

Appunti di DIRITTO COSTITUZIONALE EUROPEO

A cura di Francesco Fernando Annese

Dalle lezioni dell'A.A. 2022/2023 della classe 19



IUS@B

Sommario

ITALIA E ORDINAMENTO INTERNAZIONALE.....	4
SOVRANITÀ CONTEMPORANEA	4
APERTURA INTERNAZIONALISTA DELLA CARTA - art. 10 e 11 Costituzione	5
CONDIZIONE GIURIDICA DELLO STRANIERO	6
FONTI DELL'ORDINAMENTO INTERNAZIONALE	7
STORIA DELL'UNIONE EUROPEA.....	11
SOVRANAZIONALITÀ DELL'EUROPA	13
TRATTATO DI PARIGI (1951)	14
TRATTATI DI ROMA (1957)	14
FALLIMENTI	15
AMPLIAMENTO.....	16
ATTO UNICO EUROPEO 1986	16
TRATTATO DI MAASTRICHT (1992).....	16
TRATTATO DI AMSTERDAM (1997)	17
TRATTATO DI NIZZA (2001).....	17
TRATTATO DI LISBONA	18
CARTA DI NIZZA (La Carta dei diritti fondamentali dell'UE)	19
ALLARGAMENTO.....	19
I VALORI DELL'UNIONE EUROPEA	20
ISTITUZIONI UE.....	21
PRINCIPALI ISTITUZIONI DELL'UNIONE EUROPEA	21
PARLAMENTO EUROPEO	23
Funzioni.....	23
Composizione	23
CONSIGLI	24
CONSIGLIO.....	24
Funzioni.....	24
Composizione E Coreper.....	25
CONSIGLIO EUROPEO	26
Funzioni.....	26
Composizione	26
COMMISSIONE.....	27
Funzioni.....	27
Composizione	29
FORMAZIONE COMMISSIONE EUROPEA	29
ALTO RAPPRESENTANTE.....	30
CORTE DI GIUSTIZIA	30
Funzioni.....	30

Composizione	31
CORTE DEI CONTI	33
AMBITO DI AZIONE DELL'UNIONE EUROPEA	33
COMPETENZE LEGISLATIVE DELL'UE	34
UE: FONTI DEL DIRITTO	36
SISTEMA DELLE FONTI	36
FONTI PRIMARIE UE: I TRATTATI	36
FONTI SECONDARIE: ATTI TIPICI	38
REGOLAMENTI	39
DIRETTIVE	39
DIRETTA APPLICABILITÀ vs. EFFETTO DIRETTO	40
PRINCIPIO DEL PRIMATO	41
Prima fase (1964)	41
Seconda fase (1973)	42
Terza fase (1978)	43
Quarta fase (1984)	44
FOCUS: LA DISAPPLICAZIONE	45
FOCUS: LA "CEDU"	45
(CONTRO)LIMITI	46
Doppia pregiudizialità	46
Limite al primato	47
OBBLIGO DI INTERPRETAZIONE CONFORME AL DIRITTO EUROPEO	48
RUOLO DEL PARLAMENTO	49
Fase ascendente	49
Fase discendente	50

*Dispensa curata da **Francesco Fernando Annese**
Revisione a cura di **Leonardo Lamberto Scaglione***

PROFILI DI DIRITTO COSTITUZIONALE EUROPEO

ITALIA E ORDINAMENTO INTERNAZIONALE

SOVRANITÀ CONTEMPORANEA

Lo Stato moderno è un apparato centralizzato stabile che ha il monopolio della forza legittima in un determinato territorio; il concetto giuridico che consente di inquadrare questa prerogativa dello Stato è quello di “**sovranità**”.

La **SOVRANITÀ** si classifica come:

- **INTERNA**: supremo potere di comando, che non riconosce altro potere sopra di sé (“*superiorem non recognoscens*”)
- **ESTERNA**: indipendenza dagli altri Stati ed eguaglianza degli Stati tra loro

Ma con la fine del XX secolo e l’inizio del XXI secolo, tempo con cui si fa coincidere il fenomeno della globalizzazione, l’ordinamento internazionale si è popolato di soggetti sempre più numerosi e diversificati.

A partire dalla Seconda guerra mondiale, infatti, i rapporti tra Stati non sono più uno a uno, ma è andata progressivamente creandosi una serie di organizzazioni internazionali che ha permesso la nascita di un “**diritto internazionale multilaterale**” → ciascuno Stato, con una propria sovranità, si inserisce in un consesso, una comunità di Stati che condividono visioni comuni e unite, perseguendo determinati obiettivi.

Tra le principali **ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI** si annoverano:

- **ONU** → raccoglie la stragrande maggioranza dei paesi al mondo con obiettivi principali:
 - il mantenimento della sicurezza internazionale
 - la protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali
 - la promozione della crescita economica, sociale, culturale e della salute pubblica internazionale
- **Organizzazioni di tipo regionale** → riguardano aree geografiche del pianeta, come ad esempio: **Consiglio d'Europa, Unione Europea**
- organizzazioni intergovernative: **NATO**
- **Banca Mondiale, Fondo Monetario internazionale**
- **WTO** → *world trade organisation*

Con la globalizzazione hanno trovato spazio anche **ORGANIZZAZIONI NON GOVERNATIVE** → soggetti che non sono Stati, ma che hanno altra natura e incidono, condizionano e influenzano attività e scelte degli altri Stati sovrani tramite meccanismi di **SOFT LAW** ossia non mediante norme giuridiche vincolanti bensì attraverso la loro autorevolezza;

tra le principali:

- **Croce Rossa** → sul fronte del primo soccorso
- **Greenpeace** → sul fronte ambientale
- **Amnesty International** → sul fronte dei diritti umani

Organizzazioni di questo tipo non incidono sul diritto internazionale ma con la loro attività esercitano una “spinta gentile” che condiziona l'orientamento e le scelte di altri Stati (basti pensare alle agenzie di rating).

APERTURA INTERNAZIONALISTA DELLA CARTA - artt. 10 e 11 Costituzione

Il diritto internazionale resta comunque ad appannaggio degli Stati e delle organizzazioni internazionali ma da questo quadro emerge che la sovranità del singolo Stato viene così ridotta perché ciascuno Stato non vive in un vuoto ma in un contesto in cui altre entità, soggetti ed elementi lo condizionano;

la sovranità in epoca contemporanea allora non è mai assoluta ma agisce con una serie di limitazioni, accettate però dallo Stato.

L'art 11 afferma infatti:

*“L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; **consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo.**”*

L'art. 11 è il risultato della sintesi di 2 tendenze opposte; se infatti si consultano i lavori dell'Assemblea costituente emergono **2 diverse correnti di pensiero**: una era l'**Organizzazione delle Nazioni Unite e l'altra la Comunità europea**, che sarebbe poi diventata l'Unione Europea.

Tuttavia, nell' **Art. 11**, come risulta evidente, non si menziona alcuna organizzazione specifica ma, al contrario viene **massimizzata l'apertura dello Stato**, in contrapposizione all'autarchia e ai tentativi colonialisti che erano stati tipici dello stato fascista.

Dunque, lo Stato sovrano, nell'esercizio e in espressione della sua stessa indipendenza, autonomia e sovranità, decide di limitarsi e di entrare a far parte di un ordinamento più grande che, in condizioni di parità con gli altri Stati, assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni.

La guerra, tuttavia, è ripudiata solo come strumento di offesa ma non di difesa, tanto che l'**art. 52** sancisce che “la difesa della Patria è sacro dovere del cittadino”.

L'apertura al diritto internazionale emerge anche dall'**art. 10 Cost.** che disciplina inoltre la condizione giuridica dello straniero.

Art. 10

*L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale **generalmente riconosciute.***

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

Lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica secondo le condizioni stabilite dalla legge.

Non è ammessa l'extradizione dello straniero per reati politici.

1° comma art. 10 → il nostro ordinamento è aperto sul diritto internazionale alle cui norme si conforma, non a tutte però ma a quelle **GENERALMENTE RICONOSCIUTE** (cioè le consuetudini comunitarie).

2^a comma art. 10 → la condizione giuridica (cioè tutto lo status) dello “straniero” (cioè il **NON CITTADINO**) è regolata in conformità a **norme e trattati internazionali**.

3^a comma art. 10 → fa riferimento a individui perseguitati politicamente nel loro Paese dove non possono godere a pieno di quelle libertà che invece la nostra Costituzione garantisce.

4^a comma art. 10 → **ESTRADIZIONE** = consegna di una persona a un altro Stato perché sia sottoposto in questo a un procedimento penale.

Ci sono trattati bilaterali con numerosi paesi:

- per la consegna stessa della persona (il caso di reati commessi all'estero da cittadini italiani che vengono processati nel nostro Paese)
- Per altri aspetti processuali

CONDIZIONE GIURIDICA DELLO STRANIERO

Art. 10 fotografa due situazioni: **INGRESSO E SITUAZIONE GIURIDICA dello STRANIERO**.

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

Lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge.”

1. **Ingresso**: consentito a chi nel suo paese non può esercitare le libertà democratiche (es: persecuzioni religiose, per orientamento sessuale) → questi ultimi possono chiedere il cosiddetto **asilo**.

Ma poiché non è possibile sapere a priori le ragioni per cui i migranti fuggono dai propri Paesi, gli “stranieri” approdano nei Paesi di frontiera e bisogna poi esaminare caso per caso, davanti a un giudice, se quella persona vi giunge perché rientra nella fattispecie sopra scritta o migra per altre ragioni (attualmente ci sono circa 100 mila casi pendenti). Sono casi da esaminare singolarmente perché se si rientra nella fattispecie in questione esiste un diritto, quello d'asilo, che è costituzionalmente garantito.

2. *La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali.* → **riserva di legge ASSOLUTA e RINFORZATA PER CONTENUTO**

INGRESSO E USCITA DAL TERRITORIO

Diritto a emigrare

- **Art. 16, c.2, Cost.**

“Ogni cittadino è libero di uscire dal territorio della Repubblica e di rientrarvi, salvo gli obblighi di legge.”

- **Art. 13 Dichiarazione Universale 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.”

Diritto a immigrare

- Per i **rifugiati o richiedenti asilo**: **Diritto di asilo ex art. 10 Cost.**
- Per gli altri valgono le regole legislative e dell'Unione europea, no diritto costituzionale all'ingresso nel territorio: ingresso per ragioni di salute, di lavoro, ricongiungimento familiare, «protezione internazionale», che possono variare nel tempo

«Lo Stato non può infatti abdicare al compito, ineludibile, di presidiare le proprie frontiere: le regole stabilite in funzione d'un ordinato flusso migratorio e di un'adeguata accoglienza vanno dunque rispettate, e non eluse, [...] essendo poste a difesa della collettività nazionale e, insieme, a tutela di coloro che le hanno osservate e che potrebbero ricevere danno dalla tolleranza di situazioni illegali» (sent. 353 del 1997)

GERARCHIA DELLE FONTI

I RAPPORTI TRA DIRITTO NAZIONALE E INTERNAZIONALE possono configurarsi lungo 2 possibili **LINEE GERARCHICHE**:

- Modello **MONISTICO**, particolarmente sostenuto da **KELSEN**, massima espressione del formalismo positivista (cfr. *“Il problema della sovranità e la teoria del diritto internazionale. Contributo per una dottrina pura del diritto”*); secondo questo modello esiste un **unico sistema giuridico a struttura piramidale** con al vertice il **DIRITTO INTERNAZIONALE**. Per Kelsen, infatti, se esiste un diritto che lega più Stati, questo deve essere necessariamente e logicamente superiore ai singoli ordinamenti interni perché se non lo fosse allora non potrebbe valere per tutti gli Stati, non sarebbe più comune così come invece è pensato; se non fosse superiore allora alcuni Stati potrebbero non osservarlo e smetterebbe allora di essere comune. Da ciò consegue che una norma che nasce nel diritto internazionale vincola direttamente, senza deviazioni, le fonti del diritto interno. Un esempio di questo modello è offerto dall'**Olanda**.
- Modello **DUALISTICO**: c'è **distinzione tra ordinamento internazionale e interno** → essi devono dialogare ma mantenendo identità distinte; ciò significa che la norma o il principio che nascono nel diritto internazionale non saranno vincolanti, non entrano nell'ordinamento interno di uno Stato, nei confini nazionali fin quando non verranno recepite da fonti nazionali di adattamento o adeguamento al diritto internazionale.

Trattato, convenzione, consuetudine internazionale, come tali restano fuori dall'ordinamento interno e necessitano di una “chiave specifica” per farvi ingresso.

È come se fosse necessario un traduttore interno che codifichi la lingua parlata dalla fonte internazionale.

L'Italia è un paese a tradizione dualista: ciò implica la necessità di adeguamento o adattamento dell'ordinamento nazionale a quello internazionale.

FONTI DELL'ORDINAMENTO INTERNAZIONALE

Le fonti dell'ordinamento internazionale sono principalmente 2: consuetudini e trattati.

- **Consuetudini** → per le quali è previsto il cd. **rinvio mobile (o recettizio) ex art. 10** che fa da “trasformatore permanente”, consentendo un adattamento automatico

Come per le altre consuetudini, anche quelle internazionali si costituiscono di:

- **elemento oggettivo** (ripetizione nel tempo - *diuturnitas*)
- **elemento soggettivo** (convincimento che il comportamento sia conforme al diritto - *opinio iuris ac necessitatis*)

Consuetudine per eccellenza è quella secondo cui **PACTA SUNT SERVANDA** → è una bella ovvietà ma è norma consuetudinaria fondamentale perché tra Stati sovrani, in cui cambiano periodicamente i governi, è necessario che i patti stipulati tempo indietro, con un precedente governo, continuino ad essere osservati; le ambasciate/sedi diplomatiche sono ad esempio immuni, anche giuridicamente, ad attacchi nel corso di conflitti a meno che il conflitto degeneri fino al ritiro delle forze diplomatiche (ci sono ancora oggi le ambasciate italiane in Russia).

In forza del nostro **sistema dualistico**, le consuetudini internazionali per diventare vincolanti nel diritto interno necessitano di un **trasformatore**.

Dunque, quando si forma una consuetudine a livello internazionale essa entra nell'ordinamento interno per effetto dell'**art. 10** che fa da immediata norma di recepimento, è un **"trasformatore permanente"**.

Quindi hanno **stesso valore giuridico della Costituzione** (in quanto entrano nell'ordinamento attraverso una norma di rango costituzionale) **ma non devono confliggere con i principi supremi della Costituzione**.

Sent. n. 48 del 1979 della Corte costituzionale:

«Occorre comunque affermare, più in generale, per quanto attiene alle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute che venissero ad esistenza dopo l'entrata in vigore della Costituzione, che il meccanismo di adeguamento automatico previsto dall'art. 10 Cost. non potrà in alcun modo consentire la violazione dei principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale»

- **Trattati o convenzioni** (bilaterali o multilaterali) per le più diversificate tematiche → costituiscono il **diritto internazionale PATTIZIO**

La **Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969** disciplina modalità di elaborazione, sottoscrizione, riserve, validità, interpretazione dei trattati.

Pertanto, art. 10 non si applica ai **trattati internazionali**, i quali sono invece oggetto di:

- **Art. 80**

*"Le Camere autorizzano con legge la **ratifica dei trattati internazionali** che sono di natura politica, o prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari, o importano variazioni del territorio od oneri alle finanze o modificazioni di leggi"* → in realtà finiscono per essere tutti i trattati, a eccezioni di alcuni che non passano per la ratifica ma sono perfezionati in forma semplificata.

La legge di autorizzazione alla ratifica è pertanto **LEGGE FORMALE**.

- **Art. 87**, che stabilisce che il Presidente della Repubblica:

"Accredita e riceve i rappresentanti diplomatici, ratifica i trattati internazionali, previa, quando occorra, l'autorizzazione delle Camere."

ITER DEL TRATTATO

1. **GOVERNO** → segue trattative e negoziazione (Ministro degli Esteri o ministri competenti); ad esempio per i trattati di estradizione è competente il ministro della giustizia. Sotto il governo Draghi ne sono stati fatti alcuni di COOPERAZIONE GIUDIZIARIA con gli Emirati Arabi
2. **PARLAMENTO** → legge di autorizzazione alla ratifica, su proposta del Governo (anche se in realtà non ci sono grandi dibattiti su queste leggi); normalmente la legge di autorizzazione alla ratifica contiene anche **ORDINE DI PIENA e INTERA ESECUZIONE** del trattato → questa legge fa da anello di congiunzione tra ordinamento internazionale e interno e funziona dunque come **TRASFORMATORE DEL TRATTATO** in legge interna → **i trattati quindi hanno valore di LEGGE, cioè della fonte che li traduce nell'ordinamento interno.**
3. **P.d.R.** → potere di **ratifica**: depone la ratifica secondo le regole del trattato o presso una delle parti contraenti o con lo scambio di strumenti di ratifica.

A questo punto il trattato è perfezionato e vincolante nel diritto interno.

Schema tipico della legge di autorizzazione alla ratifica

Legge n. 90 del 2022: **Ratifica ed esecuzione del Trattato tra la Repubblica italiana e la Repubblica francese per una cooperazione bilaterale rafforzata**

Art. 1

Il Presidente della Repubblica è autorizzato a ratificare il Trattato tra la Repubblica italiana e la Repubblica francese per una cooperazione bilaterale rafforzata, fatto a Roma il 26 novembre 2021.

Art. 2

Ordine di esecuzione 1. Piena ed intera esecuzione è data al Trattato di cui all'articolo 1, a decorrere dalla data della sua entrata in vigore, in conformità a quanto disposto dall'articolo 12 del Trattato stesso.

Art. 3

Clausola di invarianza finanziaria 1. Dall'attuazione della presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. 2. Le amministrazioni interessate provvedono all'attuazione dei compiti derivanti dalla presente legge con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Art. 4

Entrata in vigore 1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale. La presente legge, munita del sigillo dello Stato, sarà inserita nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. E' fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.

Un cambiamento importante è avvenuto nel 2001: **con la legge costituzionale n. 3 del 2001 ("Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione") è stato modificato l'art. 117:**

"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."

Qualcuno ha pensato che con l'art. 117 si fosse creata una **clausola di trasformazione permanente** anche per i trattati internazionali e che quindi non sarebbe stata più necessaria alcuna legge di autorizzazione alla ratifica od ordine di esecuzione.

Ma naturalmente la tesi non era sostenibile:

- **In primis**, sarebbe stato sistematicamente singolare il passaggio da modello dualistico a modello monistico in una riforma costituzionale sul rapporto Stato-Regione.
- **In secundis**, la Corte costituzionale ha interpretato la norma nel senso che: con art. 117 non si è passato da sistema dualistico a monistico, e quindi i trattati costituzionali non acquistano valore costituzionale ma restano in vigore con la forza della legge che li ha tradotti nell'ordinamento interno ma, in virtù di questo richiamo **una volta che il trattato entra nell'ordinamento la legge successiva non può più derogare o abrogare la legge contenente il trattato internazionale** (che invece era possibile prima visto che il trattato ha valore di legge) → ne deriva che una legge che confliggesse con i trattati internazionali potrebbe essere dichiarata illegittima dalla Corte Costituzionale per violazione indiretta dell'art. 117 della Costituzione (con il trattato che fa da fonte o parametro interposta/o).

Formalmente la legge costituzionale può derogare il trattato internazionale ma di solito se uno Stato intende recedere dal Trattato internazionale si usa lo strumento del diritto internazionale che è la **“Denuncia del trattato”**; se venisse usata la legge costituzionale per svincolarsi internamente dal Trattato sarebbe violata la consuetudine **“PACTA SUNT SERVANDA”**.

A tal proposito fanno da fonti interposte le **sentenze gemelle nn. 348 e 349 del 2007**, riferite alle norme della **Convenzione europea dei diritti dell'uomo**:

«[...] non significa che le norme della Cedu [...] acquistano la forza delle norme costituzionali e sono perciò immuni dal controllo di legittimità costituzionale di questa Corte». Vi è «l'obbligo del legislatore ordinario di rispettare dette norme, con la conseguenza che la norma nazionale incompatibile con la norma della Cedu e dunque con gli obblighi internazionali di cui all'art. 117, primo comma, viola per ciò stesso tale parametro costituzionale».

Con queste sentenze la Corte ha stabilito che, in forza dell'art. 117, tutti i **trattati internazionali** - ma non quelli europei, che godono di effetti particolari – rappresentano un limite per la legislazione ordinaria e funzionano come **PARAMETRO INTERPOSTO** nei giudizi di legittimità sulle leggi italiane. Va sottolineato però che la CEDU ha una particolarità: gli Stati contraenti sono vincolati ad uniformarsi all'interpretazione data alla CEDU dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (la cd. Corte di Strasburgo), salvo il caso in cui contrasti con la Costituzione italiana.

Successive precisazioni sono contenute nelle sentenze nn. 49 del 2015 e 120 del 2018.

STORIA DELL'UNIONE EUROPEA

L'UE nasce come progetto ristretto di 3 grandi e 3 piccoli stati:

1. Germania
2. Francia
3. Italia
4. Belgio
5. Lussemburgo
6. Olanda

TRATTATO DI VERSAILLES → poneva fine alla Prima Guerra Mondiale umiliando la Germania (perdente) e imponendole durissime sanzioni; tutto ciò ebbe come risultato un inacerbirsi dei rapporti con quest'ultima e la indusse a covare un desiderio di vendetta e rivalsa.

Dopo la fine della Seconda Guerra Mondiale si voleva porre termine al circolo vizioso inaugurato dalla pace di Versailles: l'idea della integrazione, della comunità europea nasce per riportare la pace in un continente martoriato dalla guerra.

E allora perché tutto nasce dalla CEEA? Scopriamolo:

*Atto politico di nascita della Unione Europea → **Dichiarazione Schuman (9 maggio 1950)**;*

"La pace mondiale non potrà essere salvaguardata se non con sforzi creativi, proporzionali ai pericoli che la minacciano.

Il contributo che un'Europa organizzata e vitale può apportare alla civiltà è indispensabile per il mantenimento di relazioni pacifiche. La Francia, facendosi da oltre vent'anni antesignana di un'Europa unita, ha sempre avuto per obiettivo essenziale di servire la pace. L'Europa non è stata fatta: abbiamo avuto la guerra.

L'Europa non potrà farsi in una sola volta, né sarà costruita tutta insieme; essa sorgerà da realizzazioni concrete che creino anzitutto una solidarietà di fatto. L'unione delle nazioni esige l'eliminazione del contrasto secolare tra la Francia e la Germania: l'azione intrapresa deve concernere in prima linea la Francia e la Germania.

A tal fine, il governo francese propone di concentrare immediatamente l'azione su un punto limitato ma decisivo.

Il governo francese propone di mettere l'insieme della produzione franco-tedesca di carbone e di acciaio sotto una comune Alta Autorità, nel quadro di un'organizzazione alla quale possono aderire gli altri paesi europei.

La fusione della produzioni di carbone e di acciaio assicurerà subito la costituzione di basi comuni per lo sviluppo economico, prima tappa della Federazione europea, e cambierà il destino di queste regioni che per lungo tempo si sono dedicate alla fabbricazione di strumenti bellici di cui più costantemente sono state le vittime.

La solidarietà di produzione in tal modo realizzata farà sì che una qualsiasi guerra tra la Francia e la Germania diventi non solo impensabile, ma materialmente impossibile. La creazione di questa potente unità di produzione, aperta a tutti i paesi che vorranno aderirvi e intesa a fornire a tutti i paesi in essa riuniti gli elementi di base della produzione industriale a condizioni uguali, getterà le fondamenta reali della loro unificazione economica.

Questa produzione sarà offerta al mondo intero senza distinzione né esclusione per contribuire al rialzo del livello di vita e al progresso delle opere di pace. Se potrà contare su un rafforzamento dei mezzi, l'Europa sarà in grado di proseguire nella realizzazione di uno dei suoi compiti essenziali: lo

sviluppo del continente africano. Sarà così effettuata, rapidamente e con mezzi semplici, la fusione di interessi necessari all'instaurazione di una comunità economica e si introdurrà il fermento di una comunità più profonda tra paesi lungamente contrapposti da sanguinose scissioni.

Questa proposta, mettendo in comune le produzioni di base e istituendo una nuova Alta Autorità, le cui decisioni saranno vincolanti per la Francia, la Germania e i paesi che vi aderiranno, costituirà il primo nucleo concreto di una Federazione europea indispensabile al mantenimento della pace.

Per giungere alla realizzazione degli obiettivi così definiti, il governo francese è pronto ad iniziare dei negoziati sulle basi seguenti.

Il compito affidato alla comune Alta Autorità sarà di assicurare entro i termini più brevi: l'ammodernamento della produzione e il miglioramento della sua qualità: la fornitura, a condizioni uguali, del carbone e dell'acciaio sul mercato francese e sul mercato tedesco nonché su quelli dei paesi aderenti: lo sviluppo dell'esportazione comune verso gli altri paesi; l'uguagliamento verso l'alto delle condizioni di vita della manodopera di queste industrie.

Per conseguire tali obiettivi, partendo dalle condizioni molto dissimili in cui attualmente si trovano le produzioni dei paesi aderenti, occorrerà mettere in vigore, a titolo transitorio, alcune disposizioni che comportano l'applicazione di un piano di produzione e di investimento, l'istituzione di meccanismi di perequazione dei prezzi e la creazione di un fondo di riconversione che faciliti la razionalizzazione della produzione. La circolazione del carbone e dell'acciaio tra i paesi aderenti sarà immediatamente esentata da qualsiasi dazio doganale e non potrà essere colpita da tariffe di trasporto differenziali. Ne risulteranno gradualmente le condizioni che assicureranno automaticamente la ripartizione più razionale della produzione al più alto livello di produttività.

Contrariamente ad un cartello internazionale, che tende alla ripartizione e allo sfruttamento dei mercati nazionali mediante pratiche restrittive e il mantenimento di profitti elevati, l'organizzazione progettata assicurerà la fusione dei mercati e l'espansione della produzione.

I principi e gli impegni essenziali sopra definiti saranno oggetto di un trattato firmato tra gli stati e sottoposto alla ratifica dei parlamenti. I negoziati indispensabili per precisare le misure d'applicazione si svolgeranno con l'assistenza di un arbitro designato di comune accordo: costui sarà incaricato di verificare che gli accordi siano conformi ai principi e, in caso di contrasto irriducibile, fisserà la soluzione che sarà adottata.

L'Alta Autorità comune, incaricata del funzionamento dell'intero regime, sarà composta di personalità indipendenti designate su base paritaria dai governi; un presidente sarà scelto di comune accordo dai governi; le sue decisioni saranno esecutive in Francia, Germania e negli altri paesi aderenti. Disposizioni appropriate assicureranno i necessari mezzi di ricorso contro le decisioni dell'Alta Autorità.

*Un rappresentante delle Nazioni Unite presso detta autorità sarà incaricato di preparare due volte l'anno una relazione pubblica per l'ONU, nella quale renderà conto del funzionamento del nuovo organismo, in particolare per quanto riguarda **la salvaguardia dei suoi fini pacifici.***

L'istituzione dell'Alta Autorità non pregiudica in nulla il regime di proprietà delle imprese. Nell'esercizio del suo compito, l'Alta Autorità comune terrà conto dei poteri conferiti all'autorità internazionale della Ruhr e degli obblighi di qualsiasi natura imposti alla Germania, finché tali obblighi sussisteranno".

Nella dichiarazione di Schuman si indica un metodo, un percorso, una strada per la realizzazione dell'Unione. Nella dichiarazione ci sono i 2 pilastri della costruzione:

- **Obiettivo** → la PACE
- **Metodo** → realizzazioni concrete che creino anzitutto una solidarietà di fatto

Ma perché proprio carbone e acciaio?

Per **2 ragioni**:

- Per sottrarli all'industria bellica che da sempre trovava un propulsore in queste materie
- Perché ne era ricca la **RUHR** al confine tra Germania e Francia, zona sempre contesa tra le due forze acerrime nemiche che sarebbero state così costrette a collaborare e predisporre un terreno comune di condivisione con gli altri Stati

Il fine economico finisce così per integrare il fine politico, che resta l'obiettivo di lungo termine perseguito.

Tuttavia, in principio esistevano **2 visioni alternative**:

- **PROGETTO FEDERALISTA** → nato in Italia da **Altiero Spinelli**, Manifesto di Ventotene; si fondava sull'idea della nascita di una federazione di Stati dotata quindi di sovranità.
- **PROGETTO FUNZIONALISTA**, su ispirazione di **R. Schuman e Jean Monnet**;

→ si fondava su obiettivi lunghi per piccoli passi, passando per varie tappe economiche; la costruzione sarebbe stata progressiva.

Ha finito per prevalere quest'ultimo progetto e infatti nei preamboli dei testi fondativi delle comunità economiche europee si legge: "Gli Stati d'Europa determinati a realizzare una **EVER CLOSER UNION**" ossia un'unione sempre più stretta (closer), un cammino senza fine destinato ad avvicinare sempre (ever) più gli Stati d'Europa

Le principali caratteristiche del progetto funzionalista sono:

- **Obiettivo di garantire la pace** → comune a entrambi i progetti
- **Metodo**: una costruzione progressiva – an ever closer union
- **Il rapporto franco-tedesco e l'apertura ad altri Paesi**
- La condivisione degli interessi: '**un progetto politico attraverso strumenti economici**' (J.H.H. Weiler)
- **Il carattere sovranazionale**: dimensione giuridica forte e dimensione politica debole

SOVRANAZIONALITÀ DELL'EUROPA

Unione Europea viene subito definita come qualcosa di diverso dalle altre organizzazioni internazionali → UE si distingue dalle altre organizzazioni internazionali per il suo **carattere SOVRANAZIONALE**

SOVRANAZIONALE dal punto di vista giuridico indica un sistema fortemente integrato:

- il diritto dell'UE gode del **primato nei diritti interni**;
- esistono atti che **non hanno bisogno di essere trasformati ma si pregiano di APPLICABILITÀ DIRETTA** → regolamento **UE** si applica in Italia e prevale sulle leggi e può derogare a norme costituzionali (ma non ai principi supremi) senza bisogno di alcuna norma di recepimento interno.

La debolezza della dimensione di integrazione politica ci allontana però dal raggiungimento dell'assetto federale; le istituzioni politiche funzionano, ancora in grande misura, sulla base di **unanimità e maggioranze qualificate molto alte**.

A fare da contraltare c'è però una **DIMENSIONE GIURIDICA FORTE**, paragonabile a quella di uno Stato federale; ciononostante la produzione giuridica richiede comunque un ampio lavoro di consenso politico.

L'impostazione dualistica viene così superata e, per quel che concerne il **DIRITTO DELL'UE**, le regole che presidiano la dimensione dualistica dello Stato nominalmente continuano a esistere ma di fatto non sono più quelle che governano i rapporti tra diritto dell'UE e diritto interno.

TRATTATO DI PARIGI (1951)

Con il **Trattato di Parigi (1951)**, vengono istituiti:

- **la CECA** (Comunità europea del carbone dell'acciaio)
- **Organi europei:**
 - **Alta Autorità** → che diventerà la **COMMISSIONE EUROPEA**
 - Organo indipendente
 - Potere di adottare atti vincolanti
 - Il **Consiglio dei ministri** → che diventerà il **CONSIGLIO EUROPEO**
 - Rappresenta gli Stati Membri
 - Funzioni consultive e pareri vincolanti
 - **Assemblea Comune** → che diventerà **PARLAMENTO EUROPEO**
 - Comprende rappresentanti dei Parlamenti nazionali
 - Funzioni consultive
 - **CORTE DI GIUSTIZIA**, un'istituzione dotata del potere di sanzionare gli Stati che non si adeguano al diritto UE.

Subito dopo la nascita della CECA (che prevedeva una durata fissa di 50 anni per cui oggi non esiste più) si lavora per bruciare le tappe e fare due trattati di grande valore politico:

- **Trattato che istituisce la Comunità europea di difesa** → firmato a Parigi 1952, ma mai entrato in vigore poiché la Francia, nonostante le pressioni per averlo, in seguito non l'ha ratificato e l'Italia a seguire
- **Progetto di Statuto della Comunità politica europea**: mai firmato → non è arrivato neanche alla firma degli Stati membri

Questi fallimenti segneranno la storia dell'Europa: tutt'ora la **cooperazione in materia di politica estera e di difesa comune e di unione politica sono i fronti deboli dell'UE**; fermo restando che l'obiettivo dell'unione politica resta ancora da perseguire.

TRATTATI DI ROMA (1957)

I **Trattati di Roma**: costituiscono:

- **Comunità Economica Europea (CEE)**
- **Comunità europea dell'energia atomica (Euratom)**

Con i Trattati di Roma si estende l'esperienza della CECA ad altri settori: **mercato comune ed energia atomica**

Trattato CEE 1957, art. 2 e 3.

Art. 2:

"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.

Art. 3:

“Ai fini enunciati all'articolo precedente, l'azione della Comunità importa, alle condizioni e secondo il ritmo previsto dal presente Trattato:

- a) l'abolizione fra gli Stati membri dei dazi doganali e delle restrizioni quantitative all'entrata e all'uscita delle merci, come pure di tutte le altre misure di effetto equivalente,*
- b) l'istituzione di una tariffa doganale comune e di una politica commerciale comune nei confronti degli Stati terzi,*
- c) l'eliminazione fra gli Stati membri degli ostacoli alla libera circolazione delle **persone, dei servizi e dei capitali** [...]*”

Si procede tramite questi passi alla creazione di uno spazio che garantisce la libera circolazione di:

- **MERCI**
- **PERSONE**
- **SERVIZI**
- **CAPITALI**

È questo il **primo nucleo di mercato comune** .

Nel **1963** si assiste ad un' **ACCELERAZIONE FORTISSIMA** di integrazione giuridica per superare la logica del dualismo.

Fondamentale a tal proposito, la **prima sentenza della Corte Giustizia (1963)** che esprime **idea di sovranazionalità**:

Corte di giustizia - Sentenza Van Gend & Loos (1963): *«la Comunità Economica Europea costituisce un ordinamento giuridico di nuovo genere nel campo del diritto internazionale, (ecco l'idea di sovranazionalità → CEE nasce dal diritto internazionale ma è un ordinamento giuridico di nuovo genere) 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».*

Van Gend & Loos era un'impresa di autotrasporti che lamentava ostacoli alla sua attività da parte di alcuni Stati membri, poiché erano stati mantenuti dazi in violazione dei trattati che ne imponevano il divieto e si rivolge essa stessa alla CORTE DI GIUSTIZIA per far valere il vincolo derivante dalle norme comunitarie.

Dunque, nella comunità europea i destinatari delle norme giuridiche sono:

- gli Stati
- gli stessi cittadini degli Stati → sono anche titolari del potere di appellarsi direttamente alla **Corte di Giustizia**.

FALLIMENTI

Ma ci sono anche dei fallimenti nel mezzo:

- **“Crisi della sedia vuota”** → per realizzare il mercato unico europeo erano state pensate 3 fasi e la terza fase prevedeva il passaggio del voto da unanimità a maggioranza qualificata in Consiglio → significava che la volontà di una maggioranza di Stati membri avrebbe vincolato comunque lo Stato contrario: si sarebbe trattato di un importante passo avanti nell'integrazione politica; ma la Francia non volle procedere al passaggio a questa terza fase (temendo di essere pregiudicata nella sua attività economica) e per ostacolare il passaggio

minacciò di non andare più al CONSIGLIO dei MINISTRI (la sedia vuota sarebbe stata quella della Francia)

- Per trovare soluzione al ricatto francese nel **1966 si sigla il compromesso di Lussemburgo** → si proroga **per un tempo indefinito la regola dell'unanimità**.

AMPLIAMENTO

- Primato ed effetto diretto del diritto comunitario (1962-1964) → **sentenza Costa-Enel** in cui si dichiara la **supremazia del diritto europeo sul diritto nazionale**
- Fusione degli organi delle 3 Comunità (**Trattato Bruxelles 1965**)
- **Nasce il Consiglio Europeo (è UN ORGANO POLITICO)**, ossia una riunione dei Capi di Stato e di Governo nonché l'organo in cui si impartiscono le linee politiche generali agli Stati membri (istituzionalizzato a partire dal vertice di Parigi, **1974**)
- **1979: Elezione diretta a suffragio universale del Parlamento** europeo mentre prima era formato dai rappresentanti dei PARLAMENTI NAZIONALI.

ATTO UNICO EUROPEO 1986

- Formalizza il Consiglio Europeo
- **Reintroduce la maggioranza qualificata in Consiglio (che si era bloccata nel 1966, con il compromesso di Lussemburgo) solo per alcune materie**
- Rafforza il ruolo del **Parlamento Europeo**
- Istituisce una **giurisdizione di primo grado accanto al Tribunale di giustizia**
- Estende le competenze della Comunità Europea a materie non economiche
- **Fissa al 31.12.1992 il completamento del mercato interno** → armonizzazione e introduzione del principio del **MUTUAL TRUST** (riconoscimento reciproco delle legislazioni).

TRATTATO DI MAASTRICHT (1992)

Con il Trattato di Maastricht (o TUE, Trattato sull'Unione Europea) si passa da Comunità a Unione, un'Unione che non è più solo economica ma estende la sua competenza anche ad altre materie. L'Unione Europea dopo Maastricht è stata spesso definita come un "tempio greco che poggia su 3 pilastri".

Nasce infatti a Maastricht l'idea di Unione Europea sorretta da **3 pilastri**:

- **CE, CECA, EURATOM** → seguono METODO COMUNITARIO: qui funziona sovranazionalità per cui ci sono decisioni che non richiedono il consenso di tutti (unanimità) ma solo maggioranze qualificate.
- METODO INTERGOVERNATIVO: funziona secondo le regole del diritto internazionale generale (più blanda forma di integrazione giuridica) per cui ogni deliberazione richiede **unanimità delle posizioni degli Stati**. È il metodo adottato dagli altri 2 pilastri:
 - **PESC** → cooperazione in materia di politica estera e sicurezza comune
 - **GAI** → cooperazione in materia di giustizia e affari interni (es: politica migratoria)

In particolare, introduce:

- **cittadinanza europea** → per cui i cittadini di uno Stato membro hanno certi diritti in altri stati membri
- **basi solide in termini di politica monetaria e politica estera** il cui controllo, per importanti leve, viene trasferito all'Unione
- **Principio di sussidiarietà** (vedi infra)

TRATTATO DI AMSTERDAM (1997)

- Stabilisce che “ *L'Unione si fonda sui principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, e dello stato di diritto, principi che sono comuni agli Stati membri*” (ossia i **futuri valori che saranno consacrati nell'art. 2 del TRATTATO DELL'UNIONE EUROPEA**) e prevede sanzioni in caso di violazione “grave e persistente” da parte di uno Stato Membro di tali principi.
- “**Comunitarizzazione**” del III Pilastro, ossia la GAI (in materia di visti, asilo, immigrazione, cooperazione giudiziaria civile) in cui rimane la “Cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale” e per la politica estera permane il metodo intergovernativo
- “**Cooperazioni rafforzate**” fra gruppi di Stati Membri, autorizzate dal Consiglio, in un determinato settore/materia, utilizzando le istituzioni, procedure e meccanismi previsti dai Trattati per la realizzazione degli scopi comunitari (cd. **Europa a più velocità**, per cui alcuni Stati che vogliono andare oltre in certi ambiti devono poter iniziare anche senza che ci siano tutti gli Stati membri)

TRATTATO DI NIZZA (2001)

- Il Trattato di Nizza (**firmato il 26 febbraio 2001**) apporta **modifiche minori ai meccanismi istituzionali**:

- **composizione Commissione**
- **estensione del voto a maggioranza qualificata**
- Sistemi di **codecisione**

- Il Trattato di Nizza risulta inoltre assai lungimirante in termini di **integrazione politica**.

Al giorno d'oggi, infatti, compiuta l'integrazione economica tra gli Stati membri (culminata nella realizzazione di un mercato unico e di una moneta unica) si è dovuto affrontare il problema di promuovere un'integrazione politica tra gli Stati europei. Gli aspetti rilevanti in questo senso sono stati due:

a) in primo luogo, il **deficit democratico**, espressione che allude al fatto che i poteri normativi sono esercitati da organi comunitari che non sono tutti eletti dai cittadini, e l'assenza di una **sfera pubblica europea** in quanto le politiche sembrano essere affidate a una burocrazia europea e a tecnici invece di essere discusse pubblicamente.

b) in secondo luogo, si pone la questione se **l'Europa debba avere un ruolo politico unitario rilevante a livello internazionale**.

A questi problemi si sono aggiunti quelli scaturiti dall'**allargamento dell'Unione**. L'ordinamento comunitario, istituito sulla base di 6 Paesi tendenzialmente omogenei sul piano politico, sociale ed economico, rischia di provocare la paralisi istituzionale dato il suo complicato metodo decisionale, in particolare ora che è stato esteso fino all'Europa dell'est.

Ebbene, in termini di integrazione politica, il Trattato di Nizza segna sicuramente una tappa importante ma non è la sola; proseguendo sulla stessa linea, in occasione del **Consiglio europeo di Laeken**, 14-15 dicembre 2001, ci si indirizza verso una ancora più profonda integrazione politica con la convocazione di una Convenzione (la cd. **Convenzione di Laeken**) alla quale furono affidati 2 compiti principali:

- **Semplificare i Trattati europei**
- Redigere un **progetto di “Trattato base”** che costituisse una **Costituzione e realizzare la Carta dei diritti**; il “Trattato base” avrebbe rappresentato il punto di partenza della Conferenza Intergovernativa cui sarebbero spettate le decisioni definitive.

Ma il percorso non fu facile:

- **29 ottobre 2004: firmato a Roma (in continuità con i Trattati di Roma del 57)** il trattato che adotta una Costituzione per l'Europa e l'Italia è la prima a siglarlo.
- **29 maggio e 1° giugno 2005: referendum francese e olandese si esprimono in senso contrario e bocciano la proposta.**
- **16-17 giugno, il Consiglio Europeo di Bruxelles decide una "pausa di riflessione"**

Tuttavia, il progetto non resta privo di significato: ci ha consegnato la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (o Carta di Nizza), anche se non con valore vincolante.

Uno dei protagonisti in Italia di questa stagione della costituzionalizzazione dell'Unione è stato **Giuliano Amato**, allora vicepresidente di questa Convenzione.

TRATTATO DI LISBONA

Il trattato risale al 2007 ma entrerà in vigore solo nel 2009; **con Lisbona vengono modificati:**

- **il TUE, Trattato sull'Unione europea**, firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992
- **il TCE, Trattato sulla Comunità europea → nasce il TFUE, Trattato sul funzionamento dell'Unione europea**

Trattato di Lisbona vs "Costituzione europea"

- **CONTINUITÀ**
 - Consiglio europeo vera e propria istituzione con un Presidente stabile
 - Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza
 - Composizione Parlamento europeo e Commissione (riduzione)
 - Procedura legislativa ordinaria (ex co-decisione)
 - Superamento dei 3 Pilastri (rimane la PESC)
- **DISCONTINUITÀ**
 - Non un nuovo Trattato, ma una modifica dei 2 Trattati preesistenti
 - TUE (completamente riscritto) mentre TCE diventa TFUE
 - Scomparsa della simbologia e terminologia costituzionale
 - Meccanismi di garanzia a favore degli Stati
 - possibilità di ritardare o bloccare decisioni europee
 - sottrarsi a obbligatorietà alcune parti dei Trattati
 - strumenti per limitare espansione delle competenze UE

Con il trattato di Lisbona la **CE e due pilastri sono stati assorbiti nell'UE** per cui la politica estera e la cooperazione giudiziaria fanno parte delle "politiche" dell'UE.

La PESC sopravvive ma con un regime particolare: le decisioni continueranno a essere prese all'unanimità, non verranno emanati atti legislativi e il controllo della Corte di giustizia rimarrà estremamente limitato.

Si recupera buona parte delle idee e dei contenuti di quella che avrebbe dovuto essere la Costituzione Europea ma **scompare la terminologia e la simbologia costituzionale.**

CARTA DI NIZZA (La Carta dei diritti fondamentali dell'UE)

È rimasta non vincolante dalla stagione della costituzionalizzazione per alcuni anni e poi **menzionata nel Trattato di Lisbona** che le conferisce **piena efficacia giuridica**.

Art. 6 TUE come modificato dal Trattato di Lisbona:

*«L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, **che ha lo stesso valore giuridico dei trattati**».*

- Proposta durante la Presidenza tedesca del primo semestre 1999, redatta da una Convenzione composta di membri delle istituzioni UE e dei governi e parlamenti nazionali (dicembre 1999-luglio 2000)
- “solennemente proclamata” al Consiglio europeo di Nizza il 7 dicembre 2000, “per rendere più visibili ed espliciti ai cittadini europei i diritti di cui già godono a livello europeo” (R. Prodi)
- Il suo status giuridico rimane a lungo incerto; Il Trattato costituzionale la incorporava nella sua II Parte.

ALLARGAMENTO

Per l'ingresso devono essere soddisfatte:

- **Condizioni istituzionali** (i cd. **CRITERI DI COPENAGHEN**, elaborati nel 1993) → ricomprendono i valori trasfusi nell'art. 2 TUE e il principio della “**RULE of LAW**” ossia l'indipendenza dei giudici e il rispetto dei diritti fondamentali.
- **Condizioni economiche**

Nell'ordine, hanno aderito all'UE:

- 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
- Brexit: gennaio 2020, in applicazione art. 50 TUE (Lisbona)

I VALORI DELL'UNIONE EUROPEA

(art. 2 TUE)

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

ISTITUZIONI UE

Le istituzioni UE sono state create al fine di perseguire obiettivi comuni, interessi condivisi agendo però in modo indipendente rispetto ai singoli Stati e trascendendo gli interessi particolari di parte.

L'ALTA AUTORITÀ è la prima istituzione ad essere creata e segna una **forte discontinuità** con le altre organizzazioni internazionali in quanto persegue un **interesse comune, generale, sovranazionale** che supera l'interesse particolare dei singoli Stati.

METODO COMUNITARIO

Nel **metodo comunitario** i singoli Stati esprimono una propria personalità ma non agiscono come portavoce dei loro interessi nazionali bensì come custodi di un interesse comune;

I componenti di un'istituzione che adotta il metodo sovranazionale o comunitario sono:

- **ELETTI**
- **Hanno DURATA FISSA**

METODO INTERGOVERNATIVO

Per contro il **metodo intergovernativo** si configura più come una trattativa tra Stati, in cui ciascuno Stato porta avanti il suo punto di vista e il suo peso dipenderà dalla posizione di quello Stato all'interno del consesso.

Se l'istituzione segue metodo intergovernativo al cambiare del governo nel singolo Stato cambia la composizione dell'istituzione internazionale

PRINCIPALI ISTITUZIONI DELL'UNIONE EUROPEA

Art. 13 TUE enumera le istituzioni europee:

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

Le istituzioni dell'Unione sono:

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

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

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

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

Distinguiamo ulteriormente tra ISTITUZIONI POLITICHE, DI CONTROLLO E CON FUNZIONI CONSULTIVE

ISTITUZIONI POLITICHE:

- Parlamento europeo, con sede a Strasburgo
- Consiglio europeo
- Consiglio
- Commissione europea, con sede a Bruxelles

Consiglio europeo e Consiglio si riuniscono a Bruxelles ma 2 volte l'anno anche a Lussemburgo.

ISTITUZIONI DI CONTROLLO

- Corte di Giustizia dell'UE, con sede a Lussemburgo
- Corte dei conti, con sede a Lussemburgo
- Banca centrale europea, con sede a Francoforte sul Meno

+ Organi con **funzioni consultive/preparatorie**:

• **Comitato economico e sociale** → è un organo consultivo di Consiglio, Commissione e PE; è composto da rappresentanti delle diverse categorie economiche e sociali ed esprime i suoi pareri obbligatoriamente:

- Nei **casi previsti dal trattato**
- Su **richiesta delle istituzioni comunitarie**

Può esprimerli anche su **propria iniziativa**.

• **Comitato delle Regioni** → organo consultivo delle istituzioni europee; è composto dai rappresentanti delle collettività regionali e locali, delle quali esprime le istanze a livello comunitario. Anche esso viene consultato obbligatoriamente negli stessi casi previsti per il Comitato economico e sociale

Ci sono poi tante Agenzie e altre amministrazioni.

Articolo 13

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

Le istituzioni dell'Unione sono:

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

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

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

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

PARLAMENTO EUROPEO

Funzioni

Art. 14, par. 1 TUE:

«Il Parlamento europeo esercita, **congiuntamente al Consiglio**, la funzione legislativa e la funzione di bilancio. Esercita **funzioni di controllo politico e consultive alle condizioni stabilite dai trattati**. **Elegge il presidente della Commissione.**»

I principali poteri del Parlamento sono:

- **Funzione legislativa e di bilancio**, congiuntamente al Consiglio.
Le procedure più diffuse per l'esercizio della funzione legislativa sono di **CO-DECISIONE** → è **richiesto accordo di Parlamento e Consiglio per produrre un atto normativo dell'UE**.
In caso di disaccordo si convoca un apposito **Comitato di conciliazione** chiamato a trovare un accordo tra i 2.
- Funzione di **iniziativa legislativa indiretta** esercitata tramite la Commissione
- **Risponde alle petizioni dei cittadini** e nomina un **mediatore** chiamato a indagare sui casi di cattiva amministrazione delle istituzioni comunitarie denunciate dagli stessi cittadini
- **Funzioni di controllo politico e consultive alle condizioni stabilite dai trattati** nei confronti della Commissione:
 - Può istituire **Commissioni temporanee d'inchiesta**
 - Può presentare **interrogazioni**
 - **Elegge il presidente della Commissione** → Parlamento non elegge tutti i membri della Commissione ma solo il Presidente che poi forma la sua squadra
 - Può presentare **mozione di censura contro la Commissione**

Mozione di censura vs la 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**»

Parlamento può far cadere l'**intera commissione** → non il singolo commissario né il presidente;

Come si evince, per far cadere la Commissione sono richieste 2 maggioranze:

- **Maggioranza dei $\frac{2}{3}$ dei voti espressi**
- **Maggioranza dei membri che compongono il Parlamento europeo**

Composizione

Art. 14, parr. 2-3 TUE:

«(2) Il Parlamento europeo è composto **di rappresentanti dei cittadini dell'Unione**. Il loro numero non può essere superiore a **settecentocinquanta, più il presidente**. La rappresentanza dei cittadini è garantita in modo **degressivamente proporzionale**, con una **soglia minima di sei membri per Stato membro**. A nessuno Stato membro sono assegnati **più di novantasei seggi**. [...]

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

Il Parlamento europeo è una delle istituzioni che esiste fin dall'inizio della CEE ed anche nella CECA c'era un'assemblea parlamentare con la differenza che all'inizio era un'istituzione formata dai

delegati nazionali; dal **1979** invece il Parlamento Europeo è composto da **rappresentanti di cittadini dell'Unione**.

Il Parlamento Europeo viene eletto con un **sistema elettorale proporzionale** che può variare da Stato a Stato; i membri durano in carica **5 anni**.

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).

DEGRESSIVAMENTE PROPORZIONALE → gli Stati più piccoli hanno meno rappresentanti di quelli più grandi: Cipro, Malta, Estonia e Lussemburgo ne hanno solo 6 mentre gli Stati più grandi non possono superare il numero di 96.

La ratio è l'enorme differenza tra le grandezze dei singoli Stati membri → se si distribuisse il numero di seggi in modo proporzionale alla popolazione i seggi sarebbero migliaia;

invece si tiene conto della dimensione del Paese ma con dei **correttivi**: si fa in modo che i paesi più piccoli siano **leggermente sovrarappresentati** e i paesi più grandi **leggermente sottorappresentati** per evitare una **forbice, un divario eccessivamente ampio**.

Il Parlamento non entra a pieno in nessuno tra i 2 metodi: intergovernativo e comunitario; esso rappresenta piuttosto il popolo europeo e nel Parlamento ciascuno Stato ha un peso ma non è decisivo nelle decisioni politiche.

CONSIGLI

A livello europeo esistono **3 organi che si chiamano Consiglio**:

- **Consiglio d'Europa** → si tratta di un'organizzazione internazionale tradizionale nata dai Trattati di Roma quindi prima della nascita dell'UE. Comprende 46 Stati, tra cui ci sono Paesi dell'Est ma anche il Regno Unito, che è uscito da UE. Comprende più Stati dell'UE ed è dotato di poteri molto diversi.

All'Unione Europea appartengono in senso stretto:

- **Consiglio**
- **Consiglio Europeo**

CONSIGLIO

Il Consiglio costituisce espressione massima dell'**anima intergovernativa** dell'UE che coesiste con quella comunitaria/sovrannazionale.

Sarebbe giusto dire allora che:

- Parlamento esprime **EUROPA DEI POPOLI**
- Consiglio esprime **EUROPA DEI GOVERNI**

Funzioni

Art. 16(1) TUE:

«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.»

Ha 2 principali funzioni:

- **Funzione legislativa e di bilancio**, congiuntamente a Parlamento Europeo
- **Coordina politiche generali** degli Stati membri

Art. 16 (2) TUE:

«Il Consiglio è composto da un **rappresentante di ciascuno Stato membro a livello ministeriale**, abilitato a impegnare il governo dello Stato membro che rappresenta e ad esercitare il diritto di voto» → si tratta cioè di **UN ORGANO DI STATI**

Composizione E Coreper

Art. 16 (6) TUE:

«Il Consiglio si riunisce in **varie formazioni** (tra cui Affari generali e Affari esteri)» → **NON È UN ORGANO PERMANENTE.**

Il Consiglio «Affari generali» (Consiglio Affari generali da orientamento politico) assicura la coerenza dei lavori delle varie formazioni del Consiglio. Esso prepara le riunioni del Consiglio europeo e ne assicura il seguito in collegamento con il presidente del Consiglio europeo e la Commissione.

Il Consiglio «Affari esteri» elabora l'azione esterna dell'Unione secondo le linee strategiche definite dal Consiglio Europeo e assicura la coerenza dell'azione dell'Unione (è presieduto dall'Alto Rappresentante, senza alcuna rotazione)

4 volte l'anno, (anche di più, considerando le riunioni informali) i vari ministri degli Stati membri, competenti per le diverse materie si riuniscono e compongono il Consiglio ma a **formazioni variabili** (per cui, ad esempio, se ci si deve occupare di immigrazioni si riuniranno i ministri degli affari interni; se ci si deve occupare di giustizia, si riuniscono i ministri della giustizia).

NON HA COMPOSIZIONE

- **UNICA** → a seconda delle varie materie si riuniscono i ministri che a livello nazionale hanno quella competenza.
- **PERMANENTE** → se cambia governo, cambia il componente nazionale ossia il ministro competente per materia.

È presieduto a turno da ciascuno dei suoi componenti, per un periodo di 6 mesi.

Le deliberazioni (di regola) sono a maggioranza qualificata:

- **55% degli Stati (=15)**
- **65% popolazione dell'UE** → poiché i piccoli Stati insieme non riescono a costituire un percentuale così alta della popolazione UE è necessario che tra i consensi ci sia almeno uno dei grandi Paesi

Si cerca di ottenere in questo modo un bilanciamento tra numero dei singoli governi e importanza dei singoli Paesi.

Art. 16 (7) TUE:

«**Un comitato dei rappresentanti permanenti dei governi degli Stati membri** è responsabile della preparazione dei lavori del Consiglio» (**COREPER=rappresentati diplomatici**)

Art. 240 (1) TFUE:

“Un comitato costituito dai rappresentanti permanenti dei governi degli Stati membri è re-responsabile della preparazione dei lavori del Consiglio e dell’esecuzione dei compiti che quest’ultimo gli assegna. Il comitato può adottare decisioni di procedura nei casi previsti dal regolamento interno del Consiglio.”

COREPER (comitato dei rappresentanti permanenti presso l’Unione Europea) = infrastruttura che si preoccupa di dare coerenza e preparare bene le attività del Consiglio; si compone di ambasciatori che partecipano a tutte le preparazioni di tutte le formazioni del Consiglio ed in molti casi i ministri esprimono le posizioni che gli vengono suggerite proprio dai membri del COREPER.

Il loro principale canale di comunicazione con il governo nazionale è il **Ministro degli affari esteri**.

Il Coreper, ex art. 240 TFUE, esercita dunque le seguenti funzioni:

- **Prepara i lavori del Consiglio**
- **Sottopone all’esame del Consiglio gli atti da deliberare**
- **Esegue i compiti che gli affida il Consiglio**

Dura in carica 5 anni e per questo conferisce stabilità e infatti se nessun ministro può partecipare al Consiglio, vi prendono parte allora i membri del Coreper.

CONSIGLIO EUROPEO

Il CONSIGLIO EUROPEO rappresenta l’**istituzione/vertice più politico**.

Funzioni

Art. 15 (2) TUE:

“(1) 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.** → esso è il **SUPREMO ORGANO DI INDIRIZZO**

Dunque il Consiglio Europeo decide le **linee politiche** mentre la futura produzione normativa è affidata a Parlamento e Consiglio.

Composizione

“(2) 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” → il Consiglio europeo è un **ORGANO DI STATI**.

“(3) Il Consiglio europeo si riunisce **due volte a semestre** su convocazione del presidente. [...]”

(4) Il Consiglio europeo si pronuncia **per consenso**, salvo nei casi in cui i trattati dispongano diversamente.

(5) Il Consiglio europeo **elegge il presidente a maggioranza qualificata per un mandato di due anni e mezzo, rinnovabile una volta**. In caso di impedimento o colpa grave, il Consiglio europeo può porre fine al mandato secondo la medesima procedura.

(6) [...] **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. Il presidente del Consiglio europeo non può esercitare un mandato nazionale" (mentre gli altri componenti sono proprio i presidenti di governi o i capi di stato nazionali).**

Il presidente del Consiglio Europeo:

- convoca il Consiglio europeo **due volte a semestre**
- viene eletto **a maggioranza qualificata dallo stesso Consiglio Europeo** e al suo mandato può essere posta fine dal Consiglio Europeo in caso di impedimento o colpa grave
- **rappresenta UE all'esterno**, in materia di politica estera e sicurezza comune, escluse le attribuzioni riconosciute all' Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza
- **non può ricoprire cariche nazionali**
- dura in carica **2 anni e mezzo, rinnovabile una sola volta** → ciò è stato stabilito con il **Trattato di Lisbona** mentre in precedenza era previsto che tale ruolo sarebbe stato ricoperto dal **Primo ministro del Paese che ha la presidenza semestrale del Consiglio**.

COMMISSIONE

La Commissione è il cuore pulsante dell'Unione Europea, **centro dei processi decisionali**.

È l'organo più stabile ed è impermeabile ai cambiamenti nazionali ed in cui l'interesse dell'Unione si esprime in dialettica con gli interessi dei singoli Paesi.

Funzioni

Art. 17 TUE:

«(1) La Commissione **promuove l'interesse generale (!!!!INTERESSE GENERALE non è mai LA SOMMA DEI SINGOLI INTERESSI NAZIONALI!!!!) dell'Unione e adotta le iniziative appropriate a tal fine. Vigila sull'applicazione dei trattati e delle misure adottate dalle istituzioni in virtù dei trattati. Vigila sull'applicazione del diritto dell'Unione sotto il controllo della Corte di giustizia dell'Unione europea.** [...]

(2) Un atto legislativo dell'Unione può essere adottato solo su proposta della Commissione, salvo che i trattati non dispongano diversamente. [...] → La Commissione detiene il **MONOPOLIO DELL'INIZIATIVA LEGISLATIVA**.

La Commissione è:

- **MOTORE DELL'INTEGRAZIONE** (soprattutto per il potere di iniziativa legislativa)
- **RAPPRESENTANTE DELL'INTERESSE GENERALE DELL'UNIONE**
- **GUARDIANO DEI TRATTATI**

Da questo quadro emerge che i principali poteri della COMMISSIONE EUROPEA sono:

- **Potere di iniziativa legislativa per gli atti che il Consiglio adotta** → a livello dell'Unione Europea solo la Commissione può presentare iniziativa legislativa e se gli Stati membri vogliono discostarsi da questa iniziativa devono farlo all'**unanimità**.

Il testo presentato dalla Commissione è quello che viene discusso sia in Consiglio che in Parlamento e le modifiche ai testi proposti dalla Commissione sono concertate e condivise in sedi di negoziazioni che coinvolgono Commissione, Parlamento e servizio giuridico del Consiglio (cd. TRILOGHI), sicché la Commissione ha sempre il controllo del testo.

- **Potere di controllo verso gli altri Stati riguardo all'adempimento degli obblighi comunitari.**
- **Potere di avviare le procedure di infrazione davanti alla Corte di Giustizia**

PROCEDURA DI INFRAZIONE

(artt. 258 e 259 TFUE)

Si articola in 2 possibili fasi: **pre contenziosa e contenziosa.**

FASE PRE CONTENZIOSA (non si giunge davanti alla Corte di Giustizia ma si procede ad una risoluzione, se possibile, negoziale) → si caratterizza per un dialogo tra **Commissione e amministrazioni competenti** veicolate dal Dipartimento delle Politiche dell'Unione Europea presso la **presidenza del Consiglio dei Ministri**.

- 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.**
- La Commissione invia una **lettera di costituzione in mora** con cui richiede ulteriori informazioni al Paese in questione.
- La Commissione chiede al Paese interessato di comunicarle le **misure adottate per rimediare alla violazione entro un termine preciso.**
- Se il Paese continua a non conformarsi alla legislazione, la **Commissione può decidere di deferire la questione alla Corte di giustizia.**

PROCEDURA GIURISDIZIONALE → **Commissione** presenta **ricorso per inadempimento** alla **Corte di Giustizia.**

- Se la Corte ritiene che il paese in questione abbia violato il diritto dell'Unione, **le autorità nazionali devono adottare misure per conformarsi alla sentenza della Corte (cd. obblighi di conformazione).**
- Se il paese non si adegua, la **Commissione propone che la Corte imponga sanzioni pecuniarie**

- Può anche esercitare un controllo **"indiretto"** sugli Stati membri, attraverso la segnalazione di soggetti privati, cittadini e imprese in relazione alla mancata attuazione delle norme comunitarie → si crea così un **rapporto trilatero** tra Commissione, amministrazioni nazionali e privati
- **Potere di gestione dei finanziamenti comunitari:** stabilisce ammontare dei Fondi strutturali, cioè dei finanziamenti stanziati dalla Comunità per esigenze di sviluppo economico, occupazionale e formativo degli Stati membri e la loro ripartizione ai singoli Stati → per esempio il **PNRR (piano nazionale ripresa e resilienza)**, prevede che l'Italia acceda ai fondi stanziati da NGEU a patto che raggiunga obiettivi di riforma politica secondo un preciso cronoprogramma e si inserisce in una contrattazione continua con la Commissione.

Si può asserire che la Commissione incarna precisamente il **MOTTO DELL'UNIONE: "UNITÀ NELLE DIVERSITÀ"** → UE non è una fusione, piuttosto in essa si conservano identità e diversità nazionali ma tenendole unite.

Composizione

(3) Il mandato della Commissione è di **cinque anni**. → ogni volta che nasce una nuova legislatura, cioè si elegge un nuovo Parlamento nasce una nuova Commissione.

*I membri della Commissione (uno per Stato membro senza che rappresentino il governo nazionale) sono scelti in base alla loro **competenza generale e al loro impegno europeo e tra personalità che offrono tutte le garanzie di indipendenza**.*

I membri della Commissione sono proposti dai **governi dei singoli Stati** ma si instaura poi una **trattativa tra il Presidente della Commissione eletto dal PE e le proposte dei singoli Stati** → a quel punto il presidente decide tra le varie proposte degli Stati a cui segue approvazione finale di Consiglio e Parlamento.

Presidente della Commissione attribuisce le competenze ai commissari e può chiederne e ottenerne le **dimissioni**.

La Commissione esercita le sue responsabilità in piena indipendenza. Fatto salvo l'articolo 18, paragrafo 2, i membri della Commissione non sollecitano né accettano istruzioni da alcun governo, istituzione, organo o organismo. Essi si astengono da ogni atto incompatibile con le loro funzioni o con l'esecuzione dei loro compiti. → La Commissione è un **ORGANO DI INDIVIDUI**

• Attualmente composta da **27 membri**, tra cui il **Presidente e l'Alto rappresentante**

FORMAZIONE COMMISSIONE EUROPEA

1. «Tenuto conto delle elezioni del Parlamento europeo» **CONSIGLIO EUROPEO** a maggioranza qualificata propone al Parlamento europeo il presidente della Commissione
2. **PARLAMENTO EUROPEO** a maggioranza dei membri che lo compongono elegge il Presidente della Commissione
3. **CONSIGLIO** (Affari generali) di comune accordo con il **PRESIDENTE ELETTO**, adotta l'elenco degli altri commissari, in base alle proposte presentate dagli Stati membri
4. **PARLAMENTO EUROPEO** approva il Presidente, l'Alto Rappresentante e i membri della Commissione
5. **CONSIGLIO EUROPEO** a maggioranza qualificata nomina la Commissione

ALTO RAPPRESENTANTE

Art. 18 TUE

«(1) **Il Consiglio europeo, deliberando a maggioranza qualificata con l'accordo del presidente della Commissione, nomina l'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza.** 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. [...]»

L'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza:

- È nominato dal **Consiglio Europeo, a maggioranza qualificata con l'accordo del presidente della Commissione**
- guida la **politica estera e di sicurezza comune dell'Unione**
- **Presiede il Consiglio "Affari esteri"**
- È **vicepresidente della Commissione** e vigila sulla **coerenza dell'azione dell'UE all'esterno**

CORTE DI GIUSTIZIA

Il sistema giudiziario europeo è composto da vari soggetti:

- **Corte di Giustizia**
- **Il Tribunale**
- **I Tribunali specializzati**

Anche se, un ruolo fondamentale è comunque svolto dai **giudici nazionali** i quali attuano e fanno rispettare il diritto europeo.

Funzioni

Art. 19(1) TUE:

«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 principale funzione della Corte di Giustizia dell'UE è **assicurare il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione del trattato;** essa:

- Giudica sulle **violazioni del diritto comunitario** commesse da Stati membri o da istituzioni europee
- **Giudica sulla legittimità degli atti normativi comunitari**
- **Interpreta il diritto comunitario in via pregiudiziale**

Articolo 267 TFUE:

«La Corte di giustizia dell'Unione europea è competente a pronunciarsi, in via pregiudiziale:

a) **sull'interpretazione dei trattati;**

b) sulla validità e l'interpretazione degli atti compiuti dalle istituzioni, dagli organi o dagli organismi dell'Unione."

Ne deriva che le principali **competenze** della Corte di Giustizia dell'UE sono:

- **Ricorsi per infrazione** → quando uno Stato membro viola il diritto comunitario e non si adegua all'orientamento che gli viene suggerito dalla Commissione allora la Corte di Giustizia dirime il conflitto tra Commissione e Stato membro
- **Ricorsi per annullamento** → ricorsi contro gli atti delle istituzioni comunitarie nel caso in cui una direttiva sia contraria alle norme dei trattati fondativi (superiori ai trattati derivati)
- **Rinvio pregiudiziale**

Giurisdizione statale → qualsiasi giudice di uno Stato membro, qualora lo ritenga necessario per emanare la sua sentenza, può domandare alla **Corte di Giustizia** di pronunciarsi su:

- **INTERPRETAZIONE dei Trattati/degli atti dell'UE**
- **VALIDITÀ degli atti dell'UE**

Il giudice statale, quindi, sospende il giudizio nazionale e manda gli atti alla Corte di Giustizia (dove "rinvio pregiudiziale": ci vuole una pronuncia pregiudiziale della Corte di Giustizia prima di risolvere il caso); pertanto la Corte di Giustizia non risolve il caso ma influenzerà di fatto la decisione del giudice.

Un meccanismo di questo genere mette a diretto contatto giudice nazionale con Corte di Giustizia, favorendo **dialogo giurisdizionale e integrazione giuridica**.

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

- Decidere che una disposizione del Trattato o di un Regolamento deve essere interpretato 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

GIURISDIZIONI DI ULTIMO GRADO:

Consiglio di Stato, Corte di Cassazione, Corte costituzionale non hanno facoltà ma **DEVONO** rinviare alla Corte di Giustizia se sorgono dubbi sulla interpretazione dei trattati o validità di un atto per **garantire a livello di tutta l'UE un'unica interpretazione e applicazione del trattato e del diritto UE in generale**.

La Corte è coadiuvata dal **Tribunale di primo grado**, titolare di competenze specifiche e le cui sentenze possono essere impugnate di fronte alla Corte stessa **per motivi di solo diritto**.

Composizione

Composizione della Corte di Giustizia: **27 giudici e 10 avvocati generali**.

- **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.” (ex art. 253 TFUE)

I giudici designano tra loro, per tre anni, il presidente della Corte di giustizia e il suo mandato è rinnovabile.

Sono rinnovati parzialmente ogni **3 anni**.

Il sistema di nomina di questi giudici è particolare: essi sono proposti dai governi degli Stati membri (come avviene in diversi paesi anglosassoni) nonostante **un principio assoluto della magistratura sia la sua indipendenza dai poteri dello Stato, non terzietà, imparzialità.**

A ciò si aggiunge che diversi sostengono la tesi secondo cui i giudici non dovrebbero essere rinnovabili poiché è chiaro che se un giudice sa di poter ottenere di nuovo la nomina tenderà a compiacere il Governo in carica per assicurarsi di essere nuovamente nominato → il giudice finirebbe così per fare gli interessi della politica nazionale piuttosto che garantire l'indipendenza della giurisdizione comunitaria.

Per stemperare questo sistema, **l'articolo 255 TFUE** prevede un comitato, fatto da esperti, che vaglia le proposte dei governi sia in merito alla competenza dei soggetti proposti che per la loro effettiva indipendenza dall'indirizzo politico del Governo che li propone → si evita che la nomina sia esclusivamente politica

255 TFUE:

È istituito un comitato con l'incarico di fornire un parere sull'adeguatezza dei candidati all'esercizio delle funzioni di giudice e di avvocato generale della Corte di giustizia e del Tribunale, prima che i governi degli Stati membri procedano alle nomine in conformità degli articoli 253 e 254.

Il comitato è composto da sette personalità scelte tra ex membri della Corte di giustizia e del Tribunale, membri dei massimi organi giurisdizionali nazionali e giuristi di notoria competenza, uno dei quali è proposto dal Parlamento europeo. Il Consiglio adotta una decisione che stabilisce le regole di funzionamento di detto comitato e una decisione che ne designa i membri. Esso delibera su iniziativa del presidente della Corte di giustizia.

- **10 Avvocati generali:** hanno il compito di **“presentare pubblicamente, con assoluta imparzialità e in piena indipendenza, conclusioni motivate” su determinate cause.**
Anche loro sono 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.” (ex art. **253 TFUE**)
Sono parzialmente rinnovati ogni **3 anni**.

Gli **AVVOCATI GENERALI** sono figure importantissime che redigono la **conclusione della sentenza della Corte di Giustizia**; si tratta di testi anche molto discorsivi a differenza dei testi della Corte di Giustizia le cui sentenze, su ascendenza francese, sono piuttosto sintetiche e stereotipate (considerato..., visto... etc.etc.).

CORTE DEI CONTI

È l'organo di controllo contabile della Comunità che esamina le entrate e le spese della stessa e degli organi da essa creati

AMBITO DI AZIONE DELL'UNIONE EUROPEA

L'ambito di azione delle istituzioni UE è definito dai Trattati.

L'Unione si regge sul **PRINCIPIO DI ATTRIBUZIONE DI COMPETENZE** in forza del quale le attribuzioni dell'UE sono solo quelle espressamente previste dai Trattati, cioè l'Unione agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite nei Trattati stessi per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti; inoltre non hanno competenze generali ma specifiche e funzionali al raggiungimento degli obiettivi prefissati.

Le competenze non enumerate espressamente restano invece in capo agli Stati membri.

I

Art. 4. 1 TUE: *In conformità dell'articolo 5, qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei trattati appartiene agli Stati membri.*

Art. 5.2. TUE: *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.*

La tassatività delle attribuzioni è temperata in 2 casi:

- quando viene applicato il **principio di autointegrazione**, ricavato dalle cd. **clausole di flessibilità (artt. 115 e 352 TFUE)** → ovvero quando la UE può esercitare i poteri necessari per la realizzazione di scopi del Trattato anche se questo non prevede i poteri di azione richiesti a tal fine; è richiesta però una deliberazione del Consiglio all'unanimità, su proposta della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo, al fine di adottare le disposizioni appropriate
- quando venga applicato il **principio dei poteri impliciti**, adottato dalla Corte di giustizia (che interpreta in modo molto ampio il criterio di attribuzione delle competenze) e quindi di derivazione giurisprudenziale, per il quale l'attribuzione di una competenza comporta anche quella del potere di adottare tutte le misure necessarie per il suo esercizio efficace ed adeguato.

Il principio di attribuzione delle competenze guarda al "se" mentre i principi che seguono guardano al "come" la competenza si esercita;
suddetti principi sono:

• PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ

Evita la tendenza all'accentramento, tipica degli ordinamenti composti.

Art. 5.3. TUE: *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, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione.** I parlamenti nazionali vigilano sul rispetto del principio di sussidiarietà [...].*

Il concetto è molto elastico per cui l'azione comunitaria potrà espandersi o restringersi, in relazione al variare delle circostanze concrete (cd. **Carattere mobile o dinamico del principio di sussidiarietà**). Si dice infatti che il principio di sussidiarietà funziona come un **ascensore**, che può andare verso l'alto o verso il basso a seconda dei contesti.

• PRINCIPIO DI PROPORZIONALITÀ

Art. 5.4. TUE *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 dei trattati.*

→ L'esercizio del potere non deve **mai eccedere i limiti delle competenze attribuite**.

Questo principio nasce nella Germania di Bismarck al tempo di uno Stato liberale minimo che interviene a limitare l'autonomia dei privati solo se strettamente necessario.

Il Trattato UE prevede anche che tutti gli Stati membri coadiuvino le istituzioni europee nello svolgimento dei loro compiti, adempiendo ai loro obblighi, e non interferiscano con l'operato delle istituzioni comunitarie, evitando comportamenti che possono impedire la realizzazione degli scopi comunitari (cd. **PRINCIPIO DI LEALE COOPERAZIONE**).

Le istituzioni dell'Unione applicano il principio di proporzionalità conformemente al protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

COMPETENZE LEGISLATIVE DELL'UE

• Riparto di competenze (art. 2 TFUE)

• Competenze esclusive (art. 3 TFUE):

→ appartengono solo a UE e a cui possono seguire atti esecutivi di mera applicazione degli Stati Membri

1. L'Unione ha competenza esclusiva nei seguenti settori:

- a) unione doganale;*
- b) definizione delle regole di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno;*
- c) politica monetaria per gli Stati membri la cui moneta è l'euro;*
- d) conservazione delle risorse biologiche del mare nel quadro della politica comune della pesca;*
- e) politica commerciale comune.*

L'Unione ha inoltre competenza esclusiva per la conclusione di accordi internazionali allorché tale conclusione è prevista in un atto legislativo dell'Unione o è necessaria per consentirle di esercitare le sue competenze a livello interno o nella misura in cui può incidere su norme comuni o modificarne la portata.

• Competenze concorrenti (art. 4 TFUE):

→ vale la legislazione degli Stati membri fino a quando UE non interviene; se UE legifera la competenza è catturata dalle istituzioni dell'Unione.

Come cita l'art. 4 TFUE: *"L'Unione ha competenza concorrente con quella degli Stati membri quando i trattati le attribuiscono una competenza che non rientra nei settori di cui agli articoli 3 e 6."*

• Competenze di sostegno (art. 6 TFUE):

→ Atti normativi UE supportano azioni intraprese dagli Stati membri.

L'Unione ha competenza per svolgere azioni intese a sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri. I settori di tali azioni, nella loro finalità europea, sono i seguenti:

- a) tutela e miglioramento della salute umana;*
- b) industria;*
- c) cultura;*
- d) turismo;*
- e) istruzione, formazione professionale, gioventù e sport;*
- f) protezione civile;*
- g) cooperazione amministrativa.*

UE: FONTI DEL DIRITTO

SISTEMA DELLE FONTI

Oggi il diritto nazionale è sempre più intrecciato e orientato al diritto europeo, e in senso ampio al diritto internazionale; esempi a tal proposito sono: la tutela della privacy, la tutela del consumatore.

Le fonti del DIRITTO UE si classificano in fonti:

- **PRIMARIE:** nascono dagli STATI MEMBRI e quindi hanno sempre mantenuto una matrice internazionale → **Trattati fondativi (TUE e TFUE) + Carta dei diritti Fondamentali dell'Unione Europea.**
Quest'ultima non è incorporata in senso stretto nei trattati ma l'**art 6 del TUE** fa riferimento alla tutela dei diritti fondamentali con anche un rimando privilegiato alla Carta dei diritti che **grazie al trattato di Lisbona ha lo stesso valore giuridico dei trattati fondativi.**
- **SECONDARIE (o DERIVATE):** vengono prodotte dalle istituzioni dell'UE, poiché fin dalle origini dell'Unione, con la CECA, la Corte di Giustizia ha sancito che l'ordinamento giuridico europeo costituiva un **ordine giuridico autonomo** e infatti le istituzioni dell'Unione sono state dotate fin da subito del potere di emettere atti anche con valore normativo;

Pertanto, le fonti secondarie sono:

- **Regolamenti**
- **Direttive**
- **Decisioni**
- **Raccomandazioni**
- **Pareri**

Fra questi solo **REGOLAMENTI** e **DIRETTIVE** costituiscono **FONTI NORMATIVE.**

Prestare attenzione al fatto che **REGOLAMENTI** UE non sono atti esecutivi e non c'è rapporto di subordinazione alla legge (come invece vale nel nostro ordinamento in forza del principio di legalità).

Inoltre sono pienamente **ATTI NORMATIVI**, per via della loro efficacia giuridica vincolante.

Art. 288 (1) TFUE: «Per esercitare le competenze dell'Unione, le istituzioni adottano **regolamenti, direttive, decisioni, raccomandazioni e pareri**»

FONTI PRIMARIE UE: I TRATTATI

- Sono trattati internazionali, istitutivi di un **ordinamento giuridico nuovo ed autonomo**
- Sono frutto della **volontà congiunta degli Stati membri**
- Non possono essere modificati da parte degli organi comunitari autonomamente
- Possono essere modificati solo con la **procedura dell' art. 48 TUE** a vocazione **intergovernativa**

→ **PROCESSO DI REVISIONE DEI TRATTATI:**

Art. 48 TUE

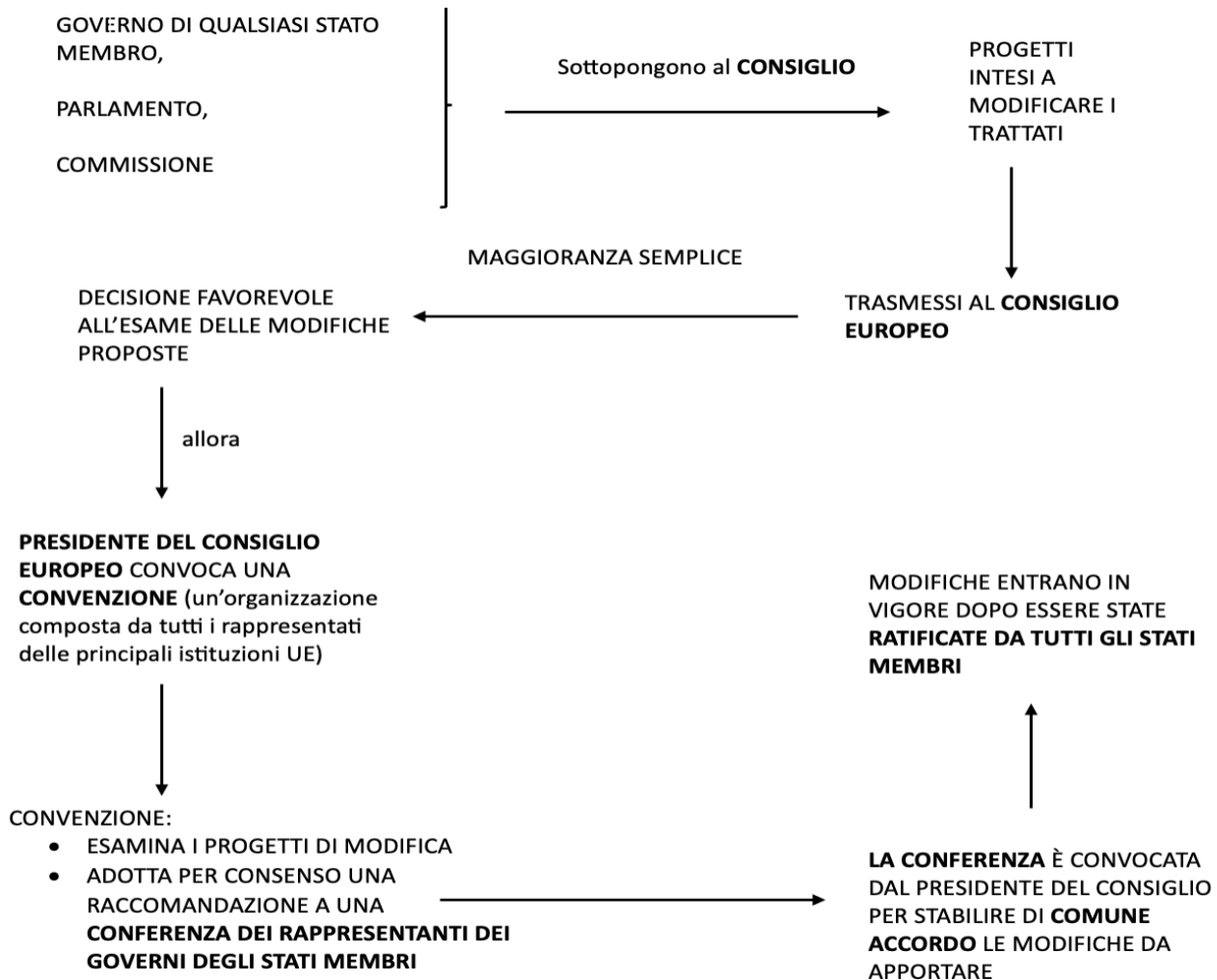
*Il governo di qualsiasi Stato membro, il Parlamento europeo o la Commissione possono sottoporre al **Consiglio** progetti intesi a modificare i trattati. [...] Tali progetti sono trasmessi dal Consiglio al **Consiglio europeo** e notificati ai parlamenti nazionali.*

*Qualora il **Consiglio europeo**, previa consultazione del Parlamento europeo e della Commissione, adotti a **maggioranza semplice** una decisione favorevole all'esame delle modifiche proposte, il presidente del Consiglio europeo convoca una **convenzione** composta da rappresentanti dei*

parlamenti nazionali, dei capi di Stato o di governo degli Stati membri, del Parlamento europeo e della Commissione. ... La convenzione esamina i progetti di modifica e **adotta per consenso** una raccomandazione a una **conferenza dei rappresentanti dei governi degli Stati membri**...

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.

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.



Per modifiche minori non si passa dalla convenzione ma si va direttamente alla CONFERENZA, fermo restando il requisito dell'**unanimità** → **revisione semplificata dei trattati**;

ART. 48

Il Consiglio europeo può adottare una decisione che modifica in tutto o in parte le disposizioni della **parte terza del trattato sul funzionamento dell'Unione europea**. 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. Tale decisione entra in vigore solo previa approvazione degli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali.

La decisione di cui al secondo comma non può estendere le competenze attribuite all'Unione nei trattati.

La procedura di revisione dei trattati semplificata **non può estendere le competenze attribuite all'UNIONE dai trattati.**

I trattati hanno quindi una sorta di **carattere “costituzionale”** il quale viene accentuato dal richiamo, contenuto nel Trattato - dopo Maastricht -, ai **diritti fondamentali** quali sono garantiti dalla *Carta dei diritti Fondamentali dell'Unione Europea* e quali risultano dalle “tradizioni costituzionali degli Stati membri”; per via di questo loro carattere “costituzionale” i Trattati fondativi sono gerarchicamente sovraordinati alle fonti derivate ed è la Corte di giustizia ad essere investita del compito di far rispettare questa gerarchia (**art. 19 TUE, art 267 TFUE**)

FONTI SECONDARIE: ATTI TIPICI

Tra gli atti secondari non c'è gerarchia → sono modi di azioni diversi, ognuno con sue caratteristiche tipiche e tutti subordinati ai trattati; a seconda delle necessità e degli scopi da raggiungere si ricorre a un atto piuttosto che a un altro.

ATTI VINCOLANTI (seppur in modo diverso): sono le vere e proprie fonti secondarie;

• REGOLAMENTI

Hanno portata generale e sono **obbligatorie in tutti i loro elementi e direttamente applicabili in ciascuno degli Stati membri.**

• DIRETTIVE

La direttiva vincola lo Stato membro cui è rivolta per quanto riguarda il **risultato da raggiungere**, salvo restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi.

• DECISIONI

Obbligatorie in tutti gli elementi, vincolano **solo i destinatari designati (Stati o individui)**

DECISIONI sono vincolanti ma non sono fonti normative in quanto mancano di **generalità** ossia uno di uno dei due caratteri tipici della norma giuridica, assieme all'astrattezza.

Dunque, come già detto sopra, tra tutti gli atti del diritto secondario solo **REGOLAMENTI E DIRETTIVE** producono fonti normative.

ATTI NON VINCOLANTI → non hanno quella caratteristica coercitiva tipica delle fonti del diritto; appartengono alla cd. **SOFT LAW**, ossia a quegli orientamenti che non sono vincolanti e non prevedono sanzioni seppure sarebbe bene adeguarvisi.

• RACCOMANDAZIONI

Inviti rivolti agli Stati a tenere un certo comportamento.

• PARERI

Esprimono il punto di vista dell'istituzione su una certa questione, molto spesso sono dati da un'istituzione all'altra.

REGOLAMENTI

Si caratterizzano per:

- **Portata generale** → si applicano a tutti i soggetti cui si rivolgono in un certo tipo di settore normativo.
- **Obbligatorietà in tutti i loro elementi** → tendenzialmente sono molto dettagliati
- **Direttamente applicabili** → si applicano negli Stati membri senza aver bisogno di una fonte interna/procedura di recepimento, anzi questa sarebbe addirittura vietata: se i regolamenti fossero trasformati in fonti interne queste fonti sarebbero censurabili da parte dell'UE; su questo punto la Corte di Giustizia è stata molto rigida in quanto quelle norme vivrebbero nell'ordinamento nazionale come leggi nazionali e quindi ci sarebbero conseguenze tali da indebolire il vincolo comunitario: se ad esempio il regolamento venisse modificato allora dovrebbe essere modificata anche la legge che aveva recepito il regolamento precedente e si verrebbe a creare confusione tra gli operatori giuridici; oppure ancora, la legge successiva potrebbe modificare la legge che ha recepito il regolamento.
È invece ammessa una norma di attuazione, applicativa del trattato ma non norme di recepimento.

Dalla disamina di questo quadro ne deriva che:

- Formalmente il sistema dualistico continua a esistere perché se i regolamenti possiedono questa forza è in virtù dei trattati istitutivi dell'UE che comunque sono stati recepiti dall'Italia in modo conforma al sistema dualistico
- Ma in sostanza, ormai l'Italia ha con l'ordinamento europeo un rapporto che riproduce i moduli di un sistema monistico.

DIRETTIVE

- Vincolano gli Stati quanto agli **obiettivi da raggiungere**
- Lasciano **libertà in merito agli strumenti per raggiungerli**
- **Necessitano di recepimento**

Come se stabilissero una legge-quadro, lasciano agli Stati membri la possibilità di percorrere strade diverse per raggiungere la stessa meta; hanno più in considerazione il pluralismo e la varietà degli Stati membri.

Proprio per questa loro struttura, le direttive necessitano di recepimento e infatti nascono con una data entro la quale gli Stati devono adottare misure di recepimento.

La legge che recepisce la direttiva funziona da fonte interposta e quindi la legge successiva in conflitto con la legge di recepimento, non può abrogarla nella parte in cui recepisce il contenuto della direttiva.

La fonte interposta ha quindi una **maggiore forza passiva** nella parte in cui ripete il contenuto della direttiva perché resiste all'abrogazione da parte di leggi successive confliggenti.

DIRETTA APPLICABILITÀ vs. EFFETTO DIRETTO

DIRETTA APPLICABILITÀ (atti)	EFFETTO DIRETTO (norme)
Diretta applicabilità → caratteristica dell'atto, in quanto tale e indipendentemente dal suo contenuto; <u>Gli atti che godono di diretta applicabilità producono i loro effetti giuridici nell'ordinamento nazionale senza interposizione di atti normativi nazionali.</u> Sono DIRETTAMENTE APPLICABILI i regolamenti ed è il Trattato a definire il principio della "diretta applicabilità" determinando anche QUANDO e CON QUALI PROCEDURE i regolamenti sono emanati.	Effetto diretto → fa riferimento alla NORMA, cioè al risultato dell'INTERPRETAZIONE e non all'ATTO, motivo per cui non si tratta di una nozione definita dal legislatore ma di una creazione giurisprudenziale della Corte di Giustizia <u>La NORMA europea che ha effetto diretto è capace di creare direttamente diritti in capo ai singoli, anche senza l'intermediazione dell'atto normativo statale.</u> → infatti le norme che hanno effetto diretto sono anche dette "norme self-executing" È dunque l'interprete a riconoscere l'effetto diretto in base alla struttura del testo e al suo contenuto. Le condizioni richieste per l'effetto diretto sono: • obblighi sufficientemente chiari e precisi • carattere incondizionato • diritti chiaramente individuabili a favore dei singoli • termine per l'adempimento inutilmente scaduto, cioè l'atto non è stato recepito Esempio di Van Gend & Loos

La nozione di "effetto diretto" è stata introdotta per garantire la **PREVALENZA DEL DIRITTO EUROPEO SUL DIRITTO INTERNO** anche quando lo **Stato membro ritarda l'emanazione delle norme interne di recepimento di atti europei che non hanno diretta applicabilità** cioè diversi dal regolamento (es: le direttive).

Con l'introduzione di questa nozione invece **i singoli cittadini potranno far valere i propri interessi, tutelati dal diritto europeo, anche contro lo Stato inadempiente.**

DIRETTIVE non sono direttamente applicabili ma **POSSONO** avere EFFETTO DIRETTO se rispettano le condizioni soprascritte.

Si possono allora avere **4 possibilità:**

1. **Norme self-executing espresse da atti direttamente applicabili** → es: i regolamenti

2. **Norme self-executing espresse da atti non direttamente applicabili** → es: i divieti posti dalle direttive
3. **Norme non self-executing espresse da atti direttamente applicabili** → es: regolamenti UE che definiscono un quadro normativo che deve essere attuato:
 - da altri regolamenti UE
 - da norme nazionali
4. **Norme non self-executing espresse da atti non direttamente applicabili** → es: direttive, le quali non possono far sorgere posizioni soggettive azionabili senza un intervento attuativo del legislatore nazionale.

L'origine giurisprudenziale dell'“effetto diretto” è nella sentenza **“Corte di giustizia, 26-62, 5 febbraio 1963, Van Gend & Loos”**

«la Comunità costituisce un ordinamento giuridico di nuovo genere nel campo del diritto internazionale, a favore del quale gli Stati hanno rinunciato, anche se in settori limitati, ai loro poteri sovrani, ordinamento che riconosce come soggetti, non soltanto gli Stati membri ma anche i loro cittadini.»

Con Van Gend & Loos il diritto UE riconosce diritti e fa gravare obblighi anche sui singoli cittadini e non si rivolge più ai soli Stati.

I singoli interessati vigilano sul diritto dell'Unione e possono agire contro le stesse istituzioni nazionali.

Fu il giudice Trabucchi, civilista, a comprendere che l'effetto diretto sarebbe stata la “chiave di volta dell'architettura europea”.

PRINCIPIO DEL PRIMATO

PRIMATO = prevalenza del diritto comunitario sul diritto nazionale; il nostro ordinamento, venendo da un sistema dualistico - atto esterno o internazionale ha valore della norma che lo recepisce - ha fatto fatica ad accettare suddetto principio il quale, per altro, costituisce un importante **limite alla sovranità degli Stati membri** in quanto se la legge è la manifestazione più tipica della sovranità, la prevalenza del diritto europeo sulle leggi nazionali segna un **CEDIMENTO DELLA SOVRANITÀ NAZIONALE**, che viene limitata in seguito all'adesione dell'Italia alla Comunità.

In Italia, la fonte che disciplina l'adesione dello Stato alla Comunità Europea è la **legge di autorizzazione alla ratifica del Trattato di Roma (e di tutti quelli successivi) nonché l'ordine di esecuzione in essa contenuto**.

Pertanto il principio del primato trova affermazione nella **sentenza COSTA-ENEL**.

Prima fase (1964)

Il signor Costa era stato privato delle azioni di una società privata quando è avvenuta la nazionalizzazione dell'energia elettrica a fronte di un indennizzo risibile e perciò ha fatto causa davanti al giudice conciliatore di Milano.

Costa chiedeva di annullare la legge che prescriveva la nazionalizzazione dell'energia elettrica.

Il giudice conciliatore si trovava di fronte **2 problemi diversi**:

- Compatibilità con i principi costituzionali, in particolare con il diritto di proprietà;
- Compatibilità con i principi dell' UE in tema di libero mercato, con la conseguente limitazione alla nazionalizzazione delle imprese private.

La legge italiana n. 1643 del 6 dicembre 1962 di nazionalizzazione dell'ENEL può essere annullata/disapplicata se viola gli articoli 102, 93, 53, 37 del Trattato C.E.E.?

Ecco che sorge il problema:

la Corte Costituzionale e la Corte di Giustizia pervengono a soluzioni opposte.

CORTE COSTITUZIONALE, sent. 14/1964: La legge italiana n. 1643 del 6 dicembre 1962 di nazionalizzazione dell'ENEL NON deve essere annullata/disapplicata.

Art. 11 Cost.: «L'Italia [...] consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo.»

→ “L'art. 11 considerato nel senso [...] di norma permissiva, **non attribuisce un particolare valore, nei confronti delle altre leggi, a quella esecutiva del trattato**”.

→ Per la Corte costituzionale, i conflitti tra leggi italiane ed europee si sarebbero dovuti risolvere tramite applicazione della **successione delle leggi nel tempo (lex posterior derogat priori)**, **senza dar luogo a questioni di costituzionalità**.

Poiché la legge è del 1964 mentre quella esecutiva del Trattato è del 57, prevale la prima.

CORTE DI GIUSTIZIA, Costa v. ENEL → Sì primato diritto UE (anche se nel caso di specie non c'era stata violazione).

«La Corte rileva che [...] il **Trattato C.E.E. ha istituito un proprio ordinamento giuridico, integrato nell'ordinamento giuridico degli Stati membri all'atto dell'entrata in vigore del Trattato e che i giudici nazionali sono tenuti ad osservare**. Infatti, istituendo una Comunità senza limiti di durata, dotata di propri organi, di personalità, di capacità giuridica, di capacità di rappresentanza sul piano internazionale [...], **questi hanno limitato, sia pure in campi circoscritti, i loro poteri sovrani e creato quindi un complesso di diritto vincolante per i loro cittadini e per loro stessi**. [...] Scaturito da una **fonte autonoma**, il diritto nato dal Trattato non potrebbe, in ragione appunto della sua **specifica natura**, trovare un limite in qualsiasi provvedimento interno senza perdere il proprio **carattere comunitario e senza che ne risultasse scosso il fondamento giuridico della stessa Comunità**”.

Il diritto europeo per essere comune deve sempre prevalere sul diritto interno (vedi Kelsen).

Seconda fase (1973)

La tensione tra le 2 Corti si appiana nel '73 quando la Corte Costituzionale rivede le sue posizioni.

Corte cost., sentenza 23 dicembre 1973 n. 183, Frontini → La Corte cost. riconosce prevalenza ai Regolamenti CE, ma con approccio dualistico.

«I **regolamenti emanati dagli organi della C.E.E. [...] appartengono all'ordinamento proprio della Comunità: il diritto di questa e il diritto interno dei singoli Stati membri possono configurarsi come sistemi giuridici autonomi e distinti - SI MANTIENE IMPOSTAZIONE DUALISTICA-**, ancorché coordinati secondo la ripartizione di competenze stabilita e garantita dal Trattato. [...]

Esigenze fondamentali di eguaglianza e di certezza giuridica postulano che le norme comunitarie [...] debbano avere piena efficacia obbligatoria e diretta applicazione in tutti gli Stati membri, senza la necessità di leggi di recezione e adattamento, sì da entrare ovunque

contemporaneamente in vigore e conseguire applicazione uguale ed uniforme nei confronti di tutti i destinatari.»

In conclusione si hanno **2 opzioni diverse**:

- regolamento è successivo a legge italiana precedente → avviene **“abrogazione”** da parte del Regolamento C.E.E.
- legge italiana successiva contrasta con il regolamento comunitario: la legge è viziata e quindi occorre passare attraverso una **QUESTIONE DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE** di competenza della Corte Costituzionale.

Con Frontini si accetta principio del **PRIMATO E DELL'EFFETTO DIRETTO**.

Ma la Corte di Giustizia ancora non è pienamente soddisfatta → a chi spetta far valere il primato o l'effetto diretto?

A Corte Costituzionale o a giudici comuni?

Terza fase (1978)

Corte di Giustizia, 106/77, 9 marzo 1978, Simmenthal

*«in forza del principio della **preminenza del diritto comunitario**, le disposizioni del Trattato e gli atti delle istituzioni, qualora siano **direttamente applicabili**, hanno l'effetto, nei loro rapporti col diritto interno degli Stati membri, non solo di rendere «ipso jure» inapplicabile, per il fatto stesso della loro entrata in vigore, qualsiasi disposizione contrastante della legislazione nazionale preesistente, ma anche — in quanto dette disposizioni e detti atti fanno parte integrante, con rango superiore rispetto alle norme interne, dell'ordinamento giuridico vigente nel territorio dei singoli Stati membri — di impedire la valida formazione di nuovi atti legislativi nazionali, nella misura in cui questi fossero incompatibili con norme comunitarie;*

*[...] **il giudice nazionale**, incaricato di applicare, nell'ambito della propria competenza, le disposizioni di diritto comunitario, **ha l'obbligo di garantire la piena efficacia di tali norme, disapplicando all'occorrenza, 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.**»*

La Corte esige che di fronte a norme direttamente applicabili la preminenza del diritto comunitario sia fatta valere direttamente davanti al giudice comune che deve disapplicare le fonti interne contrastanti, siano esse precedenti o successive a quelle internazionali senza passare dalla QLC (in seguito però gli orientamenti cambieranno)

La corte di giustizia ha la preoccupazione che il giudice nazionale non abbia sufficiente potere di far valere subito il vincolo comunitario dovendo sempre ricorrere a QLC, e quindi a Corte Costituzionale (senza considerare il rallentamento dei tempi che si produrrebbe).

Con SIMMENTHAL → la Corte di Giustizia stabilisce che il **giudice ordinario deve disapplicare le fonti interne contrastanti, siano esse precedenti o successive ad atti direttamente applicabili, e non deve sollevare QLC.**

Si assiste quindi ad uno scontro frontale tra Corte Costituzionale e Corte di giustizia, scontro che si ricompone nel 1984.

Quarta fase (1984)

La Corte costituzionale si adegua: **sent. 170/1984, Granital** → La Corte Costituzionale riconosce che i giudici comuni possono disapplicare le norme interne contrastanti con il diritto comunitario **DIRETTAMENTE APPLICABILE O CON EFFETTO DIRETTO.**

Un presupposto diverso: «*rapporti fra diritto comunitario e diritto interno: i due sistemi sono configurati come autonomi e distinti, ancorché coordinati, secondo la ripartizione di competenza stabilita e garantita dal Trattato. [...]*

Un risultato identico: «*le disposizioni della C.E.E., le quali soddisfano i requisiti dell'immediata applicabilità (in realtà la Corte avrebbe dovuto usare la locuzione "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. [...] L'effetto connesso con la sua vigenza è perciò quello [...] di impedire che tale norma venga in rilievo per la definizione della controversia innanzi al giudice nazionale. In ogni caso, il fenomeno in parola va distinto dall'abrogazione, o da alcun altro effetto estintivo o derogatorio [...] Diversamente accadrebbe, se l'ordinamento della Comunità e quello dello Stato - ed i rispettivi processi di produzione normativa - fossero composti ad unità. Ad avviso della Corte, tuttavia, essi, per quanto coordinati, sono distinti e reciprocamente autonomi.*

Un (contro)limite: «*Le osservazioni fin qui svolte non implicano, tuttavia, che l'intero settore dei rapporti fra diritto comunitario e diritto interno sia sottratto alla competenza della Corte [costituzionale]. 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 i diritti inalienabili della persona umana]*

Con Granital ha luogo una vera e propria rivoluzione che attribuisce al giudice notevoli poteri, che hanno rafforzato il ruolo della magistratura.

La Corte Costituzionale riconosce il primato al DIRITTO COMUNITARIO anche di fronte alle norme costituzionali, **fatta eccezione per i principi fondamentali dell'ORDINAMENTO COSTITUZIONALE.**

IN SINTESI

legge ordinaria vs norme UE **con effetto diretto** → si applica la **norma UE: disapplicazione norma italiana**

legge ordinaria vs norme UE **prive di effetto diretto** → possibile QLC per via degli artt. 11 e 117, 1 c., Cost.

GIUDIZIO TERNARIO: Le leggi ordinarie in contrasto con norme UE **prive di effetto diretto** vanno alla Corte Costituzionale (QLC) che giudica la violazione da parte della l.o. degli art 11 e 117 c.1 della

Cost. - **che stabiliscono il vincolo europeo**- con norma interposta la norma europea che si ritiene violata → la legge ordinaria contrasta con la Costituzione avendo come norma interposta la norma comunitaria priva di effetto diretto.

Il contrasto tra legge ordinaria e diritto europeo determina indirettamente la violazione degli art. 11 e 117 c.1 della Costituzione motivo per cui interviene la Corte Costituzionale.

E anche l'effetto diretto della norma è pur sempre una questione interpretativa dal momento che le condizioni per avere effetto diretto sono di tipo contenutistico; dunque in ultima istanza a decidere se la norma ha effetto diretto è la **CORTE DI GIUSTIZIA**, trattandosi di una questione di interpretazione del diritto europeo che deve essere fatta in modo uniforme per tutti gli Stati membri.

Se un giudice nazionale ha un dubbio circa l'effetto diretto della norma europea investe la Corte di Giustizia della decisione sull'effetto diretto della norma; se l'esito è positivo la questione è risolta dal giudice che disapplica la norma italiana contrastante se invece l'esito è negativo il giudice nazionale investe la Corte Costituzionale.

FOCUS: LA DISAPPLICAZIONE

DISAPPLICAZIONE = istituto per cui la norma di diritto interno cede di fronte alla norma di diritto europeo che si applica in forza del primato senza che la norma di diritto interno venga espulsa dall'ordinamento.

La disapplicazione:

- **Non limita l'ambito temporale di applicazione** (come avviene con l'abrogazione)
- **Non determina invalidità della legge nazionale**

Semplicemente la norma interna è **derogata dalla norma comunitaria che ne causa questa sorta di paralisi**.

Quindi è come se la disapplicazione paralizzasse, congelasse o sospendesse efficacia della norma disapplicata in virtù del primato → la norma disapplicata riprende ad essere efficace in diverse ipotesi:

- dal momento in cui la **norma europea** che ne ha causato la disapplicazione viene **abrogata o modificata in un modo che risolve l'antinomia**
- **Uscita del Paese dall'UE** → il principio del primato smette di essere applicato e si perde il meccanismo di adattamento alle norme dell'UE e quindi le norme quiescenti che sono state disapplicate tornano ad applicarsi

Dichiarazione di **invalidità del regolamento comunitario da parte della Corte di Giustizia** per contrarietà ai Trattati.

FOCUS: LA "CEDU"

La **CEDU**, la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, ha 3 caratteristiche principali:

- Funziona con gli strumenti del **diritto positivo**
- Ha un giudice: la **Corte europea dei diritti dell'uomo, con sede a Strasburgo**
- **Prevede sanzioni**

Essa è stata promossa dal **Consiglio d'Europa**, organismo che associa oltre 40 stati europei e che è estraneo quindi all'UE, e nasce nel **1950**.

Dopo l'entrata in vigore dell'**XI protocollo (fine 1998)**, sia gli Stati contraenti che gli individui (e le formazioni sociali) possono ricorrere direttamente alla Corte, **una volta esaurite le vie di ricorso interne, contro violazioni dei diritti e delle libertà sancite dalla CEDU**.

La Corte europea può solo dichiarare se nel caso specifico vi sia stata o meno violazione della CEDU, gravando sullo Stato il compito di individuare le misure destinate a porre termine alla violazione constatata e a rimuoverne, per quanto possibile, le conseguenze: la Corte può disporre un equo indennizzo alla parte lesa, che il Governo "colpevole" deve corrispondere.

Inoltre il Trattato di Lisbona ha riconosciuto la Carta dei diritti fondamentali, cioè la **Carta di Nizza**, attribuendole lo stesso valore giuridico dei trattati e afferma che i **"diritti fondamentali, garantiti dalla CEDU e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali"**.

Ma l'**Unione in realtà ancora non ha ancora aderito alla CEDU**: la CEDU è tenuta presente nell'UE solo come **fonte esterna a livello INTERNAZIONALE** (e non comunitaria) mentre l'UE non è parte della Convenzione europea dei diritti dell'uomo → **tra i 46 Stati della Convenzione ci sono gli Stati membri singolarmente ma non l'UNIONE in sé**.

Si tratta dunque di un processo ancora aperto.

Tuttavia, quanto scritto nel Trattato ha spinto qualche giudice italiano a ritenere che, parte ormai del diritto dell'UE, la CEDU abbia gli stessi "effetti diretti" che sono tipici delle norme UE ma **in realtà non è così**: la Corte continua ad affermare che altro è la Carta di Nizza, la quale integra quella cornice di diritti fondamentali che valgono nell'ordinamento comunitario e in esso sono fatti valere dalla Corte di giustizia mentre altro è la CEDU, che vale nei rapporti tra quella organizzazione internazionale (più ampia della UE) e i singoli stati membri.

Infatti, la **"cessione di sovranità" ex art. 11 Cost.**, da cui discende la possibilità che le norme UE abbiano effetto diretto nel nostro ordinamento, non opera per altre organizzazioni internazionali e quindi i **giudici italiani non possono disapplicare le leggi italiane contrastanti con la CEDU o con gli altri trattati internazionali** (eccezion fatta per quelli europei).

(CONTRO)LIMITI

Introduciamoci ora al tema dei cosiddetti **CONTROLIMITI**: doppia pregiudizialità e limite al primato.

Doppia pregiudizialità

Va sottolineato che il potere del giudice di disapplicare la legge interna in contrasto con la norma europea avente effetto diretto incontra il limite della **DOPPIA PREGIUDIZIALITÀ**.

La doppia pregiudizialità è l'istituto che ricorre quando un giudice si trova di fronte ad una legge che presenta problemi sia di costituzionalità, sia di contrarietà alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

L'istituto è divenuto particolare rilevante soprattutto da quando l'UE disciplina i diritti fondamentali; infatti fattispecie di questo tipo si moltiplicano in quanto qualsiasi violazione dei diritti fondamentali può essere fatta valere sia davanti alla Corte di Giustizia (con **rinvio pregiudiziale**) che davanti alla Corte Costituzionale (**con ricorso incidentale**).

Esempio paradigmatico è il caso Costa.

E allora cosa fare?

A partire dalla sent. n. 269 del 2017:

Qualora una legge contrasti sia con la Costituzione che con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, c'è **concorso di rimedi - hanno risultati diversi per cui uno non può escludere l'altro-**: Corte di giustizia e Corte costituzionale.

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).

Quindi se il giudice dubita della compatibilità della norma europea con i diritti fondamentali e i principi supremi della Costituzione:

1. impugna davanti alla Corte Costituzionale l'ordine di esecuzione del Trattato → **ricorso incidentale**
2. Può impugnare la norma europea davanti alla Corte di Giustizia poiché dopo il Trattato di Maastricht i diritti fondamentali sono stati esplicitamente riconosciuti come limite "costituzionale" alla legislazione europea.

Dopo la sentenza del 2019, la Corte Costituzionale ha riconosciuto al giudice la facoltà di decidere quale questione pregiudiziale sollevare per prima, cioè se rivolgersi prima a Corte Costituzionale o Corte di giustizia.

Limite al primato

Dal 73 e poi ancora nell'84 la Corte Costituzionale ha accettato la prevalenza del diritto europeo sul diritto interno anche in deroga alle norme costituzionali; tuttavia la Corte stabilisce una riserva con la sentenza Granital dell'84:

«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 i diritti inalienabili della persona umana» (sent. 170 del 1984)

A far valere questi principi è naturalmente la **Corte Costituzionale**.

La Corte ribadisce questo suo orientamento nel **1989**:

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)*

Gli atti normativi dell'Unione costituiscono una **fonte estranea all'ordinamento interno** e di conseguenza possono essere impugnati di fronte al giudice di quell'ordinamento, la Corte di giustizia; non possono essere invece impugnati davanti alla Corte costituzionale, anche se confliggevano con i principi supremi/fondamentali del nostro ordinamento, in quanto la Corte giudica *"sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti, aventi forza di legge, dello Stato e delle Regioni"* (art. 134 Cost.).

Quindi se una norma europea lede un principio supremo, la sola via possibile è di impugnare **l'unica disposizione avente forza di legge del nostro ordinamento in virtù della quale tutte le norme europee devono essere applicate in Italia: cioè l'ordine di esecuzione del Trattato.**

La Corte formalmente non giudica il trattato, in quanto essa è il giudice delle leggi, ma esercita un controllo di costituzionalità sulla **LEGGE DI ESECUZIONE del trattato** → si tratta di una **FINZIONE GIURIDICA NECESSARIA** dal momento che se nemmeno il potere di revisione costituzionale può incidere su certi principi e diritti inviolabili neppure è possibile, tramite una cessione di sovranità, che le istituzioni comunitarie siano investite di questo potere.

L'ordine di esecuzione finisce così ad essere una **"formula vuota"**, impugnabile un numero illimitato di volte **"nella parte cui" consente l'ingresso nel nostro ordinamento di quella specifica norma europea confliggente con i principi fondamentali della Costituzione.**

L'esigenza di garantire le riserve sul primato e i controlimiti a ciascuno Stato membro, dopo l'ultima modifica al Trattato e cioè con il Trattato di Lisbona, è stata recepita **all'art. 4, paragrafo 2, del TUE: "L'Unione rispetta l'uguaglianza degli Stati membri davanti ai trattati e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali. Rispetta le funzioni essenziali dello Stato, in particolare le funzioni di salvaguardia dell'integrità territoriale, di mantenimento dell'ordine pubblico e di tutela della sicurezza nazionale. In particolare, la sicurezza nazionale resta di esclusiva competenza di ciascuno Stato membro"**

Il rispetto dell'identità nazionale è la versione europea della teoria dei controlimiti.

Da ultimo, occorre ricordare che può aversi conflitto anche tra **norme sub-legislative e norme europee** → in tal caso, poiché l'osservanza del Trattato è disposta con l'ordine di esecuzione, cioè una legge formale, qualsiasi regolamento (interno) o provvedimento ministeriale in contrasto con una norma europea viola una legge interna: l'ordine di esecuzione del Trattato.

Si hanno allora le premesse per l'applicazione del **criterio gerarchico** che dispiega i suoi effetti non tra regolamento o provvedimento amministrativo e norma europea ma tra **regolamento o provvedimento amministrativo e legge interna.**

OBBLIGO DI INTERPRETAZIONE CONFORME AL DIRITTO EUROPEO

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

Questo principio nasce dal fatto che le antinomie, cioè i conflitti tra norme, sorgono per via interpretativa e allora per evitare che emergano contrasti normativi tra legge interna e norma comunitaria si dispone a priori **un obbligo per il giudice di scegliere tra tutte le interpretazioni possibili e compatibili con il testo quella che più si avvicina allo spirito e al contenuto delle norme europee** → **interpretazione CONFORME AL DIRITTO DELL'UNIONE.**

Questo principio nasce dalla giurisprudenza della **Corte di Giustizia**:

- **Corte di Giustizia, sentenza Von Colson et Kamann, 1984:**
«l'obbligo degli Stati membri, derivante da una direttiva, di conseguire il risultato da questa contemplato, come pure l'obbligo loro imposto dall'art. 5 del trattato di adottare tutti i provvedimenti generali o particolari atti a garantire l'adempimento di tale obbligo, valgono per tutti gli organi degli Stati membri ivi compresi, nell'ambito di loro competenza, quelli giurisdizionali. Ne consegue che nell'applicare il diritto nazionale [...] il giudice nazionale deve interpretare il proprio diritto nazionale alla luce della lettera e dello scopo della direttiva onde conseguire il risultato contemplato dall'art. 189, 3o comma»
- **Corte di Giustizia, sentenza Pfeiffer, 2004:**
“L'esigenza di un'interpretazione conforme del diritto nazionale è inerente al sistema del Trattato, in quanto permette al giudice nazionale di assicurare, nel contesto delle sue competenze, la piena efficacia delle norme comunitarie quando risolve la controversia ad esso sottoposta”

Se quell'interpretazione non è possibile il giudice procede a disapplicare o a investire la Corte della questione.

RUOLO DEL PARLAMENTO

Il Parlamento è coinvolto direttamente nel diritto UE in 2 momenti: ascendente (di **FORMAZIONE**) e discendente (di **ATTUAZIONE**).

Fase ascendente

Il Parlamento viene privato di diverse competenze nel momento in cui intervengono direttive e regolamenti a disciplinare determinate materie e naturalmente depauperano il potere legislativo delle Camere. Allora per rafforzare il ruolo del Parlamento nella fase di formazione del diritto dell'Unione sono state introdotte due leggi:

- Legge **LA PERGOLA, legge n. 86 del 1989** → fondamentale anche per la partecipazione del Parlamento alla fase di attuazione del diritto UE
- **Legge 234 del 2012** → disciplina coinvolgimento dei Parlamenti nell'applicazione del principio di sussidiarietà e proporzionalità ma anche partecipazione del Parlamento alla fase ascendente

1. **PROTOCOLLO SULL'APPLICAZIONE DEI PRINCIPI DI SUSSIDIARIETÀ E DI PROPORZIONALITÀ, allegato al Trattato di Lisbona** prevede:

Early warning: procedura per cui i Parlamenti cercano di segnalare all'Unione Europea, prima che sia perfezionato l'atto, che sta abusando dei suoi poteri

«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».
(art. 8 l. 234/2012)

Qualora i pareri inviati rappresentino almeno **1/3 dei voti assegnati ai parlamenti nazionali**, perché non tutti i Parlamenti hanno lo stesso peso, si pensi a Germania e Malta- il progetto deve essere riesaminato con obbligo di motivazione della decisione finale.

2. «Il Parlamento partecipa al processo decisionale dell'Unione europea.
Le Camere, in coordinamento con il Governo, intervengono nella fase di formazione delle normative e delle politiche europee, secondo quanto previsto dal TUE e dal TFUE» art. 3 l. 234/2012
3. Sono previsti una serie di obblighi **informativi del Governo nei confronti delle Camere** (art. 4 l. 234/2012): in particolare il **Presidente del Consiglio informa le Camere prima delle riunioni del Consiglio europeo, circa le posizioni e le richieste che saranno avanzate e sostenute dal Governo nel Consiglio Europeo.**
4. **Riserva di esame parlamentare** (art. 10 l. 234/2012) → ciascuna Camera può chiedere al Governo di apporre in sede europea la riserva parlamentare su un progetto o un atto in corso di esame; il Governo non può allora spendere la posizione del Paese che rappresenta senza aver prima sentito le Camere.
Le Camere si esprimono in seguito con un **atto di indirizzo** (es: risoluzione) che impegna il Governo ad assumere una certa posizione o a tenere un certo orientamento.
Trascorsi 30 giorni il Governo può riprendere la sua azione in sede comunitaria.

È uno strumento raramente impiegato e tendenzialmente per atti come direttive particolarmente rilevanti per le politiche nazionali.
5. Nell'ambito degli obblighi informativi Il **Governo presenta due relazioni:**
 - a) **Una programmatica: entro il 31 dicembre di ogni anno**
 - b) Una contenente **elementi conoscitivi necessari per valutare la partecipazione dell'Italia: entro il 28 febbraio**

Fase discendente

Il Parlamento è coinvolto nella fase discendente per quel che concerne il **recepimento delle DIRETTIVE, ossia di atti che non hanno diretta applicabilità.**

Occorre evidenziare che:

- Affinché una direttiva abbia effetto a livello nazionale, gli Stati membri devono adottare una **legge per recepirla.**
- La misura nazionale deve raggiungere gli **obiettivi imposti dalla direttiva.**
- Il recepimento deve avvenire entro il **termine indicato al momento dell'adozione della direttiva.**
- Qualora un paese non recepisca una direttiva, la **Commissione potrà avviare procedure di infrazione e adire la Corte di giustizia dell'Unione europea.**
- A **determinate condizioni** (recepimento tardivo o non corretto; termini della direttiva incondizionati e sufficientemente chiari e precisi; direttiva conferisce diritti ai singoli), i **singoli**

cittadini possono far valere la direttiva non recepita contro lo Stato membro presso i tribunali nazionali (cd. Effetto diretto).

Il recepimento delle direttive è stato regolato, a partire dal 1989, dalla **legge n. 86 del 1989** la c.d. **legge La Pergola** il cui scopo era assicurare il **costante e tempestivo recepimento della normativa comunitaria**, in quanto l'Italia era spesso in ritardo e perciò gravavano su essa numerose procedure d'infrazione.

La Pergola al tempo era ministro per gli affari dell'Unione Europea, giudice costituzionale e autore della sentenza Granital (1984).

La legge omonima introduceva la **legge comunitaria**, successivamente modificata dalla **l. 234 del 2012**.

La legge comunitaria richiama per molti aspetti la legge di bilancio per cui **ogni anno il Governo entro una certa data è tenuto a presentare un disegno di legge che preveda un recepimento delle direttive scadute o in scadenza** in modo tale da avere con questa **cadenza annuale** il coinvolgimento tempestivo del Parlamento (che almeno nella fase discendente è coinvolto in tempi più giusti) ma soprattutto assicurare che i **ritardi italiani siano sanati essendoci una legge annuale appositamente pensata**.

Con la modifica apportata nel **2012** ogni anno sono previste:

- **legge di delegazione europea** → contiene le disposizioni di delega al Governo necessarie per il recepimento delle direttive comunitarie.
- **legge europea** → contiene disposizioni volte a garantire l'adeguamento dell'ordinamento interno all'ordinamento europeo, con particolare riguardo ai casi di non corretto recepimento della normativa europea. Le disposizioni contenute non hanno bisogno di sviluppo attraverso decreti legislativi.

Legge di delegazione europea

- Il disegno di legge di delegazione europea, con l'indicazione dell'**anno di riferimento**, deve essere presentato dal Governo entro il **28 febbraio di ogni anno**.
- Viene anche prevista la possibilità di un secondo disegno di legge di delegazione europea da adottare, se necessario, entro il **31 luglio di ogni anno**, nonché la possibilità dell'adozione, da parte del Governo, di 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

Nel disegno di legge europea sono inserite le **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.

PROCEDIMENTO

1. Ogni anno il **Governo** presenta un **disegno di legge di delegazione europea e un disegno di legge europea**
2. I due disegni di legge vengono assegnati a Commissioni in **sede referente**
 - a. A **Commissioni competenti per materia** → entro **15 giorni** inviano relazione alla Commissione politiche dell'Unione Europea
 - b. **Alla Commissione Politiche dell'Unione Europea** → entro **30 giorni** conclude l'esame con **relazione per l'Assemblea**
 - c. Segue poi l'**ordinario procedimento legislativo**

Notare che:

- **Early warning e riserva di esame parlamentare** consentono al Parlamento di intervenire prima della formazione (ecco perché sono istituti afferenti alla fase ascendente)
- **Legge di delegazione europea e legge europea** sono invece pensate per agire quando ormai la legge è formata (afferiscono infatti alla fase discendente)

ATTENZIONE!

Questa dispensa è basata sugli appunti delle lezioni dell'anno accademico 2022-2023 (classe 19 – Professoressa Marta Cartabia). Pertanto, non è volta a sostituire in alcun modo lo studio sul libro di testo, ma rappresenta solo uno strumento per facilitare la comprensione e la memorizzazione degli argomenti d'esame.

CI SERVE IL TUO AIUTO!

L'Europa non si sarebbe potuta fare in una sola volta e neppure le nostre dispense, per cui potrebbero esserci sfuggiti degli errori e/o imprecisioni. Se ne trovi qualcuno, segnalacelo! Ci aiuterai a migliorare sempre di più il testo e a rendere questa dispensa sempre più efficace.

Grazie!

@iusatb e i curatori