

Brought to you by:

**ASTRA**

# **DIRITTO COSTITUZIONALE EUROPEO**

## **1° ANNO CLMG**

Scritta da  
**Margherita Paciolla**

2022-2023 Edition

Find more at:

**[astrabocconi.it](http://astrabocconi.it)**

**This handout has no intention of substituting University material for what concerns exams preparation, as this is only additional material that does not grant in any way a preparation as exhaustive as the ones proposed by the University.**

**Questa dispensa non ha come scopo quello di sostituire il materiale di preparazione per gli esami fornito dall'Università, in quanto è pensato come materiale aggiuntivo che non garantisce una preparazione esaustiva tanto quanto il materiale consigliato dall'Università.**

## ITALIA E ORDINAMENTO INTERNAZIONALE

### Cosa è il diritto internazionale?

Il diritto internazionale è l'**insieme delle norme che disciplinano i rapporti tra gli Stati**.

La sovranità viene tradizionalmente descritta in due aspetti: all'interno del territorio dello Stato è il **supremo potere di comando**, che non riconosce altro potere al di sopra di sé; nei confronti di altri Stati (lato esterno) è **indipendenza**. Dire che la sovranità è indipendenza nei confronti di altri Stati significa dire che non c'è Stato superiore agli altri. Il concetto di sovranità implica quindi un'**eguaglianza tra gli Stati**.

Questa nozione di sovranità riguarda il momento in cui nasce lo Stato ma a partire dalla Seconda Guerra Mondiale e poi dall'epoca della globalizzazione (fine del XX secolo e inizio del XXI secolo) il mondo contemporaneo si è molto trasformato. Questa **trasformazione** ha fatto sì che lo scenario del diritto internazionale, oltre agli Stati, si popolasse di numerosi altri soggetti sempre più numerosi e diversificati.

Infatti, se tradizionalmente la definizione di sovranità ci diceva che gli Stati sono sovrani indipendenti ed eguali tra di loro e quindi il diritto internazionale regola i rapporti tra gli Stati come se fosse un rapporto tra due cittadini, adesso nel panorama internazionale questi rapporti tra gli Stati **non sono più solo rapporti bilaterali ma** ci sono una serie di organizzazioni internazionali che danno vita al c.d. **diritto internazionale multilaterale**, dove ciascuno stato esprime la propria sovranità e indipendenza ma mettendosi in una comunità di Stati che condividono determinati obiettivi.

Una delle **organizzazioni internazionali** più importanti è quella delle **Nazioni Unite**, che raccoglie la stragrande maggioranza dei Paesi del mondo. Poi ci sono delle organizzazioni internazionali di tipo regionale, che riguardano delle aree geografiche del pianeta. Per esempio, in Europa hanno un ruolo importantissimo:

- il **Consiglio d'Europa**, al cui interno vige la CEDU;
- l'**UE** che è nata nella forma del diritto internazionale ma poi è diventata un'organizzazione sovranazionale che ha dato vita ad un'integrazione giuridica e politica tra gli Stati;
- la **Nato**, alleanza atlantica soprattutto in termini di difesa;
- la **Banca Mondiale**
- il **fondo monetario internazionale**.

Oltre alle organizzazioni internazionali, vi è l'attività delle **organizzazioni non governative**. Alcuni, come la **Croce Rossa** che ha sempre svolto delle funzioni di assistenza sanitaria anche in guerra, sono molto antiche. Poi vi sono **Greenpeace** sul fronte della tutela dell'ambiente e **Amnesty International** sul fronte della tutela dei diritti umani.

Vi sono poi anche altri soggetti che non hanno dei veri e propri poteri normativi ma **poteri di soft law** che condizionano enormemente il panorama in cui gli stati sovrani e le scelte che essi compiono. Tra questi, per esempio, **grandi multinazionali** e le **agenzie di rating**.

Quindi, la caratteristica dell'epoca della globalizzazione è proprio la **comparsa di soggetti di varia natura che non hanno gli stessi poteri e le stesse modalità d'azione degli Stati** e quindi non incidono sulle regole giuridicamente vincolanti del diritto internazionale **ma** con la loro attività **esercitano un potere gentile** con il quale, al di là del potere giuridico, condizionano le scelte della vita dei singoli istituti, soggetti e Stati.

Sulla base di questi presupposti, il diritto internazionale di per sé è nelle mani dei singoli Stati sovrani e nelle mani delle organizzazioni internazionali che sono state fondate da questi Stati ma sempre di più per capire veramente il funzionamento di cosa avviene a livello internazionale bisogna affacciarsi anche ad altri soggetti che agiscono in un modo non organizzativo ma molto incisivo sulla vita degli stati.

**Tutto questo ridimensiona la storica definizione di sovranità** perché se è vero che ogni stato è certamente indipendente e sovrano è anche vero che vive in un contesto in cui ci sono tanti elementi che lo condizionano. Per cui se è vero che lo Stato ha come caratteristica quella di essere sovrano è anche vero che

**\*Attenzione:** questa dispensa **NON** è stata fornita e/o elaborata da docenti o assistenti alla cattedra ma è frutto del lavoro individuale di uno studente.

**la sovranità nell'epoca contemporanea non è mai assoluta ma agisce attraverso una serie di limitazioni che sono accettate liberamente dallo Stato** in condizioni di parità con gli altri Stati e sono delle limitazioni di sovranità necessarie all'ordinamento per assicurare la pace e la giustizia tra le nazioni.

Con "limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le nazioni" il nostro costituente aveva in mente due organizzazioni che si stavano sviluppando in quegli anni: una era l'**Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU)** e l'altra era la **Comunità Europea** (che poi sarebbe diventata l'Unione Europea). Seppure i costituenti avessero in mente queste due organizzazioni, **il testo dell'articolo 11 della Costituzione non fa riferimento a nessuna organizzazione specifica** perché obiettivo primario dell'o.g. italiano era quello di favorire al massimo un'apertura internazionalista, soprattutto in risposta alla concezione di Costituzione in epoca fascista.

Infatti, uno dei principi fondamentali che contraddistingue l'ordinamento italiano in contrapposizione all'epoca fascista è proprio questa apertura internazionalista, il cui cuore sta proprio nella limitazione della concezione di sovranità.

### La Costituzione italiana e il diritto internazionale

Le norme sul diritto internazionale non si esauriscono con l'articolo 11 ma ci sono alcuni altri importanti principi contenuti nell'articolo 10.

Il primo comma parla del **rapporto tra l'ordinamento nazionale e il diritto internazionale** e afferma il principio secondo cui il nostro ordinamento è aperto sul diritto internazionale e accetta le "*norme del diritto internazionale generalmente riconosciute*".

Al secondo comma l'articolo 10 cambia registro e tratta del **tema dei diritti dei non cittadini** sancendo che:

*"La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali"*.

Il terzo comma riguarda il **diritto d'asilo**. Se il secondo comma ci parla in generale della condizione giuridica dello straniero, il terzo comma ci parla di quel tipo di persone che sono perseguitate politicamente perché appartengono a dei gruppi etnici-religiosi e quindi nel loro Paese non possono godere a pieno delle libertà che sono assicurate dalla Costituzione italiana. Questi hanno un diritto di asilo garantito dalla Costituzione.

Infine, il quarto comma dice che non è ammessa l'**estradizione** dello straniero per reati politici. L'estradizione è la consegna di una persona ad un altro Stato perché sia sottoposto in quello Stato ad un procedimento penale ma può riguardare anche degli altri aspetti processuali. L'estradizione è, infatti, un ambito molto settoriale che riguarda i rapporti in esercizio alla funzione punitiva dello Stato.

### Rapporti tra ordinamento interno e ordinamento internazionale

I rapporti fra i diritti nazionali e il diritto internazionale possono essere impostati secondo due linee teoriche radicalmente diverse una dall'altra: modello monistico e modello dualistico.

Il **monismo** (dalla parola greca monos, che significa "unico") costruisce i rapporti tra i diritti nazionali e il diritto internazionale come se fossero in **unico sistema**. Unico sistema vuol dire che una norma che nasce nel diritto internazionale vincola direttamente e senza mediazioni anche le fonti del diritto interno. Dietro a questa idea c'è sicuramente un'**impostazione gerarchica dell'ordinamento**.

Uno dei libri più espressivi di questa concezione è il libro sulla **sovranità di Kelsen**, il quale con una logica ferrea dimostra che, se esistono delle regole che riguardano più Stati, queste per ragioni logiche non possono che essere superiori a quelle delle singole parti, altrimenti non sarebbero più comuni. Quindi costruisce il sistema giuridico come un sistema piramidale, al cui vertice c'è il diritto internazionale concepito come un diritto superiore rispetto a quello degli Stati.

La gran parte degli altri Stati segue la dottrina del **dualismo**, dove c'è una **distinzione tra l'ordinamento internazionale e l'ordinamento interno**. Secondo la dottrina del dualismo, ordinamento internazionale e

**\*Attenzione:** questa dispensa **NON** è stata fornita e/o elaborata da docenti o assistenti alla cattedra ma è frutto del lavoro individuale di uno studente.

ordinamento interno sono due mondi che devono parlarsi ma hanno delle regole e identità distinte. Questo significa che quando viene a formarsi una norma nel diritto internazionale, quella norma vincola l'ordinamento interno solo attraverso delle **fonti nazionali di adeguamento** o di adattamento al diritto internazionale.

In Italia vige il modello dualistico.

### Fonti del diritto internazionale

Le grandi fonti del diritto internazionale sono le **consuetudini** e i **trattati** o **convenzioni**.

#### Consuetudini

Le consuetudini le abbiamo già incontrate nel sistema italiano ma in questo contesto praticamente non avevano quasi mai rilievo. Per avere una consuetudine ci vogliono un elemento oggettivo e un elemento soggettivo: l'**elemento oggettivo** è un **comportamento** che viene **reiterato** nel tempo e quindi osservabile all'esterno; l'**elemento soggettivo** è la **convizione** in tutti i consociati che quel comportamento sia doveroso e quindi debba essere rispettato. Dentro l'ordinamento italiano si fa fatica ad individuare le consuetudini perché queste consuetudini prima o poi sono state tradotte in testi normativi e quindi si applicano in quanto regolamentate.

Nel diritto internazionale le consuetudini hanno un ruolo molto importante. Per essere vincolanti le consuetudini **devono essere trasformate in norme del diritto interno**. **Questa trasformazione avviene attraverso il primo comma dell'articolo 10 della Costituzione**, il quale sancisce che: *"L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute".* Con *"norme del diritto internazionale generalmente riconosciute"* si fa infatti riferimento alle **consuetudini** (norme che nella prassi vengono osservate da tutti gli Stati o dalla gran parte degli Stati e che sono state talmente reiterate nel tempo che sono diventate un vincolo, anche se formalmente non sono scritte da nessuna fonte normativa). Dato che la norma che traduce le consuetudini in norme interne è l'articolo 10 della Costituzione, le consuetudini non richiedono un atto che le traduca in norme del diritto interno. Questo articolo 10 quindi è come una finestra aperta dell'ordinamento italiano sull'ordinamento internazionale che lascia entrare le consuetudini, ovvero le "norme internazionali generalmente riconosciute".

Le consuetudini hanno lo **stesso valore della Costituzione** perché la norma interna che la traduce in norma giuridica nazionale è l'articolo 10 della Costituzione.

#### Trattati

La stragrande maggioranza del diritto internazionale è formato da trattati o convenzioni **bilaterali o multilaterali** che possono riguardare **tematiche molto disparate**.

Questa parte del diritto internazionale è chiamata **diritto internazionale pattizio** perché è basato su degli accordi che fanno i vari Stati membri.

**Trattati e convenzioni non sono coperti dal trasformatore permanente** dell'articolo 10 della Costituzione che ci parla invece di "norme del diritto internazionale generalmente riconosciute".

Che valore hanno allora questi trattati? Come facciamo a trasformarli in norme interne? Abbiamo altre due disposizioni della Costituzione che ci fanno capire come funziona questo adattamento dell'ordinamento interno al diritto internazionale pattizio.

Innanzitutto, l'**articolo 87** della Costituzione dà il potere il **potere di ratifica al Presidente della Repubblica**. Quindi, i ministri elaborano le singole parole del singolo accordo ma l'accordo si perfeziona a livello internazionale con il deposito degli strumenti di ratifica che non sono più del Governo ma del PdR. Con la ratifica il trattato è valido nel diritto internazionale ma non è ancora vincolante in Italia.

Per alcuni tipi di trattati l'**articolo 80** della Costituzione richiede che ci sia preventivamente una **legge di autorizzazione alla ratifica da parte del Parlamento**. Di fatto, la ratifica è sempre preceduta da una legge di

**\*Attenzione:** questa dispensa **NON** è stata fornita e/o elaborata da docenti o assistenti alla cattedra ma è frutto del lavoro individuale di uno studente.

autorizzazione perché le categorie di trattati per cui l'articolo 80 della Costituzione richiede che ci sia preventivamente una **legge di autorizzazione alla ratifica da parte del Parlamento** sono così ampie da farvi rientrare tutti i trattati (trattati di natura politica, che comportano arbitrati, che comportano oneri alle finanze, che comportano variazioni di legge).

Normalmente la legge di autorizzazione alla ratifica contiene anche l'**ordine di piena esecuzione del trattato**. Quindi la legge con cui si autorizza alla ratifica funziona di norma come trasformatore del trattato in legge interna. È con questa legge che si completa quell'anello di congiunzione tra l'ordinamento internazionale e l'ordinamento interno che fa sì che un trattato, una volta perfezionato, diventi anche parte del nostro ordinamento.

I trattati di norma hanno lo stesso **valore della fonte che li traduce nell'ordinamento interno**. Ma, siccome di norma sono trasformati attraverso una legge di autorizzazione alla ratifica del Parlamento, hanno lo stesso **valore della legge**.

### Articolo 117

Con la legge costituzionale n. 1 del 2001 è stato modificato l'art. 117. Questa modificazione ha portato un po' di scompiglio e ha portato alcuni a credere che con l'articolo 117 si fosse creata una specie di clausola di trasformazione permanente anche per i trattati internazionali, con la conseguenza che non sarebbe più stata necessaria né la legge di autorizzazione alla ratifica né l'ordine di esecuzione. Successivamente questa norma è stata interpretata dalla Corte costituzionale in tutt'altro senso.

Le **norme dei trattati** (si fa riferimento alla CEDU) non acquistano con il nuovo 117 la forza delle norme costituzionali, **restano in vigore con la forza della legge che li ha tradotti nell'ordinamento interno**, tuttavia, in virtù di questo richiamo, una volta che queste leggi sono entrate nell'ordinamento, poiché si dice che *“La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali”* **il legislatore li deve rispettare e non può con una legge successiva derogarle o modificarle**.

**ESEMPIO:** Se il trattato internazionale entra in vigore con la legge, ha valore di legge ma una legge successiva non può ignorare/modificare/abrogare il trattato internazionale perché il nuovo articolo 117 pone al legislatore il vincolo di rispettare gli obblighi internazionali.

Quindi, una volta che queste leggi sono diventate vincolanti nell'ordinamento attraverso l'irradiazione del valore di questo principio costituzionale non possono più essere abrogate o modificate, cosicché la Corte costituzionale può dichiarare **incostituzionale per violazione dell'articolo 117** una legge che contrastasse con i trattati internazionali.

**L'articolo 117 non ha avuto l'effetto di passaggio da un sistema dualistico ad un sistema monistico** ma è come se, una volta che le norme dei trattati sono state perfezionate, l'articolo 117 gli ha dato un **valore intermedio tra la legge ordinaria e la Costituzione**. Il valore intermedio delle norme dei trattati tra la legge ordinaria e la norma costituzionale sta nel fatto che hanno la forma della legge ma una volta che sono entrate in vigore hanno una forza di resistenza che mutua dall'articolo 117 Cost. che chiede al legislatore di rispettarle.

### Condizione giuridica di uno straniero

L'articolo 10 tratta della condizione dello straniero e fotografa, in particolare, due situazioni: il **problema dell'ingresso**, e ci parla solo del diritto di asilo, e il **problema di quali sono i diritti e i doveri dello straniero**.

Sull'ingresso la Costituzione stabilisce un diritto costituzionale ad entrare soltanto per quelle persone che approdano in Italia perché nel loro Paese non possono esercitare le libertà democratiche (condizione di rifugiato). Quindi non esiste nel nostro ordinamento un diritto generalizzato ad immigrare ma esiste un **diritto ad immigrare per le persone che sono rifugiati o richiedenti asilo**.

**\*Attenzione:** questa dispensa **NON** è stata fornita e/o elaborata da docenti o assistenti alla cattedra ma è frutto del lavoro individuale di uno studente.

Normalmente accade che c'è un **ingresso nel Paese di frontiera** (Grecia, Spagna e Italia) e li bisogna **esaminare caso per caso davanti ad un giudice** se quella persona sta venendo in Italia perché non può esercitare le libertà democratiche o perché è un migrante di tipo economico. Quando uno straniero è in Italia, la sua **condizione giuridica è regolata dalla legge in conformità all'ordinamento internazionale**.

**Per tutti i migranti che non siano rifugiati politici, la legge** può fare delle regolamentazioni, con cui **stabilisce i motivi per cui si può entrare in Italia** (motivi di salute, ricongiungimento familiare, per motivi di lavoro) e **i numeri di possibile accoglienza**. La libertà dello Stato di vigilare sulle proprie frontiere è oggi molto esercitata nell'ambito del diritto dell'UE e ci sono delle regole dell'UE che presidiano il diritto dell'immigrazione perché una volta entrati in un territorio c'è il diritto della libera circolazione in tutti i Paesi dell'UE.

I testi del 1948 (la Costituzione e la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo) si preoccupavano prevalentemente di garantire il diritto ad emigrare perché l'Italia era prevalentemente un Paese d'emigrazione.

La Costituzione all'articolo 16 secondo comma si preoccupa di dire che: "Ogni cittadino è libero di uscire dal territorio della Repubblica e di rientrarvi". La stessa cosa dice La Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo: "Ogni individuo ha diritto alla libertà di movimento e di residenza entro i confini di ogni Stato. Ogni individuo ha diritto di lasciare qualsiasi paese, incluso il proprio, e di ritornare nel proprio paese."

## LA NASCITA DELL'UE

### L'idea: Dichiarazione Shuman (9 maggio 1950)

L'idea dell'Unione europea è **maturata negli stessi anni in cui si stava scrivendo la Costituzione italiana**. Infatti, l'**articolo 11** della Costituzione è stato **scritto pensando all'UE** ma anche **all'ONU** e **ad altre organizzazioni internazionali**.

La Comunità europea nasce come un **progetto** piuttosto ristretto **sostenuto inizialmente da sei Stati**, di cui tre grandi (**Francia, Germania e Italia**) e tre piccoli (**Belgio, Olanda e Lussemburgo**).

I **tre padri fondatori** dell'UE ci sono:

- **Schuman** (Francia)
- **De Gasperi** (Italia)
- **Adenauer** (Germania)

Dopo la Seconda guerra Mondiale la necessità dell'Unione europea si genera per **unire vinti e vincitori**: la Francia si trovava tra i vincitori, la Germania, invece, era stata sconfitta e l'Italia era moralmente sconfitta tanto quanto la Germania. Infatti, De Gasperi si presenta a Parigi per firmare i trattati di Pace pronunciando una frase che rivelava la consapevolezza di dover portare la bandiera di un Paese che aveva delle vergogne pesanti da portare davanti al tribunale del consenso internazionale: *"So che tutto è contro di me salvo la vostra personale cortesia"*.

Una **situazione simile**, con una diversa distribuzione dei ruoli, si era già manifestata **dopo la Prima guerra Mondiale**. In quel contesto, **il trattato di Versailles**, che poneva fine alla Prima guerra Mondiale, aveva usato il classico concetto istintivo in tutti i conflitti di **umiliare chi ha perso**, imponendo condizioni durissime alla Germania dal punto di vista economico e politico. Tuttavia, come la storia ci insegna, l'umiliazione dell'avversario non mette fine ai conflitti. È tanto istintivo l'impeto a vendicarsi, a umiliare e a imporre delle sanzioni dure di fronte a chi ha sbagliato quanto controproducente. Infatti, alla fine della Prima guerra mondiale, fu proprio quel tipo di reazione ad innescare nella Germania un forte bisogno di rivalsa. Per cui **con alle spalle la disfatta del metodo Versailles**, dopo la fine della Seconda guerra mondiale, **i capi di Governo degli Stati europei non volevano ripetere lo stesso errore perché l'obbiettivo era mettere fine alla catena dei conflitti**, che non portano beneficio a nessuno.

**\*Attenzione:** questa dispensa **NON** è stata fornita e/o elaborata da docenti o assistenti alla cattedra ma è frutto del lavoro individuale di uno studente.

La **prima forma dell'UE è quella della Comunità Europea del carbone e dell'acciaio** (1951).

Il fatto che la Comunità europea sia nata così a ridosso della fine della Seconda guerra Mondiale testimonia che l'idea fosse già stata elaborata.

Il settore del carbone e dell'acciaio era un **settore strategico dal punto di vista bellico**. Il cuore dell'industria del carbone e dell'acciaio era localizzato nella **Ruhr**, una regione tradizionalmente molto contesa al confine tra Germania e Francia. Il motivo per cui si decise di fare la pace sul carbone e sull'acciaio si spiega con la Dichiarazione di Shuman (Ministro degli Esteri francese) del 9 maggio 1950, l'atto politico di nascita dell'integrazione europea.

La **Dichiarazione Schuman è il testo in cui si proclamano gli obiettivi della Comunità europea e il metodo per raggiungerli**. Infatti, per fare alta politica si devono avere dei progetti a lungo termine ma anche un metodo per realizzarli, in quanto altrimenti i progetti a lungo termine diventano astratti e irrealizzabili. Nella Dichiarazione di Shuman ci sono entrambe le cose: l'**obbiettivo** è la pace in Europa e il **metodo** è il seguente.

*"L'Europa non potrà farsi in una volta sola, né sarà costruita tutta insieme; essa sorgerà da realizzazioni concrete che creino una solidarietà di fatto."*

Quindi, la Comunità europea nasce con un cuore piccolo (costituito da Germania, Francia e Italia) e un oggetto ben delimitato (il settore economico del carbone e dell'acciaio) ma con l'idea già nel suo atto di nascita di aspirare ad un'unione che andasse oltre il carbone e l'acciaio per abbracciare un'integrazione economica più ampia che avesse in sé anche obiettivi politici.

### Due visioni alternative

Come abbiamo anticipato, sull'idea di Unione Europea si è lavorato prima della fine della Seconda guerra mondiale.

All'epoca c'erano in particolare due visioni alternative che si contrapponevano. Queste erano:

- il **progetto federalista**, nato in Italia da Alfiero Spinelli (Manifesto di Ventotene), che voleva ricreare a livello europeo gli stati uniti d'Europa;
- il **progetto funzionalista**, di cui sono espressione soprattutto R. Schuman e Jean Monnet, che proponevano un approccio che si basava su obiettivi lunghi raggiunti per piccoli passi.

Entrambi metodologicamente diversi ma con un **obbiettivo comune**: garantire la pace in Europa.

Ha prevalso il metodo il **metodo funzionalista** che mirava a costruire progressivamente "an ever closer union", idea di un cammino continuo che non si preoccupa dell'esito finale ma di costruire un'unione sempre più stretta.

Al cuore di questo progetto stava il **rapporto franco tedesco** e l'**apertura ad altri Paesi** attraverso la **condivisione di interessi**. Infatti, quella "solidarietà di fatto", di cui parlava la Dichiarazione di Shuman, sta proprio nella condivisione di interessi, che si concretizza mettendo in comune la produzione del carbone e dell'acciaio. La Comunità europea, come disse J.H.H. Weiler, è quindi un **progetto politico che si realizza attraverso strumenti economici**.

L'Unione Europea **si distingue** dalle altre organizzazioni internazionali **per il carattere sovranazionale**, che indica qualcosa che sta a metà tra le comuni forme di organizzazione internazionale e un'organizzazione federale.

La Comunità europea nasce con un trattato (accordo tra Stati indipendenti). Tuttavia, la Comunità Europea viene immediatamente identificata come qualcosa di diverso da una comune organizzazione internazionale. **Dal punto di vista giuridico il carattere sovranazionale indica un sistema fortemente integrato**. Il diritto dell'UE gode, infatti, del **principio del primato** sul diritto interno, il quale fa sì che un regolamento dell'UE si applica in Italia senza che venga trasformato, prevale sulle leggi interne e può derogare anche norme

**\*Attenzione:** questa dispensa **NON** è stata fornita e/o elaborata da docenti o assistenti alla cattedra ma è frutto del lavoro individuale di uno studente.

costituzionali, fatti salvi i principi supremi. Per questo, dal punto di vista giuridico, l'Unione europea ha una forza molto superiore a quella che ha qualsiasi altro trattato internazionale e paragonabile a quella di una federazione.

Se è vero che l'Unione europea ha una dimensione giuridica forte, è anche vero che **ha una dimensione politica debole** dovuta al fatto che **le norme vengono approvate o con unanimità o con maggioranze qualificate molto ampie.** Questo, dal punto di vista dell'integrazione politica, fa sì che la Comunità Europea sia ancora molto vicina ad un modo d'agire per accordi internazionali. In uno Stato federale, infatti, la Federazione ha un'autonomia tale per cui per approvare una legge non ci debba essere l'accordo di tutti gli Stati che compongono la Federazione. Per questo motivo l'UE non è uno stato federale e infatti l'obiettivo di realizzare una Federazione europea non è raggiunto.

### Il Trattato di Parigi e la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (1951)

Il trattato che istituisce la Comunità Europea del carbone e dell'acciaio (CECA) è stato firmato a Parigi da Belgio, Francia, Italia, Repubblica Federale Tedesca, Lussemburgo e Paesi Bassi, per una durata di 50 anni.

Questo Trattato è stato il prototipo sulla base del quale si sono poi sviluppate le istituzioni comunitarie. La Comunità europea era inizialmente costituita da:

- un'**Alta Autorità**:
  - ➔ è un organo indipendente
  - ➔ ha il potere di adottare atti vincolanti
- il **Consiglio de Ministri**:
  - ➔ rappresenta i rappresentanti dei governi degli Stati Membri
- un'**Assemblea comune**:
  - ➔ formata dai rappresentanti dei Parlamenti nazionali

L'Alta Autorità diventerà la Commissione europea, il Consiglio dei ministri diventerà il Consiglio e l'Assemblea comune il parlamento europeo.

Nella forma iniziale della Comunità europea compare anche la **Corte di giustizia**, istituzione che aveva il potere di sanzionare gli Stati che non si adeguassero al diritto europeo.

### Progetti mai realizzati

Subito dopo la nascita della comunità economica del carbone e dell'acciaio si lavora per bruciare le tappe e fare immediatamente due **atti di grandissimo valore politico.**

Entrambi i progetti nascono subito dopo il successo della nascita della CECA ma hanno storie un pochino diverse:

- **Trattato che istituisce la Comunità europea di difesa**: è stato firmato ma si è bloccato perché non fu ratificato dalla Francia;
- **Progetto di Statuto della Comunità politica europea**: non è arrivato alla firma.

Entrambi falliscono immediatamente perché non si era ancora formata una maturità tale da poter fare un salto di questo genere. **Questi fallimenti segneranno un po' tutta la storia dell'Europa** perché tutt'ora la cooperazione in materia di difesa comune e di politica estera sono gli aspetti più deboli dell'Unione Europea. Infatti, i vari progetti verso l'unione politica che sono stati fatti, in ultimo agli inizi degli anni 2000, non hanno avuto successo.

### I Trattati di Roma: la Comunità Economica Europea (CEE) e la Comunità europea dell'energia atomica (Euratom) (1957)

Il grande salto in avanti è stato fatto con i trattati di Roma: il trattato che istituisce la Comunità Economica Europea (CEE) e la Comunità europea dell'energia atomica (Euratom) (1957).

**\*Attenzione:** questa dispensa **NON** è stata fornita e/o elaborata da docenti o assistenti alla cattedra ma è frutto del lavoro individuale di uno studente.

L'idea era quella di **estendere l'attività della Comunità Economica del Carbone e dell'Acciaio ad altri settori** (il mercato comune generale e l'energia atomica in particolare).

A tal proposito il trattato CEE del 1957 dice che: *“La Comunità ha il compito di promuovere, mediante l'instaurazione di un mercato comune e il graduale ravvicinamento delle politiche economiche degli Stati membri, uno sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della Comunità, un'espansione continua ed equilibrata, una stabilità accresciuta, un miglioramento sempre più rapido del tenore di vita e più strette relazioni fra gli Stati che ad essa partecipano”*.

Quindi l'**obbiettivo** era creare uno spazio dove potesse svilupparsi un benessere dal punto di vista economico, obbiettivo tutt'altro che spregevole in un continente che era materialmente distrutto.

Per fare questo il **primo passo** era abbattere le dogane in modo tale che venissero eliminati i dazi doganali che scoraggiavano la circolazione delle merci. **Questo**, infatti, **avrebbe realizzato la libera circolazione delle merci** e la libera circolazione **di persone, servizi e capitali** (che sono le libertà fondamentali su cui si crea questo primo nucleo di mercato comune).

### Integrazione giuridica

Nel 1963 c'è un'accelerazione fortissima dell'integrazione giuridica.

Con la sua prima sentenza (Van Gend en Loos) del 1963 la Corte di giustizia sancisce che: *“La Comunità Economica Europea costituisce un ordinamento giuridico di nuovo genere (idea della sovranazionalità) nel campo del diritto internazionale, a favore del quale gli Stati membri hanno rinunciato, seppure in settori limitati, ai loro poteri sovrani ed al quale sono soggetti non soltanto gli Stati membri, ma pure i loro cittadini”*.

Il motivo per cui la *“Comunità Economica Europea costituisce un ordinamento giuridico di nuovo genere”* è che, se fino a quel momento nel diritto internazionale i trattati si rivolgono solo agli Stati, con questa sentenza la Corte di giustizia sancisce che **l'ordinamento della Comunità europea non si rivolge soltanto agli Stati ma anche ai loro cittadini**, ai quali il diritto dell'Unione può riconoscere diritti e obblighi.

### Integrazione politica

**Per realizzare il mercato unico**, il mercato economico europeo aveva previsto **tre fasi**. **Nella terza fase**, che si sarebbe dovuta realizzare in questi anni, ci sarebbe dovuto essere il **passaggio del voto dall'unanimità alla maggioranza qualificata del Consiglio**. Passaggio politicamente molto importante perché avrebbe significato che la volontà di una parte degli Stati membri avrebbe potuto vincolare il dissenso di uno Stato.

**Questo progetto fallì** perché la Francia, Paese con una produzione agricola di grande rilievo, si tirò indietro, temendo di essere pregiudicata nella sua attività economica da regole comuni che potevano riguardare anche degli stati che avevano minori capacità dal punto di vista del settore agroalimentare.

Questo fallimento è noto come *“**crisi della sedia vuota**”* perché, per ostacolare il passaggio alla terza fase, la Francia aveva minacciato di non partecipare più al Consiglio europeo.

La conseguenza del fallimento di questo ambito progetto di integrazione politica fu il **compromesso di Lussemburgo del 1966**, con cui si prorogò la regola dell'unanimità per un tempo indefinito.

### Sviluppo e allargamento

Nel frattempo, avvengo anche altre cose:

- Con il **Trattato Bruxelles del 1965** avviene la fusion degli organi delle 3 Comunità
- **Nel 1979 il Parlamento europeo viene eletto per la prima volta a suffragio universale diretto** (prima era formato dai rappresentanti dei Parlamenti nazionali).
- **Nel 1974 viene istituzionalizzato** dal vertice di Parigi **il Consiglio europeo**, organo composto dai Capi di Stato e di Governo, in cui si danno le linee politiche.

**\*Attenzione:** questa dispensa **NON** è stata fornita e/o elaborata da docenti o assistenti alla cattedra ma è frutto del lavoro individuale di uno studente.

## Atto unico europeo

I primi grandi passi in avanti si hanno con l'atto unico europeo (AUE), che **si proponeva di riesaminare i trattati di Roma** che istituiscono la Comunità economica europea (CEE) e la Comunità europea dell'energia atomica.

L'atto unico europeo:

- **formalizza il Consiglio Europeo;**
- **reintroduce la maggioranza qualificata** che si era bloccata nel '66;
- **rafforza il ruolo del Parlamento;**
- **istituisce una giurisdizione di primo grado accanto alla Corte di giustizia;**
- **estende le competenze dell'UE a materie non economiche;**
- **fissa al 31.12.1992 il termine per la realizzazione del mercato interno.**

Si decise di andare verso la realizzazione del mercato interno cercando di uniformare il più possibile le regole e facendo affidamento sul principio del mutuo riconoscimento (obbligo di accettazione da parte di uno Stato membro dell'UE dei prodotti legalmente fabbricati e commercializzati in altro Stato senza che questi debbano rispettare le prescrizioni normative e gli standard dello Stato importatore).

## Il Trattato di Maastricht (1992): l'Unione europea

Dal '66 all'86 ci fu un momento di **stagnazione dell'integrazione dell'Unione Europea**.

Nel '92 il Trattato di Maastricht segna un **grande cambiamento**: è qui che si passa dalla Comunità europea all'UE e quindi è qui che si passa da un'unione solo economica ad un'unione che amplia il suo raggio di azione anche ad altre materie, è qui che si introduce quella cittadinanza europea per cui i cittadini degli Stati membri hanno certi diritti anche negli altri Stati dell'UE, è qui che si incomincia a mettere le basi per l'unione monetaria ed è qui che c'è una grande estensione delle competenze dell'attività dell'UE.

Per descrivere la complessa struttura istituzionale dell'UE si è fatto ricorso ad una metafora: un **tempio greco che poggia su tre pilastri**:

- il **primo pilastro** è costituito dalla CE, dalla CECA e dall'Euratom;
- con il secondo e terzo pilastro si allarga l'azione degli Stati membri a nuove materie, che non sono più strettamente economiche:
  - ➔ il **secondo pilastro** è costituito dalla PESC (Cooperazione in materia di politica estera e sicurezza comune);
  - ➔ il **terzo pilastro** dalla GAI (Cooperazione in materia di giustizia e affari interni).

La **differenza sostanziale tra il primo pilastro ed i due laterali era data dai diversi processi di decisione**, i quali variano in virtù del settore normativo interessato.

- il **primo pilastro** funziona con metodo comunitario: infatti, il buon livello di integrazione politica raggiunto dagli Stati membri consente decisioni che **non necessitano del consenso di tutti**;
- diversamente la **PESC** e la **GAI** funzionano con metodo intergovernativo, il quale, a causa di una minore integrazione politica e giuridica, richiede che ogni deliberazione avesse l'**unanimità** delle posizioni degli Stati.

### APPROFONDIMENTO: differenza metodo comunitario e intergovernativo

Con il metodo comunitario i singoli Stati esprimono delle personalità ma queste personalità non agiscono come portavoce degli interessi nazionali a livello europeo ma come campo di custodia dell'interesse comune.

**\*Attenzione:** questa dispensa **NON** è stata fornita e/o elaborata da docenti o assistenti alla cattedra ma è frutto del lavoro individuale di uno studente.

Il **metodo intergovernativo**, invece, è **tipico delle organizzazioni internazionali**. Con il metodo intergovernativo ogni Stato porta avanti il suo punto di vista e il suo peso dipende molto dall'autorevolezza che quello Stato ha all'interno dell'organizzazione.

Tra metodo comunitario e metodo intergovernativo, c'è un **ulteriore differenza**:

- mentre i **componenti di un'istituzione che persegue il metodo comunitario** sono eletti e hanno una durata fissa;
- nelle **istituzioni che seguono il metodo governativo**, se cambia il Governo, cambia anche il rappresentante nazionale.

Qualcosa di questo genere c'è anche negli stati federali. Prendiamo ad esempio gli Stati Uniti: il Governo è federale, la Camera dei rappresentanti è federale e il Senato è composto da due rappresentanti per ogni Stato membro che portano la voce dei singoli Stati. La stessa cosa avviene in Germania, dove spesso la seconda camera del Bundestag è una camera che dà voce ai singoli Stati.

### Il Trattato di Amsterdam (1997)

Nel '97 ci sono alcuni passaggi importanti come il trattato di Amsterdam:

- **si introducono i valori dell'UE** (art. 2 TUE);
- **viene comunitarizzato il III pilastro**, mentre rimane per la politica estera il metodo intergovernativo;
- si mettono le basi per le **"Cooperazioni rafforzate"** che consente, agli Stati membri che lo vogliano, di instaurare forme di collaborazione, autorizzate dal Consiglio, in un determinato settore/materia, utilizzando le istituzioni, procedure e meccanismi previsti dai Trattati (così per esempio nasce l'euro). Quindi nasce l'idea dell'**Europa a più velocità**, caratterizzata da un'integrazione di base tra tutti gli Stati membri e alcuni affondi più incisivi in alcuni settori da parte di alcuni Stati.

### Il Trattato di Nizza (2001)

Il Trattato di Nizza segna un **momento di successo e contestualmente di insuccesso**.

In questi anni a cavallo tra la fine del XX secolo e l'inizio del XXI secolo si prova a fare un grande **salto verso l'unione politica**. Nel Consiglio europeo di Laeken viene convocata una **convenzione** (di cui l'italiano Giuliano Amato era il Vicepresidente) **per redigere il progetto di un trattato che avrebbe istituito la Costituzione per l'Europa**. Il trattato fu elaborato e simbolicamente firmato a Roma, tuttavia, **il progetto** di unificazione politica **si stagna** di nuovo e questa volta **sulla base di due referendum**: uno francese e l'altro olandese. Popolo francese e popolo olandese temevano, infatti, che alcune categorie produttive venissero svantaggiate (si parlava in particolare degli idraulici polacchi perché si aveva paura dell'invasione di mano d'opera da Paesi più poveri).

Anche se il Consiglio di Bruxelles parla di una pausa di riflessione in realtà **il progetto non viene più realizzato**. Tuttavia, se, da una parte, il progetto non viene più realizzato, dall'altra, non è del tutto privo di frutti. Infatti, anche se con valore non vincolante, il trattato di Nizza ci lascia la **Carta dei diritti fondamentali dell'EU** (Carta di Nizza) che era stata elaborata in quel momento.

### Trattato di Lisbona

Con il trattato di Lisbona si fanno dei grossi passi in avanti.

Con il trattato di Lisbona nel 2007 di fatto **si riprendono** gran parte delle **idee e dei contenuti della Costituzione europea facendo scomparire tutta la terminologia e la simbologia costituzionale**:

- **il Consiglio europeo diventa un'istituzione stabile con un proprio Presidente**,
- **nasce un Alto rappresentante** per gli affari esteri e la politica di sicurezza,
- **cambia la composizione del Parlamento e della Commissione**,
- **cambiano le modalità di decisione**,

**\*Attenzione**: questa dispensa **NON** è stata fornita e/o elaborata da docenti o assistenti alla cattedra ma è frutto del lavoro individuale di uno studente.

- si superano i tre pilastri e **rimane soltanto la PESC**.

La nascita dell'UE è quindi un continuo di passi in avanti e battute d'arresto in cui rimane centrale quel metodo originario di R. Schuman e Jean Monnet che mirava a costruire "an ever closer union" progressivamente e per piccoli passi.

Uno di questi passi in avanti è stata l'introduzione della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, a tutela del sistema dei diritti fondamentali dell'UE (che è nata nella stagione della costituzionalizzazione, è rimasta non vincolante per alcuni anni e poi è stata incorporata nel trattato di Lisbona ex art. 6 TUE).

### Dimensione territoriale : allargamento e Brexit

L'UE ha subito una progressiva espansione in termini di dimensioni territoriali:

- all'inizio gli Stati membri erano 6
- 1973: Danimarca, UK, Irlanda
- 1981: Grecia
- 1986: Portogallo e Spagna
- 1995: Austria, Finlandia, Svezia
- 2004: Rep. Ceca, Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Slovacchia, Slovenia, Ungheria
- 2007: Bulgaria e Romania
- 2013: Croazia
- 2020: uscita dall'UE del Regno Unito in applicazione dell'art. 50 (introdotto dal Trattato di Lisbona) che consente l'uscita dall'UE

### I valori dell'Unione europea

L'articolo 2 del Trattato sull'Unione Europea proclama quali sono i **valori dell'UE che gli Stati sono chiamati a rispettare quando vogliono fare ingresso nell'UE**.

Proprio in questi tempi, per esempio, ci sono diversi Stati dei Balcani che vogliono diventare candidati per l'ingresso nell'UE (Turchia, Montenegro e Ucraina) ma per entrare nell'UE ci devono essere, da una parte, delle **condizioni istituzionali** che si rifanno proprio ai valori dell'articolo 2, dall'altra, delle **condizioni economiche** che vengono valutate dalla Commissione in un processo che dura molti anni.

Tra queste condizioni istituzionali che vanno anche sotto il nome di **criteri di Copenaghen (1993)**, sentirete spesso parlare del rispetto della **Rule of law**, cioè l'insieme di meccanismi, processi, istituzioni, prassi e norme che garantiscono un trattamento uguale e non discriminatorio di tutte le persone e che impediscono l'abuso e l'arbitrio dei poteri pubblici, sottoponendoli a regole certe e a controlli indipendenti.

### LE ISTITUZIONI DELL'UE

#### Le principali istituzioni dell'Unione europea

All'articolo 13 (TUE) vengono enumerate le istituzioni dell'UE.

Le istituzioni politiche sono:

- il **Parlamento europeo**
- il **Consiglio europeo** con il Presidente che ha un suo ruolo di spicco
- il Consiglio
- la **Commissione europea** in cui spiccano il ruolo del Presidente e dell'alto rappresentante degli affari esteri

Tra le istituzioni di controllo troviamo:

- la **Corte di Giustizia** dell'UE che ha un ruolo molto significativo nell'integrazione giuridica
- la **Corte dei conti**: è l'organo di controllo contabile della Comunità, chiamata ad esaminare le entrate e le spese della stessa e degli organi da essa creati

**\*Attenzione:** questa dispensa **NON** è stata fornita e/o elaborata da docenti o assistenti alla cattedra ma è frutto del lavoro individuale di uno studente.

- da quando esiste l'Unione monetaria un grande ruolo viene svolto dalla **BCE**

Queste istituzioni, e soprattutto le istituzioni politiche, hanno **sede** tra Bruxelles, Strasburgo e Lussemburgo:

- Il **Parlamento**:
  - ➔ ha la sua sede ufficiale a **Strasburgo**, dove si celebrano le sessioni plenarie
  - ➔ a **Bruxelles** si svolgono le riunioni delle commissioni
  - ➔ a **Lussemburgo** c'è invece la sede del Segretariato generale del Parlamento europeo
- Il **Consiglio europeo** e il **Consiglio** si riuniscono a **Bruxelles** ma **due volte l'anno** anche a **Lussemburgo**
- La **Commissione europea** ha sede a **Bruxelles**.
- La **Corte di Giustizia** sta a **Lussemburgo**.
- La **BCE** sta a **Francoforte**.

Oltre alle **istituzioni**, ci sono degli organi **che hanno delle funzioni consultivo-preparatorie** e tra queste, ad esempio, il **Comitato economico e sociale** e il **Comitato delle regioni**.

Ci sono poi tante **agenzie e piccole amministrazioni**, a cui sono delegati settori di potere.

### Parlamento europeo

Anche nella CECA c'era un'assemblea parlamentare ma se all'inizio era un'istituzione formata dai **delegati nazionali**, dal 1979 il Parlamento europeo è composto da **rappresentanti dei cittadini dell'Unione**. Ciò significa che il Parlamento viene **eletto con un sistema elettorale proporzionale** che può variare da Stato a Stato.

Il numero dei rappresentanti dei cittadini dell'Unione non può essere superiore a **750 più il Presidente**.

L'**elettorato attivo e passivo per le elezioni al Parlamento europeo è esteso ai cittadini europei** nel luogo in cui risiedono (anche se non è lo Stato membro di cui hanno la cittadinanza).

Oggi i membri del Parlamento Europeo non possono essere membri del Parlamento dello Stato membro.

La rappresentanza dei cittadini è garantita in modo **degressivamente proporzionale**. Quindi, gli Stati più piccoli (Malta, Lussemburgo, Cipro e l'Estonia) hanno 6 rappresentanti, mentre quelli più grandi (Germania e Francia) non hanno più di 96 rappresentanti. Il **problema** del fatto che gli Stati più piccoli sono rappresentati da 6 membri e invece quelli più grandi (Germania e Francia) da non più di 96 membri è che c'è un grande divario di dimensioni tra gli Stati.

- Tuttavia, da una parte, **se si distribuissero i seggi dei Parlamentari in modo proporzionale** alla popolazione si avrebbe un numero di parlamentari di migliaia anche dando soltanto un seggio ai più piccoli Stati membri.
- Dall'altra, **non si può dare un solo seggio agli stati più piccoli** perché in questo modo non ci potrebbe essere pluralismo politico in quanto ci sarebbe soltanto il candidato del partito più forte.

Per evitare di avere una forbice ancora più ampia di quella che già si verifica adottando questo metodo, **si tiene conto del numero di abitanti del Paese** ma **con dei correttivi** che fanno sì che i Paesi più piccoli siano un po' sovrarappresentati e i paesi più grandi siano un po' sottorappresentati.

I membri del Parlamento europeo sono eletti a **suffragio universale diretto, libero e segreto**, per un **mandato di cinque anni**.

Mentre in Italia *"la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere del Parlamento"*, nel sistema europeo, l'art. 14, par. 1 TUE prevede che **"il Parlamento esercita congiuntamente al Consiglio la funzione legislativa e la funzione di bilancio"**.

**\*Attenzione:** questa dispensa **NON** è stata fornita e/o elaborata da docenti o assistenti alla cattedra ma è frutto del lavoro individuale di uno studente.

Inoltre, l'art. 14, par. 1 TUE prevede anche che: “Il Parlamento esercita **funzioni di controllo politico e consultive.**” Con “funzioni di controllo politico” si indicano la mozione, la risoluzione e l'interrogazione nei confronti della Commissione.

Il Parlamento ha anche un **ruolo nel determinare le condizioni di funzionamento e di nomina dei componenti della Commissione** e in particolare elegge il presidente della Commissione. Il Parlamento non elegge tutti i componenti della Commissione ma elegge solo il presidente (un po' sul modello tedesco in quanto il cancelliere in Germania è eletto dal Bundestag). Poi sarà il presidente della Commissione a formare la sua squadra e a farsela approvare sia dal Consiglio sia dal Parlamento. In questa versione, che è quella del 2009 dopo il Trattato di Lisbona, **il ruolo del presidente della Commissione è molto accentuato** (basti pensare alla Von Der Leyen).

Il Parlamento europeo esercita un importante potere che è la **mozione di censura verso l'intera commissione** (234 TFUE). Se la mozione di censura è approvata a maggioranza di due terzi dei voti espressi e a maggioranza dei membri che compongono il Parlamento europeo, i membri della Commissione si dimettono collettivamente dalle loro funzioni. Il Parlamento può far cadere l'intera Commissione ma non può far cadere il singolo Commissario o il solo Presidente.

Per far cadere la Commissione ci vogliono due maggioranze:

- **Maggioranza dei 2/3 dei votanti**
- **Maggioranza dei membri che compongono il Parlamento europeo**

### Il Consiglio

A livello europeo esistono tre organi diversi che si chiamano Consiglio:

- **Consiglio d'Europa** (≠ dall'UE): è un'organizzazione internazionale nata dai Trattati di Roma del 1970. Funziona come un'organizzazione internazionale che non ha come ambito territoriale i 27 Paesi dell'UE ma i 47 Paesi dell'Europa (tra cui Turchia e il Regno Unito). Se il Consiglio d'Europa è un'organizzazione molto più ampia dell'UE, tuttavia, non ha un livello d'integrazione così stretto come quello dell'UE.
- **Consiglio**
- **Consiglio europeo**

Il Consiglio **si riunisce 4 volte l'anno** (anche di più, considerando le riunioni informali).

Si dice che il Consiglio sia un **ORGANO DI STATI** perché “è composto da un rappresentante di ciascuno Stato membro a livello ministeriale” (art 16 (2) TUE). In caso di impedimento dei ministri il Consiglio può essere presieduto da un sottosegretario o da un alto funzionario. Poiché il Consiglio è un organo di Stati rappresenta l'espressione massima di quell'**anima intergovernamentale** dell'UE che **coesiste con quella sovranazionale**.

Si dice che il Consiglio **NON SIA UN ORGANO NÉ PERMANENTE NÉ UNICO** perché “il Consiglio **si riunisce in varie formazioni**, tra cui Consiglio affari generali e Consiglio degli affari esteri” (art. 16 (6) TUE). Le formazioni sono variabili per due motivi:

- in primo luogo, il Consiglio è composto dai **ministri degli Stati membri competenti per le varie materie** (ad es.: se si devono occupare di agricoltura, saranno i ministri dell'agricoltura; se si devono occupare di immigrazione, saranno i ministri degli affari interni o comunque i ministri che a livello nazionale hanno quella competenza);
- in secondo luogo, **se cambia il Governo cambia anche il ministro componente nazionale**.

Tra le varie formazioni del Consiglio spiccano:

- il **Consiglio affari generali** -> dà orientamento politico e collega il lavoro del Consiglio con le altre istituzioni europee;

**\*Attenzione:** questa dispensa **NON** è stata fornita e/o elaborata da docenti o assistenti alla cattedra ma è frutto del lavoro individuale di uno studente.

- il **Consiglio affari esteri** -> presieduto dall'Alto Rappresentante, elabora l'azione esterna dell'Unione secondo le linee strategiche definite dal Consiglio europeo e **assicura la coerenza dell'azione dell'Unione.**

Viceversa, la **Presidenza del Consiglio** cambia ogni sei mesi a rotazione degli Stati membri dell'UE.

Un organo così instabile e mutevole nella sua composizione deve avere un'infrastruttura che gli dia un minimo di coerenza e prepari bene le attività. Per questo è importantissimo il ruolo del **COREPER** (Comitato rappresentanti permanenti dell'UE). Il COREPER è composto dai **rappresentati diplomatici**, che sono responsabili di tutte le preparazioni dei lavori nel Consiglio ed esprimono la linea che il Governo tiene su determinate questioni. Questi rappresentanti permanenti che sono presenti in modo costante a Bruxelles conoscono dunque quali sono i vari orientamenti dei Paesi. Inoltre, siccome il COREPER è una rete di diplomatici, è **espressione del Ministero degli esteri**. In molti casi i ministri esprimono le posizioni che gli vengono suggerite dai membri del COREPER. Il COREPER conferisce stabilità al Consiglio anche per il fatto di durare in **carica cinque anni** e infatti se nessun ministro può partecipare al Consiglio, vi prendono parte i membri del Coreper.

L'art. 16 (1) TUE sancisce che: "**Il Consiglio esercita, congiuntamente al Parlamento europeo, la funzione legislativa e la funzione di bilancio. Esercita funzioni di definizione delle politiche e di coordinamento alle condizioni stabilite nei trattati.**"

Come si decide all'interno del Consiglio dipende dalle materie. In linea di massima ci sono ambiti molto significativi in cui si decide all'**unanimità**. Ovviamente questo è un punto di grande debolezza per l'UE perché basta che un singolo Stato membro decida di non applicare una direttiva e quella si blocca. Per evitare questo paradosso l'evoluzione dei trattati è stata un'evoluzione che è andata sempre più verso la **maggioranza qualificata**. La maggioranza è qualificata se esprime il 55% del numero degli Stati (=15) che però rappresentino almeno il 65% della popolazione. Quindi è un **bilanciamento tra numeri dei singoli Governi e importanza dei singoli Paesi**. Questo in pratica significa che mentre l'unanimità dà potere di veto al singolo paese; con la maggioranza qualificata chi può bloccare le decisioni dell'UE sono dei gruppi di Stati, di cui almeno uno è uno Stato grande. Infatti, se anche piccoli Stati si mettessero d'accordo non arriverebbero al 65% della popolazione.

### Consiglio europeo

Il Consiglio europeo è il **vertice politico dell'UE**.

L'art. 15 (1) TUE sancisce, infatti, che: "Il Consiglio europeo dà all'Unione gli impulsi necessari al suo sviluppo e ne **definisce** gli orientamenti e **le priorità politiche generali.** Non esercita funzioni legislative."

**Le linee politiche** decise dal Consiglio europeo (ad es., produzione delle automobili, grandi orientamenti sull'immigrazione) **vengono poi concretizzate** in atti normativi **nel Consiglio** che esercita il potere legislativo congiuntamente al Parlamento.

L'art 15 (2) TUE sancisce che: "Il Consiglio europeo è **composto dai capi di Stato o di governo degli Stati membri, dal suo presidente e dal presidente della Commissione.** L'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza partecipa ai lavori."

L'art 15 (3) TUE sancisce che: "Il Consiglio europeo **si riunisce due volte a semestre** su convocazione del presidente."

L'art 15 (4) TUE sancisce che: "Il Consiglio europeo **si pronuncia per consenso.**"

L'art 15 (5) TUE sancisce che: "Il Consiglio europeo **elegge il presidente a maggioranza qualificata per un mandato di due anni e mezzo, rinnovabile una volta.**"

**\*Attenzione:** questa dispensa **NON** è stata fornita e/o elaborata da docenti o assistenti alla cattedra ma è frutto del lavoro individuale di uno studente.

L'art 15 (6) TUE sancisce che: "Il **presidente del Consiglio europeo** assicura, al suo livello e in tale veste, la rappresentanza esterna dell'Unione per le materie relative alla politica estera e di sicurezza comune, fatte salve le attribuzioni dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza."

Inoltre, mentre l'art 15 (6) sancisce che mentre: "**Il presidente del Consiglio europeo non può esercitare un mandato nazionale, gli altri componenti sono proprio i capi di Stato e di Governo a livello nazionale.**

È un organo sovra-politico: non ha potere decisionale normativo ma, nel definire l'orientamento politico generale e le priorità dell'Unione europea, detta l'indirizzo politico.

### La Commissione europea

La commissione è il **cuore battente dell'UE** perché nella Commissione l'interesse generale dell'UE entra in dialettica con l'interesse dei singoli Stati membri.

L'art. 17 (1) TUE sancisce infatti che: "La Commissione **promuove l'interesse generale dell'Unione** e adotta le iniziative appropriate a tal fine."

Uno dei ruoli più importanti della Commissione europea è poi quello di **vigilare sul rispetto dei trattati e sull'applicazione del diritto dell'Unione**. Di fronte alla mancata applicazione dei trattati o del diritto dell'Unione, la Commissione europea ha il potere di **avviare** davanti alla Corte di giustizia **la procedura d'infrazione**. Per questo è definito un **ORGANO DI CONTROLLO** sugli Stati membri.

L'altra funzione importantissima della Commissione a livello di meccanismo di funzionamento delle istituzioni comunitarie è il **ruolo di iniziativa legislativa**. Il ruolo di iniziativa legislativa della Commissione europea è molto più potente del ruolo di iniziativa legislativa a livello nazionale.

- POTERE DI INIZIATIVA LEGISLATIVA IN ITALIA:
  - ➔ dispongono del potere di iniziativa **vari soggetti**, tra cui il Governo, ciascun parlamentare, il Consiglio regionale, 50 mila elettori e il CNEL;
  - ➔ **si promuove a partire da un testo che potrebbe anche essere approssimativo**, che serve per innescare una discussione generale, a cui poi segue la votazione degli emendamenti.
- POTERE DI INIZIATIVA LEGISLATIVA A LIVELLO DELL'UE:
  - ➔ dispone del potere di iniziativa legislativa **solo la Commissione** europea;
  - ➔ se gli Stati membri vogliono modificare qualcosa di questa iniziativa, lo devono fare all'**unanimità**. Inoltre, se il Parlamento o il Consiglio vogliono effettuare qualche modifica, si instaurano **trattative a tre** (Parlamento, Consiglio e Commissione), in cui si cerca di arrivare ad un testo condiviso. La Commissione europea ha sempre controllo del testo e il testo che viene presentato dalla Commissione è quello che viene discusso sia nel Consiglio sia in Parlamento.

Il **mandato** della Commissione è di **cinque anni**, e corrisponde, con uno sfasamento di sei mesi, con la legislatura del Parlamento europeo. Dato che la Commissione europea dura in carica 5 anni, è **l'istituzione più stabile** ed è **impermeabile** anche ai **cambiamenti a livello nazionale**.

I **membri** della Commissione (commissari) sono uno per ogni Stato membro. Questi sono **scelti in base alla loro competenza generale**, al loro **impegno europeo** e tra **personalità** che offrono tutte le garanzie di indipendenza.

### La formazione della Commissione europea

Tenuto conto delle elezioni del Parlamento europeo, il **Consiglio europeo propone al Parlamento il Presidente**.

Il **Parlamento europeo a maggioranza dei membri che lo compongono** elegge il **Presidente della Commissione**.

**\*Attenzione:** questa dispensa **NON** è stata fornita e/o elaborata da docenti o assistenti alla cattedra ma è frutto del lavoro individuale di uno studente.

**I commissari sono proposti dai Governi nazionali** e per questo motivo non possono farne parte. Una volta che il Governo ha avanzato le sue proposte, **il presidente della Commissione e il Consiglio Affari generali adottano l'elenco dei commissari**, in base alle proposte degli Stati membri.

**Il Parlamento europeo approva il Presidente, l'Alto Rappresentante e i membri della Commissione.**

**Il Consiglio europeo a maggioranza qualificata nomina la Commissione.**

La formazione della Commissione europea non è un procedimento descritto come in fasi perché ci sono fasi che si sovrappongono e non c'è un titolare della singola nomina.

### L'Alto Rappresentante

Art. 18 TUE sancisce che:

(1) **“Il Consiglio europeo nomina l'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, deliberando a maggioranza qualificata con l'accordo del presidente della Commissione. Il Consiglio europeo può porre fine al suo mandato mediante la medesima procedura.”**

(2) **“L'alto rappresentante guida la politica estera e di sicurezza comune dell'Unione. Contribuisce con le sue proposte all'elaborazione di detta politica e la attua in qualità di mandatario del Consiglio. Egli agisce allo stesso modo per quanto riguarda la politica di sicurezza e di difesa comune.”**

(3) **“L'alto rappresentante presiede il Consiglio «Affari esteri.»**

(4) **“L'alto rappresentante è uno dei vicepresidenti della Commissione. Vigila sulla coerenza dell'azione esterna dell'Unione. In seno alla Commissione, è incaricato delle responsabilità che incombono a tale istituzione nel settore delle relazioni esterne e del coordinamento degli altri aspetti dell'azione esterna dell'Unione.”**

### La Corte di Giustizia

Il sistema giudiziario europeo è **composto da** tre soggetti: la **Corte di Giustizia**, il **Tribunale** e i **Tribunali Specializzati**. Così come l'amministrazione europea non è fatta solo da agenzie e dalla Commissione ma sono fondamentali anche le singole amministrazioni statali che comunque attuano il diritto dell'Unione, i protagonisti del sistema giudiziario europeo, che applicano il diritto europeo e lo fanno rispettare nelle controversie, sono i **giudici nazionali**.

L'art.19 (1) TUE sancisce che: *“La Corte di giustizia dell'Unione europea comprende la Corte di giustizia, il Tribunale e i tribunali specializzati. Assicura il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei trattati.”*

La Corte di Giustizia è composta da:

- **1 giudice per Stato membro**, nominati di comune accordo dai Governi degli Stati membri, per 6 anni (rinnovabili) *“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”*.

Da notare è che mentre il principio assoluto della magistratura è quello della terzietà, imparzialità e non politicità dei giudici e anche nel sistema di nomina dei giudici si tende a garantire la distanza dalla politica, qui invece **i giudici sono nominati dai governi degli Stati membri**.

Per altro questi giudici sono nominati per **sei anni rinnovabili**. Tuttavia, è chiaro che se un giudice sa di poter ottenere di nuovo la nomina tenderà a compiacere il Governo in carica per ottenere di nuovo la nomina.

Per temperare questo sistema, l'articolo 255 prevede un **Comitato di esperti** che vaglia le proposte dei Governi dal punto di vista della competenza e dell'indipendenza che questi soggetti proposti hanno.

**\*Attenzione:** questa dispensa **NON** è stata fornita e/o elaborata da docenti o assistenti alla cattedra ma è frutto del lavoro individuale di uno studente.

- **10 Avvocati generali** che hanno il ruolo di “*presentare pubblicamente, con assoluta imparzialità e in piena indipendenza, conclusioni motivate su determinate cause*”.

Gli Avvocati generali sono figure importantissime che non hanno eguali nel nostro ordinamento. **Le proposte degli avvocati generali sono decise dalla Corte**, la quale potrà seguire l'avvocato generale o discostarsene.

Le principali competenze della Corte di giustizia dell'UE sono:

- **Ricorsi per infrazione:** quando uno Stato membro viola il diritto comunitario, la Commissione europea ha il potere di avviare davanti alla Corte di giustizia la procedura d'infrazione.
- **Ricorsi per annullamento:** vengono fatti contro gli atti delle istituzioni comunitarie e portano la Corte di giustizia a giudicare se l'atto secondario è conforme al trattato, che è l'atto primario
- **Rinvio pregiudiziale** (strumento più potente per l'integrazione giuridica)

### Il rinvio pregiudiziale

Nel momento in cui **qualsiasi giudice** di uno Stato membro sta trattando un caso, qualora lo ritenga necessario per emanare la sua sentenza, **può domandare alla Corte di Giustizia di pronunciarsi sull'interpretazione o sulla validità degli atti dell'UE**.

(Nell'ordinamento interno l'interpretazione delle leggi è compito della **Cassazione**; l'invalidità è dichiarata dalla **Corte costituzionale**).

Sollecitata da un rinvio pregiudiziale, **la Corte di giustizia, può** ad esempio:

- **Decidere di interpretare estensivamente** una disposizione di un trattato o di un regolamento in maniera tale da escludere una normativa statale di un certo contenuto
- **Dichiarare l'invalidità** di una direttiva per contrasto con i Trattati o con la Carta dei Diritti fondamentali UE

In concreto **il giudice sospende il giudizio nazionale e manda gli atti alla Corte di giustizia**, la quale si esprime con una pronuncia pregiudiziale.

**La Corte di giustizia non risolve il caso ma offre strumenti e risposte sull'interpretazione** del diritto dell'unione **o sulla validità degli atti dell'Unione**. La Corte di Giustizia finisce così per influenzare la decisione del giudice nazionale.

Il rinvio pregiudiziale è uno **strumento di “dialogo tra i giudici nazionali e i giudici europei”** perché mette a diretto contatto i giudici nazionali e la Corte di Giustizia, favorendo dialogo giurisdizionale e integrazione. Tra i sistemi di cooperazione che esistono, nessuna organizzazione internazionale favorisce un dialogo giurisdizionale e un'integrazione giuridica paragonabile a questo sistema.

Se sorgono dubbi a livello delle **giurisdizioni di ultimo grado** (il Consiglio di Stato, la Corte di Cassazione e la Corte costituzionale), queste non **hanno** la facoltà ma **l'obbligo di rinviare gli atti alla Corte di Giustizia** per garantire a livello dell'UE un'uniforme applicazione o un'uniforme interpretazione del trattato e del diritto in generale.

### Ambito di azione dell'Unione europea

L'art. 5.1. TUE dice: “*La **delimitazione** delle competenze dell'Unione si fonda sul principio di attribuzione. L'**esercizio** delle competenze dell'Unione si fonda sui principi di sussidiarietà e proporzionalità.”*

A differenza delle istituzioni nazionali, le competenze delle istituzioni europee hanno un preciso **ambito di applicazione** che è quello **delimitato dai trattati**. Infatti, mentre lo Stato è un'organizzazione politica a finalità generale (e quindi si può occupare di tutto: dalla famiglia alla formazione dell'energia, dalle regole del mercato, all'istruzione e la difesa), a livello dell'UE vale il **principio di attribuzione delle competenze**, enunciato dagli articoli 4 e 5 della TUE.

**\*Attenzione:** questa dispensa **NON** è stata fornita e/o elaborata da docenti o assistenti alla cattedra ma è frutto del lavoro individuale di uno studente.

- L'**art. 4. (1) TUE** sancisce che: *“In conformità dell'articolo 5, qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei trattati appartiene agli Stati membri”*.
- L'**art. 5 (2) TUE** sancisce che: *“In virtù del principio di attribuzione, l'Unione agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei trattati per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti. Qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei trattati appartiene agli Stati membri.”*

In più anche negli ambiti che spettano all'UE vigono i principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

- Il **principio di sussidiarietà** è presente in forma diversa anche nella Costituzione italiana (art. 118) nel rapporto Stato-regioni. In virtù del **principio di sussidiarietà**, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva, l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri. Il **presupposto** del principio di sussidiarietà è quindi lasciare le decisioni a livello decentrato, a meno che l'obiettivo può essere conseguito, oppure può essere conseguito meglio, a livello centrale dell'UE.
- In virtù del **principio di proporzionalità**, il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi. Se il presupposto del principio di sussidiarietà era lasciare le decisioni a livello decentrato, il **presupposto** del principio di proporzionalità è invece quello di non intervenire a limitare l'autonomia e la libertà degli Stati, della società civile, delle imprese e dei cittadini, se non è strettamente necessario.

In entrambi i casi, il **criterio** che giustifica l'intervento dell'Unione è **molto soggettivo**. Per questo si parla in entrambi i casi di principi elastici che funzionano come un **ascensore** che può andare verso il basso o verso l'alto.

## LE FONTI DELL'UE

### Il sistema delle fonti dell'ordinamento dell'UE

Ormai da molti decenni la maggior parte delle leggi prodotte in Italia o sono diretta attuazione di norme comunitarie o comunque devono fare i conti con una serie di regolamentazioni. Sono sempre di più i settori orientati dal diritto dell'UE. Per esempio, è di matrice comunitaria tutto il settore della tutela della privacy.

Capire come funziona il sistema delle fonti dell'ordinamento dell'UE non è affatto secondario. Il modo di ragionare dell'UE è un po' complicato perché abbiamo a che fare con un ordinamento che risponde a delle logiche diverse rispetto a quelle che vigono nell'ordinamento italiano, (il criterio gerarchico, cronologico e quello delle competenze). Infatti, la principale difficoltà degli operatori nazionali (una PA, un giudice, o un qualunque soggetto che deve prendere una decisione) è quella di dover **tenere insieme due mondi che parlano un linguaggio diverso ma che incidono sullo stesso problema** concreto che devono regolamentare.

Le fonti del diritto dell'UE si distinguono in **due grandi categorie**:

- Il **diritto primario**
- Il **diritto secondario**

La distinzione delle fonti del diritto dell'UE in diritto primario e diritto secondario ci ricorda nel nostro ordinamento interno la distinzione tra fonti primarie e fonti secondarie. Si tratta, tuttavia, di un'analogia molto pallida che si ferma immediatamente.

Le fonti del **diritto primario** consistono nei trattati con cui l'Unione europea è stata istituita e successivamente modificata e sviluppata. Tra questi abbiamo quelli che nel tempo si sono succeduti sotto forma di **Trattato sull'Unione europea** e **Trattato sul funzionamento dell'Unione europea**, che riprende gli stessi argomenti del Trattato sull'Unione ma li sviluppa in modo molto più dettagliato. Dopo il Trattato di Lisbona del 2009, il diritto primario comprende anche la **Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea**. È l'articolo 6 del Trattato sull'unione europea a sancire che la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ha lo stesso valore giuridico dei trattati.

**\*Attenzione:** questa dispensa **NON** è stata fornita e/o elaborata da docenti o assistenti alla cattedra ma è frutto del lavoro individuale di uno studente.

Il **diritto derivato** è costituito dagli atti normativi con cui si esprimono le istituzioni dell'Unione. Il **potere legislativo è esercitato** congiuntamente **dal Parlamento e dal Consiglio**. Anche la **Commissione** ha un ruolo molto importante nella produzione degli atti normativi, il ruolo dell'iniziativa legislativa. Il ruolo di iniziativa legislativa della Commissione europea è molto più potente del ruolo di iniziativa legislativa a livello nazionale. Inoltre, le modifiche al testo proposto dalla Commissione vengono accordate con trattative che coinvolgono, a livello tecnico, il rappresentante del Parlamento, il Parlamento, la Commissione e il servizio giuridico del Consiglio.

L'**art. 288 (1) TUE** fa l'**elenco degli atti che possono essere adottati dalle istituzioni dell'UE**: "*Per esercitare le competenze dell'Unione, le istituzioni adottano regolamenti, direttive, decisioni, raccomandazioni e pareri*".

Non bisogna confondere i **regolamenti come fonte del diritto interno** con i **regolamenti come fonti del diritto comunitario**. I regolamenti nell'ordinamento interno sono, infatti, fonti secondarie subordinate alla legge e sono emessi dall'esecutivo che, in forza del principio di legalità, deve sempre appoggiarsi su una regola.

Quando sono nate la CECA e la CEE, la Corte di giustizia ha definito il diritto derivato come un **ordine giuridico "autonomo"** perché le istituzioni dell'Unione sono state da subito dotate del potere di emanare atti con valore normativo. Quindi, mentre il **diritto primario** ha una matrice fortemente internazionale perché nasce dalla volontà congiunta degli Stati; invece, il **diritto secondario** è sempre nelle mani del diritto dell'Unione.

### I trattati

I trattati fondativi e il diritto primario hanno una **matrice fortemente internazionale** perché hanno istituito un ordinamento giuridico nuovo ed autonomo, anche se derivati dalla volontà congiunta degli Stati.

I trattati non possono essere modificati autonomamente dagli organi comunitari ma solo a **vocazione intergovernativa**, una procedura particolare stabilita dall'articolo 48 TUE.

### Procedura ordinaria di revisione dei trattati

Il governo di qualsiasi Stato membro, il Parlamento europeo o la Commissione possono sottoporre al Consiglio progetti intesi a modificare i trattati. Tali progetti sono trasmessi al Consiglio europeo e notificati ai Parlamenti nazionali.

Se il Consiglio europeo, previa consultazione del Parlamento europeo e della Commissione, approva a maggioranza semplice la procedura di revisione dei trattati, il presidente del Consiglio europeo convoca una convenzione (che non è un'istituzione dell'unione ma un organismo temporaneo), composta da rappresentanti dei parlamenti nazionali, dai capi di Stato o di governo degli Stati membri, dal Parlamento europeo e dalla Commissione.

La convenzione esamina i progetti di modifica e una conferenza dei rappresentanti dei governi degli Stati membri è convocata dal presidente del Consiglio allo scopo di stabilire di comune accordo le modifiche da apportare ai trattati. Le modifiche entrano in vigore dopo essere state ratificate da tutti gli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali.

La procedura ordinaria di revisione dei trattati è una **procedura molto esigente**, che rende le modifiche ai Trattati molto difficili soprattutto se si tiene conto del fatto che la conferenza dei rappresentanti dei governi deve approvare le modifiche da apportare ai trattati "**di comune accordo**" e cioè con l'accordo di tutti gli Stati membri.

L'altro aspetto da notare è che in un modo o nell'altro **sono coinvolte tutte le istituzioni comunitarie**: all'inizio come soggetti che possono far iniziare la procedura, poi perché sono consultati il Parlamento e la Commissione, poi perché nella Convenzione ci sono rappresentanti di tutte le istituzioni comunitarie e di tutti i Governi degli Stati membri.

**\*Attenzione:** questa dispensa **NON** è stata fornita e/o elaborata da docenti o assistenti alla cattedra ma è frutto del lavoro individuale di uno studente.

Il Consiglio europeo può decidere a maggioranza semplice, previa approvazione del Parlamento europeo, di non convocare una convenzione, qualora l'entità delle modifiche non lo giustifichi.

Per certi tipi di modifiche minori c'è la possibilità di evitare il passaggio della Convenzione e andare direttamente alla Conferenza dei governi.

### Procedura di revisione dei trattati semplificata

L'**articolo 48 del TUE** prevede anche una procedura di revisione dei trattati in forma semplificata.

Questa può essere adottata solo per modificare le disposizioni della **parte terza del TFUE**, che riguarda le politiche dell'Unione.

Nella procedura semplificata, il Consiglio europeo **delibera all'unanimità, previa consultazione del Parlamento europeo, della Commissione e**, in caso di modifiche istituzionali nel settore monetario, **della Banca centrale europea**.

**Non vengono convocate né la convenzione né la conferenza intergovernativa; le modifiche dei trattati richiedono**, tuttavia, un passaggio all'**unanimità**.

Tale decisione entra in vigore solo previa **approvazione degli Stati membri** conformemente alle rispettive norme costituzionali.

**La decisione presa non può estendere le competenze attribuite all'Unione** nei trattati. Infatti, nel Trattato sull'Unione europea c'è grossa attenzione verso il **principio di attribuzione delle competenze**, sancito all'articolo 4 e poi ripetuto all'articolo 5. L'ampliamento delle competenze dell'Unione implica sempre decisioni molto delicate per gli Stati membri perché ad ogni ampliamento delle competenze dell'Unione corrisponde una limitazione della sovranità degli Stati.

### Il diritto secondario: gli atti tipici

Il **diritto derivato** è costituito dagli atti normativi con cui si esprimono le istituzioni dell'Unione.

Gli **atti tipici** sono:

- **Regolamenti**
  - ➔ hanno portata generale,
  - ➔ sono obbligatori in tutti i suoi elementi
  - ➔ sono direttamente applicabili in ciascuno degli Stati membri
- **Direttive**: vincolano lo Stato membro cui sono rivolte per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salvo restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi.
- **Decisioni**: sono obbligatorie in tutti gli elementi e vincolano solo i destinatari designati (Stati o individui).
- **Raccomandazioni**: sono inviti rivolti agli Stati a tenere un certo comportamento.
- **Pareri**: esprimono il punto di vista dell'istituzione su una certa questione e molto spesso sono dati da un'istituzione all'altra.

Di questi, regolamenti, direttive e decisioni sono **atti vincolanti** e raccomandazioni e pareri sono **atti non vincolanti**.

Questi atti sono tutti **subordinati ai trattati** ma, siccome tra di loro **non c'è una vera e propria gerarchia**, non ci sono problemi di invalidità nel caso in cui un atto contrasti con un altro.

Questo elenco di atti **rappresentano** tipologie e **modi di azione diversi**. Quindi, a seconda del tipo di obiettivo e di necessità che bisogna raggiungere si ricorre all'uno o all'altro.

Tra questi atti, **raccomandazioni e pareri non hanno carattere normativo** ma fanno parte della **soft law**, cioè di quegli ordinamenti che è bene seguire ma che non prevedono nessun tipo di sanzione specifica.

**\*Attenzione**: questa dispensa **NON** è stata fornita e/o elaborata da docenti o assistenti alla cattedra ma è frutto del lavoro individuale di uno studente.

Anche le **decisioni non hanno carattere normativo** perché mancano del carattere della generalità, e quindi anche del carattere dell'astrattezza, delle norme. Le decisioni, infatti, vengono prese, ad esempio, dalla Commissione quando c'è una procedura d'infrazione, cioè un procedimento rivolto, o ad un soggetto specifico, dove gli individui sono raramente le singole persone e più facilmente soggetti economici, oppure agli Stati. Quindi le decisioni hanno il carattere della vincolatività, sono obbligatorie ma non sono norme giuridiche perché sono degli atti particolari, molto più vicini all'idea di un atto amministrativo.

Perciò, dato che raccomandazioni, pareri e decisioni non hanno carattere normativo, quando parliamo di **fonti del diritto comunitario** non parliamo di tutti gli atti delle istituzioni comunitarie, bensì di **regolamenti e direttive**, e cioè di quegli **atti** delle istituzioni comunitarie **che producono fonti normative**.

### I regolamenti

Il regolamento è per certi aspetti la fonte del diritto più potente che ha l'UE perché:

- Ha **portata generale**: si applica a tutti i soggetti, cui si rivolge un certo tipo di settore normativo;
- È **obbligatorio in tutti i suoi elementi**: ogni elemento di un regolamento deve essere rispettato;
- È **direttamente applicabile**: si applica negli Stati membri senza aver bisogno di una procedura di recepimento.

**Per i regolamenti non solo non serve una fonte interna di recepimento ma è vietata.** La Corte di giustizia è intervenuta subito e in modo molto radicale a dire che i regolamenti si applicano tali e quali senza bisogno di recepimento e di trasformazione negli ordinamenti nazionali. Infatti, se il regolamento fosse oggetto di un procedimento di trasformazione in fonti interne, queste fonti non sarebbero controllabili da parte dell'Unione europea perché quelle norme sarebbero vigenti nell'ordinamento in quanto leggi nazionali e **ci sarebbe tutta una serie di conseguenze che indebolirebbero il vincolo comunitario**.

Se è vero che i regolamenti non richiedono una legge di recepimento, **possono invece essere predisposte norme applicative**, ovvero delle misure di attuazione del regolamento.

### Le direttive

Le direttive vincolano lo Stato membro cui sono rivolte con **carattere generale**, e cioè vincolano lo Stato rispetto agli obiettivi da raggiungere ma lasciano agli Stati membri libertà in merito alla forma e agli strumenti per raggiungerli.

Proprio perché le direttive lasciano agli Stati membri la libertà di scegliere quale strada percorrere per arrivare ad un obiettivo comune, si dice che le direttive sono atti normativi che **tengono conto del pluralismo e della varietà degli Stati membri**.

La conseguenza del carattere generale delle direttive, che richiedono di essere attuate con delle normative degli Stati membri, è che le direttive non **possono avere la caratteristica della diretta applicabilità ma richiedono il recepimento**. Infatti, le direttive nascono sempre con una **termine** entro la quale gli Stati devono adottare delle misure di recepimento.

Quindi, mentre i regolamenti hanno portata generale, sono obbligatori in tutti i loro elementi e non richiedono un atto di recepimento; le direttive vincolano gli Stati con carattere generale, e cioè pongono degli obiettivi ma lasciano libertà nelle modalità di attuazione ai singoli Stati, e proprio per questo necessitano di una legge di recepimento.

### Diretta applicabilità ed effetto diretto

Come abbiamo visto la **diretta applicabilità** è una caratteristica esclusiva dell'atto regolamentare e comporta il divieto di interposizione dell'atto normativo nazionale.

Nel diritto comunitario la diretta applicabilità è un concetto vicino ad un altro soggetto altrettanto decisivo che è quello dell'effetto diretto. L'**effetto diretto** rappresenta la capacità della norma di creare dei diritti direttamente in capo al singolo individuo e ai singoli soggetti economici.

**\*Attenzione:** questa dispensa **NON** è stata fornita e/o elaborata da docenti o assistenti alla cattedra ma è frutto del lavoro individuale di uno studente.

Questo in presenza di determinate condizioni, cioè quando queste norme:

- stabiliscono degli **obblighi** sufficientemente **chiari e precisi**;
- hanno **carattere incondizionato**, cioè non stabiliscono delle condizioni particolari che devono essere riempite per il godimento di quei diritti;
- stabiliscono **diritti chiaramente individuabili a favore dei singoli**;
- è **scaduto il termine per l'adempimento**.

L'effetto diretto si distingue dalla diretta applicabilità per il fatto che mentre la **diretta applicabilità** è una caratteristica dell'atto, l'**effetto diretto** è una caratteristica delle norme.

Siccome l'effetto diretto dipende dalla costruzione del testo e dall'interpretazione della singola norma, **in una direttiva ci possono essere delle norme direttamente applicabili e delle altre che non lo sono**.

Infatti, di solito, una norma direttamente applicabile è dotata di effetto diretto, ma non è vero il contrario: l'effetto diretto può essere riconosciuto anche nelle norme dell'UE che non sono contenute nei regolamenti e che non hanno la diretta applicabilità. Infatti, l'effetto diretto è **tipico anche delle norme comunitarie contenute in atti diversi dai regolamenti** (nelle direttive, nei trattati fondativi, accordi internazionali, decisioni della Corte di giustizia).

### Principio dell'effetto diretto

A differenza della diretta applicabilità, che è stabilita direttamente dai trattati, il principio dell'effetto diretto è una **creazione giurisprudenziale**, frutto di una delle prime grandi decisioni storiche della Corte di giustizia (sentenza Van Gend & Loos del 5 febbraio 1962).

**Van Gend & Loos** era un'impresa di trasporti che si lamentava perché erano stati mantenuti dei dazi quando invece i trattati originari prevedevano l'eliminazione di tutti i dazi doganali.

La Corte di giustizia si pronuncia sancendo 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 (ritorna il principio di attribuzione delle competenze), ai loro poteri sovrani. Questo ordinamento riconosce come soggetti, non soltanto gli Stati membri ma anche i loro cittadini.”*

Questo è un salto di qualità importantissimo nel diritto internazionale dell'epoca perché, se fino a quel momento nel diritto internazionale i trattati si rivolgono solo agli Stati, con questa sentenza la Corte di giustizia sancisce che **l'ordinamento della Comunità europea non si rivolge soltanto agli Stati ma anche ai loro cittadini**, ai quali il diritto dell'Unione può riconoscere diritti e obblighi.

Sulla base di questa premessa la Corte di giustizia aggiunge che l'articolo 12 del Trattato, che chiede l'abolizione dei dazi doganali, *“pone un divieto chiaro e incondizionato, perfettamente atto a produrre degli effetti sui rapporti giuridici intercorrenti fra gli Stati membri ed i loro amministrati”*. Questo vuol dire che gli amministrati, ovvero i cittadini, possono invocare il diritto comunitario per ottenere l'eliminazione dei dazi doganali davanti alle istituzioni nazionali.

Nel sistema comunitario è stato fatto un passo in avanti in due direzioni:

- da un lato, **il sistema comunitario ha dato il potere di vigilare sul rispetto degli impegni presi alla Commissione**, che ha eventualmente ha il potere di attuare una procedura di infrazione davanti alla Corte di giustizia. Attribuire il compito di vigilanza alla Commissione toglie il rischio che gli Stati si mettano uno contro l'altro;
- dall'altro, **il sistema comunitario ha dato il potere di vigilare sul rispetto del diritto comunitario ai singoli interessati**. Il fatto che il cittadino ha il potere di agire contro le sue stesse istituzioni nazionali, se il suo Stato non applica il diritto dell'Unione, mette il sistema comunitario di fronte ad un controllore di tutto in tutto l'ordinamento. In questo modo la sovranazionalità diventa un'integrazione giuridica molto più efficace e potente del diritto internazionale perché è vero che la Commissione europea è un organismo molto attento all'osservanza del diritto comunitario però è

**\*Attenzione:** questa dispensa **NON** è stata fornita e/o elaborata da docenti o assistenti alla cattedra ma è frutto del lavoro individuale di uno studente.

anche vero che non può vigilare su tutto (anche per delle ragioni di limitatezza dei mezzi, di economia e di proporzionalità della relazione).

L'idea di dare al singolo, che ha interesse a far valere il diritto comunitario perché gli dà un vantaggio, il compito di vigilare se c'è o non c'è il rispetto del diritto comunitario da parte di uno Stato membro è stato un colpo di genio che porta il nome di un italiano, il **giudice Alberto Trabucchi**.

### Principio del primato

L'altro pilastro portante, che non era affatto chiaro all'inizio è il principio del primato, che implica la prevalenza diritto comunitario sul diritto nazionale.

Se il nostro ordinamento ha fatto fatica ad adeguarsi al principio della diretta applicabilità e al principio del primato perché veniamo da un modello di tipo dualistico, dove l'atto internazionale ha il valore della norma che lo recepisce; al contrario, i Paesi che hanno una tradizione monistica non hanno fatto fatica ad accettare il principio del primato perché nella logica monistica la norma esterna prevale sempre sulla norma nazionale.

### Prima fase: caso Costa v. ENEL

Il Signor Costa ha fatto causa davanti al giudice conciliatore di Milano perché con la legge italiana n. 1643 del 6 dicembre 1962 di nazionalizzazione dell'ENEL gli avevano portato via le azioni di una società privata e chiede quindi che venga annullata la legge che determina la nazionalizzazione dell'energia elettrica, che viola gli articoli 102, 93, 53,37 Trattato CEE.

Il giudice conciliatore si trova davanti **due problemi diversi**: un problema di **compatibilità con la Costituzione** e un problema di **compatibilità con i principi dell'UE** che tendono invece a stabilire il libero mercato.

Avviene quindi l'**intervento delle due Corti**: la Corte di giustizia e la Corte costituzionale. Le due Corti arrivano a due posizioni opposte.

La **Corte costituzionale** si pronuncia con la **sentenza 14 del '64**. Per la Corte costituzionale, quindi, i conflitti tra leggi italiane ed europee si sarebbero dovuti risolvere tramite l'**applicazione della successione delle leggi nel tempo**, in modo che la legge più recente potesse abrogare la legge precedente, senza dar luogo a questioni di costituzionalità. Quindi, siccome la legge di nazionalizzazione dell'energia elettrica è del '62 e i trattati istitutivi della comunità europea sono del '57, avrebbe dovuto prevalere la legge sulla nazionalizzazione dell'energia elettrica.

Un'idea del genere mina alla radice il progetto comunitario perché se ogni Stato potesse con una legge successiva derogare alle norme dei trattati in comune resterebbe poco e niente.

Sempre nel '64 si pronuncia anche la **Corte di giustizia** con il **caso Costa vs Enel**. Questa dice cose radicalmente opposte e **afferma il principio del primato** del diritto dell'Unione europea.

La Corte sostiene, infatti, che dopo la ratifica dei trattati c'è un diritto comune e questo diritto comune per essere comune deve prevalere sempre sul diritto nazionale. Infatti, se gli Stati possono discostarsi, derogare, fare eccezioni e porre condizioni con leggi successive il diritto comune perderebbe il proprio carattere comunitario. In un certo senso, quindi, **la Corte di giustizia si schiera prendendo una strada di impostazione monistica**, dove la norma esterna prevale sempre sulla norma nazionale.

C'è tensione tra le due Corti e c'è tensione tra i nostri due ordinamenti.

### Seconda fase

La tensione si riappiana parzialmente con la **sentenza Frontini del '73**, in cui la **Corte cost. riconosce la prevalenza ai Regolamenti della CEE ma con approccio dualistico**.

Con la sentenza Frontini la Corte costituzionale dice che:

**\*Attenzione:** questa dispensa **NON** è stata fornita e/o elaborata da docenti o assistenti alla cattedra ma è frutto del lavoro individuale di uno studente.

- se una legge italiana è precedente ad una norma europea (in questo caso un regolamento), si applica il concetto di **abrogazione** (il regolamento abroga la legge italiana precedente e quindi può essere disapplicata direttamente dal giudice ordinario);
- viceversa, se la legge italiana è successiva e contrasta con una norma europea si determina un **vizio** della legge e quindi il giudice è tenuto a sollevare una questione di costituzionalità.

### Terza fase

La Corte di giustizia, non ancora soddisfatta, il **9 marzo 1978** pronuncia la **sentenza Simmenthal**, con la quale esige che, di fronte a delle fonti interne direttamente applicabili, siano esse precedenti o successive, il giudice comune non deve sollevare QLC ma deve **disapplicare** le fonti interne contrastanti con il diritto comunitario direttamente applicabile.

*“Il giudice nazionale ha l'obbligo di garantire la piena efficacia di tali norme, disapplicando, di propria iniziativa, qualsiasi disposizione contrastante della legislazione nazionale, anche posteriore, senza doverne chiedere o attendere la previa rimozione in via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale.”*

Infatti, la Corte di giustizia aveva la preoccupazione che il giudice nazionale non avesse tutti i poteri per far valere subito il vincolo comunitario e in particolare temeva che dovendo chiamare in gioco la Corte costituzionale, si sarebbero allungati i tempi, con il rischio che poi, nelle mani di altri giudici, la questione si sarebbe sbiadita. Quindi, riteneva che più diffusa fosse l'applicazione diretta delle norme comunitarie davanti al giudice, più queste sarebbero state incidenti.

Con la sentenza Simmenthal, infatti, **il problema non era più quello di accettare il principio dell'effetto diretto ma a chi spettava far valere il primato dell'effetto diretto**, alla Corte costituzionale o ai giudici comuni? All'uno in certi casi o a tutti e due?

### Quarta fase

Lo scontro si ricompone con la **sentenza Granital** (170/1984), con la quale la Corte costituzionale accetta che, di fronte al contrasto tra norme interne, precedenti o successive, di pari livello o di livello superiore, contrastanti con il diritto comunitario direttamente applicabile, i giudici comuni possono disapplicare le norme interne.

*“Le disposizioni della CEE, le quali soddisfano i requisiti dell'effetto diretto devono entrare e permanere in vigore nel territorio italiano, senza che la sfera della loro efficacia possa essere intaccata dalla legge ordinaria dello Stato. Non importa, al riguardo, se questa legge sia anteriore o successiva.”*

Quindi, sebbene la Corte di giustizia e la Corte costituzionale partissero da un **presupposto diverso**, la prima rimaneva ferma sul modello monistico e la seconda su quello dualistico, alla fine, il **risultato** a cui si arrivò con le sentenze Simmenthal e Granital fu **identico**.

Questo salto in avanti in Italia è stata una vera e propria rivoluzione perché secondo l'art. 101 “*Il giudice è soggetto alla legge*”.

### In sintesi

Se il **contrasto** è tra una legge ordinaria e una norma UE **CON** effetto diretto, **il giudice applica la norma UE** con disapplicazione della norma italiana.

Se il **contrasto** è tra una norma nazionale e una norma UE **PRIVA** di effetto diretto, **il giudice dovrà sollevare la questione di legittimità costituzionale** davanti alla Corte costituzionale, lamentando l'indiretta violazione degli articoli 11 e 117, 1 c., Cost., che stabiliscono che lo Stato esercita la funzione legislativa nel rispetto degli obblighi internazionali e del diritto dell'UE. A questo punto la Corte costituzionale giudica la violazione da parte della legge ordinaria degli articoli 11 e 117 1 c., Cost., con norma interposta la norma europea che si ritiene violata. È un giudizio che anziché di confronto tra due norme è di confronto tra tre.

**\*Attenzione:** questa dispensa **NON** è stata fornita e/o elaborata da docenti o assistenti alla cattedra ma è frutto del lavoro individuale di uno studente.

Quindi, è l'effetto diretto che stabilisce il confine di competenza tra giudici ordinari e Corte costituzionale. Ma siccome l'effetto diretto dipende da una logica interpretativa, il confine può essere grigio. Tante volte, infatti, non è chiaro se la norma può avere effetto diretto o no. Il potere di stabilire in ultima analisi se la norma ha effetto diretto o no è della Corte di giustizia perché è una questione di interpretazione del diritto europeo che deve essere uniforme per tutti gli Stati membri. Se un giudice nazionale ha un dubbio sul fatto che quella norma abbia o meno l'effetto diretto, può fare un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia. Se ha effetto diretto la risolve lui, altrimenti la Corte costituzionale.

Questo è il punto di arrivo a partire dalla sentenza Granital ma ci sono due grandi variazioni sul tema: la prima è il caso della doppia pregiudizialità e la seconda è il caso dei contro-limiti.

### La doppia pregiudizialità

La doppia pregiudizialità consiste nel fatto che il giudizio su una norma nazionale può avere due ordini di vizi: incostituzionalità e incompatibilità con il diritto comunitario.

Prendiamo ad esempio il caso seguente: se qualcuno avverte la violazione del diritto alla privacy davanti ad una legge italiana che chiede di rilasciare una serie di documenti e di dati personali per ragioni di sicurezza, può far valere il suo diritto sia davanti alla Corte costituzionale come diritto costituzionale interno sia davanti alla Corte di giustizia che ha anche il ruolo di custodire la Carta dei diritti fondamentali.

Che una norma interna presenti dei motivi di contrasto sia con il diritto costituzionale sia con il diritto dell'Unione Europea può accadere sempre più frequentemente, soprattutto da quando l'UE si occupa anche dei diritti fondamentali con la Carta dei diritti fondamentali dell'UE.

Questo passo in avanti si è reso possibile grazie ad un intervento della Corte costituzionale, che, dapprima con la sentenza n. 269 del 2017 e poi con la sentenza n. 20/2019, ha sancito che la via della Corte di giustizia e quella della Corte costituzionale sono rimedi concorrenti che generano dei risultati diversi e per questo uno non può escludere l'altro.

L'intervento della Corte costituzionale ha, inoltre, corretto una prassi dei nostri giudici ordinari che o tendevano ad andare preferenzialmente davanti alla Corte di giustizia o, da quando la Corte di giustizia dell'Unione europea aveva sancito che la Carta dei diritti dell'UE poteva anche avere effetto diretto, tendevano a disapplicare le norme interne in contrasto con i diritti dell'Unione Europea.

La Corte costituzionale ha il potere di annullare una legge con effetti erga omnes, il giudice nazionale, invece, ha solo il potere di disapplicare la norma in contrasto con il diritto dell'UE in quel caso specifico.

Infatti, nel caso Simmenthal la Corte di giustizia spingeva per dare i poteri ai giudici nazionali per un problema di immediatezza e di tempestività nell'applicazione del diritto dell'Unione senza dover aspettare il giudizio di costituzionalità. Tuttavia, il ruolo del giudice ordinario nella disapplicazione non è sovrapponibile a quello della Corte costituzionale. Il fatto che il giudice nazionale ha solo il potere di disapplicare la norma in contrasto con il diritto dell'UE in quel caso specifico comporterebbe, infatti, due cose: in primis, che lo stesso caso davanti ad un giudice diverso può avere un esito diverso e, in secundis, che i cittadini devono sempre rivolgersi al giudice per ottenere la disapplicazione.

Poiché «i principi e i diritti enunciati nella CDFUE intersecano in larga misura i principi e i diritti garantiti dalla Costituzione italiana [...] e che la prima costituisce pertanto parte del diritto dell'Unione dotata di caratteri peculiari in ragione del suo contenuto di impronta tipicamente costituzionale, [...] va preservata l'opportunità di un intervento con effetti erga omnes di questa Corte, in virtù del principio che situa il sindacato accentrato di legittimità costituzionale a fondamento dell'architettura costituzionale (art. 134 Cost.), precisando che, in tali fattispecie, la Corte costituzionale giudicherà alla luce dei parametri costituzionali interni, ed eventualmente anche di quelli europei» (sent. n. 20/2019).

Potendo intervenire ad annullare una legge con effetti erga omnes, la Corte vuole riacquistare centralità nella tutela dei diritti fondamentali.

**\*Attenzione:** questa dispensa **NON** è stata fornita e/o elaborata da docenti o assistenti alla cattedra ma è frutto del lavoro individuale di uno studente.

## I controlimiti (alle limitazioni di sovranità)

Se la **doppia pregiudizialità** può essere definita come un limite alla disapplicazione; **questo** è, invece, un limite al principio del primato.

Già nel '73 e poi di nuovo nell'84 la Corte costituzionale aveva accettato con riserva la **prevalenza del diritto europeo sul diritto interno** anche se questo avesse comportato una deroga alle norme costituzionali.

Successivamente si è posta la necessità di individuare uno strumento che permettesse alla Corte costituzionale di intervenire qualora le norme europee si ponessero in contrasto con i principi fondamentali della Costituzione o attentassero ai diritti inalienabili della persona umana.

I controlimiti rappresentano infatti una **forma di garanzia imprescindibile**, tramite i quali è possibile **bilanciare le esigenze interne** (assicurare il rispetto dei principi fondamentali del nostro ordinamento e la tutela dei diritti fondamentali della persona) e **le disposizioni dei Trattati UE** (il primato delle norme europee).

*“Questo Collegio ha già avvertito come la legge di esecuzione del Trattato possa andar soggetta al suo sindacato, in riferimento ai principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale e ai diritti inalienabili della persona umana, nell'ipotesi [...] sia pure [...] improbabile in cui gli organi della C.E.E. dovessero violare i principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale, o attentare ai diritti inalienabili della persona umana” (sent. 170 del 1984).*

Questo è il principio dei controlimiti così come è stato formulato nell'84 ma nell'89 la Corte lo ribadisce in un modo diverso.

*La Corte ha pur sempre la possibilità “di verificare, attraverso il controllo di costituzionalità della legge di esecuzione, se una qualsiasi norma del Trattato, così come essa è interpretata ed applicata dalle istituzioni e dagli organi comunitari, non venga in contrasto con i principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale o non attenti ai diritti inalienabili della persona umana” (sent. n. 232 del 1989).*

Seppure la sentenza sancisca che la Corte costituzionale ha sempre la possibilità di verificare se una qualsiasi norma del Trattato non venga in contrasto con i principi fondamentali del nostro ordinamento o non attenti ai diritti inalienabili della persona umana “attraverso il controllo di costituzionalità della legge di esecuzione”, si tratta di una **finzione giuridica** essenziale perché la Corte costituzionale può giudicare solo le leggi nazionali ma non può andare a sindacare un trattato internazionale.

Inoltre, se come recita la sentenza della Corte “attraverso la legge di esecuzione si giudica qualsiasi norma del Trattato”, in realtà si potrebbe giudicare anche la singola **direttiva**, il singolo **regolamento**, la singola **decisione** e **quant'altro**.

Quella dei controlimiti è un'**ipotesi limite**. Di recente con la c.d. saga Taricco la Corte costituzionale, invece di attivare i c.d. controlimiti come richiesto dalla Corte di Cassazione, ha instaurato un proficuo dialogo con la Corte di Giustizia attraverso il rinvio pregiudiziale. La vicenda si è conclusa con successo e la Corte di giustizia ha concesso ai giudici interni di continuare ad applicare la disciplina italiana, più conforme al principio costituzionale di legalità in materia penale.

## Articolo 4 TUE

L'esigenza di consentire alle costituzioni nazionali e alle Corti costituzionali nazionali di garantire ciò che di unico c'è nelle proprie identità nazionali è stata recepita anche nel Trattato sull'Unione europea. D'altra parte, è anche compito della Corte di giustizia rispettare quegli spazi in cui le costituzioni nazionali non possono essere messe in discussione.

Quello dei controlimiti è un **principio** che è **nato per via giurisprudenziale**. Formalmente l'idea dei controlimiti è stata introdotta dalla Corte costituzionale italiana nell'84 (Corte italiana che, tuttavia, ne aveva già parlato nel '73) e dalla Corte costituzionale tedesca negli stessi anni. Tuttavia, se inizialmente l'idea dei

**\*Attenzione:** questa dispensa **NON** è stata fornita e/o elaborata da docenti o assistenti alla cattedra ma è frutto del lavoro individuale di uno studente.

contro-limiti è stata recepita solo dall'Italia e dalla Germania, poi si diffuse in molte altre Corti costituzionali nazionali (Repubblica Ceca, Polonia, Spagna).

In seguito a quest'ampia diffusione, l'**art 4** paragrafo 2 dell'ultima revisione **del Trattato di Lisbona accetta l'idea dei contro-limiti** quando dice: "*L'Unione rispetta l'uguaglianza degli Stati membri davanti ai trattati e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale*". Infatti, si può dire che questa idea del "rispetto dell'identità nazionale" è la **versione europea della teoria dei controlimiti**.

## DIRITTO UE E DIRITTO INTERNO

### Obbligo di interpretazione conforme al diritto europeo

Un altro principio importante per garantire l'armonia tra il diritto nazionale e il diritto dell'Unione europea è l'obbligo di interpretazione conforme al diritto europeo.

Questo implica che i giudici nazionali hanno l'obbligo di interpretare la normativa nazionale conformemente a tutte le fonti dell'ordinamento comunitario, anche rispetto alle disposizioni prive di effetto diretto e, in particolare, alle direttive non attuate.

Questo significa che se la legge nazionale può essere interpretata in modi diversi, il giudice ha l'obbligo di scegliere tra tutte le interpretazioni possibili, quella che più si avvicina allo spirito e al contenuto delle norme europee.

Quindi, poiché i contrasti normativi, sono frutto dell'interpretazione e il principio che prevede l'obbligo di interpretazione conforme spinge ad interpretare la normativa nazionale conformemente a tutte le fonti dell'ordinamento comunitario, questo **cerca di disinnescare i contrasti normativi, prima ancora che questi ultimi emergano**.

L'obbligo di interpretazione conforme al diritto europeo non **vale** solo per le norme europee che hanno effetto diretto ma per tutte le norme, **anche per quelle che non hanno effetto diretto**.

Anche questo è un principio che **nasce dalla giurisprudenza della Corte di giustizia**.

L'obbligo di interpretazione conforme al diritto europeo è enunciato, per esempio, nella **sentenza Von Colson et Kamann** dell'1984 e dalla **sentenza Pfeiffer del 2004**.

**La prima** sancisce che se c'è una direttiva che dà un certo orientamento e di quella direttiva ci sono due possibili interpretazioni, una si avvicina all'obiettivo conseguito dalla direttiva e l'altra se ne discosta, l'obbligo degli Stati membri di interpretare quella direttiva conformemente al diritto europeo implica che i giudici devono interpretare e applicare il diritto nazionale in modo da avvicinarsi il più possibile al conseguimento dell'obiettivo previsto dalla direttiva.

Dalla **sentenza Pfeiffer del 2004** deriva invece che se proprio l'interpretazione conforme al diritto dell'UE non è possibile, il giudice dovrà disapplicare la norma nazionale.

### Il principio di attribuzione delle competenze:

Gli articoli 4 e 5 del TUE sanciscono il principio di attribuzione delle competenze, il quale prevede che: "*L'Unione Europea agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite nei Trattati per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti e qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei trattati appartiene agli Stati membri.*"

Poi ci sono delle **deroghe al principio di attribuzione** e tra queste, in particolare, vi sono:

- la **clausola di flessibilità ai poteri impliciti** (trova espressione nel testo degli artt. 115 e 352 TFUE)
  - ➔ Azione dell'Unione necessaria per realizzare uno degli obiettivi presenti nei Trattati senza che questi ultimi abbiano previsto i poteri di azione richiesti a tal fine.

**\*Attenzione:** questa dispensa **NON** è stata fornita e/o elaborata da docenti o assistenti alla cattedra ma è frutto del lavoro individuale di uno studente.

- ➔ Si richiede una deliberazione del Consiglio all'unanimità, su proposta della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo.
- ➔ La clausola di flessibilità può essere utilizzata purché sia rispettato il principio di sussidiarietà.
- ➔ Proprio su questa base giuridica, ad esempio, hanno trovato ingresso le prime iniziative nel campo del diritto ambientale e della tutela dei consumatori, due aree oggi in ampia misura governate dal diritto UE.
- **teoria sui poteri impliciti**
  - ➔ Teoria di derivazione giurisprudenziale per cui l'Unione può considerarsi competente all'adozione di determinate misure, pur in mancanza di una espressa attribuzione di competenza, quando l'adozione di tali misure risulti necessaria per l'esercizio di un potere espressamente attribuito all'Unione.

### Le competenze legislative dell'UE

L'articolo 2 del TFUE chiarisce la ripartizione delle competenze tra l'Unione e i suoi Stati membri. Tali competenze si dividono in tre categorie principali:

#### - **competenze esclusive dell'Unione (art.3 TFUE):**

Settori in cui solo l'Unione può legiferare e adottare atti vincolanti. Gli Stati membri dell'Unione possono farlo autonomamente solo se l'Unione conferisce loro la facoltà di rendere esecutivi tali atti. L'Unione ha competenza esclusiva nei settori dell'unione doganale, della politica monetaria per i paesi dell'area euro e della politica commerciale comune.

#### - **competenze concorrenti (art.4 TFUE):**

Le competenze concorrenti dell'Unione Europea funzionano diversamente da come funzionano nel rapporto tra Stato e Regioni. A differenza delle competenze esclusive dell'Unione, in questo caso, vale la legislazione degli Stati membri fino a quando l'UE non legifera. Se e nella misura in cui interviene l'Unione Europea, la competenza è catturata dalle istituzioni dell'Unione. Competenze concorrenti si riscontrano, per esempio, nel settore dei trasporti, dell'agricoltura e pesca (tranne che per la conservazione delle risorse biologiche del mare e nel settore dell'energia).

#### - **Competenze e di sostegno (art.6 TFUE):**

L'Unione può solamente sostenere, coordinare o integrare l'azione dei suoi Stati membri. Competenze di sostegno si riscontrano, per esempio, nei settori della tutela e miglioramento della salute umana, della cultura e dell'industria.

### Principi di sussidiarietà e di proporzionalità (art. 5 TUE)

Nel periodo in cui si stava stilando il Trattato di Lisbona, c'era molta preoccupazione da parte degli Stati membri di evitare che l'Unione si prendesse sempre più spazi senza passare da una revisione dei trattati. Questa preoccupazione era generata dal fatto che negli ultimi anni l'Unione aveva obiettivamente ampliato molto le proprie competenze di azione. A questo va aggiunto il fatto che, a prescindere dalla revisione dei Trattati, alla Corte di giustizia assai raramente era capitato di dover annullare atti emanati dall'Unione Europea per violazione dei limiti di competenza. Se ne ricorda in particolare uno inerente alla pubblicità e sponsorizzazione a favore dei prodotti del tabacco in cui la Repubblica federale di Germania chiede alla Corte, ai sensi dell'art. 230 CE, l'annullamento parziale della direttiva 33/2003/CE.

Per questa ragione, a partire dall'elaborazione del Trattato di Maastricht, è nata la tendenza ad introdurre i principi di sussidiarietà e di proporzionalità, dando ai Parlamenti nazionali il compito di vigilare sull'esercizio delle competenze dell'UE.

Infatti, l'art. 5.1. TUE dice: *“La **delimitazione** delle competenze dell'Unione si fonda sul principio di attribuzione. L'**esercizio** delle competenze dell'Unione si fonda sui principi di sussidiarietà e proporzionalità.”*

**\*Attenzione:** questa dispensa **NON** è stata fornita e/o elaborata da docenti o assistenti alla cattedra ma è frutto del lavoro individuale di uno studente.

In virtù del **principio di sussidiarietà**, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva, l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri. Il **presupposto** del principio di sussidiarietà è quindi lasciare le decisioni a livello decentrato, a meno che l'obiettivo può essere conseguito, oppure può essere conseguito meglio, a livello centrale dell'UE.

Il **criterio** che giustifica il ricorso al potere centrale è **molto soggettivo** (chi stabilisce che un potere "può essere conseguito meglio a livello dell'Unione"?).

Inoltre, se lo scopo del principio di sussidiarietà era quello di attribuire ai Parlamenti nazionali il compito di vigilare sull'esercizio delle competenze dell'UE, in realtà, possiamo dire che **la funzione svolta dai Parlamenti è abbastanza irrilevante** perché di fatto sono i governi nazionali a decidere quali sono le competenze dell'UE.

In virtù del **principio di proporzionalità**, il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi. Se il presupposto del principio di sussidiarietà era lasciare le decisioni a livello decentrato, il **presupposto** del principio di proporzionalità è invece quello di non intervenire a limitare l'autonomia e la libertà degli Stati, della società civile, delle imprese e dei cittadini, se non è strettamente necessario.

Il principio di proporzionalità è nato nella Germania di Bismarck, dove vigeva la logica dello Stato minimo, e sta diventando un principio chiave di tutti gli ordinamenti costituzionali e di tutte le azioni dei pubblici poteri.

Come nel caso del principio di sussidiarietà, anche in questo caso, il **criterio** che giustifica l'intervento dell'Unione è **molto soggettivo**. Per questo si parla in entrambi i casi di principi elastici che funzionano come un **ascensore** che può andare verso il basso o verso l'alto

Le istituzioni dell'Unione applicano i principi di sussidiarietà e di proporzionalità conformemente al **Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità** previsti dal trattato di Lisbona per garantire il rispetto di questi due principi.

### Il ruolo del Parlamento

Il protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità stabilisce una procedura che si chiama **Early warning**, la quale prevede che Ciascuna Camera può esprimere un **parere motivato** sulla conformità al principio di sussidiarietà dei progetti di atti legislativi dell'Unione europea.

Il parere motivato che ciascuna Camera invia ai Presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio dell'Unione europea e della Commissione europea è **trasmesso contestualmente anche al Governo** (questo è regolato sia dal Protocollo sia dall'art. 8 l. 234/2012).

Qualora i pareri inviati alle istituzioni europee rappresentino almeno **1/3 dei voti assegnati ai Parlamenti nazionali**, il progetto deve essere riesaminato con obbligo di motivazione della decisione finale.

L'Early warning non prevede che i Parlamenti nazionali possano bloccare l'azione comunitaria ma costringe ad una **pausa di riflessione** che porta a capire il motivo per cui il provvedimento che è stato preso è rispondente al principio di sussidiarietà e di proporzionalità.

L'Early warning è una procedura nata nel Trattato di Lisbona con l'idea di **coinvolgere di più i Parlamenti nazionali nella formazione degli atti dell'Unione** ma in realtà è molto **poco utilizzata**.

### Fase discendente di attuazione del diritto comunitario

I Parlamenti nazionali sono coinvolti anche nella fase discendente di attuazione del diritto comunitario e in particolare di attuazione delle direttive, cioè di tutti gli atti che non hanno la diretta applicabilità.

**\*Attenzione:** questa dispensa **NON** è stata fornita e/o elaborata da docenti o assistenti alla cattedra ma è frutto del lavoro individuale di uno studente.

1. Affinché una direttiva abbia effetto a livello nazionale, gli Stati membri devono adottare una **legge per recepirla**.
2. La misura nazionale deve **raggiungere gli obiettivi imposti dalla direttiva**.
3. Ovviamente **il recepimento deve avvenire entro il termine** indicato dalla direttiva.
4. Qualora un Paese non recepisca una direttiva, la Commissione potrà avviare **procedure di infrazione** e adire la Corte di giustizia dell'Unione europea.
5. A determinate condizioni (recepimento tardivo o non corretto; termini della direttiva poco chiari o precisi; direttiva conferisce diritti ai singoli), i singoli cittadini possono **far valere la direttiva non recepita contro lo Stato membro presso i tribunali nazionali**.

Siccome l'Italia era spaventosamente sempre in **ritardo con il recepimento delle direttive** e aveva tantissime procedure d'infrazione, si pensò ad una possibile soluzione.

Ad individuarla fu l'allora Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie, nonché autore della sentenza Granital dell'84, Antonio La Pergola, nella **c.d. legge "La Pergola"** (l. n. 86 del 1989). Questa legge, successivamente modificata dalla l. 234 del 2012, **introduce la legge comunitaria annuale, con la quale ogni anno il Governo è tenuto entro una certa data a presentare un disegno di legge che preveda il recepimento di tutte le direttive scadute o in scadenza**.

Questa soluzione rispondeva a due esigenze:

- **coinvolgere il Parlamento** in questa fase discendente di attuazione del diritto dell'Unione europea ma soprattutto coinvolgerlo **con i tempi giusti**;
- **sanare** con una legge annuale **quei ritardi italiani** nel recepimento delle direttive per arrivare ad ottenere un sistema dove il ritardo è una situazione eccezionale.

Dal 2012, vi sono due leggi annuali:

- una **legge di delegazione europea**: contiene le disposizioni di delega al Governo necessarie per il recepimento delle direttive comunitarie;
- una **legge europea**: contiene delle norme immediatamente applicabili, che servono a garantire l'adeguamento dell'ordinamento interno all'ordinamento europeo con particolare riguardo ai casi di non corretto recepimento della normativa europea. Se la Corte di giustizia ha emesso un giudizio, dal quale risulta che una disposizione non è conforme, si rimedia subito senza dare mobilità al Governo. Quindi sono norme che non hanno bisogno di sviluppo attraverso decreti legislativi.

### Procedimento

Ogni anno il Governo presenta un disegno di legge di delegazione europea e un disegno di legge europea. Segue l'assegnazione dei due disegni di legge in sede referente:

- alla Commissione delle Politiche dell'Unione europea
- ad altre Commissioni competenti per materia

Queste Commissioni competenti per materia mandano, entro 15 giorni, una relazione alla Commissione delle Politiche dell'Unione europea, che, entro 30 giorni, conclude l'esame e manda una relazione all'Assemblea. Segue l'ordinario procedimento legislativo.

### Legge di delegazione europea

La legge di delegazione europea è **presentata** ogni anno dal Governo **entro il 28 febbraio** con l'indicazione dell'anno di riferimento. Se necessario ci può essere una **seconda legge di delegazione europea** ("secondo semestre") da adottare **entro il 31 luglio**. Possono anche essere previsti **appositi disegni di legge per l'attuazione di singoli atti normativi dell'Unione Europea, in casi di particolare importanza politica, economica e sociale**.

### Legge europea

**\*Attenzione:** questa dispensa **NON** è stata fornita e/o elaborata da docenti o assistenti alla cattedra ma è frutto del lavoro individuale di uno studente.

La legge europea contiene **disposizioni finalizzate a porre rimedio al non corretto recepimento della normativa dell'Unione Europea nell'ordinamento nazionale**, nei casi in cui il Governo abbia riconosciuto la fondatezza dei rilievi mossi dalla Commissione europea nell'ambito di procedure di infrazione o di procedure di pre-infrazione.

### Il ruolo del Parlamento nella fase ascendente

Sono stati fatti numerosi **tentativi per cercare di rafforzare il ruolo del Parlamento nella fase c.d. ascendente** (di formazione del diritto dell'Unione europea), sia, in un primo momento, con la legge "La Pergola", che, in un secondo momento, con la legge 234/2012.

Oltre ad imporre il rispetto del principio di sussidiarietà, per rafforzare il ruolo del Parlamento nella fase c.d. ascendente, si è cercato di **rendere le Camere partecipi al processo decisionale dell'Unione europea**. Infatti, tutto ciò che si fa a livello di direttive e di regolamenti toglie potere legislativo alle Camere.

Per rafforzare il ruolo del Parlamento nella fase c.d. ascendente sono stati previsti una serie di **obblighi informativi** del Governo nei confronti delle Camere (art. 4 l. 234/2012).

- Tra questi obblighi informativi ci sono, per esempio, l'obbligo rivolto al Governo di mandare al Parlamento tutti i progetti di informative europee di modo che questo possa verificare che sia rispettato il principio di sussidiarietà o dare al Governo altre eventuali indicazioni attraverso atti di indirizzo.
- Particolarmente importante è l'informativa che il Presidente del Consiglio è tenuto a fare ogni trimestre nei confronti delle Camere in occasione della riunione del Consiglio europeo: il Presidente del Consiglio deve dichiarare dire quali sono le posizioni e le richieste che l'Italia cercherà di sostenere.
- Sempre nell'ambito degli obblighi informativi il Governo è tenuto a presentare al Parlamento due relazioni:
  - ➔ una **programmatica**: entro il 31 dicembre di ogni anno
  - ➔ una **contenente elementi conoscitivi** necessari per valutare la partecipazione dell'Italia: entro il 28 febbraio

Oltre che l'Early warning sulla sussidiarietà, entrambe le Camere possono chiedere al Governo di apporre in sede europea la **riserva parlamentare** (art. 10) su un progetto o un atto in corso di esame. Questo vuol dire che il Governo non può spendere la posizione del Paese senza prima avere sentito le Camere. Se il Parlamento pone in sede europea la riserva parlamentare, il Governo può riprendere la sua azione in sede comunitaria quando sono trascorsi 30 giorni. Normalmente le Camere ricorrono ad un atto di indirizzo, che potrebbe essere per esempio una risoluzione, che impegna il Governo a tenere una certa posizione o un certo orientamento.

Anche questo istituto non trova un'applicazione significativa.

### Procedura d'infrazione

La Commissione individua possibili violazioni del diritto dell'UE sulla base delle **proprie indagini** o di **denunce** da parte di cittadini, imprese e altre parti interessate.

Se riscontra o ipotizza una violazione del diritto dell'UE da parte di uno Stato membro, dapprima c'è una **fase precontenziosa** (non ancora davanti alla Corte di giustizia), in cui si cerca di mettere a posto la questione in modo negoziale. La Commissione invia al Paese interessato una **lettera di costituzione in mora** con cui richiede ulteriori informazioni al Paese in questione.

Una volta che c'è stata questa fase, la Commissione chiede al Paese interessato di comunicarle quali sono le **misure adottate per rimediare alla violazione**: se è soddisfatta si chiude la procedura di infrazione; se, invece, non è soddisfatta può adire la Corte di giustizia.

**\*Attenzione:** questa dispensa **NON** è stata fornita e/o elaborata da docenti o assistenti alla cattedra ma è frutto del lavoro individuale di uno studente.

A questo punto diventa una procedura giurisdizionale che vede la Commissione europea schierata contro lo Stato membro perché non è stata rispettata una certa normativa dell'Unione europea. Se il giudizio della Corte di giustizia ritiene che ci sia stata una violazione da parte dello Stato membro, essa dà al Paese interessato degli **obblighi di conformazione**.

Se lo Stato ancora non lo fa, c'è la possibilità di un ulteriore giudizio e la Corte a quel punto impone delle **sanzioni pecuniarie pesanti**.

\*Attenzione: questa dispensa **NON** è stata fornita e/o elaborata da docenti o assistenti alla cattedra ma è frutto del lavoro individuale di uno studente.