCORDI INTERNAZIONALI DELL'UE                                                                                                                                                                                                                                     |  |
|  | 3. DIRITTO DERIVATO<br>Atti legislativi<br>Regolamenti — Direttive — Decisioni<br>Atti non legislativi<br>Atti delegati — Atti di esecuzione<br>Altri atti<br>Raccomandazioni — Pareri — Accordi interistituzionali<br>Risoluzioni, dichiarazioni, programmi d'azione |  |
|  | 4. PRINCIPI GENERALI DEL DIRITTO                                                                                                                                                                                                                                      |  |
|  | 5. ACCORDI TRA GLI STATI MEMBRI<br>Decisioni del Coreper — Accordi internazionali                                                                                                                                                                                     |  |

## I TRATTATI ISTITUTIVI DELL'UE: DIRITTO PRIMARIO

La *prima fonte giuridica* è rappresentata dai trattati istitutivi dell'UE, ivi compresi gli allegati, le appendici e i protocolli, nonché le successive integrazioni e gli emendamenti. I trattati istitutivi, con le suddette integrazioni e modifiche, introdotte in particolare con i trattati di Maastricht, Amsterdam, Nizza e Lisbona, nonché i trattati di adesione, contengono i principi giuridici fondamentali concernenti gli obiettivi, l'organizzazione e la modalità di funzionamento dell'Unione, nonché parti del diritto economico. Essi stabiliscono così il quadro giuridico costituzionale dell'UE, cui devono attenersi, nell'interesse dell'Unione, le istituzioni dell'Unione, dotate a tal fine di appositi poteri legislativi e amministrativi. In quanto diritto creato direttamente dagli Stati membri, tali norme giuridiche vengono definite, nell'uso giuridico, *diritto primario dell'Unione*.

## GLI ATTI GIURIDICI DELL'UE: DIRITTO DERIVATO

Il diritto emanato in adempimento dei poteri conferiti alle istituzioni dell'UE viene chiamato *diritto derivato dell'Unione* e costituisce la *seconda importante fonte del diritto dell'Unione*.

Esso consta di atti legislativi, atti delegati, atti di esecuzione e altri atti. Tra gli «atti legislativi» rientrano, in particolare, gli atti giuridici adottati in base alla procedura legislativa ordinaria o speciale (articolo 289 TFUE). Gli «atti delegati» sono atti non legislativi di portata generale e vincolanti che integrano o modificano determinati elementi non essenziali di un atto legislativo. Competente a porli in essere è la Commissione, che opera sulla base di un'espressa delega contenuta nell'atto legislativo. L'atto legislativo di riferimento delimita esplicitamente gli obiettivi, il contenuto, il campo di applicazione e la durata della delega. Il Parlamento europeo o il Consiglio possono decidere in qualsiasi momento di revocarla. L'atto delegato può entrare in vigore soltanto se, entro il termine fissato dall'atto legislativo, il Parlamento europeo o il Consiglio non sollevano obiezioni (articolo 290 TFUE). Gli «atti di esecuzione» rappresentano una deroga al principio generale in base al quale le misure necessarie per l'attuazione degli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione vengono adottate dagli Stati membri con atti di diritto interno. Allorché sono necessarie condizioni uniformi di attuazione di atti giuridicamente vincolanti dell'Unione, è possibile ricorrere ad atti di esecuzione, adottati in genere dalla Commissione o, eccezionalmente,

dal Consiglio. Il Parlamento europeo e il Consiglio dell'UE stabiliscono però preventivamente le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo, da parte degli Stati membri, dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione (articolo 291 TFUE). Sono previsti, infine, una serie di «altri atti» con i quali le istituzioni dell'Unione possono esprimersi in modo non vincolante per regolare la vita interna dell'UE o delle sue istituzioni, come accade, ad esempio, con gli accordi amichevoli o gli accordi interistituzionali, o anche attraverso i regolamenti interni delle istituzioni.

Tutti questi atti possono assumere forme diverse. Le modalità principali di intervento sono elencate e definite nei trattati (articolo 288 TFUE). Come *atti legislativi obbligatori* vengono indicate sia norme di legge generali e astratte, sia misure concrete e individuali. La disposizione prevede poi che le istituzioni possano emanare *pareri non vincolanti*. Tale elenco non è però esaustivo. Al contrario, sono possibili molte altre forme di intervento, tra cui risoluzioni, dichiarazioni, programmi d'azione, libri bianchi o verdi. Profonde sono le differenze tra le diverse tipologie di atti, con riguardo alla procedura di adozione, ai loro effetti giuridici, nonché ai destinatari. Tali differenze saranno pertanto oggetto di analisi più avanti, in un separato capitolo dedicato agli «strumenti» dell'UE.

L'evoluzione del diritto derivato dell'Unione è graduale e costante. Il diritto derivato conferisce linfa vitale al diritto primario dell'Unione, contenuto nei trattati, e nel corso del tempo realizza e completa l'ordinamento giuridico europeo.

## I TRATTATI INTERNAZIONALI CONCLUSI DALL'UE

La *terza fonte di diritto* dell'Unione è legata al ruolo dell'UE sul piano internazionale. Data la sua posizione centrale nel panorama internazionale, l'Europa non può limitarsi ad occuparsi dei suoi affari interni, ma deve anche sforzarsi di sviluppare relazioni economiche, sociali e politiche con altri paesi. A tale scopo, l'Unione europea conclude con gli «Stati non membri» dell'UE (i cosiddetti paesi terzi) e con altre organizzazioni internazionali accordi che vanno dai trattati di cooperazione in ambito commerciale, industriale, tecnico e sociale, agli accordi sul commercio di singoli prodotti.

Meritano particolare menzione tre tipologie di rapporti contrattuali tra l'UE e i paesi terzi, di seguito illustrate.

### ***Accordi di associazione***

*L'associazione* è molto più che una semplice regolamentazione commerciale e consente una stretta cooperazione economica associata a un ampio sostegno finanziario dell'Unione all'altra parte contraente (articolo 217 TFUE). Si possono distinguere tre tipi di accordi di associazione.

#### **Accordi per il mantenimento delle relazioni particolari di alcuni Stati membri dell'UE con paesi terzi**

L'istituto dell'associazione è stato creato per tenere conto, in particolare, dei paesi e dei territori extraeuropei che, quali ex colonie, intrattenevano relazioni economiche particolarmente strette con Belgio, Danimarca, Francia, Italia, Paesi Bassi e Regno Unito. La previsione di norme specifiche si è resa necessaria a seguito della creazione di un regime doganale esterno comune per l'UE, che influiva negativamente sugli scambi commerciali con tali territori. Scopo dell'associazione è di promuovere lo sviluppo economico e sociale di tali paesi e territori e instaurare strette relazioni economiche tra questi ultimi e l'Unione nel suo insieme (articolo 198 TFUE). È stata introdotta, in particolare, una serie di regimi preferenziali che prevedono l'applicazione di tariffe doganali agevolate o l'esenzione dai dazi all'importazione di merci da tali Stati e territori. L'aiuto tecnico e finanziario dell'UE viene erogato attraverso il Fondo europeo per lo sviluppo. Nella pratica, il più importante tra tali accordi è certamente l'accordo di partenariato ACP-UE, concluso dall'UE con 70 Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP). Questo accordo è di recente confluito in una serie di accordi di partenariato economico che garantiranno ai paesi dell'ACP, gradualmente, libero accesso al mercato interno europeo.

#### **Accordi per la preparazione di un'eventuale adesione all'Unione e per la creazione di un'unione doganale**

Un'altra funzione dell'associazione consiste nel preparare l'eventuale adesione di un paese all'UE. Si tratta allo stesso tempo di uno stadio preliminare di adesione, inteso a consentire il ravvicinamento delle condizioni economiche del paese candidato all'adesione a quelle dell'UE.

## L'accordo sullo spazio economico europeo (SEE)

L'accordo sul SEE consente ai restanti membri dell'EFTA (Norvegia, Islanda, Liechtenstein) l'accesso al mercato interno dell'Unione e costituisce, attraverso l'obbligo di recepire quasi due terzi del diritto dell'Unione, una solida base per il futuro ingresso di tali paesi nell'UE. All'interno dello spazio economico europeo dovrebbe essere realizzata, sulla base del patrimonio esistente del diritto dell'Unione, primario e derivato («acquis comunitario») la libera circolazione di merci, persone, servizi e capitali; si dovrebbe altresì creare un regime uniforme di concorrenza e di aiuti, nonché rafforzare la cooperazione nel settore delle politiche orizzontali e di accompagnamento (ad esempio tutela dell'ambiente, ricerca e sviluppo, istruzione).

## *Accordi di cooperazione*

Gli accordi di cooperazione non hanno la stessa portata degli accordi di associazione, in quanto mirano unicamente ad approfondire la cooperazione economica. Accordi di questo genere sono stati conclusi dall'Unione con gli Stati del Maghreb (Algeria, Marocco e Tunisia), gli Stati del Mashrak (Egitto, Giordania, Libano e Siria) e Israele.

## *Accordi commerciali*

Numerosi accordi commerciali sono stati infine conclusi in materia di politica doganale e commerciale con singoli paesi terzi, gruppi di paesi terzi o nel quadro di organizzazioni commerciali internazionali. Gli accordi commerciali internazionali più importanti sono l'«*Accordo che istituisce l'Organizzazione mondiale del commercio*» (OMC) e gli accordi commerciali multilaterali conclusi nel quadro di quest'ultimo, in particolare l'«*Accordo generale sulle tariffe doganali e il commercio*» (GATT 1994), il «*Codice antidumping e di sovvenzione*» e l'«*Accordo generale sugli scambi di servizi*» (GATS), l'«*Accordo relativo ai diritti di proprietà intellettuale attinenti al commercio*» (ADPIC) e il «*Memorandum di accordo sulle norme e procedure di composizione delle controversie*».

## LE FONTI NON SCRITTE

Le fonti del diritto dell'Unione finora descritte presentano una caratteristica comune: si tratta sempre di diritto scritto. Come ogni altro ordinamento

giuridico, però, anche quello dell'Unione non può consistere unicamente di norme scritte, dato che presenta lacune che possono essere colmate solo dal diritto non scritto.

### ***I principi generali del diritto***

Le fonti non scritte del diritto dell'Unione sono innanzi tutto i principi generali del diritto. Si tratta di norme che esprimono i concetti essenziali di diritto e giustizia ai quali si ispira ogni ordinamento giuridico. Il diritto scritto dell'Unione, che sostanzialmente regola solo fatti economici e sociali, può soddisfare solo parzialmente tale obbligo, tanto che i principi generali del diritto costituiscono una delle fonti più importanti del diritto dell'Unione. Ricorrendo ai principi generali è possibile colmare eventuali lacune o dare un'interpretazione estensiva alle norme esistenti, secondo il principio di equità.

I principi del diritto si realizzano tramite la loro applicazione, in particolare nell'ambito della giurisprudenza della Corte di giustizia, la quale, nell'ambito dei compiti ad essa conferiti, «assicura il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione del trattato». Punti di riferimento per l'individuazione dei principi generali del diritto sono soprattutto i principi comuni agli ordinamenti giuridici degli Stati membri. Essi costituiscono il materiale a partire dal quale vengono sviluppate, a livello di Unione, le norme necessarie per la soluzione di un determinato problema.

Oltre ai principi fondamentali dell'autonomia, dell'applicabilità diretta e della preminenza del diritto dell'Unione, rientrano tra i principi giuridici generali anche la protezione dei diritti fondamentali, il principio di proporzionalità, la tutela dell'affidamento legittimo, il diritto di audizione o, ancora, il principio della responsabilità degli Stati membri in caso di violazione del diritto dell'Unione.

### ***Il diritto consuetudinario***

Anche il diritto consuetudinario figura tra le fonti non scritte del diritto dell'Unione. Con tale locuzione si indica un diritto derivato dalla pratica e dall'accettazione giuridica, che completa o modifica la normativa primaria o derivata. In linea di principio è riconosciuta la possibilità che esista un diritto consuetudinario europeo. Tuttavia, nella pratica, a livello di diritto

dell'Unione, si pongono ostacoli considerevoli alla sua concreta formazione. Un primo ostacolo riguarda l'esistenza di una procedura speciale per la revisione dei trattati (articolo 54 TUE). Benché tale disposizione non escluda in realtà la costituzione di un diritto consuetudinario, essa rende più difficile rispondere ai criteri dell'esercizio prolungato e dell'accettazione giuridica. Un altro ostacolo alla costituzione di un diritto consuetudinario da parte delle istituzioni dell'Unione consiste nel fatto che ogni azione di un'istituzione trova conferma della sua validità solo nei trattati e non nel comportamento concreto o nella volontà dell'istituzione di creare vincoli giuridici. Ne consegue che il diritto consuetudinario non può in alcun caso essere desunto dalle istituzioni dell'UE, a livello dei trattati; esso può tutt'al più derivare dagli Stati membri, unicamente nel quadro delle sopracitate rigorose condizioni. L'esercizio e l'accettazione giuridica da parte delle istituzioni dell'Unione possono, tuttavia, essere presi in considerazione nell'ambito dell'interpretazione delle norme provenienti da tali istituzioni, cosicché, a determinate condizioni, ne può conseguire la modifica della portata giuridica e oggettiva dell'atto giuridico interessato. Anche in questo caso occorre tener conto dei presupposti e dei limiti imposti dal diritto primario dell'Unione.

### ***Gli accordi e trattati tra gli Stati membri dell'UE***

Come *ultima fonte del diritto* dell'Unione, vanno ricordati gli accordi fra gli Stati membri. Si ricorre a tali accordi, da un lato, per disciplinare questioni che hanno una stretta attinenza con l'attività dell'Unione, ma per le quali le istituzioni dell'Unione non sono state dichiarate competenti. D'altro lato, sono stati conclusi veri e propri trattati internazionali tra gli Stati membri, intesi, in particolare, a superare la limitata efficacia territoriale delle norme nazionali e a introdurre un diritto uniforme a livello di Unione. Essi rivestono importanza anzitutto nel campo del diritto privato internazionale. A titolo di esempio vanno citate la convenzione concernente la competenza giurisdizionale e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale (1968), sostituita nel 2001, nei rapporti tra gli Stati membri, ad eccezione della Danimarca, da un regolamento del Consiglio, con conseguente integrazione nel diritto derivato; la convenzione sul riconoscimento reciproco delle società e delle persone giuridiche (1968); la convenzione relativa all'eliminazione

delle doppie imposizioni in caso di rettifica degli utili fra imprese associate (1990) e la convenzione sulla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali (1980).

## GLI STRUMENTI DELL'AZIONE DELL'UE

Il sistema di atti giuridici dell'UE ha dovuto essere «inventato» al momento della sua istituzione. Si rendeva necessario innanzitutto definire la natura e gli effetti degli atti dell'Unione. Occorreva prevedere, da un lato, che le istituzioni potessero conciliare in maniera efficace, vale a dire senza dipendere dalla buona volontà degli Stati membri, le diverse condizioni economiche, sociali e, non ultimo, ecologiche presenti negli Stati membri, per poter offrire a tutti i cittadini dell'UE le migliori condizioni di vita possibili. D'altro canto, si doveva intervenire sugli ordinamenti giuridici nazionali solo entro i limiti del necessario. Gli atti giuridici e l'attività legislativa dell'UE, nel loro insieme, rispondono, pertanto, al principio per cui, qualora si renda necessaria una precisa regolamentazione comune a tutti i paesi membri, le norme nazionali devono essere sostituite da un atto dell'UE, mentre se tale esigenza non sussiste, va debitamente tenuto conto delle preesistenti norme di diritto nazionale.

In tale contesto è stato sviluppato un insieme di strumenti che consentono alle istituzioni dell'Unione di intervenire in misura diversa negli ordinamenti giuridici nazionali. Il caso estremo è la sostituzione delle normative nazionali con disposizioni del diritto dell'UE. Occorre poi citare le norme con le quali le istituzioni dell'UE influiscono solo in maniera indiretta sugli ordinamenti giuridici nazionali. Esiste, inoltre, la possibilità di disciplinare un caso concreto adottando misure nei confronti di un destinatario indicato nominativamente o altrimenti identificabile. Infine, sono previsti anche atti che non contengono disposizioni vincolanti nei confronti degli Stati membri o dei cittadini dell'Unione.

Dal punto di vista dei loro destinatari e degli effetti che essi producono negli Stati membri, gli atti giuridici dell'UE possono essere classificati come indicato nel riquadro sottostante.

|                 | DESTINATARI                                                                                                          | EFFETTI                                                                                             |
|-----------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| REGOLAMENTO     | Tutti gli Stati membri, le persone fisiche e giuridiche                                                              | Direttamente applicabile e obbligatorio in tutti i suoi elementi                                    |
| DIRETTIVA       | Tutti o determinati Stati membri                                                                                     | Obbligatoria quanto al risultato perseguito; direttamente applicabile solo a determinate condizioni |
| DECISIONE       | Una categoria non determinata di persone; tutti o determinati Stati membri; determinate persone fisiche o giuridiche | Direttamente applicabile e obbligatoria in tutti i suoi elementi                                    |
| RACCOMANDAZIONE | Tutti o determinati Stati membri; altre istituzioni dell'UE; singoli                                                 | Non vincolante                                                                                      |
| PARERE          | Tutti o determinati Stati membri, altre istituzioni dell'UE, categorie non determinate di destinatari                | Non vincolante                                                                                      |

**I REGOLAMENTI COME «LEGGI DELL'UNIONE»**

Gli atti con i quali le istituzioni dell'Unione possono incidere maggiormente sugli ordinamenti giuridici nazionali sono i regolamenti. Essi si caratterizzano per due aspetti assolutamente insoliti per il diritto internazionale:

- il loro *carattere comunitario*, cioè la specificità di stabilire, indipendentemente dai confini nazionali, lo stesso diritto in tutta l'Unione. Essi sono uniformemente e integralmente validi in tutti gli Stati membri. Pertanto, è vietato agli Stati membri applicare in modo parziale le disposizioni di un regolamento o effettuare una scelta fra di esse, al fine di disapplicare quelle norme cui uno Stato membro già si era opposto nel corso della procedura di decisione o che contrastano con determinati interessi nazionali. Uno Stato membro non può, inoltre, sottrarsi al carattere vincolante delle disposizioni di un regolamento, facendo riferimento a norme consuetudinarie del proprio diritto interno;

- *l'applicabilità diretta*, cioè il fatto che le disposizioni di un regolamento sono applicabili senza una specifica norma cogente nazionale e conferiscono diritti o impongono doveri direttamente in capo ai cittadini dell'Unione. Gli Stati membri, le loro istituzioni e le loro autorità sono direttamente vincolati dal diritto dell'Unione e devono osservarlo alla stessa stregua del proprio diritto nazionale.

Le somiglianze tra questi atti e le leggi nazionali sono notevoli. Nei casi in cui i regolamenti vengano promulgati con l'intervento del Parlamento europeo (nel quadro della cosiddetta procedura di codecisione — cfr. in proposito il capitolo seguente), sono definiti atti legislativi. Nel caso dei regolamenti emessi unicamente dal Consiglio o dalla Commissione europea, manca tale corresponsabilità parlamentare; essi non presentano pertanto, quanto meno formalmente, tutte le caratteristiche essenziali di una legge.

## LE DIRETTIVE

La direttiva rappresenta, accanto al regolamento, lo strumento di intervento più importante dell'Unione. Essa tenta di conciliare la ricerca della necessaria unità del diritto dell'Unione, da un lato, e la salvaguardia della molteplicità delle particolarità nazionali, dall'altro. L'obiettivo principale della direttiva non, è quindi, diversamente dal regolamento, l'unificazione del diritto, bensì il ravvicinamento delle legislazioni. Tramite il processo di ravvicinamento delle norme, vengono superate le contraddizioni e gradualmente ridotte le differenze tra le legislazioni nazionali, per far sì che in ciascuno Stato membro sostanzialmente vigano condizioni quanto più possibile simili fra loro. La direttiva costituisce pertanto uno degli strumenti di base della realizzazione del mercato interno.

La direttiva vincola gli Stati membri solo in relazione all'obiettivo da raggiungere, ma lascia loro la scelta della forma e dei mezzi per l'attuazione nell'ambito dell'ordinamento giuridico interno degli obiettivi prefissati a livello di Unione. Questo coinvolgimento degli Stati membri riflette la volontà di attenuare le ingerenze dell'Unione nei sistemi giuridici e amministrativi nazionali. In questo modo si consente agli Stati membri di tenere conto delle specificità nazionali all'atto della realizzazione degli obiettivi comuni. Questo accade grazie al meccanismo per cui le disposizioni di una direttiva non sostituiscono automaticamente le normative nazionali; gli Stati membri sono, al contrario, tenuti ad adeguare la propria legislazione nazionale alle disposizioni dell'Unione. Ciò comporta normalmente una procedura legislativa in due fasi.

Nella *prima fase*, viene stabilito, a *livello di Unione* e in modo vincolante per i destinatari, ovvero alcuni o tutti gli Stati membri, l'obiettivo che la direttiva si prefigge e che i destinatari devono realizzare entro un termine stabilito. Le istituzioni dell'UE possono definire tale obiettivo in maniera così precisa da non lasciare agli Stati membri alcun margine di manovra quanto ai contenuti. Generalmente si ricorre a questa possibilità soprattutto nel settore delle norme tecniche e in quello della difesa dell'ambiente.

Nella *seconda fase*, a *livello nazionale*, l'obiettivo previsto nell'ambito del diritto dell'UE viene attuato all'interno dell'ordinamento degli Stati membri. Gli Stati membri sono in linea di massima liberi di scegliere la forma e i mezzi del recepimento; ciononostante si applicano i criteri stabiliti dall'Unione per valutare se le norme sono state recepite in modo conforme al diritto dell'UE. Vale il principio in base al quale, con il recepimento, deve essere creata una situazione giuridica che permetta di determinare, in maniera sufficientemente chiara e precisa, diritti e doveri derivanti dalle disposizioni di una direttiva, in modo da permettere ai cittadini dell'Unione di avvalersi di tale norma di fronte ai tribunali nazionali o di opporsi a essa. A tal fine è necessario, di solito, promulgare atti giuridici nazionali vincolanti oppure abrogare o modificare norme giuridiche e amministrative preesistenti. Una semplice applicazione da parte delle autorità amministrative non basta, in quanto una siffatta prassi potrebbe, in quanto tale, essere modificata a piacimento dalle autorità interessate e non godrebbe di una sufficiente pubblicità.

La direttiva in genere non stabilisce diritti e doveri direttamente in capo ai cittadini dell'Unione; gli Stati membri sono gli unici destinatari diretti. Solo gli atti esecutivi delle autorità competenti degli Stati membri conferiscono diritti o impongono obblighi ai cittadini. Per i cittadini dell'Unione non rilevano le modalità con cui gli Stati membri adempiono gli obblighi derivanti loro dagli atti dell'Unione. Eventuali *svantaggi* per i cittadini dell'Unione possono insorgere quando, a causa della mancata o incompleta adozione dei necessari provvedimenti a livello nazionale, non si attua l'obiettivo previsto dalla direttiva che dovrebbe presentare vantaggi nei loro confronti. Per impedire tale situazione, la Corte di giustizia ha chiarito, in una giurisprudenza costante, che a determinate condizioni i cittadini dell'Unione possono appellarsi direttamente alle disposizioni di una direttiva, rivendicando i diritti che essa conferisce loro e, eventualmente, adire i tribunali nazionali. La Corte ha fissato i requisiti dell'effetto diretto, vale a dire:

- le disposizioni della direttiva devono stabilire in maniera sufficientemente chiara e precisa i diritti dei cittadini dell'Unione/delle imprese;
- la rivendicazione di tali diritti non deve essere subordinata a nessun genere di obblighi e condizioni;
- il legislatore nazionale non deve avere alcun margine discrezionale per quanto riguarda il contenuto della normativa;
- il termine fissato per il recepimento della direttiva deve essere scaduto.

Tale giurisprudenza della Corte di giustizia sull'effetto diretto delle direttive si basa fondamentalmente sulla convinzione che uno Stato membro agisca in maniera contraddittoria e illegittima, qualora continui ad applicare il proprio diritto interno senza adempiere l'obbligo di adeguarlo alle disposizioni della direttiva. Un simile esercizio illegittimo del diritto da parte di uno Stato membro può essere contrastato con il riconoscimento dell'effetto diretto di una direttiva, impedendo così che lo Stato membro in questione possa trarre qualche vantaggio dalla mancata osservanza del diritto dell'Unione. In questo senso, l'effetto diretto della direttiva riveste *carattere sanzionatorio*. Coerentemente con tale impostazione, la Corte di giustizia ha finora riconosciuto l'effetto diretto delle direttive solo nei rapporti tra i cittadini dell'Unione e gli Stati membri e solo quando l'effetto diretto è favorevole ai cittadini, non quando è a loro discapito, ovvero solo nei casi in cui il diritto dell'Unione prevede norme più favorevoli per i cittadini rispetto alla normativa nazionale che non è stata adeguata (il cosiddetto «*effetto diretto verticale*»). Il fatto che l'effetto diretto di una direttiva favorevole al singolo possa comportare necessariamente un pregiudizio a danno di un altro cittadino (cosiddette «*direttive a duplice effetto*», che spesso ricorrono nella normativa in materia di pubblici appalti e ambiente) non osta all'applicazione dell'effetto diretto verticale di una direttiva. Un siffatto pregiudizio deve essere considerato un mero riflesso giuridico sfavorevole, necessariamente collegato all'obbligo dello Stato membro di adeguare, decorso il termine per il recepimento, il proprio diritto interno agli obiettivi della direttiva. Il riconoscimento dell'effetto diretto della direttiva non comporta ulteriori riflessi negativi.

La Corte di giustizia ha invece negato l'effetto diretto delle direttive nei rapporti tra cittadini (il cosiddetto «*effetto diretto orizzontale*»). Il carattere sanzionatorio dell'effetto diretto porta la Corte di giustizia a concludere che tale effetto non può intervenire fra i privati, in quanto essi non possono

essere considerati responsabili delle omissioni dello Stato, anzi, sono tutelati dai principi della certezza giuridica e del legittimo affidamento. I cittadini dell'Unione devono quindi poter essere sicuri che gli effetti di una direttiva possano essere fatti valere nei loro confronti solo entro i limiti delle misure nazionali di attuazione. Di recente la Corte di giustizia ha però relativizzato la propria posizione quanto al divieto di effetto diretto delle direttive nei rapporti tra privati. Tale divieto opera unicamente nei casi in cui un privato intenda far valere un diritto che gli deriva da una direttiva nei confronti di un terzo, titolare a sua volta di un diritto riconosciuto dalla normativa nazionale. Questa posizione apre la strada all'effetto diretto orizzontale delle disposizioni direttamente applicabili di una direttiva nei casi riguardanti il rispetto del diritto nazionale (ad esempio, il partecipante ad una gara che vuole imporre ai concorrenti di rispettare norme del diritto nazionale che contrastano con le disposizioni di una direttiva), oppure l'affermazione di un diritto derivante da una norma nazionale che contrasta con l'applicazione della direttiva (ad esempio, un contraente che si rifiuta di adempiere un contratto sulla base di norme nazionali restrittive che violano una direttiva).

L'effetto diretto di una direttiva non presuppone necessariamente che una sua disposizione riconosca un diritto ad un singolo. Le disposizioni di una direttiva hanno, infatti, un effetto diretto anche nella misura in cui producono *effetti giuridici oggettivi*. Per il riconoscimento di un simile effetto valgono le medesime condizioni previste per l'effetto diretto, con la particolarità che, invece di un diritto stabilito in maniera sufficientemente chiara e precisa in capo alle imprese e ai cittadini dell'Unione, deve essere individuato in maniera chiara e precisa un obbligo in capo agli Stati membri. In tal caso, tutte le istituzioni, ovvero il legislatore, le autorità amministrative e gli organi giurisdizionali, sono vincolati alla direttiva e sono quindi tenuti a dare preminenza al diritto dell'Unione e ad applicarlo d'ufficio. Ne consegue, nella pratica, anche l'obbligo di interpretare il diritto nazionale in modo conforme alla direttiva («interpretazione conforme alla direttiva») o di privilegiare l'applicazione delle disposizioni interessate della direttiva rispetto a quelle della norma nazionale contrastante. Ancor prima che scada il termine di trasposizione della direttiva si verificano, peraltro, determinati effetti preclusivi a carico degli Stati membri. In considerazione degli obiettivi vincolanti posti dalla direttiva e avuto riguardo al principio di lealtà verso l'Unione (articolo 4 TUE), gli Stati membri devono astenersi, già prima della scadenza del termine di recepimento, dal compiere atti che possano seriamente mettere a rischio il raggiungimento degli scopi della direttiva.

Nella sentenza pronunciata nelle cause riunite *Francovich e Bonifaci* del 1991, la Corte di giustizia ha, inoltre, riconosciuto l'obbligo degli Stati membri di risarcire i danni provocati dalla mancata o non corretta attuazione delle direttive. Tali cause vertevano sul problema della responsabilità dello Stato italiano per il mancato recepimento, entro il termine fissato, della direttiva del Consiglio 20 ottobre 1980, 80/987/CEE, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative alla tutela dei lavoratori subordinati in caso di insolvenza del datore di lavoro. La direttiva garantisce ai lavoratori il diritto alla retribuzione durante un certo periodo che precede la dichiarazione di insolvenza del datore di lavoro o il licenziamento del dipendente per questo motivo. A tal fine dovevano pertanto essere creati istituti di garanzia, non aggredibili da parte di altri creditori del datore di lavoro, i cui fondi dovevano essere costituiti mediante contributi dei datori di lavoro e/o dello Stato. La Corte di giustizia in questo caso si trovava di fronte al seguente problema: la direttiva in questione mirava indubbiamente a riconoscere ai lavoratori un diritto soggettivo al pagamento della retribuzione grazie ai fondi del previsto istituto di garanzia, ma tale diritto non poteva essere direttamente riconosciuto, ovvero non poteva essere invocato di fronte ai tribunali nazionali, in quanto, a causa del mancato recepimento della direttiva, non si era proceduto alla creazione dell'istituto di garanzia e non era stato quindi possibile determinare il debitore che doveva provvedere al pagamento dell'indennità di insolvenza. La Corte di giustizia ha dichiarato in questa sentenza che lo Stato italiano, non attuando la direttiva, aveva privato i lavoratori di un diritto che la medesima aveva loro conferito e, pertanto, si era reso responsabile del risarcimento dei danni nei loro confronti. Secondo la Corte, l'obbligo di risarcimento, benché non sia espressamente previsto nel diritto dell'UE, costituisce una parte inscindibile dell'ordinamento giuridico dell'Unione, in quanto quest'ultimo vedrebbe ostacolata la sua piena efficacia e la tutela dei diritti da esso riconosciuti verrebbe meno, se i cittadini dell'Unione non avessero la possibilità di ottenere un risarcimento qualora i loro diritti siano lesi da una violazione del diritto dell'Unione da parte degli Stati membri.

## LE DECISIONI

Una terza categoria di atti nel sistema giuridico dell'UE è rappresentato dalle decisioni. Un'applicazione efficace dei trattati dell'Unione e dei regolamenti presuppone necessariamente che le istituzioni dell'UE, nei casi in cui esse stesse sono responsabili dell'applicazione del diritto dell'Unione, abbiano la possibilità di incidere in maniera diretta sui rapporti dei singoli cittadini,

delle singole imprese e dei singoli Stati membri. Si tratta di una situazione del tutto analoga a quella esistente negli ordinamenti giuridici nazionali, nei quali le amministrazioni interne stabiliscono mediante un provvedimento amministrativo avente efficacia vincolante le conseguenze per i cittadini dell'applicazione di una legge al caso specifico.

Tali funzioni sono esercitate nell'ordinamento giuridico dell'Unione mediante le decisioni. Esse costituiscono l'atto giuridico tipico con il quale le istituzioni dell'Unione disciplinano in maniera vincolante i singoli casi. Tramite le decisioni, le istituzioni dell'Unione possono esigere da uno Stato membro o da un cittadino di procedere a un'azione o di astenersene, nonché conferire loro diritti o imporre doveri.

Una decisione presenta le seguenti caratteristiche strutturali.

- La decisione ha *validità individuale*, distinguendosi in ciò dal regolamento. I destinatari di una decisione devono essere identificati e sono vincolati solo individualmente. A tal fine è sufficiente che la categoria di persone interessata sia determinabile al momento dell'adozione della decisione e successivamente non possa più essere estesa. Al riguardo rileva soprattutto il contenuto della decisione, che deve essere in grado di influire in modo individuale e diretto sulla situazione dei soggetti di diritto. In questo senso anche soggetti terzi possono essere interessati individualmente da una decisione, ad esempio, in base a determinate caratteristiche personali o circostanze particolari che li distinguono da tutte le altre persone individuandoli analogamente al destinatario stesso.
- La decisione è *vincolante* in tutti i suoi elementi, aspetto questo che la differenzia dalla direttiva, la quale è vincolante solo per ciò che concerne gli obiettivi da raggiungere.
- La decisione vincola *direttamente* i destinatari. Una decisione destinata a uno Stato membro può, inoltre, alle stesse condizioni di una direttiva, avere un effetto diretto sui cittadini comunitari.

## RACCOMANDAZIONI E PARERI

Un'ultima categoria di atti giuridici prevista espressamente dai trattati sull'Unione è composta dalle raccomandazioni e dai pareri, con i quali le istituzioni dell'Unione possono esprimersi in maniera non vincolante, senza

imporre obblighi giuridici ai destinatari, nei confronti degli Stati membri e, in alcuni casi, anche dei cittadini dell'Unione.

Con le *raccomandazioni* viene consigliato al destinatario un determinato comportamento, senza però imporre un obbligo giuridico. Quando vi sia motivo di temere che l'emanazione o la modifica di una disposizione legislativa, regolamentare o amministrativa di uno Stato membro possa falsare le condizioni di concorrenza nel mercato interno, la Commissione può, ad esempio, raccomandare allo Stato interessato le misure idonee a evitare la distorsione (articolo 117, paragrafo 1, seconda frase, TFUE).

Le istituzioni dell'Unione emettono *pareri* quando intendono esprimere un giudizio su una situazione oggettiva o su determinate fattispecie all'interno dell'Unione o in uno Stato membro. In taluni casi i pareri creano anche le condizioni preliminari per futuri atti giuridici vincolanti o costituiscono una premessa per un ricorso presso la Corte di giustizia (articoli 258 e 259 TFUE).

L'importanza fondamentale delle raccomandazioni e dei pareri è innanzi tutto di ordine politico e morale. Gli autori dei trattati, nel prevedere tali atti, hanno preso le mosse dalla convinzione che gli interessati aderiscano volontariamente ad un consiglio loro rivolto o, in considerazione del prestigio di cui godono le istituzioni dell'Unione, nonché della loro profonda conoscenza del contesto internazionale, traggono le necessarie conseguenze da un giudizio espresso su una determinata situazione. Tuttavia, anche le raccomandazioni e i pareri possono produrre effetti giuridici indiretti, quando creino le condizioni per futuri atti giuridici vincolanti o quando l'istituzione dell'Unione in questione si impegni in prima persona, il che può, in determinate circostanze, creare una situazione di legittimo affidamento.

## RISOLUZIONI, DICHIARAZIONI E PROGRAMMI D'AZIONE

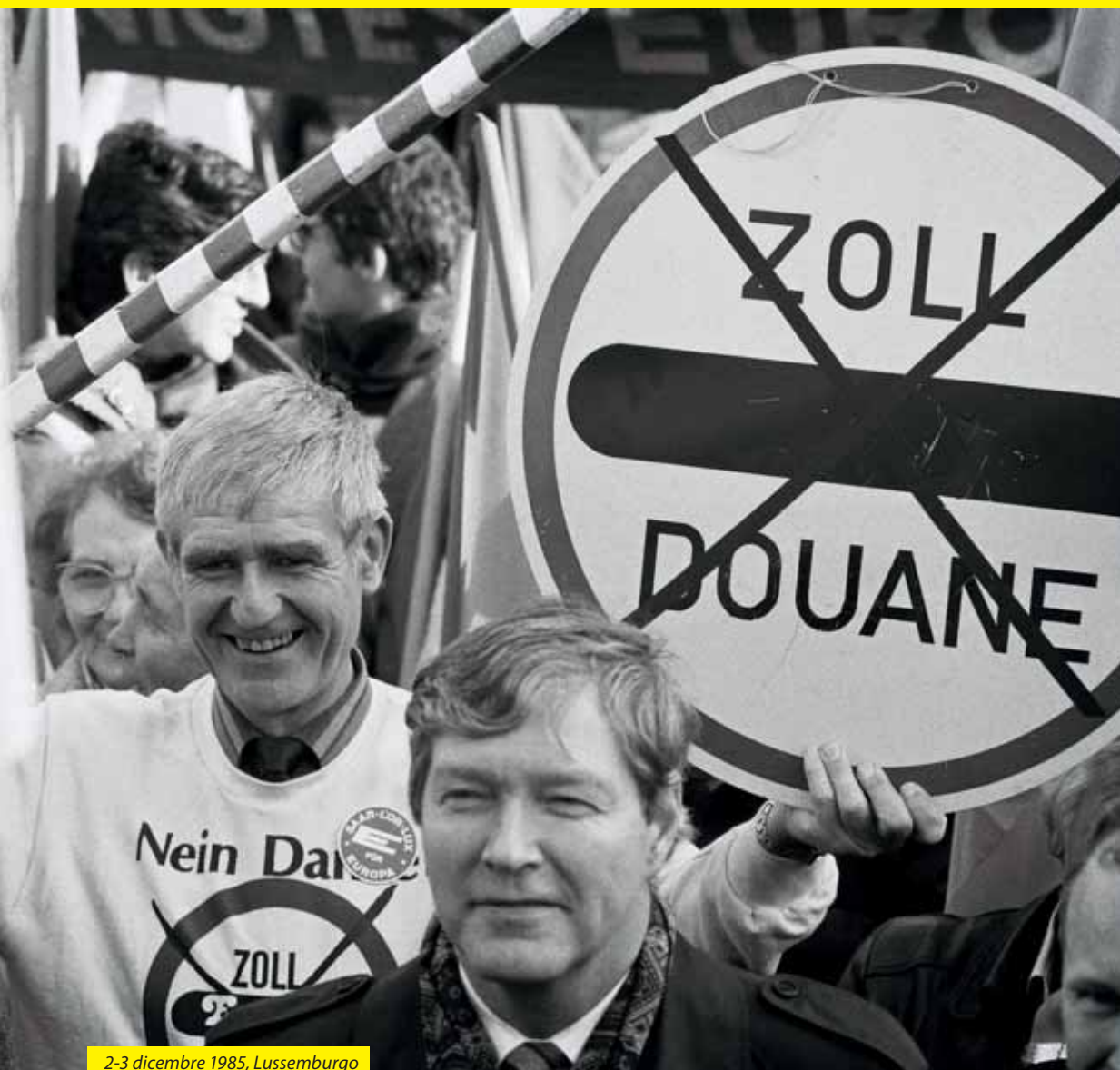
Oltre agli atti giuridici previsti dai trattati, le istituzioni dell'Unione dispongono anche di una varietà di altri strumenti di azione per modellare l'ordinamento giuridico dell'UE. Nella prassi dell'Unione gli strumenti più importanti sono *in primis* le risoluzioni, le dichiarazioni e i programmi d'azione.

*Risoluzioni:* le *risoluzioni* possono essere adottate dal Consiglio europeo, dal Consiglio e dal Parlamento europeo. Nelle risoluzioni trovano espressione le intenzioni e le opinioni comuni sul processo d'integrazione in generale e su specifici compiti a livello di Unione e al di fuori di essa. Le risoluzioni

relative agli affari interni dell'Unione si riferiscono, ad esempio, ad aspetti fondamentali dell'unione politica, della politica regionale, della politica dell'energia e dell'unione economica e monetaria, in particolare in merito all'attuazione del sistema monetario europeo. L'importanza politica di tali risoluzioni consiste soprattutto nel contributo offerto per orientare i lavori futuri del Consiglio. In quanto *manifestazioni della volontà politica comune*, esse consentono di trovare più facilmente un'intesa in seno al Consiglio. Inoltre, le risoluzioni garantiscono un livello minimo di coordinamento a livello decisionale tra le autorità nazionali e dell'Unione. Ogni valutazione giuridica deve tenere conto anche di tale funzione, il che significa che le risoluzioni devono rimanere uno strumento flessibile senza subire troppe restrizioni in virtù di esigenze e obblighi giuridici.

*Dichiarazioni:* le *dichiarazioni* possono essere di due tipi. Qualora esse si riferiscano allo *sviluppo dell'Unione*, come nel caso, ad esempio, delle dichiarazioni relative all'UE, alla democrazia o ai diritti fondamentali, esse sono sostanzialmente simili alle risoluzioni. Le dichiarazioni sono utilizzate soprattutto per rivolgersi ad un largo pubblico o ad un gruppo specifico di destinatari. Altre dichiarazioni sono rilasciate nel quadro del processo decisionale del Consiglio. Tramite tali dichiarazioni, membri del Consiglio esprimono pareri congiunti o individuali sull'interpretazione delle decisioni adottate in seno allo stesso Consiglio. Tali *dichiarazioni interpretative* sono di uso corrente in seno al Consiglio e rappresentano uno strumento indispensabile nella ricerca di un compromesso. La portata giuridica di tali dichiarazioni va valutata alla luce dei principi generali di interpretazione, secondo i quali l'interpretazione di una disposizione sostanzialmente dipende anche dall'intenzione del suo autore. Tuttavia, tale tesi si applica unicamente nel caso in cui le dichiarazioni dispongano della necessaria pubblicità, dal momento per esempio che il diritto derivato dell'Unione, conferendo diritti diretti ai cittadini, non può essere limitato da clausole accessorie non rese pubbliche.

*Programmi d'azione:* tali programmi sono stabiliti dal Consiglio e dalla Commissione europea su loro iniziativa o su richiesta del Consiglio europeo e sono finalizzati alla realizzazione dei programmi legislativi e degli obiettivi generali previsti dai trattati. Qualora tali programmi siano espressamente previsti dai trattati, le istituzioni dell'Unione sono tenute a rispettarne il contenuto in sede di pianificazione dei programmi. I programmi vengono generalmente pubblicati sotto forma di «*libri bianchi*». Di contro, altri programmi sono considerati, nella prassi, come semplici *orientamenti*, privi di



2-3 dicembre 1985, Lussemburgo

A margine del Consiglio europeo un gruppo di federalisti europei manifesta per l'Unione europea e per l'abolizione dei confini, cui si arriverà, per alcuni paesi, solo dieci anni più tardi

ogni effetto giuridico vincolante. Essi esprimono, tuttavia, la volontà delle istituzioni di conformarsi alle loro disposizioni. Nella prassi dell'Unione tali programmi vengono pubblicati con il nome di «*libri verdi*».

## PUBBLICAZIONE E COMUNICAZIONE

Gli *atti giuridici legislativi* in forma di regolamenti, di direttive rivolte a tutti gli Stati membri e di decisioni non indirizzate a destinatari espressamente designati vengono pubblicati nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, serie L (L=Legislazione); essi entrano in vigore alla data in essi stabilita o, in mancanza, il ventesimo giorno dopo la pubblicazione.

Gli *atti giuridici non legislativi* vengono sottoscritti dal presidente dell'istituzione che li ha emanati. Vengono pubblicati nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, serie C (C=Comunicazioni).

Le *altre direttive* e le *decisioni* rivolte a destinatari espressamente designati vengono comunicate ai destinatari e divengono, mediante detta comunicazione, efficaci.

Gli *atti non vincolanti* non sono soggetti a pubblicazione o comunicazione. In genere vengono tuttavia pubblicati nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, serie C («Comunicazioni»).

## LA PROCEDURA LEGISLATIVA NELL'UE

A differenza di quanto avviene nei sistemi nazionali, dove il processo di formazione della volontà si realizza nel Parlamento, nell'Unione europea tale processo è stato per lungo tempo appannaggio dei rappresentanti dei governi riuniti in seno al Consiglio. Il motivo è semplice: l'UE non è nata da un «popolo europeo», ma deve la sua esistenza e struttura agli Stati membri. Questi, però, non hanno rinunciato *tout court* ad una parte della loro sovranità a favore dell'Unione, ma hanno compiuto tale passo solo in cambio del riconoscimento di una posizione di forza nel processo decisionale dell'UE. Tuttavia, nel corso dell'evoluzione e dell'approfondimento dell'ordinamento giuridico dell'Unione, anche questa ripartizione delle competenze nel processo decisionale dell'UE, in una prima fase incentrata unilateralmente sugli interessi degli Stati membri, ha ceduto il passo ad un sistema decisionale più equilibrato, grazie al costante miglioramento della posizione del Parlamento

europeo. Si è passati così dalla mera consultazione del Parlamento europeo ad una collaborazione tra Parlamento e Consiglio, e successivamente alla codecisione del Parlamento nel processo legislativo dell'UE.

Con il trattato di Lisbona la *codecisione del Parlamento europeo* è divenuta la «*procedura legislativa ordinaria*», ossia «la regola», rafforzando così ulteriormente gli aspetti democratici del processo di legiferazione. La procedura di codecisione consiste nell'adozione di un regolamento, una direttiva o una decisione da parte del Parlamento europeo e del Consiglio su proposta della Commissione.

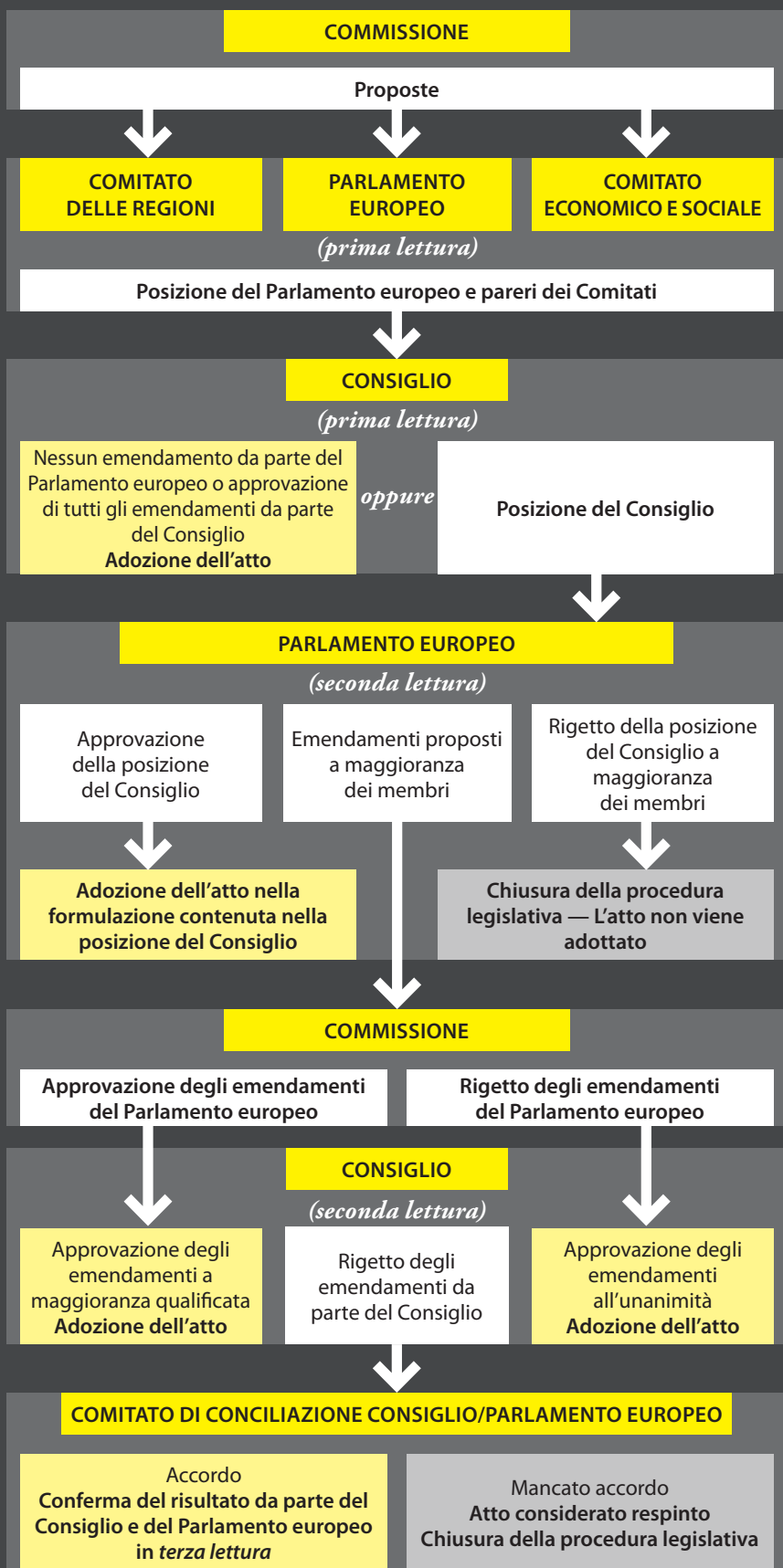
Solo in pochi casi, espressamente disciplinati, un regolamento, una direttiva o una decisione possono essere adottati secondo la «*procedura legislativa speciale*», ovvero dal Parlamento europeo con la partecipazione del Consiglio o dal Consiglio con la partecipazione del Parlamento europeo. Questa procedura legislativa viene integrata da una «*procedura di parere conforme*», in base alla quale il Parlamento europeo ha l'ultima parola quanto all'entrata in vigore di un atto, e dalla «*procedura semplificata*», prevista per l'emanazione di atti non vincolanti o di atti provenienti da un'unica istituzione.

## ***Procedura***

### **Fase di elaborazione di una proposta**

La procedura viene avviata di regola dalla Commissione, la quale elabora una proposta sulla misura dell'Unione da adottare (diritto d'iniziativa). Ciò avviene sotto la responsabilità del servizio della Commissione competente per il settore economico interessato, il quale si avvale però frequentemente della consulenza di esperti nazionali. La consultazione di tali esperti avviene nel quadro di comitati istituiti allo scopo specifico o sotto forma di una procedura di consultazione *ad hoc* adottata dai servizi della Commissione. Nell'elaborare la proposta, la Commissione non è tuttavia tenuta a conformarsi ai pareri degli esperti nazionali. Il progetto elaborato dalla Commissione, che stabilisce nei particolari il contenuto e la forma della misura da adottare, è discusso dai membri della Commissione e infine approvato a maggioranza semplice. La «*proposta della Commissione*», corredata da una dettagliata relazione introduttiva, viene quindi presentata contemporaneamente al Consiglio, al Parlamento europeo ed eventualmente, con funzioni consultive, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni.

## PROCEDURA LEGISLATIVA ORDINARIA (ARTICOLO 294 TFUE)



## **Prima lettura nel Parlamento europeo e in Consiglio**

Il presidente del Parlamento europeo affida l'elaborazione della proposta alla commissione competente. I risultati delle consultazioni in sede di commissione parlamentare vengono discussi dall'assemblea plenaria ed esposti in un parere, che contiene l'espressa approvazione o il rigetto della proposta, oltre agli eventuali emendamenti proposti. Il Parlamento trasmette la sua posizione al Consiglio.

Il Consiglio può procedere in prima lettura come segue:

- se il Consiglio approva la posizione del Parlamento, l'atto in questione è adottato nella formulazione che corrisponde alla posizione del Parlamento europeo; la procedura legislativa è così conclusa;
- se il Consiglio non approva la posizione del Parlamento europeo, esso adotta la sua posizione in prima lettura e la trasmette al Parlamento europeo.

Il Consiglio informa esaurientemente il Parlamento europeo dei motivi che l'hanno indotto ad adottare la sua posizione. La Commissione illustra nel dettaglio la sua posizione al Parlamento europeo.

## **Seconda lettura nel Parlamento europeo e in Consiglio**

Il Parlamento europeo può, in seconda lettura ed entro un termine di tre mesi dalla comunicazione della posizione del Consiglio, agire in tre modi:

- 1) il Parlamento può approvare la posizione del Consiglio o non pronunciarsi: l'atto in questione si considera adottato nella formulazione che corrisponde alla posizione del Consiglio;
- 2) il Parlamento può respingere la posizione del Consiglio a maggioranza dei membri che lo compongono: l'atto proposto si considera non adottato e la procedura legislativa si conclude;
- 3) il Parlamento propone emendamenti alla posizione del Consiglio deliberando a maggioranza dei membri che lo compongono: il testo così emendato è comunicato al Consiglio e alla Commissione che formula un parere su tali emendamenti.

Il Consiglio valuta la posizione emendata del Parlamento e, entro tre mesi dalla sua comunicazione, può agire in due modi:

- 1) il Consiglio approva tutti gli emendamenti del Parlamento; in tal caso l'atto in questione si considera adottato. A tal fine, se la Commissione ha espresso parere favorevole sugli emendamenti, è sufficiente la maggioranza qualificata; in caso contrario il Consiglio può approvare gli emendamenti solo all'unanimità;
- 2) il Consiglio non approva tutti gli emendamenti o non viene raggiunta la maggioranza a tal fine necessaria: viene introdotta la procedura di conciliazione.

### **Procedura di conciliazione**

La procedura di conciliazione viene attivata dal presidente del Consiglio d'intesa con il presidente del Parlamento europeo. A tal fine viene convocato il comitato di conciliazione, che si compone attualmente di 27 rappresentanti del Consiglio e 27 del Parlamento europeo con pari poteri. Il comitato di conciliazione ha il compito di pervenire, a maggioranza qualificata dei suoi membri ed entro un termine di sei settimane dalla convocazione, ad un accordo su un progetto comune, basandosi sulle posizioni del Parlamento europeo e del Consiglio in seconda lettura.

La Commissione partecipa ai lavori del comitato di conciliazione e prende le iniziative necessarie per favorire il ravvicinamento fra la posizione del Parlamento europeo e quella del Consiglio.

Se, entro un termine di sei settimane dalla convocazione, il comitato di conciliazione non approva un progetto comune, l'atto in questione si considera non adottato.

### **Terza lettura nel Parlamento europeo e in Consiglio**

Se, entro il termine di sei settimane, il comitato di conciliazione approva un progetto comune, il Parlamento europeo e il Consiglio dispongono di un ulteriore termine di sei settimane a decorrere da tale approvazione per adottare l'atto in questione in base al succitato progetto; il Parlamento europeo delibera a maggioranza dei voti espressi e il Consiglio a maggioranza qualificata. In caso contrario, l'atto in questione si considera non adottato e la procedura legislativa si conclude.

## ***Pubblicazione***

L'atto adottato, nella sua versione definitiva, viene elaborato nelle *attuali 23* lingue ufficiali dell'Unione (bulgaro, ceco, danese, estone, finlandese, francese, greco, inglese, irlandese, italiano, lettone, lituano, maltese, olandese, polacco, portoghese, rumeno, slovacco, sloveno, spagnolo, svedese, tedesco e ungherese), sottoscritto dai presidenti del Parlamento europeo e del Consiglio e, infine, pubblicato nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* o, se l'atto è rivolto a destinatari specifici, comunicato a «coloro cui è destinato».

La procedura di codecisione rappresenta per il Parlamento europeo una sfida e, allo stesso tempo, un'opportunità. Un ricorso efficace a tale procedura presuppone, infatti, un accordo all'interno del comitato di conciliazione; d'altro canto, essa modifica radicalmente il rapporto tra Parlamento europeo e Consiglio. Nell'ambito della procedura legislativa le due istituzioni godono di pari poteri. È compito del Parlamento europeo e del Consiglio dimostrare la propria capacità di raggiungere un compromesso in seno al comitato di conciliazione e cercare di trovare un accordo su una proposta comune.

## **PROCEDURA DI PARERE CONFORME**

Un'altra forma di forte coinvolgimento del Parlamento nella procedura legislativa dell'UE è la procedura di parere conforme. In base a tale procedura, un atto può essere adottato solo qualora abbia ottenuto la previa approvazione del Parlamento. Non è previsto però in capo al Parlamento alcun potere d'intervento sul contenuto dell'atto; infatti, nell'ambito della procedura di parere conforme, il Parlamento non può proporre o introdurre emendamenti al testo, ma si limita ad approvare o respingere l'atto che gli viene sottoposto.

Questa procedura è prevista, in particolare, per l'adesione di nuovi Stati all'UE, per la conclusione di accordi di associazione, per gli accordi che hanno ripercussioni finanziarie considerevoli per l'Unione o nei settori ai quali si applica la procedura legislativa ordinaria (articolo 218, paragrafo 6, TFUE).

## **PROCEDURA SEMPLIFICATA**

Nella procedura semplificata gli atti vengono adottati da *un'istituzione dell'Unione senza una preventiva proposta della Commissione*.

Questa procedura trova applicazione, innanzitutto, quando la *Commissione* emetta *atti che rientrano nelle sue competenze* (ad esempio, in materia di autorizzazione degli aiuti di Stato).

Con la procedura semplificata vengono poi adottati *gli atti non vincolanti*, ovvero le raccomandazioni e i pareri del Consiglio e della Commissione. In questi casi, i poteri della Commissione non sono circoscritti alle fattispecie specificamente previste nei trattati; essa può, infatti, emettere raccomandazioni e pareri ogniqualvolta lo reputi necessario.

Nell'ambito della procedura semplificata gli atti vengono adottati generalmente a maggioranza semplice.

## IL SISTEMA DI TUTELA GIURIDICA DELL'UE

Un'Unione che si presenti come comunità del diritto deve mettere a disposizione dei soggetti che la compongono un sistema completo ed efficace di tutela giuridica. Il sistema di protezione dell'UE risponde a quest'esigenza. Esso garantisce ai singoli *un'effettiva tutela giurisdizionale dei diritti* riconosciuti dall'ordinamento giuridico dell'UE. Questa tutela rientra tra i principi generali tratti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e dalla convenzione europea dei diritti dell'uomo (articoli 6 e 13) e viene garantita dagli organi giurisdizionali dell'UE (la Corte di giustizia, il Tribunale e i tribunali specializzati). Di seguito sono analizzate le tipologie di procedimento previste.

### RICORSO PER INADEMPIMENTO (ARTICOLO 258 TFUE)

Questo procedimento è diretto a stabilire se uno Stato membro abbia mancato a uno degli obblighi ad esso incombenti in virtù del diritto dell'Unione. Esso è di competenza esclusiva della Corte di giustizia dell'Unione europea. Data la gravità dell'addebito, il ricorso alla Corte deve essere preceduto da una procedura preliminare che consenta allo Stato membro interessato di rispondere alle censure che gli vengono mosse. Se tale procedura non porta a un chiarimento della controversia, la Commissione (articolo 258 TFUE) o uno Stato membro (articolo 259 TFUE) possono adire la Corte di giustizia per inadempimento del trattato. Nella pratica, generalmente l'iniziativa viene assunta dalla Commissione. La Corte di giustizia esamina i fatti e verifica se sussista una violazione del trattato. In caso affermativo, lo Stato membro



ha l'obbligo di porre immediatamente rimedio alla violazione constatata. Se esso non si conforma alla sentenza della Corte, la Commissione può imporre con una seconda sentenza, nei confronti dello Stato che abbia mancato ai suoi obblighi e che non si sia conformato alla prima sentenza di condanna della Corte, il pagamento di una somma forfettaria o di una penalità (articolo 260 TFUE). Il protratto mancato adeguamento a una pronuncia della Corte con cui sia stato accertato un inadempimento ha pertanto gravi ripercussioni finanziarie per lo Stato che ha violato i trattati.

### **RICORSO DI ANNULLAMENTO (ARTICOLO 263 TFUE)**

Il ricorso di annullamento permette di sottoporre a controllo giurisdizionale la condotta delle istituzioni dell'Unione (sindacato di legittimità *astratto*) e, seppure con determinati limiti, garantisce al singolo l'accesso alla giurisdizione dell'UE (*garanzia della tutela giuridica individuale*).

Possono essere oggetto di ricorso per annullamento tutte le misure delle istituzioni dell'Unione che abbiano efficacia giuridica vincolante e che ledano gli interessi del ricorrente, incidendo sulla sua posizione giuridica. Possono proporre ricorso, oltre agli Stati membri, al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione, la Corte dei conti, la Banca centrale europea e il Comitato delle regioni, qualora venga pregiudicato un loro diritto.

Le imprese e i cittadini dell'Unione possono, invece, proporre ricorso per annullamento solo contro decisioni prese nei loro confronti o contro decisioni che, pur essendo indirizzate ad altre persone, li riguardino direttamente e individualmente. Secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia, l'incidenza diretta e individuale di un atto ricorre solo quando la parte interessata è individualizzata al punto da distinguersi da tutti gli altri attori economici. Il criterio del legame «diretto» deve servire a garantire che vengano presentati alla Corte di giustizia o al Tribunale solo ricorsi in cui risultino chiaramente sia il pregiudizio per la situazione giuridica del ricorrente, sia la natura di tale pregiudizio. Il criterio della «individualità» consente inoltre di escludere la cosiddetta «actio popularis».

Se il ricorso è fondato, la Corte di giustizia o il Tribunale dichiarano la nullità dell'atto impugnato con effetto retroattivo. In determinati casi, la Corte o il Tribunale possono limitare l'efficacia della dichiarazione di nullità dal momento della pronuncia della sentenza. Al fine di tutelare i diritti e gli

interessi dei ricorrenti, questi ultimi sono tuttavia esclusi dalla limitazione degli effetti di una sentenza di nullità.

### **RICORSO PER CARENZA (ARTICOLO 265 TFUE)**

Tale ricorso completa gli strumenti di tutela giuridica nei confronti del Parlamento europeo, del Consiglio europeo, del Consiglio, della Commissione e della BCE, in quanto offre la possibilità di ricorrere in giudizio anche contro l'illegittima mancata adozione di un atto giuridico dell'Unione. Prima di presentare il ricorso occorre tuttavia avviare una procedura preliminare, nell'ambito della quale la parte ricorrente deve sollecitare l'istituzione dell'Unione in questione ad agire. Il ricorso, presentato da istituzioni, mira a far dichiarare che un'istituzione dell'UE ha omissso, in violazione del trattato, di adottare un atto giuridico. Per i cittadini e le imprese dell'Unione, il ricorso per carenza si limita a chiedere di dichiarare che un'istituzione dell'UE, in violazione delle disposizioni del trattato, ha omissso di emanare nei loro confronti un atto giuridico, vale a dire una decisione a loro indirizzata. Con la sentenza definitiva viene constatata soltanto l'illegittimità dell'omissione riguardo a un determinato atto. La Corte di giustizia e il Tribunale non hanno tuttavia il potere di imporre l'obbligo di adottare la misura richiesta. La parte soccombente è tenuta soltanto a prendere i provvedimenti che l'esecuzione della sentenza comporta (articolo 266 TFUE).

### **RICORSO PER RISARCIMENTO (ARTICOLO 268 E ARTICOLO 340, PARAGRAFO 2, TFUE)**

Con tale ricorso i cittadini e le imprese dell'Unione, oltre che gli Stati membri, possono chiedere di fronte alla Corte di giustizia il risarcimento per un pregiudizio arrecato loro in conseguenza di un errore commesso da agenti dell'Unione. I presupposti della responsabilità dell'UE sono disciplinati solo parzialmente nei trattati, pertanto occorre fare riferimento, per il resto, ai principi generali del diritto, comuni agli ordinamenti giuridici degli Stati membri, principi che sono stati sviluppati dalla Corte di giustizia. Secondo la giurisprudenza della Corte, l'obbligo di risarcimento in capo all'Unione è subordinato alle condizioni seguenti: 1) azione illegale di un'istituzione dell'Unione o di un agente dell'Unione nell'esercizio delle sue funzioni: si configura un'azione illegittima in presenza di una violazione qualificata di una norma dell'Unione che riconosca un diritto o tuteli un singolo,

un'impresa o uno Stato membro. La natura di norma di tutela è riconosciuta, in particolare, ai diritti e alle libertà fondamentali relativi al mercato interno o ai principi di affidamento e di proporzionalità. Una violazione sufficientemente qualificata sussiste qualora un'istituzione dell'Unione abbia agito in un modo tale da oltrepassare manifestamente e in misura rilevante i suoi poteri. La Corte di giustizia si basa in particolare sul numero limitato di persone interessate dalla misura illegittima e sulla portata del pregiudizio subito, che deve superare i limiti dei rischi economici normali per il settore economico di riferimento; 2) sussistenza del danno; 3) esistenza di un nesso di causalità tra il danno subito e l'azione dell'Unione; 4) l'azione per risarcimento non presuppone una colpa da parte dell'istituzione dell'UE.

#### **LE CONTROVERSIE TRA L'UNIONE E I SUOI AGENTI (ARTICOLO 270 TFUE)**

Anche le controversie insorte tra l'Unione e i suoi agenti o i loro eredi rientrano nella competenza della Corte di giustizia dell'UE. Competente a decidere di tali controversie è, da poco, il neo-istituito tribunale specializzato della funzione pubblica, che opera al fianco della Corte.

#### **CONTROVERSIE IN MATERIA DI DIRITTO DEI BREVETTI DELL'UNIONE (ARTICOLI 257 E 262 TFUE)**

Il trattato di Nizza ha posto le basi giuridiche per l'istituzione di un tribunale dei brevetti dell'Unione. Detto tribunale, chiamato ad operare al fianco della Corte di giustizia, non è stato ad oggi ancora istituito. Esso sarà competente a decidere delle controversie relative al futuro sistema dei brevetti dell'Unione. Rientreranno nella sua competenza, in particolare, i procedimenti relativi alla violazione e alla validità di un brevetto europeo. Con l'introduzione di un sistema di brevetti dell'UE s'intende garantire a livello europeo una tutela alle invenzioni più conveniente e semplice, prevedendo un'unica procedura di deposito. In tal modo s'intendono eliminare gli svantaggi competitivi per gli inventori europei e stimolare gli investimenti nella ricerca e sviluppo.

#### **IMPUGNAZIONE (ARTICOLO 256, PARAGRAFO 2, TFUE)**

I rapporti tra Corte di giustizia e Tribunale sono strutturati in modo tale da permettere l'impugnazione, per motivi di diritto, di tutte le decisioni del

Tribunale dinanzi alla Corte. Tra i motivi d'impugnazione rientrano l'incompetenza del Tribunale, i vizi procedurali che abbiano leso gli interessi della parte ricorrente, nonché la violazione del diritto dell'Unione da parte del Tribunale. Qualora l'impugnazione risulti ricevibile e fondata, la Corte annulla la decisione del Tribunale. Se dispone di sufficienti elementi per decidere, la Corte statuisce; in caso contrario rimette la causa al Tribunale che dovrà pronunciarsi nuovamente nel rispetto delle valutazioni giuridiche della Corte.

Una disciplina analoga si riscontra anche nei rapporti fra tribunali specializzati e Tribunale; le decisioni dei tribunali specializzati sono sottoposte ad una sorta di riesame da parte del Tribunale. La decisione (sul riesame) emessa dal Tribunale può, a sua volta, ove ricorrano determinate condizioni, essere sottoposta all'esame della Corte di giustizia.

#### **PROTEZIONE GIURIDICA PROVVISORIA (ARTICOLI 278 E 279 TFUE)**

I ricorsi proposti alla Corte di giustizia o al Tribunale, nonché quelli introdotti nei confronti di decisioni prese da quest'ultimo, non hanno effetto sospensivo. Tuttavia, per compensare tale carenza, la Corte o il Tribunale possono, su richiesta, ordinare *la sospensione dell'esecuzione dell'atto impugnato* (articolo 278 TFUE) o *ordinare i provvedimenti provvisori necessari* (articolo 278 TFUE).

Nella prassi giuridica, la fondatezza della domanda di provvedimenti provvisori è determinata alla luce dei seguenti tre criteri: 1) *le prospettive di successo della questione di merito* («*fumus boni juris*»): nell'ambito di una valutazione sommaria preliminare vengono valutati i margini di probabilità che le argomentazioni addotte dal ricorrente siano accolte; 2) *l'urgenza del provvedimento*: va valutata in funzione del danno grave e irreparabile che il provvedimento auspicato potrebbe evitare al ricorrente. I criteri applicati sono, in questo caso, la natura e il grado di gravità dell'infrazione commessa, nonché il pregiudizio concreto e definitivo a danno del patrimonio del ricorrente o di altri suoi beni soggetti a protezione giuridica. Un danno economico viene considerato grave e irreparabile solo qualora non sia possibile un risarcimento integrale in caso di accoglimento del ricorso nella causa principale; 3) *ponderazione degli interessi*: occorre valutare il potenziale danno a carico del ricorrente in caso di mancata adozione di una misura provvisoria, comparandolo con l'interesse dell'Unione a dare immediata attuazione alla misura e con gli svantaggi derivanti a terzi dalla sua eventuale adozione.

## RINVIO PREGIUDIZIALE (ARTICOLO 267 TFUE)

I tribunali nazionali possono adire la Corte di giustizia tramite il procedimento di pronuncia pregiudiziale. Quando, nell'ambito di una controversia pendente presso una giurisdizione nazionale, quest'ultima deve applicare disposizioni di diritto dell'Unione, essa può sospendere tale procedura e sottoporre alla Corte una questione concernente la validità di un atto giuridico emanato dalle istituzioni dell'Unione e/o l'interpretazione di tale atto e dei trattati dell'Unione. Il giudice nazionale formula in proposito una questione di diritto, che la Corte di giustizia risolve mediante sentenza e non con un semplice parere, esprimendo così, anche tramite la forma, il carattere vincolante della sua decisione. Tuttavia, il rinvio pregiudiziale non è, come gli altri procedimenti menzionati, un procedimento contenzioso diretto a comporre una controversia, ma rappresenta solo un elemento all'interno di un procedimento più ampio che inizia e finisce presso un tribunale nazionale.

*L'obiettivo di tale procedimento* consiste nell'assicurare un'interpretazione uniforme del diritto dell'Unione e, in tal modo, l'uniformità dell'ordinamento giuridico dell'Unione. Oltre a quest'ultima funzione di garanzia dell'unità del diritto nell'UE, tale procedimento riveste anche un ruolo nella protezione dei diritti individuali. Affinché i tribunali nazionali possano avvalersi della possibilità concessa loro di esaminare la conformità della legislazione nazionale con la legislazione dell'Unione e, in caso di incompatibilità, applicare la legislazione dell'Unione — che, in quanto preminente, è direttamente applicabile — è necessario che contenuto e portata delle disposizioni dell'Unione siano definiti chiaramente. Di norma, solo un rinvio pregiudiziale può garantire una simile chiarezza. In tal modo, è consentito anche al cittadino dell'Unione di opporsi ad azioni del suo paese contrarie alla legislazione dell'Unione e ottenere l'applicazione della legislazione dell'Unione di fronte al tribunale nazionale. Questa doppia funzione del rinvio pregiudiziale compensa, in un certo senso, le scarse possibilità offerte al singolo cittadino di adire direttamente la Corte di giustizia e riveste pertanto un'importanza fondamentale ai fini della tutela giuridica individuale. Tuttavia, il successo di tale procedimento dipende dalla «disponibilità» dei giudici e tribunali nazionali a investire della controversia la Corte di giustizia.

*Oggetto della domanda pregiudiziale:* la Corte di giustizia *decide in merito all'interpretazione* del diritto dell'Unione e *controlla la legittimità* degli atti

giuridici delle istituzioni dell'Unione. Le disposizioni di diritto nazionale non possono invece costituire oggetto di rinvio pregiudiziale. Nel quadro del procedimento di pronuncia pregiudiziale, la Corte di giustizia non è autorizzata a interpretare il diritto nazionale, né a decidere in merito alla sua conformità al diritto dell'Unione, aspetto questo spesso trascurato nelle questioni pregiudiziali sottoposte alla Corte. Numerose sono le questioni incentrate sulla compatibilità di una norma nazionale con una disposizione dell'Unione o sull'applicabilità di una specifica disposizione dell'Unione ad un procedimento pendente dinanzi ad un tribunale nazionale. La Corte di giustizia non si limita però a rinviare tali questioni, di per sé irricevibili, alle giurisdizioni nazionali; esse vengono interpretate piuttosto come una richiesta del giudice del rinvio volta a individuare i criteri fondamentali o essenziali d'interpretazione delle disposizioni dell'Unione in parola al fine di poter, esso stesso, valutare la compatibilità tra la legislazione nazionale e quella dell'Unione. A tal fine, la Corte di giustizia trae, ricavandoli dall'insieme degli atti presentati dal giudice nazionale e, in particolare, dalla motivazione dell'ordinanza di rinvio, gli elementi del diritto dell'Unione che necessitano di un'interpretazione, tenendo conto dell'oggetto della controversia.

*Legittimazione ad avviare il procedimento:* sono legittimate a sottoporre il rinvio pregiudiziale tutte le «*giurisdizioni degli Stati membri*». La nozione di giurisdizione va interpretata nel senso attribuitole nell'ambito della legislazione dell'Unione, con riferimento non alla denominazione, bensì alla funzione e alla posizione di un'istanza giudiziaria nel sistema di tutela giuridica dello Stato membro. Per organo giurisdizionale s'intendono pertanto tutte le istituzioni indipendenti, vale a dire non sottoposte a vincoli nei confronti di terzi, che, all'interno di uno Stato di diritto, sono competenti a decidere delle controversie con efficacia di sentenza definitiva. Domande di pronuncia pregiudiziale possono così essere presentate dalle Corti costituzionali degli Stati membri, nonché dalle istanze responsabili della composizione delle controversie che non rientrano nel sistema giudiziario statale, ad eccezione delle giurisdizioni di arbitrato private. Il giudice nazionale decide se avvalersi del suo diritto d'introdurre una questione pregiudiziale sulla base della rilevanza della questione di diritto dell'Unione ai fini della sua decisione nella causa principale; tale decisione è rimessa al giudice nazionale, mentre le parti della controversia possono unicamente proporre le loro conclusioni. La Corte di giustizia esamina la *rilevanza* della questione ai fini della decisione finale solo per valutarne l'ammissibilità, cioè verifica se si tratti di una questione

pertinente all'interpretazione dei trattati dell'UE o alla validità di un atto di un'istituzione dell'Unione e se è chiamata a pronunciarsi in via pregiudiziale su un autentico problema giuridico, e non invece di una questione ipotetica o formulata artificiosamente. È raro che la Corte si rifiuti di esaminare una domanda di pronuncia pregiudiziale sulla base di questi motivi, poiché, vista l'importanza particolare riconosciuta alla cooperazione con le autorità giudiziarie, nell'applicare i criteri menzionati la Corte si muove con una certa prudenza. Tuttavia, la recente giurisprudenza della Corte rivela una maggiore severità nel valutare la sussistenza dei requisiti di ammissibilità di questo tipo di ricorsi, applicando alla lettera l'esigenza, già menzionata in precedenza, di una descrizione sufficientemente chiara e dettagliata degli elementi di fatto e di diritto della causa principale all'interno della domanda di pronuncia pregiudiziale. In mancanza di tali dati, essa dichiara il ricorso irricevibile, sostenendo di non essere in grado di fornire un'interpretazione adeguata della legislazione dell'UE.

*Obbligo del rinvio pregiudiziale:* è tenuto a proporre domanda di pronuncia pregiudiziale ogni tribunale contro le cui decisioni non possa più essere esperito alcun mezzo di ricorso previsto dal diritto nazionale. Per *mezzo di ricorso* s'intende ogni mezzo che consenta a un'istanza superiore di controllare gli elementi di fatto o di diritto (ricorso in appello) o soltanto di diritto (ricorso per cassazione) di una pronuncia emessa da un tribunale. Tale nozione non include, invece, i ricorsi ordinari con effetti limitati o specifici (revisione, ricorso costituzionale). Il giudice può sottrarsi all'obbligo del rinvio solo qualora la questione pregiudiziale sia ininfluenza ai fini dell'esito del contenzioso, se la Corte di giustizia si è già pronunciata in merito o se non possono sussistere ragionevoli dubbi sull'interpretazione di una disposizione del diritto dell'Unione. Se un giudice nazionale, invece, intende invocare l'invalidità di un atto dell'Unione, ha l'obbligo assoluto di introdurre una domanda di pronuncia pregiudiziale. A tale proposito, la Corte ha chiaramente stabilito che essa sola è autorizzata a dichiarare l'invalidità degli atti normativi dell'Unione. Di conseguenza, le giurisdizioni nazionali devono applicare e rispettare le disposizioni dell'Unione fino a quando la Corte di giustizia non ne abbia accertato l'invalidità. Costituiscono un'eccezione i tribunali chiamati a emettere provvedimenti d'urgenza. Secondo la giurisprudenza più recente della Corte, tali organi giurisdizionali possono, a determinate condizioni, sospendere l'attuazione di atti amministrativi nazionali basati su un regolamento dell'Unione, o adottare misure provvisorie che incidono

temporaneamente su posizioni o situazioni giuridiche controverse, senza tenere conto di una disposizione giuridica dell'Unione vigente.

La violazione dell'obbligo di introdurre una domanda di pronuncia pregiudiziale implica, allo stesso tempo, una violazione dei trattati dell'Unione e può comportare l'avvio di un *procedimento per inadempimento* nei confronti dello Stato membro interessato, che può essere sanzionato. Le conseguenze pratiche di una tale azione sono tuttavia molto limitate, in quanto il governo dello Stato membro interessato non potrebbe ottemperare ad un eventuale giudizio della Corte, dal momento che non può impartire istruzioni alle giurisdizioni nazionali, considerata l'indipendenza del potere giudiziario e il principio della separazione dei poteri. Maggiori possibilità di esito positivo esistono tuttavia, da quando è stato riconosciuto il principio della *responsabilità comunitaria* degli Stati membri in caso di violazione del diritto dell'Unione (al riguardo, cfr. il capitolo seguente), per il singolo, che ha titolo di introdurre un ricorso per ottenere il risarcimento dei danni potenzialmente derivanti dal mancato rispetto, da parte dello Stato membro, del suo obbligo di introdurre la domanda di pronuncia pregiudiziale.

*Effetti della pronuncia pregiudiziale:* la pronuncia pregiudiziale, sotto forma di sentenza, vincola sia il giudice che ha proposto il rinvio, sia gli altri giudici interessati dalla controversia. Spesso, inoltre, una pronuncia pregiudiziale ha, nella pratica, l'effetto di un precedente per altri procedimenti simili.

## LA RESPONSABILITÀ DELLO STATO MEMBRO IN CASO DI VIOLAZIONI DEL DIRITTO DELL'UNIONE

Il principio della responsabilità degli Stati membri per danni causati ai singoli da violazioni del diritto dell'Unione è stato riconosciuto dalla Corte di giustizia nella sentenza 5 marzo 1996, pronunciata nelle cause riunite C-46/93, *Brasserie du pêcheur*, e C-48/93, *Factortame*. Tale sentenza di riconoscimento della responsabilità è una sentenza di principio che si pone quale seguito naturale delle precedenti pronunce della Corte sul primato del diritto dell'Unione, sull'applicabilità diretta delle sue disposizioni e sul riconoscimento dei diritti fondamentali propri dell'UE. Come affermato dalla Corte stessa, il diritto al risarcimento costituisce il «corollario necessario dell'effetto diretto riconosciuto alle disposizioni comunitarie, la cui violazione ha dato origine al danno subito» e rafforza considerevolmente le possibilità offerte agli individui di costringere

le autorità statali (esecutive, legislative e giudiziarie) a rispettare e ad applicare la legislazione dell'Unione. La Corte ha così sviluppato ulteriormente la giurisprudenza già avviata nella sentenza *Francovich e Bonifaci*. Mentre all'epoca la responsabilità degli Stati membri si limitava ai casi in cui l'interessato avesse subito dei danni a causa dell'attuazione tardiva di una direttiva che gli conferiva diritti soggettivi, ma che era priva di effetto diretto, la più recente sentenza summenzionata ha stabilito il principio della *responsabilità generale* che contempla ogni violazione del diritto dell'Unione imputabile allo Stato membro.

### RESPONSABILITÀ PER ATTI NORMATIVI O OMISSIONI DA PARTE DI UNO STATO MEMBRO

La responsabilità dello Stato membro viene riconosciuta qualora ricorrano tre condizioni, che corrispondono sostanzialmente a quelle applicabili all'Unione in una situazione analoga, vale a dire:

- 1) la norma di diritto dell'Unione che è stata violata deve essere finalizzata al conferimento di diritti al singolo individuo;
- 2) la violazione deve essere sufficientemente caratterizzata, ovvero lo Stato deve aver travalicato in modo manifesto e grave i limiti che s'impongono al suo potere discrezionale. Tale giudizio spetta alle *giurisdizioni nazionali*, le sole competenti a stabilire i fatti e a qualificare le violazioni del diritto dell'Unione in questione. Nella sua sentenza la Corte di giustizia offre però alcune indicazioni fondamentali agli Stati membri, dichiarando quanto segue:



Al riguardo, fra gli elementi che il giudice competente può eventualmente prendere in considerazione, figurano il grado di chiarezza e di precisione della norma violata, l'ampiezza del potere discrezionale che tale norma consente alle autorità nazionali o comunitarie, il carattere intenzionale o involontario della trasgressione commessa o del danno causato, la scusabilità o l'inescusabilità di un eventuale errore di diritto, la circostanza che i comportamenti adottati da un'istituzione comunitaria abbiano potuto concorrere all'omissione, all'adozione o al mantenimento in vigore di provvedimenti o di prassi nazionali contrari al diritto comunitario. Comunque sia, una violazione del diritto comunitario è grave e manifesta quando sia perdurata nonostante la pronuncia di una sentenza che ha accertato l'inadempimento contestato,

di una sentenza pregiudiziale o di una giurisprudenza consolidata della Corte in materia, dalle quali risulti l'illegittimità del comportamento in questione»;

- 3) deve sussistere un nesso di causalità diretta tra la violazione dell'obbligo che incombe sullo Stato e il danno subito dalle persone lese. In presenza di una violazione sufficientemente caratterizzata del diritto dell'Unione, non occorre che la condotta sia dolosa o colposa.

### **RESPONSABILITÀ PER VIOLAZIONI DEL DIRITTO DELL'UNIONE DA PARTE DEL POTERE GIUDIZIARIO**

La Corte di giustizia ha chiaramente stabilito che i principi di responsabilità si applicano anche al terzo potere, vale a dire al potere giudiziario. Le sue sentenze non sono soltanto suscettibili di riesame da parte delle differenti istanze di appello, ma diventano anche oggetto — qualora siano state rese disconoscendo o violando le norme dell'Unione — di un'azione per risarcimento intentata presso i tribunali competenti degli Stati membri. Nell'ambito di tale procedimento, nel verificare la violazione del diritto dell'Unione da parte della sentenza impugnata, vanno riesaminate anche le questioni di merito, pertinenti al diritto dell'Unione, senza che il tribunale competente possa invocare eventuali effetti vincolanti della sentenza specifica. Competente a conoscere delle questioni attinenti all'interpretazione o alla validità delle disposizioni dell'Unione o della compatibilità con il diritto dell'Unione delle discipline nazionali in materia di responsabilità che siano state sollevate dalle competenti giurisdizioni nazionali è, anche in questo caso, la Corte di giustizia, nel quadro di un rinvio pregiudiziale (articolo 267 TFUE).

Il riconoscimento di una responsabilità per violazioni da parte del potere giudiziario rimarrà comunque un'ipotesi eccezionale. In considerazione delle condizioni restrittive previste, una responsabilità potrà essere ravvisata solo qualora un giudice arbitrariamente ometta di applicare il diritto dell'Unione oppure quando, come nella causa *Köbler*, un giudice all'ultimo grado di giudizio emetta, in violazione del diritto dell'Unione, una sentenza pregiudizievole per un cittadino senza prima adire la Corte di giustizia in modo da chiarire aspetti del diritto dell'Unione rilevanti ai fini della decisione. In quest'ultimo caso, la tutela dei diritti di un cittadino dell'Unione che invoca il diritto dell'UE impone che i danni cagionati da una sentenza all'ultimo grado di giudizio gli vengano risarciti.



1° marzo 2004

Una donna disegna con un gessetto la cartina dell'Europa  
con i confini che avrà il 1° gennaio 2007.

# La collocazione del diritto dell'Unione europea nell'ambito del sistema generale del diritto

Dopo quanto è stato detto sull'organizzazione dell'UE e sul suo ordinamento giuridico, non è facile inquadrare il diritto dell'Unione nel sistema giuridico complessivo e tracciarne i limiti rispetto agli altri ordinamenti. Si devono, tuttavia, escludere a priori due tentativi di classificazione: non si può concepire il diritto dell'Unione come un semplice coacervo di accordi fra Stati, né come parte o appendice dei sistemi giuridici nazionali.

## L'AUTONOMIA DELL'ORDINAMENTO GIURIDICO DELL'UNIONE

Gli Stati membri, con l'istituzione dell'Unione, hanno limitato la propria potestà legislativa, creando un ordinamento giuridico autonomo vincolante sia per i loro cittadini, sia per loro stessi, che deve essere applicato dai rispettivi organi giurisdizionali.

Su tali principi la Corte di giustizia basò la sua sentenza nella celebre causa *Costa/Enel* del 1964, alla quale abbiamo già fatto riferimento. Il signor Costa si era opposto alla nazionalizzazione della produzione e distribuzione dell'energia elettrica in Italia e al conseguente trasferimento del patrimonio delle imprese elettriche alla società ENEL.

L'autonomia dell'ordinamento giuridico dell'Unione è di fondamentale importanza per l'UE, in quanto impedisce che il diritto da essa elaborato sia scalzato dal diritto nazionale e ne garantisce l'applicazione uniforme in tutti gli Stati membri. In virtù di tale autonomia, le nozioni di diritto dell'Unione sono, quindi, sempre definite fondamentalmente in funzione delle necessità di tale diritto e degli obiettivi dell'UE. Tale definizione a livello di Unione è indispensabile, in quanto i diritti garantiti dall'ordinamento giuridico

dell'UE sarebbero compromessi se ogni Stato membro, in ultima analisi, potesse determinare autonomamente il campo d'applicazione delle libertà garantite dall'UE, definendone concettualmente i contenuti. Prendiamo, ad esempio, la nozione di «lavoratore», che è determinante per la portata del diritto alla libera circolazione. Nella sua definizione ai fini del diritto dell'Unione, la nozione di lavoratore può essere notevolmente diversa da quella conosciuta e applicata nei sistemi nazionali. Gli atti giuridici dell'UE, inoltre, sono valutati esclusivamente sulla base del diritto dell'Unione e non del diritto nazionale o costituzionale.

Alla luce di tale autonomia dell'ordinamento giuridico dell'Unione, come si possono dunque descrivere i rapporti tra il diritto dell'UE e il diritto nazionale?

Anche se il diritto dell'Unione costituisce un ordinamento giuridico autonomo nei confronti degli ordinamenti nazionali, non bisogna peraltro credere che l'uno e gli altri si sovrappongano come strati della crosta terrestre. Una suddivisione così rigida è in contraddizione con il fatto che essi si rivolgono, in realtà, alle stesse persone, che sono contemporaneamente cittadini di uno Stato e cittadini dell'Unione; d'altro canto, si deve osservare che il diritto dell'Unione prende corpo solo se è recepito negli ordinamenti giuridici degli Stati membri. In realtà, gli ordinamenti giuridici dell'Unione e nazionali sono concatenati ed interdipendenti.

## L'INTERAZIONE TRA DIRITTO DELL'UNIONE E DIRITTO NAZIONALE

Questo aspetto della relazione tra diritto dell'Unione e diritto nazionale riguarda gli ambiti nei quali il diritto dell'UE e il diritto nazionale si integrano a vicenda. L'articolo 4, paragrafo 3, TUE illustra molto chiaramente tale relazione:



In virtù del principio di leale cooperazione, l'Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dai trattati. Gli Stati membri adottano ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai trattati o conseguenti agli atti delle istituzioni dell'Unione. Gli Stati membri facilitano all'Unione l'adempimento dei suoi compiti e si

astengono da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione».

Il principio generale di leale cooperazione è stato formulato nella consapevolezza che l'ordinamento giuridico dell'Unione, da solo, non è in grado di realizzare gli obiettivi prefissati della costruzione dell'UE. Diversamente dagli ordinamenti giuridici nazionali, l'ordinamento dell'Unione non costituisce un sistema chiuso, ma necessita, per realizzarsi, del sostegno degli ordinamenti nazionali. Tutti i poteri statali — legislativo, esecutivo (compresa l'amministrazione), giurisdizionale — devono pertanto riconoscere che l'ordinamento giuridico dell'Unione non è qualcosa di «esterno» o «estraneo», ma che gli Stati membri e le istituzioni dell'Unione costituiscono un insieme indissociabile e solidale per realizzare gli obiettivi comuni. L'UE non è, quindi, solo una comunità di interessi, ma anche e soprattutto una comunità solidale. Ne consegue che le autorità degli Stati membri devono, oltre che rispettare i trattati dell'Unione e le disposizioni giuridiche adottate dalle istituzioni dell'UE per la loro realizzazione, anche applicarli e renderli vitali. Tale interazione del diritto dell'Unione e del diritto nazionale è così multiforme che potrà essere illustrata solo sulla base di alcuni importanti esempi.

Il *meccanismo della direttiva*, che già abbiamo illustrato nel contesto degli atti normativi, riflette meglio di ogni altro la stretta relazione e la complementarità che caratterizzano l'ordinamento giuridico dell'Unione e gli ordinamenti giuridici nazionali. Mentre la direttiva impone solo il risultato agli Stati membri, la scelta della forma e dei mezzi con cui raggiungere tale obiettivo è lasciata alla competenza delle autorità statali, vale a dire al diritto nazionale. In campo *giurisdizionale*, è il procedimento pregiudiziale di cui all'articolo 267 TFUE che stabilisce legami. Nell'ambito di tale procedimento i giudici nazionali possono (devono) sottoporre alla Corte di giustizia questioni pregiudiziali in merito all'interpretazione e alla validità del diritto dell'Unione, che possano risultare essenziali ai fini della decisione nelle cause pendenti presso di essi. Il procedimento di pronuncia pregiudiziale prova, da un lato, che anche i tribunali degli Stati membri devono rispettare ed applicare il diritto dell'Unione e, dall'altro, che l'interpretazione e la valutazione della validità di tale diritto rientrano nella competenza esclusiva della Corte di giustizia. La dipendenza reciproca dell'ordinamento dell'Unione e dei sistemi nazionali emerge, infine, anche quando si tratta di colmare *lacune presenti nell'ordinamento giuridico dell'Unione*. Ciò avviene quando il diritto dell'UE, per completare norme proprie, rinvia a disposizioni giuridiche già

esistenti nei sistemi giuridici degli Stati membri. Il destino di una norma di diritto dell'Unione dipende pertanto, a partire da un certo punto, dalle rispettive norme nazionali. In genere ciò vale per tutti i casi di *esecuzione del diritto dell'Unione*, a condizione che tale diritto non stabilisca norme proprie in materia. In tutti questi casi, le autorità nazionali applicano le norme dell'Unione sulla base delle disposizioni del diritto nazionale. Questo principio vale naturalmente solo se l'efficacia del diritto dell'Unione non viene messa in discussione e se si tiene conto dell'esigenza di una sua applicazione uniforme; occorre, infatti, evitare che gli operatori economici vengano trattati secondo criteri diversi e quindi in modo non equo.

## CONFLITTO TRA DIRITTO DELL'UNIONE E DIRITTO NAZIONALE

La relazione tra diritto dell'Unione e diritto nazionale è caratterizzata anche dal fatto che gli ordinamenti giuridici dell'UE e degli Stati membri talvolta sono in contrasto tra loro. Si parla in tal caso di conflitto tra diritto dell'UE e diritto nazionale. Tale situazione si verifica ogniqualvolta una disposizione del diritto dell'UE stabilisce per i cittadini diritti o obblighi diretti incompatibili con una norma di diritto nazionale. Dietro a tale situazione, apparentemente semplice, si celano due questioni di principio relative alla costruzione dell'UE, che mettono in causa l'esistenza stessa dell'ordinamento giuridico dell'Unione: *l'applicabilità diretta del diritto dell'Unione* e *la preminenza del diritto dell'Unione* sul diritto nazionale che gli si contrappone.

### L'APPLICABILITÀ DIRETTA DEL DIRITTO DELL'UNIONE NEL DIRITTO NAZIONALE

Applicabilità diretta del diritto dell'Unione significa innanzitutto che esso, in modo diretto, conferisce diritti e impone obblighi non soltanto alle istituzioni dell'Unione e agli Stati membri, ma anche ai cittadini dell'Unione.

Uno dei grandi meriti della Corte di giustizia è aver riconosciuto, a dispetto della resistenza iniziale di taluni Stati membri, l'efficacia diretta delle disposizioni dell'Unione, garantendo così l'esistenza dell'ordinamento giuridico dell'Unione. Il punto di partenza della sua giurisprudenza fu il ricorso, già menzionato in precedenza, presentato davanti a un tribunale dei Paesi Bassi dall'impresa di trasporti olandese Van Gend & Loos contro l'amministrazione doganale olandese, che aveva riscosso un dazio maggiorato sull'importazione di un

prodotto chimico proveniente dalla Repubblica federale di Germania. L'esito della controversia dipendeva, in ultima analisi, dalla possibilità per il singolo di invocare l'allora articolo 12 del trattato CEE, che vietava espressamente agli Stati membri di introdurre nuovi dazi doganali o di aumentare i dazi già esistenti nel mercato comune. La Corte di giustizia sancì, contro il parere di numerosi governi e del suo avvocato generale, l'applicabilità diretta delle disposizioni dell'UE, tenuto conto della natura e degli obiettivi dell'Unione. Nella motivazione, la Corte di giustizia affermava:



la Comunità costituisce un ordinamento giuridico di nuovo genere (...), un ordinamento che riconosce come soggetti non soltanto gli Stati membri ma anche i loro cittadini. Pertanto il diritto comunitario, indipendente dalle norme emananti dagli Stati membri, nello stesso modo con cui impone ai singoli degli obblighi, attribuisce loro dei diritti soggettivi. Si deve ritenere che questi sussistano non soltanto nei casi in cui il trattato espressamente li menziona, ma anche come contropartita di precisi obblighi imposti dal trattato ai singoli, agli Stati membri e alle istituzioni comunitarie».

Questa affermazione, da sola, non rappresenta però un grande passo avanti, in quanto resta ancora da stabilire *quali siano le disposizioni* del diritto dell'Unione *direttamente applicabili*. In un primo momento, la Corte di giustizia ha esaminato tale questione nell'ottica della legislazione primaria dell'Unione e ha stabilito che le norme dei trattati dell'Unione trovano immediata applicazione nei confronti dei cittadini degli Stati membri qualora siano: 1) formulate senza riserve, 2) complete in se stesse e giuridicamente perfette, in altri termini, qualora 3) esse non necessitino, per la loro esecuzione o la loro efficacia, di altri atti degli Stati membri o delle istituzioni dell'Unione.

La presenza di questi requisiti è stata confermata per l'ex articolo 12 del trattato CEE, così che anche l'impresa Van Gend & Loos, ha potuto, sulla base di tale articolo, far valere i suoi diritti che la giurisdizione olandese ha dovuto salvaguardare. Di conseguenza, tale giurisdizione ha dichiarato illecito il dazio imposto contrariamente alle disposizioni del trattato. La Corte di giustizia ha ulteriormente sviluppato tale giurisprudenza, riferendola anche ad altre norme del trattato che, per i cittadini dell'Unione, rivestono un'importanza assai maggiore dell'ex articolo 12 del trattato CEE.

A tale proposito vanno ricordate tre sentenze relative all'applicabilità diretta della libera circolazione (articolo 45 TFUE), della libertà di stabilimento (articolo 49 TFUE) e della libera prestazione dei servizi (articolo 56 TFUE).

La Corte si è pronunciata a favore dell'applicabilità diretta delle garanzie in materia di *libertà di circolazione* nella causa *van Duyn*. Tale causa trae origine dai seguenti fatti: nel maggio 1973 la signorina van Duyn, cittadina olandese, si vedeva rifiutare l'autorizzazione ad entrare nel Regno Unito, ove intendeva recarsi per lavorare come segretaria della «Church of Scientology», istituto che il ministero degli Interni britannico riteneva rappresentasse un «pericolo per la società». Invocando le disposizioni del diritto dell'Unione sulla libera circolazione dei lavoratori, la signorina van Duyn presentò ricorso alla High Court chiedendole di dichiarare il suo diritto a soggiornare nel Regno Unito per esercitarvi un'attività di lavoro dipendente e ad ottenere, quindi, l'autorizzazione ad entrarvi. Chiamata a pronunciarsi in via pregiudiziale dall'High Court, la Corte di giustizia ha dichiarato che l'articolo 48 del trattato CEE (articolo 45 TFUE) era direttamente applicabile e che, pertanto, anche i singoli erano legittimati a farlo valere davanti ai tribunali nazionali.

La Corte di giustizia venne interpellata dal Consiglio di Stato belga in merito all'applicabilità diretta della *libertà di stabilimento*. All'origine della richiesta vi era il ricorso presentato dall'avvocato olandese J. Reyners, il quale invocava i diritti riconosciuti dall'articolo 52 del trattato CEE (articolo 49 TFUE). Il signor Reyners aveva presentato tale ricorso dopo essersi visto rifiutare l'autorizzazione ad esercitare la professione di avvocato in Belgio a causa della sua nazionalità, benché avesse superato gli esami necessari. Nella sentenza del 21 luglio 1974, la Corte ha statuito che non poteva sussistere una differenza di trattamento fra cittadini nazionali e stranieri in relazione al diritto di stabilimento, in quanto l'articolo 52 del trattato CEE, dopo lo scadere del periodo transitorio, trova diretta applicazione e conferisce, quindi, ai cittadini dell'Unione il diritto di accedere ad una professione e di esercitarla in un altro Stato membro, al pari di un cittadino nazionale. In virtù di tale sentenza, il signor Reyners venne autorizzato ad esercitare la professione di avvocato in Belgio.

La causa *Van Binsbergen* fornì alla Corte di giustizia l'occasione di sancire esplicitamente l'applicabilità diretta del diritto alla *libera prestazione di servizi*. Si trattava, in particolare, di stabilire se una norma di diritto olandese, in

base alla quale solo una persona residente nei Paesi Bassi poteva intervenire in un processo d'appello come procuratore *ad litem*, fosse compatibile con le disposizioni del diritto dell'Unione in materia di libera prestazione dei servizi. La Corte di giustizia diede parere negativo con la motivazione che qualsiasi restrizione imposta ai cittadini dell'Unione per motivi di cittadinanza o di residenza violava l'articolo 59 del trattato CEE (articolo 56 TFUE) e doveva, quindi, considerarsi nulla.

Va sottolineata, infine, la grande importanza dal punto di vista pratico del riconoscimento dell'applicabilità diretta della *libera circolazione delle merci* (articolo 41 TFUE), del principio della *parità di retribuzione tra uomini e donne* (articolo 157 TFUE), del *divieto di ogni forma di discriminazione* (articolo 25 del trattato TFUE) e della *libera concorrenza* (articolo 101 TFUE). Nel campo del *diritto derivato*, la questione dell'applicabilità diretta si pone unicamente per le direttive e per le decisioni di cui sono destinatari gli Stati membri, dal momento che i regolamenti e le decisioni rivolte a singole persone derivano la loro applicabilità diretta già dai trattati (articolo 288, paragrafi 2 e 4, TFUE). Dal 1970, la Corte di giustizia ha esteso i principi dell'applicabilità diretta del diritto primario dell'Unione anche alle disposizioni delle direttive e alle decisioni adottate nei confronti degli Stati membri.

Non si sottolineerà mai abbastanza l'importanza pratica dell'efficacia diretta delle norme dell'Unione, così come è stata riconosciuta e sviluppata dalla Corte di giustizia: essa migliora la posizione dei singoli cittadini dell'Unione, facendo delle libertà previste dal mercato comune dei diritti che essi possono far valere di fronte ai tribunali nazionali. In tal modo, l'applicabilità diretta delle norme dell'Unione diviene uno dei pilastri dell'ordinamento giuridico dell'UE.

## **LA PREMINENZA DEL DIRITTO DELL'UNIONE SUL DIRITTO NAZIONALE**

L'applicabilità diretta di una norma dell'Unione solleva un altro interrogativo, altrettanto fondamentale: cosa accade se una disposizione del diritto dell'Unione che sancisce diritti e doveri diretti per i cittadini dell'Unione confligge con una norma del diritto nazionale?

Il conflitto fra diritto dell'Unione e diritto nazionale può essere risolto solo se uno dei due ordinamenti giuridici prevale sull'altro. Il diritto scritto dell'Unione non contiene, però, alcuna norma esplicita al riguardo. Nessuno

dei trattati dell'Unione sancisce, ad esempio, che il diritto dell'UE prevale su quello nazionale o che assume una posizione subordinata rispetto a quest'ultimo. Tuttavia, le incompatibilità fra diritto dell'Unione e diritto nazionale possono essere risolte unicamente riconoscendo la preminenza del primo sul secondo, con l'effetto che il diritto dell'Unione viene così a sostituirsi, negli ordinamenti giuridici degli Stati membri, alle disposizioni nazionali contrastanti. Cosa accadrebbe, infatti, all'ordinamento giuridico dell'Unione se lo si volesse subordinare al diritto nazionale? Esso si ridurrebbe praticamente a nulla! Le disposizioni di diritto dell'Unione potrebbero essere abrogate da qualsiasi legge nazionale e non si potrebbe giungere ad una loro applicazione unitaria e uniforme in tutti gli Stati membri. Sarebbe, inoltre, impossibile per l'Unione assolvere i compiti che le sono stati demandati dagli Stati membri; verrebbe compromesso il suo funzionamento e andrebbero deluse le grandi speranze riposte nella costruzione di un'Europa unita.

Tale problema non si pone nei rapporti tra diritto internazionale e diritto nazionale. Il *diritto internazionale* deve essere integrato o recepito nella legislazione interna di un paese per poter costituire parte integrante del suo ordinamento giuridico; la questione della preminenza viene, quindi, definita esclusivamente sulla base del diritto interno. A seconda del rango che il diritto nazionale riconosce al diritto internazionale, quest'ultimo può primeggiare sul diritto costituzionale, situarsi tra il diritto costituzionale e la legislazione ordinaria o allo stesso livello di quest'ultima. I rapporti tra la legislazione internazionale integrata o trasposta e la legislazione nazionale sono determinati in base alla regola della preminenza delle disposizioni più recenti su quelle precedenti («*lex posterior derogat legi priori*»). Tali norme nazionali sui conflitti delle leggi non sono, tuttavia, applicabili ai rapporti con la legislazione dell'Unione, in quanto quest'ultima non costituisce parte integrante delle legislazioni nazionali. Un eventuale conflitto tra la legislazione dell'UE e la legislazione nazionale deve, pertanto, essere risolto unicamente sulla base dell'ordinamento giuridico dell'Unione.

Ancora una volta è stata la Corte di giustizia ad affermare, nonostante il parere contrario di taluni Stati membri, in considerazione delle conseguenze di una sua diversa posizione, il principio della preminenza del diritto dell'UE, senza il quale non potrebbe esistere un ordinamento giuridico dell'Unione. Così facendo, la Corte di giustizia ha posto il secondo pilastro dell'ordinamento giuridico dell'Unione che, insieme all'applicabilità diretta, ha consentito di rafforzare le basi di tale ordinamento.

Nella già citata causa *Costa/ENEL* la Corte di giustizia ha formulato due importanti constatazioni in merito ai rapporti tra il diritto dell'Unione e gli ordinamenti nazionali:

- *in primo luogo*: gli Stati membri hanno definitivamente rinunciato ai propri diritti di sovranità, trasferendoli a una realtà comune da essi stessi creata; atti unilaterali posteriori sarebbero incompatibili con la concezione del diritto dell'Unione;
- *in secondo luogo*: il trattato sancisce il principio in base al quale nessuno Stato membro può opporsi alla piena e uniforme applicazione del diritto dell'UE su tutto il territorio dell'Unione.

*Ne consegue* che le norme dell'Unione, emanate nell'esercizio dei poteri previsti dai trattati, prevalgono su ogni disposizione nazionale contraria. Esse non solo prevalgono sulle disposizioni vigenti ma ostano, altresì, all'emanazione successiva di disposizioni nazionali con esse incompatibili.

In definitiva, la Corte di giustizia, pur astenendosi nella sentenza *Costa/ENEL* dall'esprimere un giudizio di merito sulla nazionalizzazione dell'energia elettrica in Italia, ha decisamente affermato la preminenza del diritto dell'Unione sul diritto nazionale.

La *conseguenza giuridica* della preminenza è che, in caso di conflitti di leggi, la disposizione nazionale contraria ad una norma dell'Unione *non è più applicabile*; inoltre, non può essere introdotta nell'ordinamento nazionale alcuna nuova disposizione non conforme alla legislazione dell'Unione.

Tale principio è stato costantemente ribadito dalla Corte nella sua giurisprudenza successiva. La Corte ne ha, inoltre, ulteriormente ampliato la portata in relazione ad uno specifico aspetto. Mentre nella sentenza citata essa era stata chiamata a pronunciarsi unicamente sulla questione della preminenza del diritto dell'Unione nei confronti delle leggi nazionali, essa ha confermato il principio della preminenza della norma dell'Unione anche nei rapporti con il diritto costituzionale degli Stati membri. Dopo qualche esitazione iniziale, i giudici nazionali hanno aderito, in linea di massima, al punto di vista della Corte di giustizia. Nei Paesi Bassi, un simile problema non poteva peraltro porsi, poiché la costituzione olandese prevede espressamente la preminenza dei trattati sulle leggi nazionali (articoli 65-67). Negli altri Stati membri, le giurisdizioni nazionali hanno riconosciuto il principio della preminenza

del diritto dell'Unione sulle leggi nazionali ordinarie. Di contro, le Corti costituzionali della Repubblica federale di Germania e della Repubblica italiana non hanno accettato, in un primo momento, la preminenza del diritto dell'UE sul *diritto costituzionale nazionale* e soprattutto sulle garanzie nazionali in materia di diritti fondamentali. Essi hanno ammesso tale preminenza solo dopo che la tutela dei diritti fondamentali ha raggiunto, nell'ordinamento giuridico dell'Unione, un livello essenzialmente corrispondente a quello riservato nelle costituzioni nazionali. La Corte costituzionale tedesca mantiene tuttavia alcune riserve quanto al processo di integrazione che ha chiaramente espresso nelle sentenze da essa pronunciate in merito al trattato di Maastricht e al trattato di Lisbona.

### **INTERPRETAZIONE DEL DIRITTO NAZIONALE CONFORME AL DIRITTO DELL'UNIONE**

Al fine di evitare i conflitti tra le norme del diritto dell'Unione e quelle nazionali che possono scaturire in forza della preminenza del primo sul secondo, tutte le istituzioni nazionali che sono chiamate concretamente ad applicare il diritto o a svolgere funzioni giurisdizionali possono ricorrere all'*interpretazione del diritto nazionale conforme al diritto dell'Unione*.

L'istituto dell'interpretazione conforme al diritto dell'Unione è stato elaborato dalla Corte di giustizia e introdotto nell'ordinamento dell'UE relativamente tardi. Dopo aver indicato, in una prima fase, su richiesta dei tribunali nazionali, tale modalità interpretativa semplicemente come «opportuna» al fine di «garantire» un'interpretazione unitaria delle disposizioni nazionali nell'ambito di applicazione della direttiva, la Corte di giustizia stabiliva un vero e proprio *obbligo di interpretazione conforme alla direttiva*, per la prima volta, nel 1984 nella causa *Von Colson e Kamann*. In tale procedimento occorre stabilire l'entità del risarcimento spettante a fronte del trattamento discriminatorio subito da una donna in sede di assunzione. Mentre la disciplina tedesca prevedeva il mero risarcimento per il legittimo affidamento (e, in particolare, quindi, le sole spese di candidatura), la direttiva 76/207/CEE imponeva agli Stati membri di introdurre effettive sanzioni per garantire realmente le pari opportunità. La sanzione non era stata però ulteriormente precisata nel suo contenuto, cosicché la direttiva, relativamente a questo aspetto, non poteva essere dichiarata direttamente applicabile; si rischiava così di giungere a una pronuncia che avrebbe sì riconosciuto l'incompatibilità della normativa nazionale con il diritto dell'Unione, ma che non avrebbe

potuto imporre al tribunale nazionale di disapplicare il diritto interno. La Corte di giustizia ha stabilito, in tale occasione, che le giurisdizioni nazionali sono obbligate a interpretare e applicare le norme interne di diritto civile in modo tale da garantire un'effettiva sanzione dei trattamenti discriminatori sulla base del sesso. Un indennizzo meramente simbolico non risponde ai presupposti di un efficace recepimento della direttiva.

La Corte di giustizia ha individuato il *fondamento giuridico* dell'*interpretazione conforme al diritto dell'Unione* nel principio di leale cooperazione (articolo 4, paragrafo 3, TUE), in base al quale gli Stati membri sono tenuti ad adottare ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dal trattato sull'Unione europea o conseguenti agli atti delle istituzioni dell'Unione. Tra questi rientra anche l'obbligo degli organi nazionali di tener conto, nell'interpretare e applicare il diritto nazionale su cui prevale quello dell'Unione, del tenore letterale e delle finalità perseguite dal diritto dell'UE (dovere di lealtà verso l'Unione). Per le autorità giurisdizionali tale obbligo si ricollega anche al ruolo da loro svolto come giudici europei, quali garanti della corretta applicazione e del rispetto del diritto dell'Unione.

Una forma particolare di interpretazione conforme al diritto dell'Unione è data dall'*interpretazione conforme alla direttiva*, in base alla quale tutti gli Stati membri sono tenuti a dare esecuzione alle direttive. Gli operatori del diritto e le autorità giurisdizionali, facendo ricorso all'interpretazione conforme alla direttiva, devono contribuire a far sì che tale obbligo venga adempiuto integralmente dagli Stati membri. L'interpretazione conforme alla direttiva è finalizzata ad assicurare l'applicazione conforme del diritto e a garantire l'interpretazione e l'applicazione uniformi delle disposizioni di recepimento nazionali. Occorre evitare che sul piano nazionale vengano reintrodotti elementi di diversità in settori che sono uniformati a livello di Unione attraverso le direttive.

L'interpretazione conforme al diritto dell'Unione trova i propri *limiti* in una norma nazionale di tenore letterale tanto chiaro da non lasciare alcun margine di interpretazione; tale modalità interpretativa non giustifica, infatti, un'interpretazione «*contra legem*» del diritto nazionale. Ciò vale anche nel caso di un esplicito rifiuto del legislatore a recepire una direttiva nel diritto nazionale; un simile conflitto tra il diritto dell'Unione e il diritto nazionale può essere risolto soltanto nell'ambito di una procedura per inadempimento (articoli 258 e 259 TFUE).



# Considerazioni finali

Qual è il quadro generale che si può, quindi, ricavare dell'ordinamento giuridico dell'UE?

L'ordinamento giuridico costituisce il vero fondamento dell'UE e le conferisce il carattere di una comunità del diritto. Solo la creazione e la salvaguardia di un nuovo diritto consentono di realizzare gli obiettivi perseguiti con l'istituzione dell'Unione. L'ordinamento giuridico dell'Unione ha già dato un notevole contributo in tal senso. È anche grazie ad esso che, attraverso la sostanziale eliminazione dei confini fra gli Stati membri, l'intensificazione degli scambi di beni e di servizi, la libera circolazione dei lavoratori e le strette relazioni transnazionali tra le imprese, il mercato comune è oggi una realtà per quasi 500 milioni di persone. Un'altra caratteristica storica dell'ordinamento giuridico dell'Unione è la sua funzione di garante della pace. Ispirandosi all'obiettivo di conservare la pace e la libertà, esso si sostituisce alla forza, come mezzo per risolvere i conflitti sulla base di norme di diritto che riuniscono sia i singoli cittadini che gli Stati membri in una comunità solidale. L'ordinamento giuridico dell'Unione diviene così un importante strumento per la salvaguardia e la creazione della pace.

L'ordinamento giuridico dell'UE — così come la comunità del diritto da esso retta — può sopravvivere solo qualora ne vengano garantiti il rispetto e la sicurezza. Ne sono garanti i due pilastri fondamentali dell'ordinamento giuridico dell'Unione, vale a dire, l'applicabilità diretta e il primato del diritto dell'Unione sul diritto nazionale. Questi principi, la cui esistenza e salvaguardia sono stati sostenuti con fermezza dalla Corte di giustizia, garantiscono l'applicazione uniforme e prioritaria del diritto dell'Unione in tutti gli Stati membri.

Nonostante le lacune che lo contraddistinguono, l'ordinamento giuridico dell'Unione ha indiscutibilmente dato un contributo inestimabile per la soluzione dei problemi politici, economici e sociali che si pongono agli Stati membri dell'Unione europea.



# Allegato

## GIURISPRUDENZA

### Natura giuridica e preminenza del diritto dell'Unione

Causa 26/62, Van Gend & Loos, Raccolta 1963, pag. 3 (natura giuridica del diritto dell'Unione; diritti e obblighi dei singoli)

Causa 6/64, Costa/ENEL, Raccolta 1964, pag. 1129 (natura giuridica del diritto dell'Unione; applicabilità diretta, preminenza del diritto dell'Unione)

Causa 14/83, Von Colson e Kamann, Raccolta 1984, pag. 1891 (interpretazione conforme al diritto dell'Unione del diritto nazionale)

Causa C-213/89, Factortame, Raccolta 1990, pag. I-2433 (applicabilità diretta e preminenza del diritto dell'Unione)

Cause riunite C-6/90 e C-9/90, Francovich e Bonifaci, Raccolta 1991, pag. I-5357 (efficacia del diritto dell'Unione, responsabilità degli Stati membri per violazioni del diritto dell'Unione, in questo caso: mancato recepimento di una direttiva)

Cause riunite C-46/93 e C-48/93, Brasserie du pêcheur e Factortame, Raccolta 1996, pag. I-1029 (effetto

diretto del diritto dell'Unione; responsabilità generale di uno Stato membro per la violazione del diritto dell'Unione)

Cause riunite da C-10/97 a C-22/97, IN.CO.GE '90 e a., Raccolta 1998, pag. I-6307 (preminenza del diritto dell'Unione)

Causa C-416/00, Morellato, Raccolta 2003, pag. I-9343 (preminenza del diritto dell'Unione)

Cause riunite da C-397/01 a C-403/01, Pfeiffer e a., Raccolta 2004, pag. I-8835 (interpretazione conforme al diritto dell'Unione del diritto nazionale)

### Competenza dell'UE

Causa 8/55, Fédéchar (Fédération charbonnière de Belgique), Raccolta 1955/56, pag. 285 (poteri impliciti; potestà di fissazione dei prezzi)

Causa 22/70, Commissione/Consiglio, Raccolta 1971, pag. 263 (personalità giuridica e competenza dell'Unione a concludere accordi)

Cause riunite 3/76, 4/76 e 6/76, Kramer e a., Raccolta 1976, pag. 1279 (relazioni esterne; obblighi di diritto internazionale; competenza dell'Unione)

Parere 1/91, Raccolta 1991,  
pag. I-6079 (accordo SEE,  
ripartizione delle competenze)

Parere 2/91, Raccolta 1993,  
pag. I-1061 (ripartizione delle  
competenze tra l'Unione e gli Stati  
membri)

Parere 1/94, Raccolta 1994,  
pag. I-5267 (accordo OMC,  
ripartizione delle competenze)

Parere 2/94, Raccolta 1996,  
pag. I-1759 (adesione della CE alla  
CEDU, assenza di competenza)

### **Efficacia degli atti normativi**

Causa 2/74, Reyners, Raccolta 1974,  
pag. 631 (applicabilità diretta; libertà  
di stabilimento)

Causa 33/74, van Binsbergen,  
Raccolta 1974, pag. 1299 (applicabilità  
diretta; libera prestazione di servizi)

Causa 41/74, van Duyn, Raccolta 1974,  
pag. 1337 (applicabilità diretta; libera  
circolazione)

Causa 11/77, Patrick, Raccolta 1977,  
pag. 1199 (applicabilità diretta; diritto  
di stabilimento)

Causa 70/83, Kloppenburg,  
Raccolta 1984, pag. 1075 (direttive;  
applicabilità diretta)

Causa 152/84, Marshall, Raccolta 1986,  
pag. 723 (direttive; applicabilità diretta)

Causa 103/88, Fratelli Costanzo,  
Raccolta 1989, pag. 1839 (direttive,

applicabilità diretta, condizioni,  
conseguenze)

Causa 322/88, Grimaldi,  
Raccolta 1989, pag. 4407  
(raccomandazioni, mancanza di effetto  
diretto, presa in considerazione da  
parte del tribunale nazionale)

Causa C-188/89, Foster e a.,  
Raccolta 1990, pag. I-3313  
(direttive, effetto diretto orizzontale)

Causa C-292/89, Antonissen,  
Raccolta 1991, pag. I-745 (dichiarazione  
al processo verbale del Consiglio  
dei ministri, presa in considerazione  
nell'interpretazione)

Causa C-91/92, Faccini Dori,  
Raccolta 1994, pag. I-3325 (direttive,  
effetto diretto orizzontale)

Causa C-431/92, Commissione/  
Germania, Raccolta 1995, pag. I-2189  
(direttive, effetti obiettivi)

Causa C-465/93, Atlanta  
Fruchthandelsgesellschaft e a., Raccolta  
1995, pag. I-3761 (controllo di validità di  
un regolamento, rinvio pregiudiziale,  
misure provvisorie, condizioni)

Causa C-469/93, Chiquita Italia,  
Raccolta 1995, pag. I-4533 (effetto  
diretto di disposizioni contenute nel  
GATT e nelle convenzioni di Lomé)

Causa C-368/96, Generics (UK) e a.,  
Raccolta 1998, pag. I-7967 (dichiarazioni  
iscritte al processo verbale, presa in  
considerazione nell'interpretazione)

Causa C-144/04, Mangold,  
Raccolta 2005, pag. I-9981  
(direttiva; effetto diretto orizzontale)

## DIRITTI FONDAMENTALI

Causa 29/69, Stauder, Raccolta 1969,  
pag. 419 (diritti fondamentali; principi  
generali del diritto)

Causa 11/70, Internationale  
Handelsgesellschaft, Raccolta 1970,  
pag. 1125 (diritti fondamentali; principi  
generali del diritto)

Causa 4/73, Nold, Raccolta 1974,  
pag. 491 (diritti fondamentali;  
principi generali del diritto,  
tradizioni costituzionali comuni)

Cause 146/73 e 166/73,  
Rheinmühlen-Düsseldorf,  
Raccolta 1974, pag. 139 e pag. 33  
(norma che vincola il giudice nazionale  
al rispetto di valutazioni giuridiche  
espresse da un giudice di grado  
superiore)

Causa 175/73, Union syndicale e a.,  
Raccolta 1974, pag. 917  
(libertà di associazione)

Causa 130/75, Prais, Raccolta 1976,  
pag. 1589 (libertà di religione e di culto)

Causa 85/76, Hoffmann-La Roche,  
Raccolta 1979, pag. 461 (diritti  
fondamentali; principio del diritto  
ad essere ascoltati dal giudice)

Causa 149/77, Defrenne, Raccolta 1978,  
pag. 1365 (diritti fondamentali; principi  
generali del diritto)

Causa 44/79, Hauer, Raccolta 1979,  
pag. 3727 (diritti fondamentali; diritto  
di proprietà)

Causa 293/83, Gravier, Raccolta 1985,  
pag. 593 (parità di trattamento; tasse  
scolastiche)

Causa 234/85, Keller, Raccolta 1986,  
pag. 2897 (libero esercizio di una  
professione)

Cause riunite 46/87 e 227/88, Hoechst,  
Raccolta 1989, pag. 2859 (diritti  
fondamentali, principio dei diritti della  
difesa, procedura amministrativa,  
inviolabilità della sfera privata,  
riferimento alla CEDU)

Causa 265/87, Schröder, Raccolta 1989,  
pag. 2237 (diritto di proprietà,  
libero esercizio di una professione,  
limitazioni)

Causa 5/88, Wachauf, Raccolta 1989,  
pag. 2609 (possibili limitazioni dei  
diritti fondamentali)

Causa C-357/89, Raulin, Raccolta 1992,  
pag. I-1027 (principio della parità di  
trattamento, divieto di qualsivoglia  
discriminazione basata sulla  
cittadinanza)

Causa C-97/91, Borelli, Raccolta 1992,  
pag. I-6313 (diritti fondamentali,  
diritto al ricorso giurisdizionale)

Causa C-132/91, Katsikas,  
Raccolta 1992, pag. I-6577  
(diritti fondamentali,  
libero esercizio di una professione)

Causa C-219/91, Ter Voort,  
Raccolta 1992, pag. I-5485  
(libertà di espressione)

Causa C-2/92, Bostock,  
Raccolta 1994, pag. I-955 (diritti  
fondamentali, diritto di proprietà,  
libero esercizio di una professione;  
rispetto nell'attuazione del diritto  
dell'UE)

Causa C-280/93, Germania/Consiglio,  
Raccolta 1994, pag. I-4973  
(diritto di proprietà, libero esercizio di  
una professione, limitazioni giustificate  
dall'interesse generale)

Causa C-415/93, Bosman e a.,  
Raccolta 1995, pag. I-4921  
(diritti fondamentali,  
libero esercizio di una professione)

Causa C-55/94, Gebhard,  
Raccolta 1995, pag. I-4165 (diritti  
fondamentali; diritto di stabilimento;  
libero esercizio di una professione)

Parere 2/94, Raccolta 1996,  
pag. I-1759 (diritti fondamentali;  
adesione dell'UE alla CEDU)

Causa C-377/98, Paesi Bassi/  
Parlamento e Consiglio, Raccolta 2001,  
pag. I-7079 (dignità dell'uomo; diritto  
all'integrità fisica)

Causa C-274/99 P, Connolly,  
Raccolta 2001, pag. I-1611  
(libertà di parola)

Causa C-60/00, Carpenter,  
Raccolta 2002, pag. I-6279  
(tutela della famiglia)

Causa C-112/00, Schmidberger,  
Raccolta 2003, pag. I-5659  
(limiti dei diritti fondamentali;  
libertà di associazione e di opinione)

Causa C-276/01, Steffensen,  
Raccolta 2003, pag. I-3735 (diritto alla  
tutela giurisdizionale effettiva)

Causa C-25/02, Rinke,  
Raccolta 2003, pag. I-8349  
(principio generale di uguaglianza)

Causa C-36/02, Omega,  
Raccolta 2004, pag. I-9609  
(limiti dei diritti fondamentali)

## PRINCIPI GENERALI DEL DIRITTO (SELEZIONE)

### Certezza giuridica

Cause riunite 18/65 e 35/65, Gutmann,  
Raccolta 1967, pag. 68 e seguenti

Causa 98/78, Racke, Raccolta 1979,  
pag. 69

Causa 99/78, Decker, Raccolta 1979,  
pag. 101

Causa 61/79, Denkavit, Raccolta 1980, pag. 1205

Cause riunite 66/79, 127/79 e 128/79, Salumi, Raccolta 1980, pag. 1237

Causa 70/83, Kloppenburg, Raccolta 1984, pag. 1075

Cause riunite T-551/93, da T-231/94 a T- 234/94, Industrias Pesqueras Campos e a., Raccolta 1996, pag. II-247

Cause riunite T-116/01 e T-118/01, P & O European Ferries (Vizcaya) e Diputación Foral de Vizcaya/ Commissione, Raccolta 2003, pag. II-2957

### **Proporzionalità**

Causa 116/76, Granaria, Raccolta 1977, pag. 1247

Causa 265/87, Schröder, Raccolta 1989, pag. 2237

Causa C-161/96, Südzucker, Raccolta 1998, pag. I-281

Causa C-171/03, Toeters, Raccolta 2004, pag. I-10945

### **Tutela del legittimo affidamento**

Causa 74/74, CNTA, Raccolta 1975, pag. 533

Causa 120/86, Mulder, Raccolta 1988, pag. 2321

Causa 170/86, von Deetzen, Raccolta 1988, pag. 2355

Causa C-368/89, Crispoltoni, Raccolta 1991, pag. I-3695

Causa T-119/95, Hauer, Raccolta 1998, pag. II-2713

### **Principio di sussidiarietà**

Causa T-29/92, SPO e a./ Commissione, Raccolta 1995, pag. II-289

Causa C-84/94, Regno Unito/ Consiglio, Raccolta 1996, pag. I-5755

Cause riunite C-36/97 e C-37/97, Kellinghusen e Ketelsen, Raccolta 1998, pag. I-6337

Causa C-491/01, British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco, Raccolta 2002, pag. I-11453

### **Cittadinanza dell'Unione**

Causa C-85/96, Martínez Sala, Raccolta 1998, pag. I-2691

Causa C-224/98, d'Hoop, Raccolta 2002, pag. I-6191

Cause riunite C-184/99, Grzelczyk, Raccolta 2001, pag. I-6193

Causa C-413/99, Baumbast, Raccolta 2002, pag. I-7091

Causa C-403/03, Schempp, Raccolta 2005, pag. I-6421



Commissione europea  
**L'ABC del diritto dell'Unione europea**  
del Prof. Klaus-Dieter Borchardt

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2011

2011 — 139 pagg. — 16,3 x 25 cm

ISBN 978-92-78-40528-1

doi:10.2830/14454



**L'Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea** opera come casa editrice delle istituzioni, delle agenzie e degli altri uffici dell'Unione europea. Offre accesso diretto e gratuito al diritto dell'UE e alle pubblicazioni dell'Unione europea.



Servizi online forniti dall'Ufficio delle pubblicazioni:

-  **eur-lex.europa.eu** • Diritto dell'Unione europea
-  **bookshop.europa.eu** • Pubblicazioni dell'Unione europea
-  **ted.europa.eu** • Appalti pubblici
-  **cordis.europa.eu** • Ricerca e sviluppo

2, rue Mercier  
2985 Lussemburgo  
LUSSEMBURGO

*Prof. Klaus-Dieter Borchardt*

## **L'ABC del diritto dell'Unione europea**

Il 1° dicembre 2009, a seguito della ratifica da parte di tutti i 27 Stati membri, è entrato in vigore il trattato di Lisbona, che introduce importanti novità sia per il diritto, sia per le istituzioni dell'UE.

Con *L'ABC del diritto dell'Unione europea*, il Prof. Klaus-Dieter Borchardt ha realizzato un'opera che descrive anche le origini dell'Unione europea e il suo sviluppo come ordinamento giuridico.

L'autore non si limita a presentare le caratteristiche dell'Unione europea, i principi ai quali si ispira e l'ordinamento giuridico su cui è fondata, ma esamina tale ordinamento anche nei suoi rapporti con gli Stati membri.

L'opera è diretta a tutti i cittadini dell'Unione europea che, pur non disponendo di una competenza giuridica specifica, vogliono comprendere come il diritto europeo influenzi la loro vita quotidiana.



■ Ufficio delle pubblicazioni

ISBN 978-92-78-40528-1

