



# L'ABC del diritto comunitario

del Dr Klaus-Dieter Borchardt



La presente pubblicazione fa parte della serie «Documentazione europea» ed è edita nelle lingue ufficiali dell'Unione europea: danese, finlandese, francese, greco, inglese, italiano, olandese, portoghese, spagnolo, svedese e tedesco.

Nella stessa raccolta:

L'Europa dalla A alla Z (1997)

L'Europa in 10 lezioni (1998)

La Commissione europea (1999)

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

**Commissione europea**

Direzione generale Istruzione e cultura

Unità Pubblicazioni, rue de la Loi 200, B-1049 Bruxelles

Una scheda bibliografica figura alla fine del volume.

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, 2000

ISBN 92-828-7805-8

© Comunità europee, 2000

Riproduzione autorizzata

*Printed in Belgium*

STAMPATO SU CARTA SBIANCATA SENZA CLORO

# L'ABC del diritto comunitario

(Quinta edizione)

Manoscritto del Dr Klaus-Dieter Borchardt

Terminato nel settembre 1999

Copertina: illustrazione di Mario Ramos

# INDICE

INTRODUZIONE: DA PARIGI A MAASTRICHT E AMSTERDAM, PASSANDO PER ROMA	5
PRINCIPI FONDAMENTALI DELL'UNIONE EUROPEA	11
• L'UE, GARANTE DELLA PACE	11
• L'UNITÀ E L'UGUAGLIANZA COME TEMI CONDUTTORI	11
• LE LIBERTÀ FONDAMENTALI	12
• IL PRINCIPIO DELLA SOLIDARIETÀ	12
• IL RISPETTO DELL'IDENTITÀ NAZIONALE	12
• IL BISOGNO DI SICUREZZA	13
• I DIRITTI FONDAMENTALI NELL'UE	13
LA «COSTITUZIONE» DELL'UNIONE EUROPEA	18
• LA STRUTTURA DELL'UNIONE EUROPEA: «I TRE PILASTRI»	18
• LA NATURA GIURIDICA DELLA CE E DELL'UE	22
• I COMPITI DELL'UE	26
• I POTERI DELL'UE	27
• LE ISTITUZIONI DELL'UE	30
Consiglio europeo — Parlamento europeo — Consiglio dell'UE — Commissione europea — Corte di giustizia delle CE — Corte dei conti europea — Istituzioni complementari (organi ausiliari): Comitato economico e sociale; Comitato delle regioni; Banca europea per gli investimenti; Banca centrale europea	
L'ORDINAMENTO GIURIDICO COMUNITARIO	57
• L'UE, IN QUANTO CREAZIONE DEL DIRITTO E COMUNITÀ IN FORZA DEL DIRITTO	57
• LE FONTI GIURIDICHE DEL DIRITTO COMUNITARIO	58
I trattati istitutivi: diritto comunitario primario — Gli atti giuridici comunitari: diritto comunitario derivato — I trattati internazionali conclusi dalla CE: accordi di associazione; accordi di cooperazione; accordi commerciali — Le fonti non scritte: i principi generali del diritto; diritto consuetudinario; accordi tra Stati membri	
• GLI STRUMENTI DI CUI DISPONE LA CE	63
Regolamenti e decisioni generali CECA — Direttive e raccomandazioni CECA — Decisioni individuali — Atti non vincolanti: raccomandazioni e pareri — Risoluzioni, dichiarazioni e programmi d'azione	

• LA PROCEDURA LEGISLATIVA DELLA CE	72
Procedura di consultazione — Procedura di cooperazione — Procedura di codecisione — Procedura del parere conforme — Procedura semplificata — Procedure di adozione delle norme di applicazione	
• IL SISTEMA DI PROTEZIONE GIURIDICA DELLA CE	84
Procedura per inadempimento — Ricorso di annullamento — Ricorso in carenza — Ricorso per risarcimento — Controversie del personale — Procedura di ricorso — Protezione giuridica provvisoria — Rinvio pregiudiziale	
• LA RESPONSABILITÀ DELLO STATO MEMBRO NELLE VIOLAZIONI DEL DIRITTO COMUNITARIO	91
 LA COLLOCAZIONE DEL DIRITTO COMUNITARIO NELL'AMBITO DEI VARI SISTEMI GIURIDICI	 94
• L'AUTONOMIA DELL'ORDINAMENTO GIURIDICO COMUNITARIO	94
• L'INTERAZIONE TRA DIRITTO COMUNITARIO E DIRITTO NAZIONALE	95
• CONFLITTO TRA DIRITTO COMUNITARIO E DIRITTO NAZIONALE	97
L'applicabilità diretta del diritto comunitario	
La preminenza del diritto comunitario	
 CONSIDERAZIONI FINALI	 103
 GIURISPRUDENZA	 105
 ALLEGATO: TABELLA D'EQUIVALENZA	 111



# INTRODUZIONE: DA PARIGI A MAASTRICHT E AMSTERDAM, PASSANDO PER ROMA

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

Gli sforzi di unificazione europea del dopoguerra riflettono, nel loro insieme, l'immagine sconcertante di una miriade di organizzazioni complesse e difficilmente delineabili. Coesistono così, senza un reale collegamento tra loro, organizzazioni quali l'OCSE (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico), l'UEO (Unione dell'Europa occidentale), la NATO (North Atlantic Treaty Organisation, Patto atlantico), il Consiglio d'Europa e l'Unione europea, — quest'ultima fondata sulla Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA), sulla Comunità europea per l'energia atomica e sulla Comunità europea. Il numero degli Stati membri varia, a seconda delle organizzazioni, da 10 (UEO) a 40 (Consiglio d'Europa).

Tale diversità del panorama europeo è definibile strutturalmente solo conside-

rando gli obiettivi concreti che si celano dietro alle diverse organizzazioni, che sono distinguibili in tre grandi gruppi.

- **Primo gruppo: le organizzazioni euro-atlantiche**

Le organizzazioni appartenenti a questo gruppo sono sorte dal patto di alleanza concluso dopo la seconda guerra mondiale da Stati Uniti d'America ed Europa. Non è pertanto un caso se la prima organizzazione europea del dopoguerra, vale a dire l'OECE (Organizzazione europea per la cooperazione economica), fondata nel 1948, venne creata su iniziativa degli Stati Uniti. Nel 1947, l'allora ministro americano degli Affari esteri, George Marshall, sollecitava gli Stati europei ad unire i loro sforzi nell'opera di ricostruzione economica. Allo scopo, prometteva loro il sostegno degli Stati Uniti, sostegno che si concretizzò nel «Piano Marshall» e gettò le basi di una ricostruzione rapida dell'Europa occidentale. La missione iniziale dell'OECE consisteva essenzialmente nel liberalizzare gli scambi tra gli Stati. Nel 1960, i membri dell'OECE, a cui si aggiunsero anche Stati Uniti e Canada, decisero di estendere il campo d'azione anche al terzo mondo tramite gli aiuti allo sviluppo. L'OECE diventava quindi l'OCSE.

Alla creazione dell'OECE fece seguito, nel 1949, quella della NATO, sotto forma di patto militare con gli Stati Uniti e il Canada.

Per rafforzare la collaborazione politica in materia di sicurezza tra gli Stati europei, nel 1954 veniva fondata l'Unione dell'Europa occidentale (UEO), sulle basi del preesistente patto di Bruxelles, già concluso tra Regno Unito, Francia, Belgio, Lussemburgo e Paesi Bassi, ai quali venivano ad aggiungersi, allora, Repubblica federale di Germania e Italia. Nel frattempo, anche Portogallo, Spagna e Grecia sono diventati membri dell'UEO. Tale organizzazione offre ai suoi membri una piattaforma di stretta cooperazione in materia di politica di difesa e di sicurezza e rafforza il peso politico dell'Europa nel quadro dell'alleanza

atlantica, affermandone, nel contempo, anche l'identità in tali campi.

- **Secondo gruppo: Consiglio d'Europa e OSCE**

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



Del gruppo fa parte il **Consiglio d'Europa**, organizzazione politica fondata il 5 maggio 1949. Nello statuto del Consiglio d'Europa non vi è alcuna indicazione circa la volontà di creare una federazione o un'unione, né circa un eventuale trasferimento o esercizio in comune di elementi della sovranità nazionale. Il Consiglio d'Europa prende le sue decisioni, riguardo ad ogni questione essenziale, in base al principio dell'unanimità. Ciascuno Stato può pertanto opporre il suo veto all'adozione di una decisione, regola questa che vige anche in seno al Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite (ONU). Nella sua concezione, il Consiglio d'Europa resta, pertanto, un organismo di cooperazione internazionale. Esso ha presieduto alla conclusione di **numerose convenzioni** in campo economico, culturale, politico-sociale e giuridico. Tra queste, la più importante e, nel contempo, anche la più conosciuta è la *convenzione europea a tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali* siglata il 4 novembre 1950 (Convenzione europea sui diritti dell'uomo). Tale convenzione non ha soltanto consentito di stabilire negli Stati membri un importante livello minimo di salvaguardia dei diritti dell'uomo, ma ha anche gettato le basi di un sistema di garanzie giuridiche che conferiscono agli organi istituiti dalla convenzione, vale a dire la Commissione europea dei diritti dell'uomo e la Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo, il potere di condannare, nel quadro delle sue disposizioni, le violazioni dei diritti dell'uomo negli Stati membri.

A tale gruppo appartiene anche l'**Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa** (OSCE), istituita nel 1994, in seguito alla conferenza per la sicurezza e la

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

#### • Terzo gruppo: l'Unione europea

Il terzo gruppo delle organizzazioni europee comprende l'Unione europea, fondata a sua volta sulla Comunità europea del carbone e dell'acciaio, sulla Comunità europea per l'energia atomica e sulla Comunità europea. L'UE si distingue dalle associazioni internazionali tradizionali degli Stati per una novità fondamentale: essa riunisce infatti Stati membri che hanno rinunciato ad una parte della loro sovranità a favore della CE ed hanno conferito a quest'ultima poteri che sono propri ed indipendenti dagli Stati membri. Nell'esercizio di tali poteri, la CE è in grado di emanare atti europei di efficacia pari a quelli nazionali.

La prima pietra per la costruzione di una Comunità europea venne posta dall'allora ministro degli Esteri francese, Robert Schuman, con la sua *Dichiarazione del 9 maggio 1950*, nella quale presentava il piano elaborato in collaborazione con Jean Monnet, che prevedeva l'unificazione dell'industria carbosiderurgica europea in una Comunità europea del carbone e dell'acciaio. Si trattava di un'iniziativa storica a favore di una «*Europa organizzata e viva*»,

«*indispensabile alla civilizzazione*» e senza la quale «*non può essere garantita la pace nel mondo*». Il piano Schuman divenne realtà il 18 aprile 1951 a Parigi (trattato di Parigi), con la conclusione, ad opera dei sei paesi fondatori (Belgio, Repubblica federale di Germania, Francia, Italia, Lussemburgo e Paesi Bassi), del trattato che istituisce la **Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA)**, entrato in vigore il 23 luglio 1952. Alcuni anni più tardi, gli stessi Stati istituivano, sulla base dei trattati di Roma del 25 marzo 1957, la **Comunità economica europea (CEE)** e la **Comunità europea per l'energia atomica (CEEA o Euratom)**, che diedero il via alle loro attività con l'entrata in vigore dei trattati, il 1° gennaio 1958.

La **creazione dell'Unione europea (UE)** con il **trattato di Maastricht** ha segnato una nuova tappa del processo di unificazione politica dell'Europa. Il trattato, siglato già il 7 febbraio 1992 a Maastricht, ma entrato in vigore solo il 1° novembre 1993, una volta superati gli ostacoli insorti all'atto della ratifica (la popolazione danese ha acconsentito alla ratifica solo in un secondo referendum e in Germania è stato introdotto un ricorso costituzionale contro l'accettazione parlamentare del trattato), definisce se stesso come «*una nuova tappa nel processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa*». Esso comprende, oltre ad una serie di modifiche dei trattati C(E)E e CEEA, l'atto costitutivo dell'Unione europea, che non ne rappresenta, peraltro, l'atto conclusivo. Al pari dello sviluppo della CE, si tratta, anche in questo caso, di un primo passo verso un ordinamento costituzionale europeo definitivo, che inglobi anche la costituzione comunitaria. Un primo sviluppo ai fini della

realizzazione dell'UE è rappresentato dal **trattato di Amsterdam**, siglato il 2 ottobre 1997 nella stessa città ed entrato in vigore alla conclusione della procedura di ratifica da parte degli Stati membri, il 1° maggio 1999. Una novità, che merita di essere segnalata a tale proposito, è l'introduzione nel trattato dell'UE della clausola di flessibilità che consente una più stretta collaborazione tra taluni Stati membri, a talune particolari condizioni, facendo ricorso alle istituzioni, alle procedure e ai meccanismi previsti dai trattati comunitari. Si apre, così, la via, malgrado i limiti imposti da determinate condizioni, verso un'Europa a più velocità. Contrariamente a quanto affermano talvolta i media, **l'Unione europea** così concepita non sostituisce le Comunità europee, bensì le associa, sotto un unico tetto istituzionale, alle nuove «politiche e forme di cooperazione» (articolo 47 del trattato UE). Da ciò nasce l'immagine dei tre pilastri sui quali si basa, metaforicamente, l'Unione europea: le Comunità europee, la politica estera e di sicurezza comune e la cooperazione di polizia e giudiziaria. I tre pilastri saranno trattati a fondo in un capitolo a parte, dedicato alla costituzione dell'UE.

Gli **Stati membri dell'UE** sono in primo luogo i sei paesi fondatori della CE, vale a dire **Belgio, Germania** (allargatasi, dopo la riunificazione dei due Stati tedeschi il 3 ottobre 1990, anche al territorio dell'ex RDT), **Francia, Italia, Lussemburgo e Paesi Bassi**. Il 1° gennaio 1973 hanno aderito alla Comunità anche **Regno Unito, Danimarca** (ad eccezione della Groenlandia, la cui popolazione, nel febbraio 1982, si è pronunciata a scarsa maggioranza contro l'adesione dell'isola alla CE) e **Irlanda**. Anche la Norvegia ha rinunciato alla prevista adesione

in seguito ad un referendum popolare nell'ottobre 1972 (53,5 % di voti contrari). Negli anni 1976 e 1977 anche *Grecia, Portogallo e Spagna* hanno posto la loro candidatura all'adesione. Questo «allargamento a sud della CE» si è concluso il 1° gennaio 1986 con l'adesione del Portogallo e della Spagna, mentre la Grecia era già membro della CEE dal 1° gennaio 1981. All'allargamento verso sud ha fatto seguito, il 1° gennaio 1995, l'adesione di *Austria, Finlandia e Svezia* all'Unione europea (UE) che era stata istituita nel frattempo, il 1° novembre 1993, con l'entrata in vigore del trattato di Maastricht. L'adesione della Norvegia è fallita, come già ventidue anni prima, per la scarsa maggioranza di «no» espressi dalla popolazione, pronunciata nel quadro di un referendum con il 52,4 % dei voti contro l'adesione della Norvegia all'UE. Dal 1° gennaio 1995, sono pertanto 15 gli Stati europei in seno all'UE. Hanno presentato domanda d'adesione anche Turchia (1987), Cipro (1990), Svizzera (1992 — la sua candidatura non è attualmente all'esame), Ungheria (1994), Polonia (1994), Romania (1995), Lettonia (1995), Slovacchia (1995), Estonia (1995), Lituania (1995), Bulgaria (1995), Repubblica ceca (1996), Slovenia (1996) e Malta (richiesta rinnovata nel 1998). Nella sua comunicazione del luglio 1997, «Agenda 2000», la Commissione ha presentato al Consiglio dell'UE il suo parere in merito alle richieste di adesione. Riunito a Lussemburgo nel dicembre 1997, il Consiglio europeo ha stabilito il quadro del processo di allargamento generale a tutti i candidati all'adesione (ad eccezione della Svizzera). Tale processo comprende tre fasi successive:

- La **conferenza europea**, riunitasi per la prima volta il 12 marzo 1998 a Londra, costituisce un quadro multilaterale che accoglie i 10 paesi dell'Europa centrale e orientale (PECO), Cipro e, da poco, anche Malta. Essa diverrà un Foro di consultazione politica su questioni inerenti alla politica estera e di sicurezza comune (PESC), alla giustizia e agli affari interni, nonché alla cooperazione economica e regionale.

- Il **processo di adesione** si estende ai 10 PECO, a Cipro e Malta. Tali paesi devono soddisfare gli stessi criteri di adesione all'UE e partecipare al processo di adesione alle stesse condizioni. Grazie ad una particolare «strategia di preadesione», tutti i candidati devono essere in grado di accedere, per quanto possibile, all'acquis comunitario prima della loro adesione. La Commissione presenta periodicamente al Consiglio dei rapporti (il primo risale alla fine del 1998) sui progressi dei PECO sulla via dell'adesione, accompagnati, se del caso, da raccomandazioni per l'avvio di negoziati di adesione.

- I **negoziati di adesione** sono stati avviati il 31 marzo 1998 con i sei paesi proposti dalla Commissione (Cipro, Ungheria, Polonia, Estonia, Repubblica ceca e Slovenia), sotto forma di conferenze bilaterali di adesione con ciascun paese candidato, e potranno essere conclusi in date diverse.

L'**ordinamento giuridico** che sottintende all'UE costituisce fin d'ora parte integrante della nostra realtà politica e sociale. Sulla base dei trattati comunitari, ogni anno vengono prese migliaia di decisioni che

contribuiscono a configurare in maniera decisiva la realtà degli Stati membri dell'UE e dei loro cittadini. Gli europei non sono più soltanto cittadini del proprio comune, della propria città o del proprio Stato, ma anche cittadini dell'Unione. È quindi oltremodo importante che essi vengano informati sulle norme che regolano la loro esistenza quotidiana, tanto più che l'insieme dell'UE e il suo sistema giuridico non sono di facile comprensione per l'uomo comune.

Ciò dipende in parte dai testi stessi dei trattati che sovente sono carenti quanto a chiarezza e dei quali non è facile individuare la portata. A ciò si aggiungono concetti insoliti, con i quali i trattati hanno cercato di interpretare le nuove realtà. Nelle pagine che seguono si cercherà di offrire un panorama della costruzione dell'UE, nonché dei pilastri dell'ordinamento giuridico europeo, per consentire ai cittadini dell'UE una maggiore comprensione <sup>(1)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> Il presente opuscolo utilizza la nuova numerazione degli articoli del trattato introdotta dal trattato di Amsterdam. La tabella comparativa in allegato consentirà di rintracciare più facilmente gli articoli i cui numeri sono cambiati.

## PRINCIPI FONDAMENTALI DELL'UNIONE EUROPEA

La costruzione di un'Europa unita si fonda su ideali e obiettivi che sono propri anche degli Stati membri e di cui gli organi esecutivi dell'UE sono gli artefici. Tra questi valori fondamentali riconosciuti vi sono la realizzazione di una pace durevole, l'unità, l'uguaglianza, la libertà, la sicurezza e la solidarietà. L'Unione si fonda esplicitamente sui principi di libertà e democrazia e sul rispetto dello stato di diritto, principi che sono comuni a tutti gli Stati membri (articolo 6, paragrafo 1, del trattato UE). Oltre a tali principi, anche la protezione delle libertà e dei diritti fondamentali sono usciti rafforzati dal trattato UE, in cui si contempla, per la prima volta, l'adozione di misure in caso di violazione dei principi dell'Unione (articolo 7 e 8 del trattato UE). Ciò significa concretamente che, qualora il Consiglio dell'UE, composto da capi di Stato o di governo, su proposta di un terzo degli Stati membri o della Commissione, e previo parere conforme del Parlamento europeo, constati l'esistenza di una violazione grave e persistente da parte di uno Stato membro dei principi di cui all'articolo 6, esso può decidere, deliberando a maggioranza qualificata, di sospendere alcuni dei diritti derivanti allo Stato membro in questione dall'applicazione dei trattati UE e CE, compresi i diritti di voto del rappresentante del governo di tale Stato in seno al Consiglio. Nell'agire in tal senso, il Consiglio tiene conto delle possibili conseguenze di una siffatta sospensione sui diritti e sugli obblighi delle persone fisiche e giuridiche. Lo Stato in questione resta in ogni caso vin-

colato agli obblighi che gli derivano dai suddetti trattati.

### • L'UE, GARANTE DELLA PACE

L'esigenza della pace è un argomento che si antepone a qualsiasi altro a favore dell'unità europea. Nel corso di questo secolo, due guerre mondiali hanno visto contrapposti Stati europei che oggi fanno parte dell'UE. Per questa ragione una politica per l'Europa è sinonimo di politica per la pace. Con l'istituzione dell'UE si è creata la base di un ordinamento europeo fondato sulla pace che esclude ogni possibilità di una nuova guerra tra i suoi paesi membri. Più di quarant'anni di pace in Europa ne sono la conferma.

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

Il leitmotiv dell'UE è l'**unità**. Soltanto se gli Stati europei sapranno proseguire il cammino che li porterà all'unità, si potranno superare i problemi del presente. A parere di molti, non è possibile conseguire e garantire per il futuro la pace in Europa e nel mondo, la democrazia e lo stato di diritto, la prosperità economica e il benessere sociale senza l'integrazione europea, senza l'UE. La disoccupazione, l'insufficiente crescita economica e l'inquinamento ambientale da tempo ormai non sono più problemi del singolo Stato, né possono essere risolti a livello nazio-

nale. Solo nell'ambito dell'UE è possibile realizzare un ordinamento economico stabile e solo attraverso uno sforzo comune dei paesi europei è possibile arrivare ad una politica economica internazionale che garantisca la competitività della loro economia e i fondamenti sociali dello stato di diritto. Senza coesione interna, l'Europa non sarà in grado di affermare la sua indipendenza politica ed economica dal resto del mondo, né di recuperare la propria influenza sulla scena internazionale e di avere un ruolo nella politica mondiale.

E l'unità può esistere solo dove regna l'**uguaglianza**. Nessun cittadino europeo può essere oggetto di discriminazione a motivo della sua nazionalità. Bisogna lottare contro ogni diversità di trattamento basata sul sesso, sulla razza, l'appartenenza etnica, la religione o l'ideologia, su un handicap, sull'età o sull'orientamento sessuale. Tutti i cittadini europei sono uguali di fronte alla legge. In virtù di tale principio, nessuno Stato membro può prevalere sull'altro e, nel rispetto dell'uguaglianza, va sminuita l'importanza delle differenze naturali, quali, ad esempio, la superficie di un paese, il suo numero di abitanti o le sue strutture.

#### • LE LIBERTÀ FONDAMENTALI

Corollario della pace, dell'unità e dell'uguaglianza è la **libertà**. La creazione di un grande spazio che riunisce attualmente 15 Stati, garantisce tutta una serie di libertà, tra cui quelle della circolazione al di là delle frontiere nazionali, in

particolare dei lavoratori, di stabilimento e di prestazione dei servizi, di circolazione delle merci e dei capitali. Queste libertà fondamentali consentono all'impresa di prendere liberamente le sue decisioni, al lavoratore di scegliere liberamente il suo posto di lavoro e al consumatore di disporre di una più ampia gamma di prodotti. La libera concorrenza apre alle imprese sbocchi infinitamente più ampi; lo spazio costituito dall'UE consente al lavoratore di cercare un impiego o di cambiarlo in funzione delle sue qualifiche e dei suoi interessi; la gamma considerevolmente più ricca di prodotti per effetto della maggiore concorrenza consente al consumatore di scegliere quelli più a buon mercato e con le caratteristiche migliori.

#### • IL PRINCIPIO DELLA SOLIDARIETÀ

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

#### • IL RISPETTO DELL'IDENTITÀ NAZIONALE

L'Unione rispetta l'identità nazionale dei suoi Stati membri (articolo 6, paragrafo 3, del trattato UE). L'UE non deve essere una fusione di Stati, bensì un'unione di Stati membri, che conservano le loro



caratteristiche nazionali. È questa diversità di caratteristiche e di identità nazionali che conferisce all'UE la sua forza morale, che essa mette al servizio di tutti.

#### • IL BISOGNO DI SICUREZZA

Tutti questi valori sono, infine, corollari della sicurezza. Nell'epoca in cui viviamo, caratterizzata da rivolgimenti e trasformazioni e così piena di incognite, la sicurezza diviene un bisogno elementare di cui anche l'UE deve tenere conto. È necessario che ogni iniziativa degli organi della Comunità sia ponderata in modo da consentire ai cittadini e alle imprese della Comunità di fare le proprie valutazioni per il futuro e dare loro la stabilità di cui essi hanno bisogno. Questo vale per la sicurezza del posto di lavoro, per la sicurezza delle misure decise dalle imprese, che devono poter contare sulla stabilità del

quadro economico, nonché per la sicurezza sociale di tutti coloro che vivono nella Comunità.

#### • I DIRITTI FONDAMENTALI NELL'UE

Il tema dei valori fondamentali e degli ideali solleva inevitabilmente la questione dei diritti soggettivi dei cittadini della Comunità, tanto più che la storia dell'Europa è stata caratterizzata da più di due secoli dagli sforzi costanti per rafforzare la protezione di tali diritti. A partire dalle dichiarazioni dei diritti dell'uomo e del cittadino del XVIII secolo, i diritti e le libertà fondamentali sono parte integrante delle costituzioni della maggior parte dei paesi civili, in particolare degli Stati membri dell'UE. Gli ordinamenti giuridici di questi ultimi si basano sulla salvaguardia dei diritti, nonché sul rispetto della dignità,

della libertà e delle possibilità di sviluppo della persona umana. Esistono, inoltre, numerosi accordi internazionali in materia, fra i quali riveste estrema importanza la convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Chi esamina i trattati che istituiscono la Comunità, alla ricerca di disposizioni che garantiscano esplicitamente il diritto alle libertà individuali del cittadino europeo, rimane deluso. I trattati, a differenza della maggior parte degli ordinamenti giuridici degli Stati membri, non contengono un catalogo dei diritti fondamentali. Il Parlamento europeo, il Consiglio dell'UE e la Commissione europea, in quanto organi esecutivi dell'UE, si sono solennemente impegnati a rispettare i diritti fondamentali nella loro dichiarazione comune del 5 aprile 1977. In tale dichiarazione, le istituzioni comunitarie hanno sottolineato l'importanza dei diritti fondamentali anche per la CE e si sono impegnati a rispettarli nell'esercizio dei loro poteri e nel perseguimento degli obiettivi della Comunità. I capi di Stato o di governo hanno adottato la stessa posizione nella loro dichiarazione sulla democrazia in occasione del vertice dei giorni 7 e 8 aprile 1978 a Copenaghen. In realtà, tali dichiarazioni non conferiscono dei diritti diretti ai cittadini europei, ma rivestono un'importanza giuridica considerevole in quanto riconoscimento universale dei diritti fondamentali a livello comunitario. Per altro, anche il trattato UE conferisce a tale riconoscimento una forma giuridica vincolante ed impone all'UE il rispetto dei «*diritti fondamentali quali sono garantiti dalla convenzione europea per la salva-*

*guardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, in quanto principi generali del diritto comunitario» (articolo 6, paragrafo 2, del trattato UE).*

Tuttavia, la protezione dei diritti fondamentali ad opera di un **ordinamento giuridico comunitario** è stata assicurata solo sulla base di una giurisprudenza costante della Corte di giustizia delle Comunità europee, introdotta relativamente tardi, e precisamente nel 1969. In realtà, in un primo tempo, la CGCE aveva respinto tutte le contestazioni in materia di diritti fondamentali, a motivo del fatto che le questioni di diritto costituzionale nazionali non erano di sua competenza. La Corte ha, quindi, dovuto rivedere la sua posizione, soprattutto sulla base del principio, da essa stessa sancito, della preminenza del diritto comunitario sul diritto nazionale, in quanto tale principio si applica unicamente nei casi in cui il diritto comunitario sia in grado di assicurare una protezione dei diritti fondamentali pari a quella garantita dalle costituzioni nazionali.

Punto di partenza di tale giurisprudenza fu la causa «*Stauder*», nella quale un beneficiario di una pensione di guerra aveva considerato un'offesa alla propria dignità personale ed una violazione del principio di uguaglianza il fatto di dover dichiarare il proprio nome per l'acquisto del «burro di Natale». Anche se in un primo momento la Corte di giustizia era giunta alla conclusione che l'indicazione del nome non fosse necessaria, alla luce delle disposizioni

comunitarie, e che fosse pertanto superfluo l'accertamento della violazione del diritto fondamentale, essa constatava, nelle sue conclusioni, che anche il rispetto dei diritti fondamentali rientra tra i principi generali dell'ordinamento giuridico fondamentale della Comunità che la Corte è tenuta a fare rispettare. In tal modo essa ha riconosciuto per la prima volta l'esistenza di un ordinamento giuridico autonomo della CE.

La Corte ha in un primo tempo stabilito la salvaguardia dei singoli diritti fondamentali sulla base di talune disposizioni dei trattati. Essa ha proceduto in tal senso per i numerosi *divieti di discriminazione* che sono emanazioni dei diversi aspetti del principio generale dell'uguaglianza. Tra questi figurano il divieto di qualsivoglia trattamento discriminatorio esercitato a motivo della nazionalità (articolo 12 del trattato CE), la lotta contro ogni discriminazione fondata sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali (articolo 13 del trattato CE), la parità di trattamento per merci e persone nel campo delle quattro libertà fondamentali (libera circolazione delle merci: articolo 28 del trattato CE, libera circolazione: articolo 39 del trattato CE, libertà di stabilimento: articolo 43 del trattato CE, libera prestazione di servizi: articolo 50 del trattato CE), la libera concorrenza (articolo 81 del trattato CE), nonché la parità di retribuzione tra uomini e donne (articolo 141 del trattato CE). Le quattro libertà fondamentali della CE, che garantiscono le libertà di base della vita professionale, possono essere considerate anche come un diritto comunitario fondamentale alla *libera circolazione* e al *libero*

*esercizio di un'attività professionale*. Sono inoltre garantite esplicitamente anche la *libertà di associazione* (articolo 137 del trattato CE; articolo 48, paragrafo 1, del trattato CECA), il *diritto di petizione* (articolo 21 del trattato CE; articolo 48, paragrafo 2, del trattato CECA) e la *protezione dei segreti delle imprese e del segreto professionale* (articolo 287 del trattato CE; articolo 194 del trattato Euratom; articolo 47, paragrafi 2 e 4, del trattato CECA).

La Corte di giustizia ha costantemente sviluppato tali basi di una ***protezione giuridica comunitaria dei diritti fondamentali***, integrandoli con altri analoghi e riconoscendo a tal fine dei principi giuridici generali che essa ha applicato ispirandosi a tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e a convenzioni internazionali per la protezione dei diritti dell'uomo dei quali gli Stati membri sono parti. Tra questi vi è in primo luogo la convenzione europea dei diritti dell'uomo che nella formulazione del contenuto dei diritti, determina i meccanismi di salvaguardia. Su tale base la Corte di giustizia ha elevato al rango di diritti fondamentali una serie di libertà, tra cui il *diritto di proprietà*, il *libero esercizio di una professione*, l'*inviolabilità del proprio domicilio*, la *libertà di opinione*, i *diritti generali della personalità*, la *protezione della famiglia* (in materia di diritti dei familiari dei lavoratori migranti, tra cui il diritto al ricongiungimento), la *libertà in campo economico*, la *libertà di religione o di culto*, nonché taluni *diritti procedurali fondamentali*, quali il diritto essere ascoltato dal giudice, il diritto alla riservatezza della corrispondenza tra avvocato e assistito, vale a dire il «legal privilege», previsto dalla «common law», il

divieto della doppia pena o l'obbligo di motivazione degli atti giuridici comunitari. Di particolare importanza, e regolarmente invocato nelle controversie di diritto comunitario, è il principio della *parità di trattamento*. Nel senso più generale del termine, tale principio significa che situazioni comparabili non possono essere trattate in maniera diversa, tranne quando una simile differenza non sia obiettivamente giustificata. Il principio dell'uguaglianza di trattamento, tuttavia, non vieta secondo la giurisprudenza della Corte che, contrariamente alle consuetudini internazionali vigenti finora, i cittadini e i prodotti nazionali possono essere assoggettati a requisiti più severi rispetto ai cittadini di altri Stati membri o ai prodotti d'importazione. Il diritto comunitario è impotente contro tale «*discriminazione in senso inverso*», in quanto essa è la conseguenza della limitazione delle competenze della Comunità. Il precetto della liberalizzazione sancito dal diritto comunitario, che deriva dalle libertà fondamentali, infatti, secondo l'interpretazione sostenuta finora dalla Corte di giustizia, si applica in effetti solo ad attività transfrontaliere. Di contro, le normative, relative alla produzione e alla commercializzazione di prodotti nazionali o allo stato giuridico dei cittadini del paese in questione sul territorio nazionale, ricadono nel campo di applicazione del diritto comunitario solo se già esiste un'armonizzazione a livello di Comunità.

Grazie alla giurisprudenza della Corte di giustizia, il diritto comunitario dispone di un fondamento considerevole di *principi dello stato di diritto associati ai diritti fondamentali*. Estrema importanza pratica riveste

in tal senso il principio della proporzionalità. Esso implica l'obbligo di valutare i diversi interessi in gioco, il che a sua volta implica una valutazione dell'idoneità e della necessità della misura e del divieto di eccesso. Tra i principi generali del diritto, correlati coi diritti fondamentali, vanno poi annoverati i principi generali del diritto amministrativo e del «*due process*», quale, ad esempio, il principio del legittimo affidamento, il divieto di retroattività degli atti sfavorevoli e del ritiro o della revoca di atti che conferiscono diritti o vantaggi, nonché il principio dei diritti alla difesa, che si applica sia nelle procedure amministrative davanti alla Commissione europea che nei procedimenti presso la Corte di giustizia europea. Grande importanza riveste anche l'esigenza di una maggiore trasparenza che consenta l'adozione di misure quanto più manifeste e comprensibili al cittadino. Un aspetto cruciale di tale trasparenza è che ciascun cittadino europeo e ciascuna persona giuridica con sede in uno Stato membro può accedere ai documenti del Consiglio dell'UE e della Commissione europea.

Pur riconoscendo l'operato della Corte di giustizia nella definizione dei diritti fondamentali non riconosciuti per iscritto, si constata tuttavia che lo stabilire «diritti fondamentali europei» in tal modo presenta un grave inconveniente: la Corte di giustizia deve limitarsi ai singoli casi specifici. In tali condizioni, essa non è in grado di emanare dei diritti fondamentali partendo dai principi generali del diritto in tutti i campi in cui ciò risulti necessario o auspicabile. Né le è possibile determinare la portata e i limiti della protezione giuridica proce-

dendo alle necessarie generalizzazioni e differenziazioni. Ciò non consente alle istituzioni della Comunità di valutare con sufficiente precisione se sussista o meno il rischio di violare un diritto fondamentale. Anche il cittadino della Comunità interessato non è in grado in ogni caso di giudicare se sia stato infranto uno dei suoi diritti fondamentali.

Una soluzione è stata considerata per lungo tempo *l'adesione della CE alla convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo*. Tuttavia, nel suo parere 2/94, la Corte di giustizia stabiliva che, allo stato del diritto comunitario, la Comunità non poteva aderire alla convenzione. A questo proposito la Corte rilevava che, anche se la salvaguardia dei diritti dell'uomo era una premessa della legalità degli atti comunitari, l'adesione alla convenzione avrebbe implicato un cambiamento sostanziale del regime comunitario del momento, in quanto avrebbe comportato l'inserimento della Comunità in un sistema istituzionale distinto, internazionale, nonché l'integrazione di tutte le disposizioni della convenzione nell'ordinamento giuridico comunitario. Secondo la Corte, una simile modifica del regime di

protezione dei diritti dell'uomo nella Comunità, con le sue implicazioni istituzionali sia per la Comunità che per gli Stati membri, avrebbe avuto una tale portata costituzionale che, per la sua stessa natura, sarebbe andata al di là dei poteri conferiti dall'articolo 308 del trattato CE.

Di conseguenza, l'unica e definitiva soluzione al problema dei diritti fondamentali nella CE è la creazione di un catalogo dei diritti fondamentali valido specificamente per l'UE, tramite un'adeguata modifica dei trattati CE e UE esistenti. Tale catalogo potrebbe ispirarsi alla «Dichiarazione dei diritti e delle libertà fondamentali» del Parlamento europeo che offre un catalogo completo dei diritti fondamentali. Solo in tal modo, infatti, sarà possibile realizzare nell'UE una più solida ed efficace protezione dei diritti fondamentali. Una simile iniziativa presuppone, tuttavia, il consenso unanime di tutti gli Stati membri quanto a contenuto e limiti di tali diritti. Manca a tutt'oggi apparentemente una simile intesa: gli Stati membri, infatti, non sono andati al di là di una mera dichiarazione generale d'impegno, seppur vincolante, a rispettare e salvaguardare i diritti fondamentali anche nel contesto europeo.

## LA «COSTITUZIONE» DELL'UNIONE EUROPEA

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

A differenza della maggior parte delle costituzioni dei paesi che la compongono, la costituzione dell'UE non è raccolta in un unico documento, ma scaturisce da un insieme di norme e valori fondamentali ai quali i responsabili debbono imperativamente attenersi. Tali norme sono contenute in parte nei trattati istitutivi o negli atti giuridici emanati dagli organi della Comunità o derivano in parte anche dalle consuetudini.

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

Quali risposte dà l'ordinamento comunitario a questi interrogativi che riguardano la struttura, i valori fondamentali e le istituzioni della Comunità?

- LA STRUTTURA DELL'UNIONE EUROPEA: «I TRE PILASTRI»

### **Primo pilastro: le tre Comunità europee**

Il primo pilastro è rappresentato dalle tre Comunità europee (CIE) (CEE, CEEA, CECA), potenziate ed allargate in un'Unione economica e monetaria. Con la creazione dell'UE, la «Comunità economica europea» è diventata «Comunità europea». Il trattato CEE è diventato il trattato CE. Tale cambiamento testimonia l'evoluzione qualitativa della CEE, passata da una Comunità puramente economica ad un'Unione politica. La nuova denominazione, tuttavia, non ha alcuna ripercussione sull'esistenza delle tre Comunità (CECA, CEEA, CE), in quanto non implica alcuna unificazione formale delle tre entità. La creazione dell'UE ha comportato inoltre un cambiamento nella denominazione di talune istituzioni comunitarie. Dall'8 novembre 1993, il Consiglio delle Comunità europee è divenuto «Consiglio dell'Unione europea». La «Commissione delle Comunità europee» è ora la «Commissione europea». Anche la «Corte dei conti», il 17 gennaio 1994, è stata ribattezzata in «Corte dei conti europee». Gli atti adottati dalle diverse istituzioni mantengono, tuttavia, la

## L'Unione europea

### Primo pilastro: Comunità europee

#### CE

- Unione doganale e mercato interno
- Politica agricola
- Politica strutturale
- Politica commerciale

#### Disposizioni nuove o modificate relative a:

- la cittadinanza dell'Unione
- l'educazione e la cultura
- le reti transeuropee
- la protezione del consumatore
- la sanità
- la ricerca e l'ambiente
- la politica sociale
- la politica d'asilo
- le frontiere esterne
- la politica dell'immigrazione

CEEA  
CECA

### Secondo pilastro: la politica estera e di sicurezza comune

#### Politica estera:

- cooperazione, posizioni e azioni comuni
- mantenimento della pace
- diritti dell'uomo
- democrazia
- aiuti ai paesi terzi

#### Politica

##### della sicurezza:

- con l'appoggio dell'UEO: questioni inerenti alla sicurezza dell'UE
- disarmo
- aspetti economici dell'armamento
- a lungo termine: quadro europeo della sicurezza

### Terzo pilastro: cooperazione in materia di giustizia e di affari interni

- Cooperazione giudiziaria in materia civile e penale
- cooperazione di polizia
- lotta contro il razzismo e la xenofobia
- lotta contro la droga e il traffico di armi
- lotta contro il crimine organizzato
- lotta contro il terrorismo
- lotta contro i crimini perpetrati contro l'infanzia e la tratta di esseri umani

loro identità di atti adottati da quella specifica istituzione.

Il primo pilastro costituisce la forma più evoluta della comunitarizzazione. Nel quadro della CE, le istituzioni comunitarie possono adottare, nei settori di loro competenza, legislazioni direttamente applicabili negli Stati membri, prioritarie rispetto alle legislazioni nazionali. Il fulcro della CE è rappresentato dal mercato interno con le sue libertà fondamentali (libera circolazione delle merci, libera circolazione dei lavoratori, libertà di stabilimento, libera prestazione dei servizi e libera circolazione dei fondi e capitali e dei pagamenti) e le sue norme di concorrenza. Tra le politiche che rientrano nelle competenze della Comunità figurano gli affari economici e monetari (con, al centro, l'euro, la moneta unica europea), l'agricoltura, la politica in materia di visti, di asilo e di immigrazione, i trasporti, il fisco, l'occupazione, il commercio, la politica sociale, l'educazione, i giovani, la cultura, la politica dei consumatori e la salute, le reti transeuropee, l'industria, la coesione economica e sociale, la ricerca e la tecnologia, l'ambiente e l'aiuto allo sviluppo.

### **Secondo pilastro: la cooperazione in materia di politica estera e di sicurezza comune**

Prima dell'entrata in vigore del trattato che istituisce l'Unione europea, l'armonizzazione politica tra gli Stati membri della CE rientrava nel quadro della «Cooperazione politica europea» (CPE), fondata nel 1970 e, successivamente, consolidata ed ampliata dall'Atto unico europeo nel 1986/1987. Tale cooperazione prevedeva

consultazioni regolari tra i ministri degli Affari esteri e contatti permanenti tra le loro amministrazioni. Era stata istituita allo scopo di migliorare l'informazione reciproca e la concertazione tra gli Stati membri su ogni questione importante in materia di politica estera, di armonizzare i diversi punti di vista e, per quanto possibile, di adottare strategie comuni. Ogni decisione andava tuttavia presa all'unanimità. Le questioni relative alla sicurezza si limitavano peraltro agli aspetti politici ed economici. Le recenti crisi politiche (guerra del Golfo, guerra civile in Jugoslavia, crollo dell'Unione Sovietica) hanno rivelato chiaramente che tale strumento di politica estera e di sicurezza non conferiva all'Unione europea un'importanza adeguata al suo ruolo di massima potenza commerciale del mondo riguardo a questioni essenziali di politica mondiale. Nel trattato UE i capi di Stato o di governo degli Stati membri hanno convenuto di sviluppare progressivamente una politica estera e di sicurezza comune, finalizzata in primo luogo a perseguire imperativamente i seguenti obiettivi:

- la salvaguardia dei valori comuni, degli interessi fondamentali e dell'indipendenza dell'Unione;
- il rafforzamento della sicurezza dell'Unione europea e dei suoi Stati membri;
- il mantenimento della pace nel mondo e il rafforzamento della sicurezza internazionale, conformemente ai principi della Carta delle Nazioni Unite, nonché ai principi ed obiettivi dell'Atto finale di Helsinki (1975) e della Carta di Parigi (1990), sulla

cui base è stata creata, nel 1994, l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE);

- la promozione della cooperazione internazionale;
- la promozione della democrazia e dello stato di diritto, la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Dal momento che l'Unione europea non è una struttura statalistica finita, tali obiettivi possono essere raggiunti solo progressivamente. La politica estera e soprattutto quella di sicurezza competono, per tradizione, ai settori nei quali gli Stati membri prestano particolare attenzione alla salvaguardia della loro sovranità. Inoltre, è difficile definire interessi comuni in questo campo, in quanto, nell'Unione europea solo Francia e Regno Unito possiedono armi atomiche. Un altro problema è rappresentato dal fatto che non tutti gli Stati membri dell'UE fanno parte della NATO (Irlanda, Svezia, Austria, Finlandia) e dell'UEO (Danimarca, Irlanda, Grecia). Pertanto, le decisioni in materia di «politica estera e di sicurezza comune» continuano ad esser adottate essenzialmente nel quadro della *cooperazione tra gli Stati*. Tuttavia, nel frattempo è stato messo a punto un dispositivo d'azione autonomo, che ha trovato riscontro nel trattato di Amsterdam che ha dotato di un solido quadro giuridico la cooperazione tra gli Stati. Nel quadro del secondo (e terzo) pilastro vengono adottate, ad esempio, *decisioni di principio*, vengono formulati *pareri comuni*, vengono adottate *azioni e misure comuni e decisioni quadro*. Tra

questi strumenti, quello che più risponde ai requisiti di una direttiva CE è la decisione quadro. Tuttavia, analogamente agli altri strumenti d'azione dell'UE, tale decisione non può avere validità, né applicabilità diretta negli Stati membri. Tali misure e decisioni sono inoppugnabili anche davanti alla Corte di giustizia europea.

### **Terzo pilastro: la cooperazione in materia di giustizia e di polizia**

La cooperazione negli affari interni e giudiziari intende assicurare a tutti i cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia (articoli 29 e 30 del trattato UE), adottando misure comuni in materia di *prevenzione e lotta contro la criminalità* (in particolare, contro il terrorismo, la tratta degli esseri umani, il traffico illegale di droghe e armi, la corruzione e la frode), il *razzismo* e la *xenofobia*. Misure assai incoraggianti sono già state adottate nel quadro della direttiva sulla lotta contro il riciclaggio illegale dei capitali e della realizzazione di un'Agenzia europea di polizia, l'Europol, operativa dal 1998.

La cooperazione in campo giudiziario è destinata innanzi tutto a facilitare e accelerare la cooperazione in materia di procedimenti giudiziari e di esecuzione delle decisioni, a semplificare le procedure di estradizione tra gli Stati membri, ad instaurare norme minime relative agli elementi costitutivi dei reati e alle sanzioni applicabili nei campi della criminalità organizzata, del terrorismo e del traffico illecito di stupefacenti (articoli 31 e 32 del trattato UE).

Anche in questo campo come in quello della politica estera e di sicurezza comune, la cooperazione si basa essenzialmente su una collaborazione interstatale ed esula dalle procedure decisionali della Comunità.

## • LA NATURA GIURIDICA DELLA CE E DELL'UE

La determinazione della *natura giuridica* consiste nell'esaminare la costituzione giuridica generale di un'organizzazione sulla base delle sue caratteristiche.

### 1. La natura giuridica della CE

La natura giuridica della CE si basa su due sentenze fondamentali, pronunciate nel 1963 e 1964 dalla Corte di giustizia delle Comunità europee.

#### • La causa «**Van Gend & Loos**»

In questo procedimento, l'impresa di trasporti olandese «Van Gend & Loos» aveva presentato ricorso presso un tribunale dei Paesi Bassi, contro l'amministrazione olandese delle imposte, che, sull'importazione di un prodotto chimico proveniente dalla Repubblica federale di Germania, aveva imposto dazi maggiorati. Secondo l'impresa si trattava di una violazione dell'articolo 12 del trattato CEE (attuale articolo 25 del trattato CE), che vieta l'introduzione di nuovi diritti doganali o l'aumento di quelli esistenti nell'ambito del mercato comune. In seguito a ciò, la giurisdizione olandese sospese la procedura, deferendola alla

Corte di giustizia europea con la richiesta di chiarire la portata e l'interpretazione giuridica della norma invocata del trattato istitutivo della Comunità europea.

Questa causa ha dato l'occasione alla CGCE di stabilire taluni aspetti fondamentali della natura giuridica della CE. Nella sua sentenza, la Corte ha dichiarato quanto segue:

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

#### • La causa «**Costa/ENEL**»

Solo un anno dopo, la causa «Costa/ENEL» dava l'opportunità alla CGCE di approfondire ulteriormente la sua analisi. Tale procedimento si basava sui fatti seguenti: nel 1962 l'Italia aveva



statalizzato la produzione e la distribuzione dell'elettricità e aveva trasferito il patrimonio delle imprese elettriche alla società ENEL. Il sig. Costa, azionario della società per azioni Edison Volta, interessata dalla statalizzazione, si era visto privato dei suoi dividendi e si era pertanto rifiutato di pagare una fattura di elettricità di 1 926 ITL. Davanti al giudice conciliatore di Milano, il sig. Costa aveva giustificato la sua condotta sostenendo, tra l'altro, che la legge relativa alla statalizzazione violava tutta una serie di disposizioni del trattato CE. Per poter valutare la posizione del sig. Costa, il tribunale italiano aveva sottoposto diverse questioni alla Corte di giustizia sull'interpretazione di diverse disposizioni nel trattato CE. Nella sua sentenza, la Corte

dichiarava riguardo alla natura giuridica della CE:

*«A differenza dei comuni trattati internazionali, il trattato CEE ha istituito un proprio ordinamento giuridico, integrato nell'ordinamento giuridico degli Stati membri (...) che i giudici nazionali sono tenuti 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 e, in specie, di poteri effettivi provenienti da una limitazione di competenza o da un trasferimento di attribuzioni degli Stati alla Comunità, questi hanno limitato, sia pure in campi circoscritti, i loro poteri sovrani e creato*

quindi un complesso di diritto vincolante per i loro cittadini e per loro stessi».

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

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

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

- la **struttura istituzionale**, che garantisce che la formazione della volontà nella CE sia caratterizzata o influenzata anche dagli interessi generali dell'Europa, vale a dire, dagli interessi comunitari fissati negli obiettivi;
- il **trasferimento delle competenze** alle istituzioni comunitarie, ad un livello più elevato rispetto ad altre organizzazioni internazionali e che raggiunge propor-

zioni considerevoli in ambiti nei quali gli Stati conservano normalmente la loro sovranità;

- la **costituzione del proprio ordinamento giuridico**, indipendente dagli ordinamenti giuridici nazionali;
- l'**applicabilità diretta del diritto comunitario**, che garantisce l'applicazione completa ed uniforme delle disposizioni comunitarie in tutti gli Stati membri e stabilisce diritti e obblighi per gli Stati membri e i loro cittadini;
- la **preminenza del diritto comunitario**, che esclude ogni revoca o modifica della legislazione comunitaria da parte del diritto nazionale e assicura, in caso di conflitto con il diritto nazionale, il primato del diritto comunitario.

La CE si rivela, pertanto, un'entità autonoma, dotata di diritti sovrani e di un ordinamento giuridico indipendente dagli Stati membri, a cui sia questi ultimi che i loro cittadini sono soggetti negli ambiti di competenza della CE.

## 2. La natura giuridica dell'UE

Più che un obiettivo programmatico del processo d'integrazione, l'UE è un'*organizzazione internazionale sui generis*, istituita dal trattato di Maastricht.

La specificità di tale organizzazione si colloca nella sua funzione di «tetto giuridico» comune alle tre Comunità europee, nelle sue politiche complementari e nelle sue forme di cooperazione tra gli Stati membri.

Tuttavia, a livello di ordinamento giuridico, l'Unione è ben lungi dall'uguagliare quello della CE. I principi dell'autonomia, dell'applicabilità diretta e della preminenza del diritto comunitario, ad esempio, che sono indispensabili all'ordinamento giuridico della CE, non si applicano agli altri due pilastri dell'UE. Questi ultimi consistono sostanzialmente in programmi e dichiarazioni di intenzione che si concretizzano nella cooperazione intergovernativa e rappresentano, deliberatamente, solo una prima tappa verso un'Unione «istituzionalizzata». Il fatto che l'UE utilizzi gli organi della CE per realizzare i suoi compiti, non influisce affatto su tale situazione, dal momento che tali «istituzioni dell'Unione» possono agire solo conformemente al disposto del trattato UE, vale a dire, unicamente nel quadro della cooperazione tra gli Stati membri nell'ambito del secondo e del terzo pilastro. Con il trattato UE non è stata scritta ancora la «costituzione» dell'Unione su cui possa reggersi il suo sistema politico nell'insieme.

### ***3. Le differenze rispetto ad altre strutture politiche***

Le specificità della CE e dell'UE interessano sia i loro punti comuni che le loro differenze rispetto alle organizzazioni internazionali tradizionali e alle strutture federali.

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

L'unico punto che l'UE ha in comune con le organizzazioni internazionali tradizionali è il fatto che anch'essa è basata su un trattato

internazionale. Tuttavia, l'integrazione della CE nella struttura organizzativa dell'UE ha già considerevolmente allontanato quest'ultima dalle sue radici internazionali. In effetti, gli atti fondatori della CE, anch'essi basati su trattati internazionali, hanno portato alla creazione di Comunità autonome, dotate di diritti sovrani e competenze proprie. Gli Stati membri hanno rinunciato ad una parte della loro sovranità a beneficio di tali Comunità. Anche i compiti che sono stati affidati alla CE si distinguono nettamente da quelli di altre organizzazioni internazionali. Mentre a queste ultime, infatti, spettano compiti ben determinati, di ordine essenzialmente tecnico, i campi d'azione della CE interessano, nel loro insieme, aspetti che sono di importanza fondamentale per l'esistenza stessa degli Stati.

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

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

### • I COMPITI DELL'UE

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

Nel **quadro del trattato CE**, è compito dell'UE riunire gli Stati membri in un'unica comunità tramite la creazione di un mercato comune in cui confluiscono i «mercati nazionali» degli Stati membri, affinché merci e prestazioni di servizi possano essere offerte e vendute alle stesse condizioni di un mercato interno. L'obiettivo successivo consiste nel ravvicinamento progressivo delle politiche economiche nazionali.

L'idea della creazione di un mercato comune è stata rilanciata con il programma per il *completamento del mercato interno entro il 1992*. Tale programma è scaturito dalla constatazione che, da un lato, una serie di ostacoli nazionali hanno continuato a fraporsi alla piena realizzazione delle libertà del mercato comune e, dall'altro, importanti branche economi-

che, come il settore delle telecomunicazioni o degli appalti pubblici, non rientravano fino a quel momento nell'idea di mercato comune. Nel libro bianco sul completamento del mercato interno, la Commissione ha presentato, già nel giugno 1985, ai capi di Stato o di governo degli allora 10 Stati membri, un catalogo di misure comprendente circa 300 atti giuridici e corredato di un calendario preciso, che doveva consentire, entro il 1992, la soppressione di tutte le barriere ancora esistenti all'interno della Comunità. Nello stesso anno, i capi di Stato o di governo, in occasione del vertice di Milano, hanno affidato alla Commissione il mandato politico di sviluppare il programma «mercato interno 1992». Tuttavia, per avere una qualche possibilità di riuscire a conseguire, in sette anni soltanto, un obiettivo che non è stato possibile realizzare, con un numero minore di Stati membri, in quasi 30 anni, serviva qualcosa di più di una semplice dichiarazione politica di intenzioni e dell'adozione di un programma: l'obiettivo «mercato interno 1992» doveva diventare parte integrante dei trattati di Roma. Questo è quanto è stato realizzato in definitiva con l'*Atto unico europeo*, che completava il trattato C(E)E con una disposizione in virtù della quale la Comunità adotta tutte le misure destinate alla progressiva instaurazione del mercato interno entro il 31 dicembre 1992 (articolo 14, ex articolo 7 A del trattato CE; in precedenza articolo 8 A del trattato CEE). Tale programma è stato realizzato sostanzialmente entro i termini previsti. Le istituzioni comunitarie sono riuscite a creare il quadro giuridico necessario ad un buon funzionamento del mercato interno.

Nel frattempo, tale quadro è stato ampiamente attuato a livello nazionale, al punto che il mercato interno è già divenuto realtà. Il cittadino se ne rende conto giorno per giorno, soprattutto nei suoi spostamenti all'interno dell'UE, che ha abolito ormai da tempo i controlli sulle persone alle frontiere nazionali.

Con il «trattato UE» la CE è entrata in una nuova era economica e sociale. L'introduzione dell'euro il 1° gennaio 1999 (articolo 121, paragrafo 4, del trattato CE) quale moneta unica europea in 11 dei 15 Stati membri (il Regno Unito, la Danimarca e la Svezia hanno deciso di non aderire, mentre la Grecia è tuttora impegnata nello sforzo di soddisfare i criteri di ammissibilità), ha rappresentato un altro segno visibile dell'interpenetrazione delle economie degli Stati membri dell'UE ed ha ulteriormente rafforzato il mercato interno. In quanto valuta unica in seno all'UE a partire dal 1° gennaio 2002, l'euro sostituirà le monete nazionali anche in tutte le transazioni e diventerà la moneta di tutti i cittadini dell'Unione. L'introduzione di una *cittadinanza dell'Unione* (articolo 17 e seguenti del trattato CE) ha rafforzato i diritti e gli interessi dei cittadini degli Stati membri in seno all'UE. Ogni cittadino dell'Unione può circolare liberamente nel territorio dell'UE (articolo 18 del trattato CE), ha il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali (articolo 19 del trattato CE), beneficiare nel territorio di un paese terzo, della tutela da parte delle autorità diplomatiche e consolari di qualsiasi Stato membro (articolo 20 del trattato CE), del diritto di petizione dinanzi al Parlamento europeo (arti-

colo 21 del trattato CE) e, conformemente al principio generale di non discriminazione, del diritto di essere trattato in ogni Stato membro come qualsivoglia altro cittadino di questo stesso Stato (articolo 17, paragrafo 2, nonché articolo 12 del trattato CE). La disoccupazione nell'UE, che ha raggiunto ormai da anni livelli preoccupanti, ha fatto dello sviluppo di una strategia per l'occupazione una priorità. A tale fine è stato introdotto nel trattato CE (titolo VIII, articoli 125-130) un nuovo titolo a parte sull'*occupazione*. Gli Stati membri e la Comunità sono chiamati ad elaborare una strategia per l'occupazione ed in particolare a promuovere la formazione di una manodopera qualificata, capace di adeguarsi alle esigenze del mercato, nonché dei mercati del lavoro, che reagisca prontamente all'evoluzione dell'economia. La promozione dell'occupazione è considerata una questione di interesse comune, il che impone agli Stati membri di coordinare le loro azioni in questo campo in seno al Consiglio dell'UE. La CE deve contribuire alla realizzazione di un livello di occupazione elevato, incoraggiando la cooperazione tra gli Stati membri e sostenendo e, all'occorrenza, integrando le loro azioni, nel pieno rispetto delle competenze degli Stati membri in materia.

Il **trattato UE** prevede anche nuove politiche e forme di cooperazione nel campo della politica estera e della sicurezza, nonché della cooperazione di polizia e giudiziaria.

#### • I POTERI DELL'UE

Né i trattati CE, né il trattato UE attribuiscono agli organi comunitari la competenza generale di emanare tutte le misure

necessarie al perseguimento degli obiettivi prefissati, bensì fissano, nei singoli capitoli, l'ampiezza dei poteri di intervento conferiti (principio dei **poteri limitati**). Gli Stati membri hanno optato per tale soluzione per poter circoscrivere e controllare il trasferimento dei propri poteri. La portata concreta delle deleghe specifiche varia a seconda del tipo di compiti assegnati all'UE e alla CE.

Nel **quadro della CE** le competenze possono essere molto ampie, ad esempio, in materia di politica comune dei trasporti, dove può essere emanata *ogni altra disposizione utile* (articolo 71, paragrafo 1, del trattato CE), di politica agricola (articolo 34, paragrafo 2, del trattato CE) o nel campo della libera circolazione dei lavoratori (articolo 40 del trattato CE), dove possono essere emanate *tutte le misure necessarie*. Per quanto riguarda invece il diritto della concorrenza (articolo 81 e seguenti del trattato CE), la cultura e la politica della formazione (articoli 150 e 151 del trattato CE), della salute e della protezione dei consumatori (articoli 152 e 153 del trattato CE) o dell'ambiente (articolo 175 del trattato CE), il margine di manovra della Comunità e delle sue istituzioni è relativamente circoscritto da determinate condizioni.

Oltre a tali poteri speciali, i trattati consentono alle istituzioni di intervenire qualora lo richieda uno degli obiettivi dei trattati (articolo 308 del trattato CE, articolo 203 del trattato CEEA e articolo 95, paragrafo 1, del trattato CECA — **poteri sussidiari**). Agli organi della Comunità non viene tuttavia concessa una delega generale di poteri, che renda possibile l'attuazione di

compiti che esulano dagli scopi fissati nei trattati. Le istituzioni comunitarie non possono nemmeno ampliare le loro competenze a spese degli Stati membri, invocando i poteri sussidiari. In pratica, le possibilità offerte da questa delega di poteri sono state utilizzate sempre più spesso, per il fatto che la CE deve oggi affrontare compiti che non erano stati previsti al momento della conclusione dei trattati e per i quali non le era stato attribuito alcun potere d'azione corrispondente. Tra gli esempi principali di una simile evoluzione vanno ricordati i settori della protezione dell'ambiente e dei consumatori, i numerosi programmi di ricerca, approvati a partire dal 1973 in settori che non riguardano la Comunità europea dell'energia atomica, la costituzione di un Fondo europeo di sviluppo regionale che dovrebbe contribuire a ridurre il divario fra aree sviluppate ed aree meno sviluppate dell'UE. In questi settori, l'Atto unico europeo e il trattato UE hanno introdotto competenze particolari nel trattato CE. Tali disposizioni esplicite riguardanti le competenze della CE hanno notevolmente ridotto l'importanza concreta dei poteri sussidiari.

Infine, le istituzioni comunitarie dispongono di altre competenze per l'emanazione di misure che siano indispensabili per un esercizio efficace e ponderato dei poteri già esplicitamente conferiti (**poteri impliciti**). Particolare importanza hanno assunto tali competenze nel campo delle relazioni esterne. Infatti, la CE può contrarre degli obblighi nei confronti di paesi terzi o altre organizzazioni internazionali in settori corrispondenti ai compiti che le sono attribuiti. Un esempio tipico è rap-

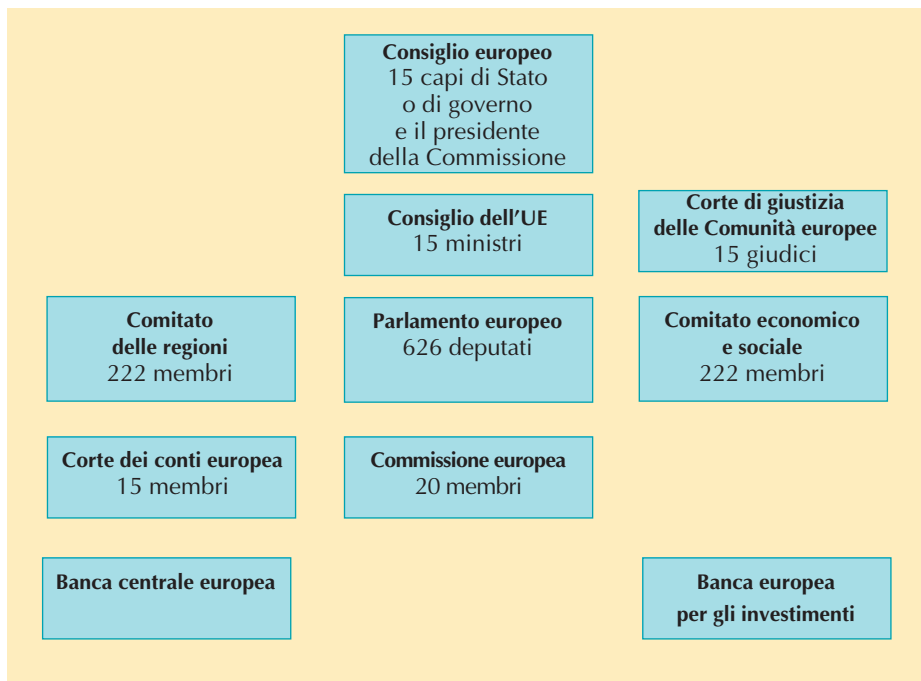
presentato dalla causa «Kramer», sulla quale si è pronunciata la Corte di giustizia delle Comunità europee. Le era stato chiesto di decidere in merito alla competenza della CE quanto a cooperazione con tali organizzazioni internazionali, al fine di fissare quote di cattura nel settore della pesca marittima ed, eventualmente, di assumere degli obblighi internazionali. In mancanza di disposizioni esplicite nel trattato CE, la Corte ha derivato la competenza esterna della CE, indispensabile a tal fine, dai suoi poteri interni sui prodotti della pesca nell'ambito della politica agricola comune.

L'esercizio di tali competenze da parte della CE è tuttavia subordinato al **principio della sussidiarietà**, che è stato mutuato dalla dottrina sociale del cattolicesimo e che è stato elevato al rango costituzionale al momento della sua introduzione nel trattato CE (articolo 5). Tale principio comporta due aspetti, uno positivo e l'altro negativo: l'aspetto *positivo* per la CE, vale a dire quello che stimola le sue competenze, prevede che essa intervenga quando gli obiettivi perseguiti possono essere «realizzati meglio a livello comunitario»; l'aspetto *negativo*, vale a dire quello contrario, significa che la Comunità non deve intervenire allorché l'azione degli Stati membri è sufficiente a raggiungere gli obiettivi prefissati. In pratica, questo significa che tutti gli organi comunitari, in particolare la Commissione, devono dimostrare che la regolamentazione o l'intervento a livello comunitario sono effettivamente necessari. Per dirla alla maniera di *Montesquieu*, quando non è necessario adottare un atto comunitario, è necessario non adottarne. Qualora venga

riconosciuta la necessità di una regolamentazione a livello comunitario, si pone il problema dell'intensità e del tipo di misura da adottare. La risposta è data dal principio della proporzionalità che la giurisprudenza della Corte di giustizia ha introdotto nell'ordinamento giuridico comunitario: un esame approfondito deve servire a determinare se uno strumento giuridico sia veramente indispensabile o se non siano sufficienti altri mezzi di azione. Ciò significa che innanzi tutto bisogna dare la precedenza a leggi quadro, norme minime e disposizioni volte al riconoscimento reciproco delle normative nazionali e che vanno evitate disposizioni legislative eccessivamente dettagliate. Un protocollo allegato al trattato di Amsterdam specifica le modalità di applicazione del principio della sussidiarietà. In esso sono definiti in dettaglio tutti i requisiti procedurali e materiali derivati dal principio della sussidiarietà che gli atti comunitari devono soddisfare. Sono stati dunque fissati concretamente i criteri d'applicazione di tale principio, il che facilita anche il controllo giuridico del rispetto di tale principio da parte delle istituzioni comunitarie.

Nel **quadro del secondo e del terzo pilastro dell'UE** (politica estera e di sicurezza comune, cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale), le competenze delle istituzioni comunitarie si limitano alla promozione e al sostegno della cooperazione come definito dagli Stati membri in seno al Consiglio europeo. Gli Stati membri non hanno pertanto delegato alcun potere, né del tutto, né in parte, alle istituzioni comunitarie. Al contrario, gli Stati membri continuano ad essere direttamente responsabili della politica estera e

• LE ISTITUZIONI DELL'UE



	Voti in Consiglio	Percentuale del numero totale dei voti	Percentuale della popolazione totale	Numero dei membri nella Commissione
Germania	10	11,36	21,96	2
Francia	10	11,36	15,63	2
Italia	10	11,36	15,39	2
Regno Unito	10	11,36	15,75	2
Spagna	8	9,09	10,53	2
Belgio	5	5,68	2,72	1
Grecia	5	5,68	2,81	1
Paesi Bassi	5	5,68	4,16	1
Portogallo	5	5,68	2,66	1
Austria	4	4,54	2,16	1
Svezia	4	4,54	2,37	1
Danimarca	3	3,41	1,41	1
Irlanda	3	3,41	0,97	1
Finlandia	3	3,41	1,37	1
Lussemburgo	2	2,27	0,11	1

di sicurezza comune, nonché della cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale, impegnati altresì a rafforzare la loro cooperazione e a coordinare la loro azione nel quadro dell'UE tramite la struttura istituzionale comunitaria.

Il terzo problema che si pone in relazione alla costituzione della CE è quello riguardante la sua organizzazione. Quali sono le istituzioni della Comunità europea? Come assume la Comunità funzioni che altrimenti spetterebbero solo agli Stati? Dispone di un governo, di un parlamento, di autorità amministrative e giurisdizionali, come quelle presenti nei nostri paesi? La realizzazione dei compiti assegnati alla Comunità europea e la gestione del processo di integrazione non sono stati lasciati volutamente solo all'iniziativa e alla competenza degli Stati membri o della cooperazione internazionale. La Comunità europea dispone infatti di un sistema istituzionale che la pone in grado di dare un nuovo impulso e nuovi obiettivi al processo di unificazione europea, nonché di adottare norme comunitarie vincolanti in uguale misura per tutti gli Stati membri, per quanto riguarda le questioni che rientrano nella sua competenza.

I principali attori di questo sistema sono, da un lato, il **Consiglio europeo** e, dall'altro, le **istituzioni della CE**, delle quali fanno parte il Parlamento europeo, il Consiglio dell'UE, la Commissione europea, la Corte di giustizia delle Comunità europee e la Corte dei conti europea. Agli organi previsti dai trattati, si aggiungono la Banca centrale europea, la Banca europea per gli investimenti, il

Comitato economico e sociale e il Comitato delle regioni, in quanto organi ausiliari. Di questi organi, la Corte di giustizia e il Parlamento — designato come «Assemblea» — sono comuni alle tre Comunità fin dai loro esordi, come sancito da un accordo tra i 6 Stati membri originari, firmato nel 1957 contemporaneamente ai trattati di Roma. La creazione di istituzioni comuni è stata completata nel luglio 1967 col «trattato che istituisce un Consiglio unico e una Commissione unica delle Comunità europee» (trattato di fusione). Da quel momento, tutte e tre le Comunità presentano la stessa struttura istituzionale.

### **Il Consiglio europeo (articolo 4 del trattato UE)**

Il Consiglio europeo è nato dalle conferenze al vertice dei capi di Stato o di governo degli Stati membri della Comunità. Al vertice di Parigi del dicembre 1974, i capi di Stato o di governo hanno deciso di riunirsi tre volte all'anno, come Consiglio europeo. Con l'Atto unico europeo il Consiglio europeo, nel 1987, è stato integrato formalmente nella struttura istituzionale della CE (articolo 23 dell'AUE). Oggigiorno esso è un **organo dell'Unione europea** (articolo 4 del trattato UE).

Il Consiglio europeo riunisce, almeno due volte all'anno, i capi di Stato o di governo degli Stati membri, nonché il presidente della Commissione europea. Essi sono assistiti dai ministri incaricati degli Affari esteri e da un membro della Commissione (articolo 4, secondo capoverso, del trattato UE).

La funzione del Consiglio europeo consiste nel fissare le direttive di politica generale per l'unificazione europea, sia per quanto riguarda la Comunità europea che l'UE. Esso espleta le sue funzioni nell'ambito della CE, adottando decisioni politiche di principio o formulando direttive e mandati destinati al Consiglio dell'UE o alla Commissione europea. Impulsi di questo genere sono stati dati, ad esempio, dal Consiglio europeo alla realizzazione dell'unione economica e monetaria, al sistema monetario europeo, all'elezione del Parlamento europeo a suffragio universale diretto, nonché alle diverse attività politico-sociali e alle richieste di adesione da parte di altri Stati.

### **Il Parlamento europeo (articoli 189-201 del trattato CE)**

Il Parlamento europeo (PE) rappresenta, secondo i trattati istitutivi della Comunità, i popoli degli Stati riuniti nella Comunità (articolo 189, 1° capoverso, del trattato CE). Esso è nato dalla fusione tra l'assemblea comune della CECA, l'assemblea della CEE e l'assemblea della CEEA in un'unica «Assemblea», tramite la convenzione sulle istituzioni comuni alle Comunità europee del 1957 (1° trattato di fusione). Il Parlamento ha assunto la sua denominazione attuale solo dopo la modifica del trattato CE da parte del trattato UE, il quale non ha fatto che confermare un uso ormai corrente, risalente al 1958, data alla quale l'Assemblea, di propria iniziativa aveva optato per il nome di «Parlamento europeo».

#### **• Composizione ed elezione**

Il PE consta attualmente di 626 «*rappresentanti dei popoli degli Stati riuniti nella Comunità*». I deputati possono essere al massimo 700.

Sino al 1979, i suoi deputati erano membri dei parlamenti nazionali che venivano nominati dai loro pari ed inviati al Parlamento europeo. *L'elezione a suffragio universale diretto dei deputati del Parlamento europeo da parte dei cittadini degli Stati membri*, già prevista nei trattati, venne realizzata, dopo numerosi tentativi andati a vuoto, solo nel 1979. La prima elezione diretta ebbe luogo nel giugno 1979 e da allora si tiene ogni cinque anni, al termine della durata della legislatura. Non esiste tuttavia a tutt'oggi un sistema elettorale comunitario, come previsto dai trattati. Anche nell'ultima elezione diretta del PE nel giugno 1999, sono state applicate, come già nel 1979, le leggi elettorali nazionali. Per esempio, il Regno Unito ha mantenuto il principio maggioritario per le elezioni europee fino al 1994 e si è associato agli altri Stati membri nell'applicazione del sistema proporzionale soltanto nel 1999.

La **composizione del PE** è illustrata dalla tabella a pagina 34, che riporta i risultati dell'elezione diretta del 1999.

Il presidente, i vicepresidenti e i questori costituiscono l'**Ufficio di presidenza** del PE, eletto da quest'ultimo con un mandato di due anni e mezzo. I presidenti dei gruppi politici costituiscono un ufficio di presidenza allargato, che decide in merito all'organizzazione dei lavori del Parlamento, le

questioni inerenti alle relazioni interistituzionali e con le istituzioni extracomunitarie.

La ripartizione dei seggi tra i paesi si traduce, in termini puramente matematici, ad esempio, in un deputato europeo per 808 000 cittadini tedeschi, contro i 60 000 del Lussemburgo.

Da quando è eletto direttamente, il Parlamento europeo può rivendicare il ruolo di «rappresentante dei cittadini degli Stati membri della Comunità» ed ha quindi acquisito una legittimazione democratica. Tuttavia, l'esistenza di un Parlamento eletto direttamente non basta da sola a soddisfare l'esigenza fondamentale di un'istituzione democratica, nella quale la sovranità dello Stato derivi direttamente dal popolo. Ciò richiede, oltre alla trasparenza del processo decisionale e alla rappresentatività degli organi decisionali, anche il controllo e la legittimità parlamentare delle istituzioni comunitarie, partecipi del processo decisionale tramite il Parlamento. Su questi aspetti l'attuale ordinamento della Comunità lascia ancora a desiderare, nonostante i progressi realizzati in questi ultimi anni. A ragione, si può parlare a questo proposito di «democrazia imperfetta». Il Parlamento europeo esercita solo apparentemente le funzioni di un autentico parlamento, come avviene, ad esempio, nelle democrazie parlamentari. Anzitutto esso non elegge alcun governo e questo per il semplice fatto che nell'UE non esiste un governo nel senso tradizionale del termine. Sono, invece, il Consiglio e la Commissione che si ripartiscono le funzioni di tipo governativo, previste dai trattati. Al Parlamento, tuttavia, il trattato

sull'Unione europea riserva la possibilità di influire sulla composizione della Commissione e sulla nomina del suo presidente («diritto d'investitura»). Non sussiste, invece, un'influenza analoga sulla composizione del Consiglio. Quest'ultimo è soggetto ad un controllo di tipo parlamentare solo in quanto ogni suo membro, in quanto ministro a livello nazionale, è soggetto al controllo del proprio parlamento.

### • *Compiti*

Il Parlamento esercita funzioni del seguente tipo:

**Funzione decisionale:** il ruolo decisionale del PE è stato nettamente rafforzato dall'introduzione di due nuove *procedure legislative*, vale a dire la procedura di cooperazione (introdotta nel 1987 dall'Atto unico europeo, articolo 252 del trattato CE) e di codecisione (instaurata nel 1993 dal trattato UE, articolo 251 del trattato CE), che saranno sviluppate nella parte dedicata ai processi legislativi. Queste due procedure consentono al Parlamento non solo di proporre modifiche della legislazione comunitaria nel quadro di varie letture e di sostenerle, entro certi limiti, anche di fronte al Consiglio, ma anche di assumere funzioni di colegislatore accanto al Consiglio, nel quadro della procedura di codecisione.

Il Parlamento riveste, inoltre, da lungo tempo, un ruolo determinante nel campo della *procedura di bilancio*. Spetta pertanto al Parlamento «l'ultima parola» per quanto riguarda le «spese non obbligatorie» della CE, vale a dire le spese che non

## PARLAMENTO EUROPEO

Presidente  
14 vicepresidenti e 5 questori

Gruppo del partito popolare europeo (gruppo democratico cristiano) e democratici europei, PPE-DE

Gruppo del partito del socialismo europeo, PSE

Gruppo del partito europeo dei liberali democratici e riformatori, PELDR

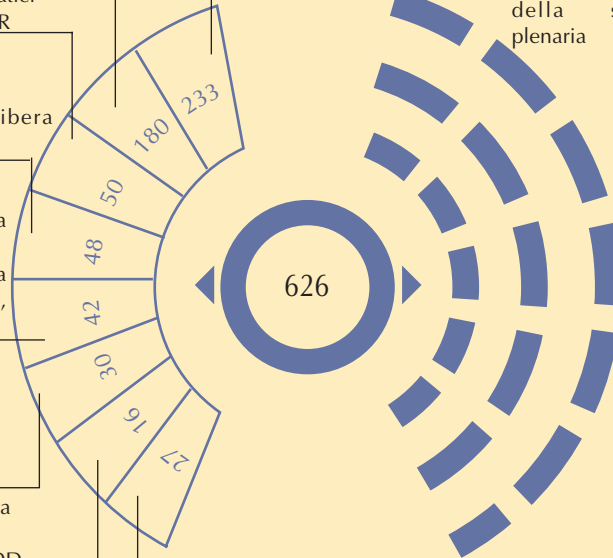
Gruppo dei verdi /alleanza libera europea, Verdi/ALE

Gruppo confederale della sinistra unitaria europea/sinistra verde nordica, SUE/SVN

Gruppo Unione per l'Europa delle nazioni, UEN

Gruppo per l'Europa delle democrazie e delle diversità, EDD

Non iscritti



17 commissioni preparano i lavori della sessione plenaria

Situazione al mese di settembre 1999.

D	F	I	UK	E	NL	B	EL	P	S	A	DK	FIN	IRL	L
99	87	87	87	64	31	25	25	25	22	21	16	16	15	6

## 17 Commissioni preparano i lavori della sessione plenaria:

1. AFET: Affari esteri, diritti dell'uomo, sicurezza comune e politica di difesa
2. BUDG: Bilanci
3. CONT: Controllo dei bilanci
4. LIBE: Libertà e diritti dei cittadini, giustizia e affari interni
5. ECON: Problemi economici e monetari
6. JURI: Giuridica e mercato interno
7. INDU: Industria, commercio estero, ricerca ed energia
8. EMPL: Occupazione ed affari sociali
9. ENVI: Protezione dell'ambiente, sanità pubblica e tutela dei consumatori
10. AGRI: Agricoltura e sviluppo rurale
11. PECH: Pesca
12. REGI: Politica regionale, trasporti e turismo
13. CULT: Cultura, gioventù, istruzione, mezzi d'informazione e sport
14. DEVE: Sviluppo e cooperazione
15. AFCO: Affari costituzionali
16. FEMM: Diritti della donna e pari opportunità
17. PETI: Petizioni

sono specificamente previste dalle norme comunitarie. Si tratta delle spese amministrative delle istituzioni comunitarie e soprattutto delle «spese operative» connesse con i fondi strutturali e le politiche in materia di ricerca, energia, trasporti o protezione dell'ambiente. Esse rappresentano circa la metà del bilancio comunitario (46,3 % nel 1999). Inoltre, tali spese incidono in maniera decisiva sullo sviluppo della CE, in quanto (co)determinano i progressi e il rafforzamento delle politiche comunitarie fondamentali (ad esempio, le politiche in materia sociale, regionale, di ricerca, di protezione dell'ambiente o dei trasporti) e costituiscono una premessa essenziale alla messa in atto di nuove azioni politiche, ad esempio, nel campo dell'istruzione o della protezione dei consumatori. Il Parlamento può modificare la ripartizione di tali spese e, entro certi limiti, anche aumentarne l'importo. Esso esercita così un'influenza considerevole sulla natura concreta delle politiche comunitarie finanziate grazie alle spese non obbligatorie. L'altra metà del bilancio comunitario è rappresentato dalle cosiddette «spese obbligatorie», vale a dire, le spese esplicitamente previste dalla legislazione comunitaria (si tratta sostanzialmente delle spese connesse con la politica agricola comune). Il Parlamento può proporre delle modifiche a tali spese che, se non superano il massimale globale, sono considerate accettate, qualora il Consiglio non si opponga a maggioranza qualificata. Infine, il Parlamento ha il diritto di respingere l'intero bilancio e decide se approvare la gestione della Commissione quanto all'esecuzione del bilancio dell'esercizio precedente.

Il Parlamento ha il *diritto di essere consultato* in merito a tutti gli accordi internazionali importanti (articolo 300, paragrafo 3, e articolo 310 del trattato CE), nonché sugli accordi di adesione, conclusi con i futuri Stati membri, che fissano le condizioni di adesione (articolo 49 del trattato UE). Sono inoltre soggetti all'accordo del Parlamento la nomina del presidente della Commissione, la composizione della Commissione, qualsivoglia modifica dello statuto della BCE, nonché la decisione sulla procedura uniforme per l'elezione del Parlamento.

**Funzione consultiva:** il Parlamento europeo esercita tale funzione innanzi tutto nel quadro delle procedure di consultazione obbligatorie, previste dai trattati, o facoltative da parte del Consiglio e della Commissione. Fino all'introduzione delle procedure di cooperazione e di codecisione, tale consultazione garantiva al Parlamento la partecipazione alla sola procedura legislativa esistente in seno alla CE, vale a dire, la procedura di proposta. Prima che il Consiglio potesse prendere una decisione, il Parlamento doveva o poteva pronunciarsi in merito alle proposte della Commissione. Come si vedrà più avanti, con la costante diminuzione dei casi di applicazione pratica della procedura di proposta, la funzione consultiva del Parlamento ha ceduto il posto alla funzione decisionale, quanto meno per quanto concerne la procedura legislativa formale.

**Funzione di controllo:** il Parlamento europeo esercita funzioni di controllo unicamente nei confronti della Commissione. Tale controllo consiste innanzi tutto nel

fatto che la Commissione deve rendere conto al Parlamento, deve difendere la propria posizione nelle sessioni plenarie pubbliche e deve presentargli ogni anno una «relazione generale sull'attività delle Comunità europee». Il Parlamento europeo può allora adottare una mozione di censura nei confronti della Commissione, a maggioranza di due terzi dei voti espressi, costringendola in tal modo alle dimissioni (articolo 201 del trattato CE). Fino ad ora sono state presentate al Parlamento solo 5 mozioni (l'ultima datata gennaio 1999), delle quali tre hanno costituito oggetto di votazione e sono state tutte respinte. Dall'entrata in vigore del trattato UE, tale voto di sfiducia ha acquistato importanza nella misura in cui il Parlamento, conformemente al diritto di investitura conferitogli dal trattato, prende parte alla nomina della Commissione, oggetto delle sue critiche. Dato che anche il Consiglio nella prassi comunitaria deve rispondere alle domande del Parlamento europeo, quest'ultimo ha la possibilità di instaurare un dibattito politico diretto con due dei principali organi legislativi della CE. Tale possibilità di controllo politico del Parlamento è stata notevolmente rafforzata da altri meccanismi di controllo introdotti dal trattato UE. Il Parlamento può istituire *commissioni d'inchiesta* al fine di esaminare violazioni del diritto comunitario o abusi a livello amministrativo nella CE. Ad esempio, è stata creata una commissione d'inchiesta al fine di accertare la responsabilità della Commissione nella reazione oltremodo lenta al «morbo della mucca pazza» manifestatosi nel Regno Unito, che costituisce una minaccia anche per la

salute e la vita dell'uomo. Inoltre, il trattato garantisce a tutti i cittadini dell'Unione o ad ogni persona fisica o morale il diritto di presentare *petizioni* al Parlamento che sono esaminate dalla commissione permanente per le petizioni. Infine, il Parlamento ricorre alla possibilità di nominare un *mediatore europeo (Ombudsmann)*, incaricato di esaminare eventuali controversie che potrebbero insorgere sulle attività delle istituzioni o degli organi comunitari, fatta eccezione per la Corte di giustizia europea. Il mediatore può effettuare le indagini necessarie e rivolgersi all'organo interessato. Esso presenta un rapporto sulle sue attività al Parlamento.

#### • **Metodi di lavoro**

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

I deputati del Parlamento si organizzano in *gruppi politici*. Dato che il Parlamento è, per sua natura, un'istituzione comunitaria, tali gruppi costituiscono dei partiti politici a livello comunitario che oltrepassano i limiti nazionali.

Il Parlamento dispone inoltre di *17 commissioni permanenti*. In seno a ciascuna commissione parlamentare il membro competente della Commissione europea, o il suo rappresentante, presenta le decisioni della Commissione europea, i documenti sottoposti al Consiglio e il parere sostenuto in Consiglio. Le commissioni permanenti dispongono in tal modo di un quadro d'insieme delle attività della Commissione. Inoltre, tenuto conto del carattere in linea

di massima confidenziale delle riunioni di quest'ultima, tale procedura consente al Parlamento di avere pienamente accesso ad informazioni a volte persino confidenziali. Le commissioni sono in tal modo in grado di controllare efficacemente le attività della Commissione europea. Sono esse inoltre che elaborano il parere del Parlamento europeo relativo alle proposte della Commissione, le proposte di modifica di «posizioni comuni» del Consiglio e le risoluzioni formulate su iniziativa del Parlamento. Allo scopo le commissioni consultano regolarmente esperti indipendenti o rappresentanti delle organizzazioni o dei settori interessati.

Il Parlamento si riunisce mensilmente (escluso agosto) in *sessione plenaria* per la durata di una settimana a Strasburgo. A queste sessioni possono aggiungersene altre supplementari, in particolare sulle questioni di bilancio. Infine, fatti d'attualità possono dar luogo a *sessioni d'urgenza* a Bruxelles, della durata di uno o due giorni soltanto, nelle quali il Parlamento può pronunciarsi a breve scadenza in merito a questioni importanti (quali affari comunitari e internazionali, violazioni dei diritti dell'uomo ecc.).

Di norma le sessioni plenarie sono pubbliche.

#### • **Procedura di decisione**

Di norma, il Parlamento adotta le sue decisioni a *maggioranza assoluta dei voti espressi*. Tuttavia, tenuto conto dell'importanza crescente del ruolo del Parlamento, il trattato impone condizioni sempre più

severe per quanto riguarda l'obbligo di presenza dei deputati. Il trattato prevede attualmente tutta una serie di decisioni che possono essere adottate solo a *maggioranza assoluta di tutti i membri del Parlamento*. Con l'aumento del numero dei deputati a 626, tale maggioranza sarà in futuro di 314 voti. Infine, ogni voto di sfiducia nei confronti della Commissione dovrà richiedere non solo la maggioranza dei membri del Parlamento, bensì anche i due terzi dei voti espressi.

#### • **Sede**

Stabilendo la sede del Parlamento europeo a Strasburgo, il Consiglio europeo di Edimburgo ha messo fine ad un accordo provvisorio risalente ad oltre 30 anni. Si era instaurata la prassi secondo la quale le sessioni plenarie si tenevano a Strasburgo e a Bruxelles, le riunioni dei gruppi politici e delle commissioni si svolgevano nelle settimane senza sessione e il segretariato generale del Parlamento veniva stabilito a Lussemburgo. La decisione adottata dal Consiglio europeo ha confermato tale prassi, a condizione, tuttavia, che 12 sessioni plenarie all'anno si tengano a Strasburgo. Da parte del Parlamento è, tuttavia, tuttora forte l'orientamento a favore di un aumento del numero delle sessioni plenarie a Bruxelles. Non è pertanto assolutamente certo che Strasburgo accoglierà le 12 sessioni annuali. Inoltre, la decisione del Consiglio europeo di Edimburgo consente anche di organizzare sessioni altrove, non a Strasburgo, vale a dire essenzialmente a Bruxelles.

## COMPOSIZIONE DEL CONSIGLIO DELL'UE

Un rappresentante di governo di ciascuno Stato membro, a livello ministeriale, riuniti in Consiglio la cui composizione è variabile a seconda del campo specifico, ad esempio:

Consiglio «Affari generali»	Consiglio Economia e finanze Consiglio «Ecofin»	Consiglio «Trasporti»	Consiglio «Agricoltura»
--------------------------------	---	--------------------------	----------------------------

Comitato dei rappresentanti permanenti dei governi degli Stati membri «Coreper I e II»	Comitato speciale «Agricoltura»
---	---------------------------------

Gruppi di lavoro

Segretariato generale (2 200 funzionari circa)

**Compiti**

Legislazione	Coordinamento della politica economica	Bilancio e controllo	Nomine	Relazioni esterne
--------------	--	-------------------------	--------	-------------------

## Il Consiglio dell'Unione europea (articoli 202-210 del trattato CE)

### • *Composizione e presidenza*

Nel Consiglio sono rappresentati i governi dei paesi membri. I 15 paesi inviano un rappresentante, che è in genere, ma non necessariamente, il ministro o il segretario di Stato per i problemi sul tappeto. L'essenziale è che tale rappresentante sia autorizzato ad agire a nome dello Stato membro. Le diverse possibilità di rappresentanza dei governi dimostrano che *non esistono membri del Consiglio permanenti*, in quanto la sua composizione varia da una riunione all'altra, secondo i soggetti trattati. Il *Consiglio dei ministri degli Affari esteri*, che si riunisce generalmente una volta al mese, costituisce il Consiglio «*Affari generali*», competente in materia di questioni di politica generale. Oltre a questo vi sono i diversi «*Consigli specializzati*» che si riuniscono circa 80 volte all'anno per esaminare questioni di ordine tecnico pertinenti al settore di loro competenza. A seconda del campo specifico, si parlerà di «*Consiglio Ecofin*» (Consiglio dei ministri delle Economie e delle Finanze), di Consiglio «*Agricoltura*», di Consiglio «*Trasporti*», di Consiglio «*Affari sociali*», di Consiglio «*Ambiente*» ecc.

Gli Stati membri assicurano la presidenza del *Consiglio* per l'arco di 6 mesi in un ordine di avvicendamento stabilito all'unanimità dal Consiglio. Tale ordine si basa sul principio dell'alternanza tra grandi e piccoli Stati membri. Il cambio di presidenza ha luogo ogni anno al 1° gennaio e al 1° luglio. Nel primo semestre del 1999 era di turno la

Germania, nel secondo la Finlandia. Nel 2000 la presidenza portoghese sarà seguita da quella francese. Data la frequenza relativamente elevata nel cambio di presidenza, è stata costituita una «*troika*» per assicurare una certa continuità. In essa sono presenti lo Stato membro in carica nel semestre precedente, quello che detiene al momento la presidenza e quello che l'assumerà nel semestre successivo. Spetta alla presidenza del Consiglio, innanzi tutto, dare un orientamento alle attività del Consiglio e dei suoi comitati. Essa riveste inoltre un'importanza politica in quanto lo Stato membro in carica svolge un ruolo di primo piano sulla scena internazionale, il che consente anche ai piccoli Stati membri di misurarsi con i grandi sul piano politico e di affermarsi nella politica europea.

Il Consiglio ha sede a Bruxelles.

### • *Compiti*

Nel quadro della CE e della CEEA il Consiglio costituisce innanzi tutto un organo *legislativo* (articolo 202 del trattato CE). Per la CECA invece, esso è un organo consultivo che va consultato solo per un certo numero di decisioni di particolare rilievo. Il Consiglio deve inoltre provvedere al *coordinamento delle politiche economiche* degli Stati membri (articolo 202 del trattato CE). Le deliberazioni del Consiglio possono assumere la forma di risoluzioni non vincolanti o di decisioni vincolanti. La realizzazione dell'Unione economica e monetaria a cui ha dato il via il trattato UE ha contribuito a rafforzare ed ampliare considerevolmente le attribuzioni del Consiglio in questo ambito di competenze. Pertanto, i suoi poteri di

attuazione di «indirizzi di massima delle politiche economiche» da lui stesso formulati, sono stati rafforzati tramite una procedura che consente di rivolgere «raccomandazioni» allo Stato membro la cui politica economica non sia coerente con tali indirizzi (articolo 99, paragrafo 4, del trattato CE). Infine, il Consiglio può formulare «intimazioni» o addirittura infliggere «ammende» (articolo 104, paragrafi 9 e 11, del trattato CE). Il Consiglio stabilisce inoltre il *progetto di bilancio* sulla base di un progetto preliminare della Commissione (articolo 272, paragrafo 3, del trattato CE). È inoltre lui che raccomanda al Parlamento europeo di dar atto alla Commissione dell'esecuzione del bilancio (articolo 276, paragrafo 1, del trattato CE). Il Consiglio nomina i membri della Corte dei conti, del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni. Egli è inoltre l'autorità amministrativa suprema di tutti i funzionari e agenti della CE. Infine, il Consiglio decide la conclusione di accordi tra la Comunità, da un lato, e i paesi terzi o le organizzazioni internazionali, dall'altro (articoli 300 e 310 del trattato CE).

### • **Metodi di lavoro**

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

#### *1. Preparazione delle riunioni del Consiglio*

Si occupano dei lavori preparatori due organi permanenti che sono parte integrante della struttura organizzativa del Consiglio, vale a dire il *Comitato dei rappresentanti*

*permanenti dei governi degli Stati membri e il segretariato generale.*

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

Il Coreper e il CSA preparano le riunioni del Consiglio secondo le seguenti procedure: da un lato, essi si sforzano di trovare un'intesa in seno allo stesso comitato sulle questioni sollevate. Allo scopo, i comitati possono chiedere l'aiuto di circa 100 gruppi di lavoro settoriali, dotati di statuto permanente in seno al Consiglio. Possono inoltre ricorrere a «gruppi ad hoc», incaricati di risolvere un problema specifico entro un preciso termine. Dall'altro lato, i comitati preparano le riunioni del Consiglio in modo tale da consentire il chiarimento e il sostegno con relazioni sul contesto delle questioni che saranno esaminate e decise dai membri del Consiglio stessi. Questi due diversi metodi di preparazione si riflettono

nell'ordine del giorno delle riunioni: le questioni sulle quali si è potuta raggiungere un'intesa figureranno nell'ordine del giorno come i cosiddetti «*punti A*», mentre le questioni ancora aperte, da esaminare, sono presentate come «*punti B*» in sede di riunione del Consiglio (cfr., al riguardo, paragrafo seguente).

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

## 2. Riunioni del Consiglio

Il Consiglio si riunisce su convocazione del suo presidente (in questo caso il rappresentante dello Stato membro che assicura la presidenza del Consiglio), per iniziativa di questi, di uno dei suoi membri o della Commissione. Il presidente del Consiglio stabilisce l'ordine del giorno provvisorio di ciascuna riunione, che consta di una parte A e di una parte B. Nella parte A vengono affrontati i punti sui quali è già stato raggiunto un accordo in seno al Coreper o al CSA, cosicché il Consiglio può approvarli senza dibattito. La parte B è dedicata invece alle questioni che necessitano di un dibattito politico da parte dei membri del Consiglio. Nel corso della riunione, un punto A può diventare punto B, qualora un membro del Consiglio o la Commissione solleciti un dibattito al momento dell'adozione del punto A in que-

stione. In questo caso, il punto è soppresso dall'ordine del giorno e figurerà come punto B in una riunione successiva.

Il Consiglio delibera e adotta risoluzioni solo sulla base di documenti e di progetti redatti nelle 11 lingue ufficiali. In caso d'urgenza, è prevista la deroga unanime all'applicazione di tale regola. Lo stesso vale per le proposte di emendamento presentate ed esaminate in sede di riunione.

Fatta eccezione per le riunioni nel corso delle quali la presidenza presenta il suo programma di lavoro semestrale e la Commissione il suo programma annuale, le riunioni del Consiglio non sono pubbliche.

Il Consiglio delibera tenendo conto in pari misura degli interessi sia degli Stati membri che di quelli della Comunità. Anche se sono soprattutto gli interessi dei paesi che vengono sostenuti in seno al Consiglio, i suoi membri sono tuttavia obbligati a rispettare, nel contempo, anche gli obiettivi e le necessità della Comunità nel suo insieme. Il Consiglio è un'istituzione comunitaria, non una conferenza governativa. Pertanto, le sue deliberazioni non intendono ricercare il minimo comune multiplo tra gli Stati membri, bensì il massimo comune denominatore tra gli interessi della Comunità e quelli dei suoi paesi.

## 3. Processo decisionale

Per la votazione in seno al Consiglio, viene seguito secondo i trattati, il principio della «*regola della maggioranza*». Salvo disposizioni contrarie, è sufficiente la «*maggioranza semplice*», secondo la quale ogni Stato

## CONSIGLIO DELL'UE: PONDERAZIONE DEI VOTI

10	Germania	5	Portogallo
10	Francia	4	Austria
10	Italia	4	Svezia
10	Regno Unito	3	Danimarca
8	Spagna	3	Irlanda
5	Belgio	3	Finlandia
5	Grecia	2	Lussemburgo
5	Paesi Bassi		

**maggioranza qualificata: 62/87**

dispone di un voto. Di norma, è, tuttavia, prescritta una «*maggioranza qualificata*»: i trattati fissano allo scopo una ponderazione dei voti che riserva agli Stati più grandi un maggior peso.

L'importanza del voto a maggioranza non risiede tanto nel fatto che così si impedisce ai *piccoli* Stati di bloccare importanti decisioni, in quanto tali membri potrebbero, in genere, essere indotti ad esprimere il loro accordo attraverso pressioni politiche. Il principio della maggioranza consente, soprattutto, di raggiungere un'intesa fra i *grandi* Stati membri, i quali saranno in grado di resistere a pressioni di questo genere. Il cosiddetto «*Compromesso di Ioannina*» ha pertanto introdotto una misura di sicurezza a beneficio dei «grandi paesi», in vista di una presenza sempre maggiore di «piccoli Stati membri» e di scarse maggioranze. Il compromesso raggiunto prevede che se dei membri del Consiglio, che esprimano complessivamente 23-25 voti, dichiarino la loro inten-

zione di ostare all'adozione a maggioranza qualificata di una deliberazione del Consiglio, quest'ultimo farà quanto è in suo potere per ricercare, entro un termine ragionevole, una soluzione soddisfacente che possa raccogliere almeno 65 voti favorevoli e quindi essere adottata. Anche il cosiddetto «*Accordo di Lussemburgo*» conferma la sua importanza dal punto di vista politico, quanto meno per quanto riguarda la procedura di voto. Tale compromesso, che conferisce ad uno Stato membro un «diritto di veto» nei confronti di una misura comunitaria che rappresenti una minaccia per un interesse nazionale di estrema importanza, ha posto fine alla crisi del 1965, quando la Francia temendo fossero pregiudicati rilevanti interessi nazionali nel finanziamento della politica agricola comune, bloccò per più di 6 mesi le decisioni del Consiglio con una «*politica della sedia vuota*».

Trattandosi di decisioni relative a settori politici particolarmente «sensibili», i trattati pre-

vedono l'unanimità, il che significa che tutti i membri del Consiglio devono essere presenti o rappresentati da altri membri. Tuttavia, eventuali astensioni non possono impedire l'adozione di una decisione. La regola dell'unanimità si applica alle questioni fiscali, alla libera circolazione dei lavoratori o ai regolamenti relativi ai diritti e agli interessi dei lavoratori.

### La Commissione europea (articoli 211-219 del trattato CE)

#### • *Composizione* (articoli 213 e 214 del trattato CE)

Con l'ingresso dell'Austria, della Finlandia e della Svezia, il 1° gennaio 1995, la Commissione si compone ora di **20 membri** (Germania, Francia, Regno Unito,

Italia e Spagna sono rappresentati da 2 membri, gli altri Stati da uno solo). Il numero dei membri della Commissione può essere modificato dal Consiglio che delibera all'unanimità.

La Commissione è diretta da un **presidente** assistito da due vicepresidenti. Il trattato di Amsterdam ha considerevolmente rafforzato la posizione del presidente in seno alla Commissione. Egli non è quindi più «primus inter pares», ma occupa una posizione privilegiata in quanto la Commissione agisce «nel quadro degli orientamenti politici» del suo presidente (articolo 219, 1° capoverso, del trattato CE). Il presidente dispone pertanto di un «potere d'orientamento» che si manifesta anche nella sua responsabilità riguardo a questioni organizzative, nel suo diritto a

### COMPOSIZIONE DELLA COMMISSIONE EUROPEA

**20 membri**  
di cui  
**1 presidente**  
2 vicepresidenti

1	Belgio	1	Lussemburgo
1	Danimarca	1	Paesi Bassi
2	Germania	1	Austria
1	Grecia	1	Portogallo
2	Spagna	1	Finlandia
2	Francia	1	Svezia
1	Irlanda	2	Regno Unito
2	Italia		

#### Compiti

Iniziativa per lo sviluppo della legislazione comunitaria

Controllo del rispetto e della corretta applicazione del diritto comunitario

Gestione e applicazioni delle disposizioni comunitarie

Rappresentanza della CE presso organizzazioni internazionali

partecipare alla selezione degli altri membri della Commissione nella sua qualità di membro del Consiglio europeo.

I membri della Commissione sono nominati «di comune accordo» dai governi degli Stati membri, per un periodo di 5 anni. Allo scopo si applica la *procedura d'investitura* prevista dal trattato UE. I governi degli Stati membri designano innanzi tutto la persona che intendono nominare presidente della Commissione; tale nomina è approvata dal Parlamento europeo (articolo 214, paragrafo 2, del trattato CE). I governi degli Stati membri designano, di comune accordo con il presidente designato, le altre persone che intendono nominare membri della Commissione. Il presidente e gli altri membri della Commissione così designati sono soggetti, collegialmente ad un voto di approvazione da parte del Parlamento europeo. Dopo l'approvazione del Parlamento europeo, il presidente e gli altri membri della Commissione sono nominati dai governi degli Stati membri. Il loro mandato è rinnovabile.

I membri della Commissione sono scelti «in base alla loro competenza generale» ed esercitano le loro funzioni «in piena indipendenza» (articolo 213, paragrafo 2, del trattato CE). Essi non possono sollecitare né accettare istruzioni da alcun governo.

La Commissione europea ha la sua *sede* a Bruxelles.

#### • **Compiti**

La Commissione è anzitutto il «*motore della politica comunitaria*». Da essa parte

ogni iniziativa comunitaria, in quanto spetta ad essa presentare al Consiglio proposte e progetti di normativa comunitaria (il cosiddetto «*diritto d'iniziativa*» della Commissione). Le attività della Commissione non sono tuttavia discrezionali, in quanto essa è obbligata ad agire ove lo richieda l'interesse della Comunità. Anche il Consiglio (articolo 208 del trattato CE) e il Parlamento europeo (articolo 197, 2° capoverso, del trattato CE) hanno la possibilità di sollecitare la Commissione a sottoporgli proposte. Il trattato CECA attribuisce alla Commissione il potere di emanare atti giuridici. Il Consiglio dispone, tuttavia, in determinati casi di un diritto di approvazione, che gli consente di annullare gli atti emanati dalla Commissione. I trattati CE e i trattati CEEA riconoscono alla Commissione unicamente poteri legislativi primari in certi ambiti (ad esempio, in materia di bilancio comunitario, di fondi strutturali, di lotta contro la discriminazione fiscale o di aiuti e di clausole di salvaguardia). Ben più vaste sono le competenze di esecuzione, conferite alla Commissione dal Consiglio, delle norme che esso stabilisce (articolo 202, 3° trattino, del trattato CE).

La Commissione è inoltre la «*custode dei trattati*». Essa vigila sul rispetto e sull'applicazione della legislazione comunitaria primaria e secondaria da parte degli Stati membri. In caso di violazione di una norma comunitaria, spetta alla Commissione emanare un parere motivato e, eventualmente, adire alla Corte di giustizia. La Commissione interviene inoltre in casi di attentati da parte di persone fisiche o giuridiche alla legislazione comunitaria e può loro infliggere pesanti sanzioni. La lotta

contro le violazioni delle regole comunitarie è diventata, negli ultimi anni, una delle attività principali della Commissione.

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

Infine, la Commissione, anche se in misura limitata, è un *organo esecutivo*. Essa esplica tale competenza soprattutto nel campo del diritto della concorrenza, in cui essa esercitata le funzioni di una classica autorità amministrativa: esamina fatti, accorda autorizzazioni o formula divieti e, se del caso, infligge sanzioni. Altrettanto ampie sono le competenze amministrative

della Commissione anche nel campo dei fondi strutturali della CE e dell'esecuzione del bilancio. Di norma, però, l'applicazione nei singoli casi delle regolamentazioni comunitarie è demandata agli Stati membri. Questa soluzione, scelta dai trattati, presenta il vantaggio di avvicinare i cittadini alla realtà dell'ordinamento europeo — a loro tuttora «ignota» —, attribuendole l'autorità e l'aspetto più familiare dell'ordinamento nazionale.

La Commissione rappresenta la Comunità presso le organizzazioni internazionali ed assicura la gestione corrente delle attività diplomatiche della Comunità nel quadro del diritto legatizio attivo e passivo. Sulle base dei poteri ad essa conferiti dal Consiglio, la Commissione assicura la negoziazione di accordi tra la Comunità e le organizzazioni internazionali o i paesi terzi, ivi compresi gli accordi di adesione con i futuri Stati membri. Essa rappresenta la Comunità presso le giurisdizioni nazionali e, a volte insieme al Consiglio dell'UE, presso la Corte di giustizia delle Comunità europee.

STRUTTURA AMMINISTRATIVA  
DELLA COMMISSIONE EUROPEA

Commissione (20 membri)

Gabinetti

Segretariato generale

Servizio giuridico

Servizio Media e comunicazione

DG Affari economici e finanziari

DG Imprese

DG Concorrenza

DG Occupazione e affari sociali

DG Agricoltura

DG Trasporti

DG Ambiente

DG Ricerca

Centro comune di ricerca

DG Società dell'informazione

DG Pesca

DG Mercato interno

DG Politica regionale

DG Energia

DG Fiscalità e unione doganale

DG Istruzione e cultura

DG Salute e tutela dei consumatori

DG Giustizia e affari interni

DG Relazioni esterne

DG Commercio

DG Sviluppo

DG Allargamento

Servizio comune per le relazioni esterne

Ufficio per gli aiuti umanitari

Istituto statistico

DG Personale e amministrazione

Ispettorato generale

DG Bilancio

DG Controllo finanziario

Ufficio per la lotta antifrode

Servizio comune Interpretazione  
e conferenze

Servizio di Traduzione

Ufficio delle pubblicazioni ufficiali  
delle Comunità europee

## **La Corte di giustizia e il Tribunale di primo grado delle Comunità europee (articoli 220-245 del trattato CE)**

Ogni ordinamento può durare solo se le sue norme sono sottoposte alla vigilanza di un'autorità indipendente. In una Comunità di Stati, le norme comuni rischierebbero,

se affidate al controllo delle giurisdizioni nazionali, di essere interpretate ed applicate in maniera diversa da Stato a Stato, mettendo a repentaglio in tal modo l'applicazione uniforme del diritto comunitario in tutti gli Stati. Questi motivi hanno indotto, al momento stesso dell'istituzione della CECA a creare una Corte di giustizia delle Comunità europee (CGCE).

### COMPOSIZIONE DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITÀ EUROPEE

**15 giudici**  
e  
**8 (9) avvocati generali,**  
nominati di comune accordo per 6 anni  
dai governi degli Stati membri

#### **Tipi di procedura**

##### **Ricorso per inadempienza**

Commissione contro uno Stato membro (articolo 226), o Stato membro contro un altro Stato membro (articolo 227)

##### **Ricorso per annullamento o carenza**

da parte di un'istituzione comunitaria o uno Stato membro nei confronti di atti giuridici illegali o di una omissione (articoli 230 e 232)

##### **Rinvio pregiudiziale**

sull'interpretazione e la validità del diritto comunitario su iniziativa delle giurisdizioni nazionali (articolo 234)

La Corte di giustizia è attualmente composta da 15 giudici e 8 (9) avvocati generali, designati «di comune accordo dai governi degli Stati membri» per 6 anni. Ogni Stato membro delega un giudice. Per assicurare la continuità della giurisprudenza, ogni 3 anni, all'inizio dell'anno giudiziario, vale a dire il 6 ottobre, si procede ad un rinnovamento parziale dei giudici. I mandati sono rinnovabili.

La Corte di giustizia viene coadiuvata nella sua attività da 8 avvocati generali la cui nomina corrisponde a quella dei giudici e che godono della stessa indipendenza. Degli 8 avvocati generali, 4 appartengono sempre ai «grandi Stati membri» (Germania, Francia, Italia, Regno Unito), gli altri 4 agli altri 11 Stati, nominati alternativamente. Il mandato del nono avvocato è stato creato solo per un preciso periodo, cioè dal 1° gennaio 1995 al 6 ottobre 2000. Tale nomina è la conseguenza del fatto che con l'ingresso di Austria, Svezia e Finlandia vi era disparità nel numero di giudici (15), cosicché il posto di giudice supplementare, necessario fino allora con 12 Stati membri non poteva più essere mantenuto. Pertanto, il secondo giudice italiano, nominato tredicesimo giudice nell'ottobre 1994 si è visto assegnare le funzioni di avvocato generale per la durata di un mandato (6 anni). Le funzioni di avvocato generale sono conformi chiaramente a quelle del commissario del governo presso il Consiglio di Stato e i tribunali amministrativi francesi. Esse sono state introdotte nella Corte al fine di controbilanciare l'originale unicità della giurisdizione, vale a dire l'assenza di una istanza di ricorso. Nelle loro «conclu-

sioni» gli avvocati generali presentano alla Corte una proposta di decisione, non vincolante, che si basa su un esame assolutamente indipendente ed imparziale di questioni di diritto sollevate nelle rispettive procedure. Tali conclusioni costituiscono parte integrante della procedura orale (articolo 59, paragrafi 1 e 2, del regolamento di procedura della Corte) e vengono pubblicate insieme alla sentenza nella raccolta della giurisprudenza. Gli avvocati generali possono influire sulla sentenza solo tramite la forza di convinzione delle loro conclusioni; non prendono parte tuttavia alle deliberazioni o alla votazione delle sentenze.

#### • *Selezione dei giudici e degli avvocati generali*

I giudici e gli avvocati generali sono scelti tra personalità che offrano tutte le garanzie di indipendenza e che riuniscano le condizioni richieste per l'esercizio, nei rispettivi paesi, delle più alte funzioni giurisdizionali, ovvero che siano giureconsulti di notoria competenza (articolo 223, paragrafo 2, del trattato CE). Può trattarsi pertanto di giudici, di funzionari, di uomini politici, di avvocati o di professori universitari degli Stati membri. La diversità di orizzonti professionali e la ricchezza della loro esperienza è necessaria per il lavoro della Corte di giustizia in quanto consente di affrontare questioni di fatto e di diritto dalle più diverse angolazioni teoriche e pratiche. Spetta all'esecutivo determinare, nei diversi paesi membri, chi dovrà essere proposto dal governo come giudice o avvocato generale e in quali termini si dovrà procedere. La procedura è assai



diversa e relativamente, per non dire per nulla, trasparente.

### • **Ripartizione delle competenze**

Una volta che la Corte è investita da una causa, il presidente nomina un giudice relatore incaricato di assicurare, fino alla pronuncia della sentenza, l'elaborazione delle necessarie decisioni e di proporre soluzioni. Al tempo stesso viene proposta la formazione di un collegio che esamini la causa e decida in merito. La Corte dispone di diverse formazioni: *l'assemblea plenaria, composta da 15 o 11 giudici, 2 camere di 7 giudici ciascuna*, di cui 5 soltanto partecipano alla decisione, nonché *4 camere di 3 o 4 giudici*, 3 dei quali soltanto prendono parte alla decisione.

Ad eccezione di ricorsi introdotti dagli Stati membri o dalle istituzioni comunitarie, che sono rimessi obbligatoriamente all'assemblea plenaria, una volta conclusa la procedura scritta, la Corte stabilisce la camera a cui sarà rimessa la causa, sulla base del rapporto preliminare del giudice relatore e dopo aver consultato l'avvocato generale. Tale decisione si basa su norme interne corrispondenti a precisi criteri, quali il grado di complessità giuridica, l'esistenza di una giurisprudenza già consolidata o le implicazioni politiche e finanziarie di una procedura. Una causa può essere rinviata in seduta plenaria in qualsiasi momento, anche durante o al termine della deliberazione. In questo caso, tuttavia, la procedura orale deve essere riaperta davanti all'assemblea plenaria.

### • **Compiti**

La Corte di giustizia è la giurisdizione suprema e al tempo stesso unica per tutte le questioni pertinenti al diritto comunitario. In termini generali, essa è incaricata di assicurare il «*rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione del (...) trattato*» (articolo 220 del trattato CE).

In questa descrizione generale dei compiti della Corte sono compresi i tre seguenti ambiti fondamentali:

1. il controllo del rispetto del diritto comunitario sia da parte delle istituzioni comunitarie nel quadro dell'applicazione delle disposizioni dei trattati, sia da parte degli Stati membri e del singolo per quanto riguarda l'osservanza degli obblighi derivanti dal diritto comunitario;
2. l'interpretazione della legislazione comunitaria;
3. lo sviluppo della legislazione comunitaria.

La Corte esercita tali funzioni tramite attività di consultazione giuridica e di giurisprudenza. La *consultazione giuridica* prende la forma di pareri vincolanti in merito ad accordi che l'Unione intende concludere con paesi terzi o organizzazioni internazionali. Molto più importante è tuttavia il suo ruolo di *istanza giudiziaria*. Nell'ambito di tale attribuzione, la Corte esercita funzioni che, negli ordinamenti giuridici degli Stati membri, sono ripartite fra organi giudiziari diffe-

renti: la Corte, infatti decide, a titolo di *Corte costituzionale* nelle controversie tra organi della Comunità e in merito al controllo della legittimità della legislazione comunitaria, in quanto *giurisdizione amministrativa* per verificare gli atti amministrativi emanati dalla Commissione o indirettamente dalle autorità degli Stati membri (sulla base del diritto comunitario), in quanto *tribunale sociale e tribunale del lavoro* in merito a problemi concernenti la libera circolazione e la sicurezza sociale dei lavoratori, nonché la parità di trattamento fra uomini e donne sul posto di lavoro, in quanto *tribunale penale* nel controllo delle ammende comminate dalla Commissione, nonché come *tribunale civile* nelle cause per risarcimento danni e nell'interpretazione della convenzione di

Bruxelles sulla competenza giudiziaria e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale.

Come ogni tribunale, la Corte di giustizia è sovraccarica di lavoro. Il numero delle procedure è aumentato costantemente nel corso degli anni ed aumenterà ancora. Basti pensare al potenziale di conflitti rappresentato dalle numerose direttive adottate nel quadro del mercato unico e attuate nella legislazione nazionale. Altre questioni che la Corte dovrà infine chiarire sono quelle che fin d'ora sono sollevate dal trattato sull'Unione europea. Per questa ragione, nel 1988, è stato istituito sulla base dell'Atto unico europeo un *Tribunale di primo grado* al fine di alleggerire il carico di lavoro della Corte.

## COMPOSIZIONE DEL TRIBUNALE DI PRIMO GRADO

### 15 giudici

nominati, di comune accordo, per 6 anni dai governi degli Stati membri

### Tipi di procedure

#### Ricorsi in annullamento e carenza

da parte di persone fisiche e giuridiche contro atti comunitari illegali o per omissione (articoli 230 e 232)

#### Ricorsi per risarcimento danni

per responsabilità contrattuale o extracontrattuale (articoli 235 e 288, 1° e 2° capoverso)

#### Ricorsi di funzionari della Comunità (articolo 236)

Il Tribunale di primo grado non è una nuova istituzione comunitaria, bensì un organo della Corte di giustizia. È tuttavia autonomo e dotato di una propria organizzazione. Esso dispone di una propria cancelleria e di un proprio regolamento di procedura. Per distinguere le due istituzioni, le cause trattate dal Tribunale di primo grado sono contrassegnate dalla lettera «T» (ad esempio, T-1/99), mentre quelle della Corte dalla lettera maiuscola «C» (ad esempio, C-1/99).

Il Tribunale di primo grado è composto da 15 «membri», per la cui qualifica, nomina o stato giuridico si applicano gli stessi criteri e le stesse norme dei giudici della Corte di giustizia. Benché essi esercitino principalmente la funzione di «giudici», essi possono esser anche chiamati ad espletare funzioni ad hoc di «avvocati generali» in cause trattate in seduta plenaria o in camera, qualora lo richieda la complessità dei fatti o della situazione giuridica. Fino a questo momento si è fatto ricorso assai raramente a tale possibilità.

Il Tribunale si riunisce in formazione «*plenaria*» (15 giudici), *in camera di 5 giudici (5 camere)* o *in camera di 3 giudici (3 camere)*. Le cause esaminate in seduta plenaria sono eccezioni, in quanto esse sono trattate di norma dalle camere che decidono anche in merito.

Inizialmente le competenze del Tribunale di primo grado erano limitate ad un certo numero di ricorsi. Dopo una verifica di tali competenze iniziali, realizzata nel 1993, il Tribunale è ora la giurisdizione di primo grado per tutti i ricorsi diretti di persone

fisiche o morali contro atti giuridici comunitari, sotto il controllo giuridico della Corte.

### **La Corte dei conti europea (articoli 246-248 del trattato CE)**

La Corte dei conti europea è stata istituita il 22 luglio 1975 ed ha iniziato la sua attività nell'ottobre 1977 a Lussemburgo. Essa è composta da 15 membri — l'attuale numero degli Stati membri —, che vengono nominati per un periodo di 6 anni dal Consiglio, previa consultazione del Parlamento europeo.

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

L'unico strumento di cui dispone la Corte dei conti europea consiste nella *pubblicità dei suoi atti*. I risultati della sua attività di controllo sono riassunti, al termine di ogni esercizio finanziario, in una relazione annuale che viene pubblicata nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* e, in tal modo, resa accessibile al pubblico. Inoltre, essa può in qual-

siasi momento esprimere un parere su determinate questioni in relazioni speciali, anch'esse pubblicate nella Gazzetta ufficiale.

## **Organi ausiliari delle Comunità europee**

### ***Il Comitato economico e sociale (articoli 257-262 del trattato CE)***

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

Esso si compone di 222 *membri* (consiglieri) appartenenti alle organizzazioni più rappresentative degli Stati membri e nominati dal Consiglio (previo parere della Commissione) per un periodo di 4 anni.

La ripartizione dei mandati per paese è la seguente:

Belgio	12
Danimarca	9
Germania	24
Grecia	12
Spagna	21
Francia	24
Irlanda	9
Italia	24
Lussemburgo	6
Paesi Bassi	12
Austria	12
Portogallo	12
Finlandia	9
Svezia	12
Regno Unito	24

I consiglieri sono organizzati in tre gruppi (datori di lavoro, lavoratori, attività diverse). I suoi pareri che l'assemblea plenaria deve adottare sono elaborati da «sezioni specializzate» formate dai consiglieri (a cui possono partecipare anche i supplenti in qualità di esperti). Inoltre, il Comitato coopera strettamente con le commissioni e i gruppi di lavoro del Parlamento europeo.

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

### ***Il Comitato delle regioni (articoli 263-265 del trattato CE)***

Il trattato sull'Unione europea ha creato un nuovo organo consultivo accanto al già esistente Comitato economico e sociale: il «Comitato delle regioni» (CDR). Analogamente al Comitato economico e sociale, quest'ultimo Comitato non è un'istituzione europea nel senso proprio del

termine in quanto svolge solo *compiti di consulenza* e, a differenza degli altri organi della Comunità (Consiglio, Parlamento europeo, Commissione, Corte di giustizia, Corte dei conti) non svolge in maniera giuridicamente vincolante compiti attribuiti alla Comunità.

Come il CES, il Comitato delle regioni è costituito da 222 *membri* che rappresentano le autorità regionali locali degli Stati membri. La ripartizione dei seggi tra gli Stati membri si basa sulla stessa ponderazione applicata al CES. I membri sono nominati, su proposta dei rispettivi Stati membri, per 4 anni, dal Consiglio che delibera ad unanimità (su parere della Commissione).

Esso deve essere *obbligatoriamente consultato dal Consiglio o dalla Commissione* nei casi previsti dal trattato, vale a dire per quanto riguarda la formazione, la cultura, la sanità pubblica, le reti transeuropee, le infrastrutture dei trasporti, le telecomunicazioni e l'energia, la coesione economica e sociale, la politica dell'occupazione, la legislazione sociale. Inoltre, il Consiglio consulta regolarmente e senza obbligo giuridico il CDR sui diversi progetti legislativi («consultazione facoltativa»).

#### ***La Banca europea per gli investimenti (articoli 266-267 del trattato CE)***

La Comunità dispone, per il suo «*sviluppo equilibrato e senza scosse*» di un istituto finanziario, la Banca europea per gli investimenti (BEI). Essa concede prestiti e garanzie in tutti i settori dell'economia, per valorizzare le regioni meno sviluppate, per ammodernare o riconvertire certe imprese

oppure per creare nuove attività e per progetti che presentino un interesse comune per più Stati membri.

#### ***La Banca centrale europea (articoli 105-115 del trattato CE)***

La Banca centrale europea (BCE) è *al centro dell'unione economica e monetaria* (UEM). Essa è responsabile della stabilità della moneta europea, l'euro, e avrà l'incarico di determinare il volume delle emissioni (articolo 106 del trattato CE).

Per consentire alla BCE di assolvere tale compito, numerose disposizioni garantiranno la sua indipendenza. Né la BCE, né le Banche centrali nazionali possono sollecitare o accettare istruzioni dalle istituzioni o dagli organi comunitari, dai governi degli Stati membri, né da qualsiasi altro organismo. Le istituzioni e gli organi comunitari, nonché i governi degli Stati membri si impegnano a non cercare di influenzarla (articolo 108 del trattato CE).

La BCE consta di un consiglio direttivo e di un comitato esecutivo. Il consiglio comprende i governatori delle Banche centrali nazionali e i membri del comitato esecutivo. Quest'ultimo, che comprende il presidente, il vicepresidente e 4 altri membri, è incaricato, in pratica, della gestione della BCE. Il presidente e i membri del comitato sono nominati di comune accordo dai governi degli Stati membri, su raccomandazione del Consiglio dell'UE e previa consultazione del Parlamento europeo, tra persone di riconosciuta levatura ed esperienza professionale nel settore monetario o bancario. Il loro mandato ha una durata di 8

anni. Al fine di assicurare l'indipendenza dei membri del comitato, il loro mandato non è rinnovabile (articolo 112 del trattato CE).

*Il Sistema europeo delle banche centrali* (SEBC) è composto dalla BCE e dalle Banche centrali nazionali (articolo 107 trattato CE). Il SEBC definisce ed attua la

politica monetaria della Comunità; esso ha il diritto esclusivo di autorizzare l'emissione di banconote all'interno della Comunità. Esso è inoltre incaricato di tenere e gestire le riserve ufficiali in valuta estera degli Stati membri e di promuovere il regolare funzionamento dei sistemi di pagamento della Comunità (articolo 105, paragrafo 2, del trattato CE).

# L'ORDINAMENTO GIURIDICO COMUNITARIO

I valori di base della costituzione dell'UE su descritta possono essere tradotti ed applicati nella realtà solo attraverso il diritto comunitario. Per questo motivo, l'UE è un fenomeno giuridico sotto due punti di vista: essa è una creazione del diritto ed una Comunità in forza di tale diritto.

- **L'UE, IN QUANTO CREAZIONE DEL DIRITTO E COMUNITÀ IN FORZA DEL DIRITTO**

È questo l'elemento decisamente nuovo che la distingue dai precedenti tentativi di unificare l'Europa. I mezzi impiegati non sono la costrizione o l'assoggettamento, bensì, la forza del diritto. Il diritto deve creare quello che il sangue versato e le armi non sono riusciti a realizzare nel corso dei secoli. Solo un'unità basata sul libero arbitrio ha infatti la speranza di poter durare, purché sia edificata su valori fondamentali, quali quelli della libertà e dell'uguaglianza e che sia garantita e realizzata dal diritto. È su tale concezione che sono stati stabiliti i trattati istitutivi della Comunità e dell'Unione europea.

L'UE non è, tuttavia, solo una creazione del diritto, ma persegue i suoi obiettivi ricorrendo unicamente al diritto. In altri termini, essa è una Comunità in virtù del diritto. Non è la forza che regola la convivenza economica e sociale dei popoli degli Stati membri, bensì il diritto della Comunità. Tale diritto è la base del

sistema istituzionale, definisce le procedure decisionali degli organi comunitari e disciplina i loro rapporti. Esso dà a tali organi il potere di agire tramite i regolamenti, le decisioni generali CECA, le direttive, le raccomandazioni CECA e le decisioni individuali, che possono avere effetti vincolanti per gli Stati membri e i loro cittadini. Ogni cittadino diventa così un elemento indispensabile della Comunità, il cui ordinamento giuridico influisce sempre più direttamente sulla sua vita quotidiana. Esso gli conferisce diritti e gli impone doveri, di modo che, in quanto cittadino di uno Stato o membro della Comunità, è soggetto a ordinamenti giuridici di diverso livello, come avviene nel caso di un regime federale costituzionale. Come ogni ordine giuridico, anche l'ordine giuridico della Comunità costituisce un sistema coerente di protezione giuridica, quando insorgono contestazioni e quando si tratta della sua applicazione. Il diritto comunitario determina anche i rapporti tra la Comunità e i suoi Stati membri: questi ultimi devono adottare tutte le misure appropriate per adempiere agli obblighi che ad esse incombono in virtù dei trattati o degli atti delle istituzioni comunitarie. È loro compito agevolare il funzionamento della Comunità ed evitare quanto possa mettere a repentaglio la realizzazione degli scopi dei trattati. Gli Stati membri sono responsabili di ogni pregiudizio che la violazione del diritto comunitario può comportare per i cittadini dell'Unione.

## • LE FONTI GIURIDICHE DEL DIRITTO COMUNITARIO

La nozione di «fonte giuridica» ha una duplice accezione: nel significato originario del termine, si tratta della ragione dell'insorgenza del diritto, vale a dire la sua motivazione. In base a tale definizione, la fonte giuridica del diritto comunitario sarebbe la volontà di preservare la pace e di creare un'Europa migliore tramite l'interpenetrazione dei mercati, vale a dire, le fondamenta stesse della costruzione europea. Nell'uso giuridico, la «fonte giuridica» è l'origine e la legittimizzazione del diritto.

### Le fonti giuridiche del diritto comunitario

- 1. Diritto primario**  
Trattati istitutivi  
Principi generali del diritto
- 2. Accordi internazionali della CE**
- 3. Diritto derivato**  
Regolamenti e regolamenti d'applicazione  
Direttive/raccomandazioni CECA  
Decisioni di portata generale e individuale
- 4. Principi generali del diritto amministrativo**
- 5. Accordi tra gli Stati membri**

## I trattati istitutivi: diritto comunitario primario

La **prima fonte giuridica** è rappresentata dai 3 trattati istitutivi, ivi compresi gli allegati e i protocolli, nonché le ulteriori aggiunte ed emendamenti, cioè gli atti di istituzione della CEE e dell'UE. I trattati istitutivi, nonché le loro integrazioni e modifiche, in particolare l'Atto unico europeo e i trattati sull'Unione europea, contengono i principi giuridici e fondamentali concernenti gli obiettivi, l'organizzazione e la modalità di funzionamento della Comunità, nonché parti del diritto economico. Essi costituiscono in tal modo il quadro giuridico costituzionale della CE, che deve essere completato dagli organi comunitari dotati, a tal fine, di appositi poteri legislativi ed amministrativi, nell'interesse della Comunità. In quanto diritto creato direttamente dagli Stati membri, tali norme giuridiche vengono definite, nell'uso giuridico, *diritto comunitario primario*.

## Gli atti giuridici comunitari: diritto comunitario derivato

Il diritto creato in adempimento di tali poteri da parte degli organi della Comunità, sulla base dei trattati, viene chiamato *diritto comunitario derivato*, ed è la **seconda importante fonte del diritto** della Comunità.

Esso consta innanzi tutto degli atti giuridici citati e definiti all'articolo 249 del trattato CE, all'articolo 161 del trattato CEEA e all'articolo 14 del trattato CECA. In quanto *atti giuridici* vincolanti, essi contengono

sia disposizioni giuridiche generali ed astratte che misure concrete ed individuali. Inoltre essi consentono alle istituzioni della Comunità di pronunciarsi in maniera *non vincolante*.

Tuttavia, l'elencazione degli atti giuridici non è completa. Il diritto derivato comprende anche altri atti giuridici che non possono figurare in nessuno di tali elenchi. Si tratta in particolare di atti che regolano il funzionamento interno della CE o delle sue istituzioni, quali gli accordi o le intese raggiunte dalle istituzioni o a livello dei loro regolamenti interni. Vanno menzionati inoltre l'elaborazione e la pubblicazione di programmi d'azione comunitaria. Gli atti giuridici del diritto comunitario derivato presentano notevoli differenze per quanto riguarda la procedura di adozione, la loro forza giuridica e la loro destinazione. A tali differenze sarà dedicato un capitolo speciale dal titolo «Handlungsinstrumentarium» (strumenti di cui dispone la CE).

L'insorgere del diritto comunitario è graduale e costante. Esso conferisce vitalità alla costituzione comunitaria originata dal diritto primario e costruisce e completa gradualmente l'ordinamento giuridico europeo.

### **I trattati internazionali conclusi dalla CE**

La **terza fonte di diritto** della Comunità si colloca a livello internazionale. Data la sua posizione centrale nel mondo, l'Europa non può limitarsi ad occuparsi dei suoi affari interni, ma deve sforzarsi di sviluppare anche relazioni economi-

che, sociali e politiche con gli altri paesi. A tale scopo, la Comunità europea conclude con «gli Stati non membri» della Comunità (paesi terzi) e altre organizzazioni internazionali, accordi internazionali che vanno dai trattati di cooperazione nei settori commerciale, industriale, tecnico e sociale, agli accordi sul commercio dei singoli prodotti.

Meritano particolare menzione le seguenti tre forme di relazione contrattuale della CE con i paesi terzi:

#### **Accordi di associazione**

L'*associazione* è molto più che una semplice regolamentazione commerciale e consente una stretta cooperazione economica associata ad un ampio sostegno finanziario della CE all'altra parte contraente (articolo 310 [ex articolo 238] del trattato CE). Si possono distinguere tre tipi di accordi di associazione.

- *Accordi per il mantenimento delle relazioni particolari di alcuni Stati membri della Comunità europea con paesi terzi*

L'istituto dell'associazione è stato creato per tenere conto, in particolare, dei paesi e dei territori d'oltremare, che a motivo dei passati regimi coloniali, intrattenevano relazioni economiche particolarmente strette con taluni paesi fondatori della CE. Si era resa necessaria l'introduzione di norme specifiche, dopo l'instaurazione di un regime doganale esterno comune nella Comunità, che aveva perturbato considerevolmente gli scambi commerciali con tali territori. Tali norme erano intese ad estendere ai paesi e territori d'oltremare il

sistema comunitario del libero scambio. Contemporaneamente venivano eliminati in modo graduale i dazi sulle merci provenienti da tali paesi. L'aiuto tecnico e finanziario della CE sarebbe stato finanziato con il Fondo europeo per lo sviluppo.

- *Accordi per la preparazione di un'eventuale adesione alla Comunità e per la creazione di un'unione doganale*

Un'altra funzione dell'associazione è quella di preparare l'eventuale adesione di un paese all'UE. Si tratta praticamente di uno stadio preliminare di adesione, inteso a consentire il ravvicinamento delle condizioni economiche del candidato all'adesione a quelle dell'UE. Tale procedura è stata sperimentata nel caso della Grecia che è stata associata alla Comunità nel 1962. Un altro accordo di associazione, in vista di una futura adesione, è stato concluso nel 1964 con la Turchia. Anche con i cosiddetti «accordi europei» conclusi con Polonia, Ungheria, Repubblica ceca, Slovacchia, Bulgaria, Romania, Slovenia e i tre Stati baltici (Lituania, Estonia e Lettonia), la Comunità si prefigge come obiettivo finale l'ingresso nella Comunità di tali paesi dell'Europa centrale e orientale, impegnati sulla via della riforma. Anche in questo caso, l'associazione deve aiutare questi Stati a soddisfare in un ragionevole lasso di tempo, le condizioni per l'ingresso nella Comunità, auspicabile sia dal punto di vista economico che da quello della politica estera. La CE ha instaurato un'unione doganale con Malta (1971), Cipro (1973) e Turchia (1996).

- *L'accordo sullo spazio economico europeo (SEE)*

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

### **Accordi di cooperazione**

Gli accordi di cooperazione non hanno la stessa portata degli accordi di associazione, in quanto essi mirano unicamente ad un potenziamento della cooperazione economica. Accordi di questo genere sono stati conclusi dalla Comunità con gli Stati del Magreb (Marocco, Algeria, Tunisia), gli Stati del Mashrak (Egitto, Giordania, Libano, Siria) e Israele (articolo 300 del trattato CE).

### **Accordi commerciali**

Infine, numerosi accordi commerciali sono stati conclusi in materia di politica

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

### **Le fonti non scritte**

Le fonti del diritto della Comunità finora esposte presentano una caratteristica comune: si tratta sempre di diritto scritto. Ma, come ogni altro ordinamento giuridico anche quello della Comunità non può consistere unicamente in norme scritte, in quanto anch'esso presenta lacune che possono essere colmate solo dal diritto non scritto.

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

Le fonti non scritte del diritto comunitario sono innanzi tutto i principi generali del diritto. Si tratta di norme che esprimono i concetti essenziali di diritto e giustizia alle quali si ispira ogni ordinamento giuridico. Il diritto scritto della Comunità che sostanzialmente regola solo fatti economici e sociali, può soddisfare solo parzialmente

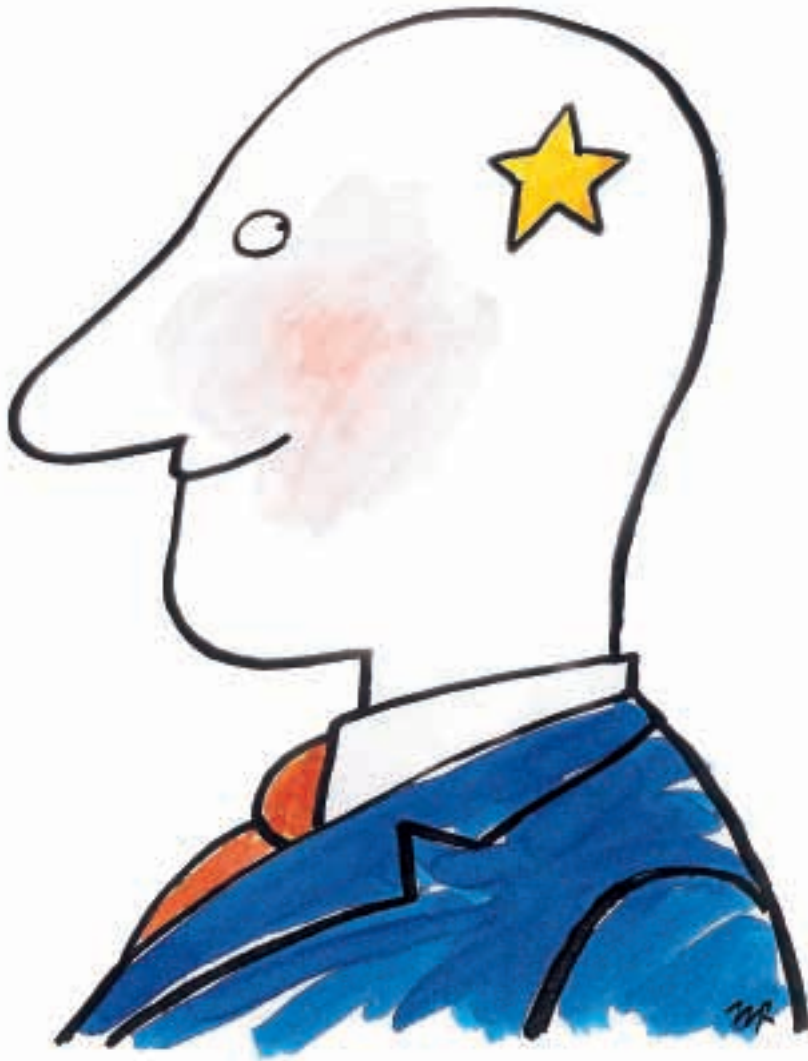
tale obbligo, tanto che i principi generali del diritto costituiscono una delle fonti più importanti del diritto comunitario. Possono così essere colmate le lacune esistenti o può essere data un'interpretazione estensiva alle norme esistenti, secondo il principio di equità.

I principi del diritto sono realizzati ed applicati in particolare tramite la giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee, la quale, nel quadro dei compiti ad essa conferiti, «*assicura il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione del trattato*». Punti di riferimento per la determinazione dei principi generali del diritto sono soprattutto i principi comuni agli ordinamenti giuridici degli Stati membri. Essi costituiscono il materiale dal quale vengono sviluppate, a livello comunitario, le norme necessarie per la soluzione di un determinato problema.

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

#### ***Diritto consuetudinario***

Anche il diritto consuetudinario figura tra le fonti non scritte del diritto comunitario. Si tratta di un diritto che, derivato dalla pratica e dall'accettazione, completa o



modifica la legislazione primaria o derivata. È sostanzialmente riconosciuta la possibilità che esista un tale diritto a livello comunitario. Tuttavia, nella pratica, alla costituzione di un diritto comunitario si frappongono ostacoli considerevoli a livello di diritto comunitario. Un primo ostacolo consiste nell'esistenza di una pro-

cedura speciale per la revisione dei trattati (articolo 48 del trattato UE). Benché tale disposizione non escluda in realtà la costituzione del diritto consuetudinario, tuttavia acuisce la difficoltà di rispondere ai criteri di un esercizio prolungato e dell'accettazione giuridica. Un altro ostacolo alla costituzione di un tale diritto da parte delle

istituzioni comunitarie consiste nel fatto che ogni azione di una istituzione trova conferma della sua validità solo nei trattati, non nel comportamento reale o nella volontà dell'istituzione alla creazione di vincoli giuridici. Di conseguenza, il diritto consuetudinario non può essere stabilito in alcun caso dalle istituzioni comunitarie, a livello di trattati, bensì eventualmente dagli Stati membri e unicamente nel quadro delle condizioni rigorose su menzionate. L'esercizio e l'accettazione giuridica da parte delle istituzioni comunitarie possono realizzarsi tuttavia solo nel quadro dell'interpretazione della legislazione creata dalle stesse istituzioni che porta in taluni casi alla modifica della portata giuridica e oggettiva dell'atto giuridico interessato. Tuttavia, anche in questo caso sono da osservare premesse e limiti imposti dal diritto comunitario primario.

### ***Gli accordi tra gli Stati membri***

Come **ultima fonte del diritto** comunitario, vanno indicati gli accordi fra gli Stati membri. Si ricorre a tali accordi, da un lato, quando si tratta di disciplinare questioni che hanno una stretta attinenza con l'attività della CE, senza però che le istituzioni della Comunità siano state dichiarate competenti in materia. D'altro lato, si tratta di veri e propri trattati internazionali tra gli Stati membri, intesi, in particolare, a superare la limitata efficacia territoriale delle norme nazionali e a creare un diritto uniforme su scala comunitaria (articolo 293 del trattato CE). Essi rivestono importanza anzitutto nel campo del diritto privato internazionale; sono state stipulate, ad esempio, convenzioni sulla compe-

tenza dei tribunali e sull'esecuzione di decisioni in materia civile e commerciale (convenzione di Bruxelles, 27 settembre 1968), sul riconoscimento reciproco delle società e delle persone giuridiche (1968), sull'eliminazione della doppia imposizione fiscale in caso di corruzione dei benefici di imprese associate (1999), sulla legge applicabile agli obblighi contrattuali (1980) e in materia di brevetti comunitari (1989).

### **• GLI STRUMENTI DI CUI DISPONE LA CE**

Il sistema di atti giuridici comunitari è stato «concepito» al momento della creazione della CE. Bisognava innanzi tutto definire la natura e gli effetti degli atti comunitari. Gli aspetti da prendere in considerazione erano, da un lato, il fatto che le istituzioni dovevano essere in grado di conciliare in maniera efficace, vale a dire, senza dipendere dalla buona volontà degli Stati membri, le diverse condizioni economiche, sociali oppure ecologiche inegualmente presenti sui territori nazionali, per poter offrire a tutti i cittadini della Comunità le condizioni di vita migliori possibili. D'altro canto esse non potevano intervenire più di quanto necessario negli ordinamenti giuridici nazionali. L'insieme del sistema normativo della CE risponde pertanto al seguente principio: le norme nazionali devono essere sostituite da un atto comunitario nel caso in cui si renda necessaria una precisa regolamentazione, comune a tutti i paesi membri; nel caso contrario, va debitamente tenuto conto degli ordinamenti giuridici nazionali.

È in tale contesto che è stato sviluppato un insieme di strumenti che consentono agli organi comunitari di intervenire in misura diversa negli ordinamenti giuridici nazionali. Il caso estremo è l'abolizione dei regimi nazionali ad opera di norme comunitarie. Seguono quelle norme comunitarie che consentono alle istituzioni della CE di influire solo in maniera indiretta sugli ordinamenti giuridici nazionali. Esiste inoltre la possibilità, per disciplinare un caso concreto, di prendere misure nei confronti di un destinatario indicato nominalmente o altrimenti identificabile. Infine, sono previsti anche atti che non contengono disposizioni vincolanti nei confronti degli Stati membri o dei cittadini della Comunità. Tali forme fondamentali di atti giuridici sono presenti in tutti e tre i trattati della Comunità. Esistono tuttavia differenze nella presentazione concreta e nella designazione dei singoli atti fra il trattato CECA, da un lato, e i trattati CE e CEEA, dall'altro. Mentre il trattato CECA prevede

solo tre tipi di atti — decisioni, raccomandazione e pareri (articolo 14) — i trattati CE e Euratom ne definiscono cinque — regolamenti, direttive, decisioni, raccomandazioni e pareri (articolo 249 del trattato CE e articolo 161 del trattato CEEA). Era stato infatti riconosciuto che le forme di azione concepite per la CECA non sarebbero state sufficienti per tenere adeguatamente conto delle necessità delle due altre Comunità. Inoltre, si volevano colmare le lacune della classificazione degli atti contenuta nel trattato CECA, introducendo nuove denominazioni. La differenza di ordine concettuale originatasi è stata accettata consapevolmente e doveva essere eliminata con la prevista fusione delle tre Comunità.

Dal punto di vista dei loro destinatari e degli effetti che essi producono negli Stati membri, gli atti giuridici del sistema normativo dei trattati europei possono essere rappresentati come nel quadro sottostante:

<b>Trattato CECA</b>	<b>Trattato CE</b>	<b>Trattato CEEA</b>
Articolo 14	Articolo 249	Articolo 161
Decisioni (di portata generale)	Regolamenti	Regolamenti
Raccomandazioni	Direttive	Direttive
Decisioni (portata individuale)	Decisioni	Decisioni
	Raccomandazioni	Raccomandazioni
Pareri	Pareri	Pareri

## Regolamenti e decisioni generali CECA: le «leggi comunitarie»

Gli atti con i quali le istituzioni comunitarie possono intervenire maggiormente negli ordinamenti giuridici nazionali sono i regolamenti CE e CEEA e la decisione generale CECA. Essi si distinguono per due aspetti assolutamente insoliti per il diritto internazionale.

- Il loro **carattere comunitario**, cioè il fatto che, indipendentemente dai confini nazionali essi sanciscono lo stesso diritto in tutta la Comunità e sono uniformemente ed integralmente validi in tutti gli Stati membri. Pertanto, è vietato agli Stati membri applicare non integralmente le disposizioni di un regolamento o effettuare una scelta fra di esse, al fine di rimuovere quelle norme alle quali uno Stato membro si era già opposto nel corso della procedura di decisione o che contrastano con determinati interessi nazionali. Inoltre, uno Stato membro non può sottrarsi al carattere vincolante delle disposizioni di un regolamento, facendo riferimento a norme consuetudini del proprio diritto nazionale.

- La loro **applicabilità diretta**, cioè il fatto che le disposizioni di un regolamento sono applicabili senza uno speciale ordine di esecuzione nazionale e conferiscono diritti o impongono doveri diretti ai cittadini della Comunità. Gli Stati membri, le loro istituzioni e le loro autorità sono direttamente vincolati dal diritto comunitario che devono osservare alla stessa stregua del proprio diritto nazionale. Nonostante le somiglianze con la legislazione nazio-

nale, tali atti non possono però essere definiti «leggi europee» per il fatto che essi non vengono promulgati nel quadro della procedura di codecisione con il Parlamento europeo (cfr. in proposito il capitolo seguente).

A regolamenti e decisioni generali, emessi unicamente dal Consiglio e dalla Commissione, manca tale corresponsabilità parlamentare e non presentano pertanto, quanto meno formalmente, le caratteristiche essenziali di una legge.

## Direttive e raccomandazioni CECA

La direttiva, che nel trattato CECA è denominata «raccomandazione», costituisce, con il regolamento, lo strumento di intervento più importante della Comunità. Essa tenta di conciliare la ricerca della necessaria unità del diritto comunitario, da un lato, e la salvaguardia della molteplicità delle particolarità nazionali dall'altro. Obiettivo principale della direttiva non è quindi, contrariamente al regolamento, l'unificazione del diritto, bensì il ravvicinamento delle legislazioni. Tramite l'armonizzazione delle norme, saranno eliminate le contraddizioni e ridotte gradualmente le differenze tra le legislazioni nazionali, fino a che in ciascuno Stato membro, vengano condizioni di fondo quanto più simili possibili. La direttiva si rivela pertanto uno degli strumenti di base della realizzazione del mercato interno.

La direttiva vincola gli Stati membri solo per quanto riguarda l'obiettivo da raggiungere, ma lascia loro la scelta della forma e dei mezzi per la realizzazione degli obiet-

tivi comunitari prefissati, nell'ambito dell'ordinamento giuridico interno. Questo modo di collegare gli Stati membri rispecchia la volontà di attenuare gli interventi della Comunità nei sistemi giuridici e amministrativi nazionali. In questo modo si consente agli Stati membri di tenere conto delle proprie specificità nazionali al momento della realizzazione degli obiettivi comunitari. Questo avviene facendo sì che le disposizioni di una direttiva non sostituiscano automaticamente le normative nazionali, ma gli Stati membri siano obbligati ad adeguare la propria legislazione a quella comunitaria. Ciò comporta normalmente una procedura legislativa in due fasi:

Nella **prima fase, a livello comunitario**, l'obiettivo che la direttiva si prefigge è fissato in maniera vincolante per i destinatari, che può essere un solo Stato membro (nel caso delle raccomandazioni CECA), più o tutti gli Stati membri, che deve essere da essi realizzato entro un termine stabilito. Le istituzioni comunitarie possono definire tale obiettivo in maniera esatta, al punto tale che non venga lasciato agli Stati membri nessun margine di manovra quanto ai contenuti. Di solito ci si avvale di questa possibilità soprattutto nel settore delle norme tecniche e in quello della difesa dell'ambiente.

Nella **seconda fase, a livello nazionale**, il risultato previsto dal diritto comunitario viene realizzato nell'ordinamento degli Stati membri. Anche se gli Stati membri sono in linea di massima liberi per quanto riguarda la scelta della forma e dei mezzi del recepimento, si applicano i criteri comunitari per

valutare se essa sia stata effettuata conformemente al diritto comunitario. Vale il principio che, attraverso il recepimento, deve essere creata una situazione giuridica che permetta di determinare, in maniera sufficientemente chiara e precisa, diritti e doveri derivanti dalle disposizioni di una direttiva, in modo da dare ai cittadini della Comunità la possibilità di farsi valere di fronte ai tribunali nazionali o di opporsi ad essi. A tale fine è necessario, di solito, promulgare atti giuridici nazionali vincolanti oppure abrogare o modificare norme giuridiche, regolamentari e amministrative già esistenti. Una semplice pratica amministrativa non basta, in quanto essa può, in quanto tale, essere modificata a volontà delle autorità interessate e non beneficia di una sufficiente pubblicità.

A prescindere dal caso di una raccomandazione CECA rivolta direttamente ad un'impresa della Comunità, di solito né la direttiva, né la raccomandazione CECA destinata agli Stati membri stabiliscono diritti e doveri diretti per i cittadini della Comunità; solo gli Stati membri sono i diretti destinatari. Solo l'applicazione della direttiva o della raccomandazione CECA da parte delle autorità competenti nazionali conferiscono diritti o impongono obblighi ai cittadini. Per i cittadini comunitari non ha alcuna importanza come gli Stati membri adempino agli obblighi che derivano loro dagli atti comunitari. Eventuali **svantaggi** per i cittadini della Comunità potrebbero sorgere solo quando l'attuazione dell'obiettivo previsto nella direttiva o nella raccomandazione CECA, che dovrebbe presentare dei vantaggi nei loro confronti, non avviene perché gli atti nazionali d'applicazione non vengono adottati o lo sono solo in maniera incompleta.

Per ovviare a tale inconveniente, la Corte di giustizia ha deciso, in una giurisprudenza costante, che in determinate circostanze, i cittadini comunitari possono appellarsi direttamente alle disposizioni di una direttiva rivendicando i diritti che essa conferisce loro e, eventualmente, adire i tribunali nazionali. La Corte ha fissato le condizioni di tale effetto diretto, vale a dire:

- le disposizioni della direttiva o della raccomandazione CECA devono stabilire in maniera sufficientemente chiara e precisa i diritti delle imprese/dei cittadini comunitari;
- la rivendicazione di tale diritto non deve essere subordinata a nessun genere di obblighi e condizioni;
- il legislatore nazionale non deve avere alcun margine di apprezzamento per quanto riguarda il contenuto della normativa;
- il termine del recepimento della direttiva o della raccomandazione deve essere già scaduto.

Tale giurisprudenza della Corte di giustizia sull'effetto diretto delle direttive e delle raccomandazioni CECA si basa in sostanza sulla convinzione che uno Stato membro agisca in maniera contraddittoria e illegale, applicando la propria normativa, quando invece avrebbe dovuto adeguarla alle disposizioni della direttiva. Questa applicazione inaccettabile del diritto da parte di uno Stato membro può essere contrastata dal riconoscimento dell'effetto diretto di una direttiva, impedendo così che lo Stato membro in questione possa trarre qualche vantaggio

dalla mancata osservanza del diritto comunitario. In questo senso, l'effetto diretto della direttiva riveste il *carattere di una sanzione*. Coerentemente con tale impostazione la Corte di giustizia ha riconosciuto fino ad ora l'effetto diretto delle direttive solo nei rapporti tra i cittadini comunitari e gli Stati membri e solo quando l'effetto diretto è favorevole ai cittadini, non quando è a loro discapito, cioè solo nei casi in cui il diritto comunitario prevede norme più favorevoli per i cittadini rispetto alla normativa nazionale che non è stata adeguata (il cosiddetto effetto diretto «*verticale*»). La Corte ha invece respinto l'effetto diretto delle direttive nei rapporti dei cittadini fra loro (il cosiddetto effetto diretto «*orizzontale*»). Il carattere di sanzione dell'effetto diretto porta la Corte di giustizia a concludere che quest'effetto non può intervenire fra i privati, in quanto essi non possono essere considerati responsabili delle omissioni dello Stato, anzi, sono tutelati dai principi della certezza giuridica e del legittimo affidamento. I cittadini comunitari devono quindi poter essere sicuri che gli effetti di una direttiva possono essere fatti valere nei loro confronti solo entro i limiti delle misure nazionali di attuazione.

Tuttavia, allo scadere del termine previsto per l'attuazione, le direttive acquisiscono un *effetto obiettivo* per il fatto che tutti gli organi dello Stato sono tenuti ad interpretare e ad applicare la legislazione nazionale conformemente alla direttiva (cosiddetta «*interpretazione conforme al diritto comunitario*»).

Inoltre, nelle sue sentenze nelle cause «*Francovich*» e «*Bonifaci*», del 1991, la



CGCE ha riconosciuto l'obbligo degli Stati membri di risarcire i danni provocati dalla mancata o dalla scorretta attuazione delle direttive. In questi casi, si trattava del problema della responsabilità dello Stato italiano per il mancato recepimento entro il termine fissato della direttiva 80/987/CEE del Consiglio, del 20 ottobre 1980, concernente il ravvicinamento della legislazione degli Stati membri relative alla tutela dei lavoratori subordinati in caso di insolvenza del datore di lavoro. La direttiva

garantisce ai lavoratori il diritto alla retribuzione durante un certo periodo prima della dichiarazione di insolvenza del datore di lavoro o del licenziamento per questo motivo. A tal fine dovevano pertanto essere creati istituti di garanzia, ai quali non potevano avere accesso gli altri creditori del datore di lavoro e i cui fondi dovevano essere costituiti mediante apporti dei datori di lavoro e/o dello Stato. La Corte di giustizia in questo caso si trovava di fronte al seguente problema: la

direttiva in questione mirava indubbiamente a concedere ai lavoratori un diritto soggettivo al pagamento della retribuzione grazie ai fondi dell'istituto di garanzia che si doveva creare, ma tale diritto non poteva esser direttamente applicabile e, pertanto, non poteva essere invocato anche di fronte ai tribunali nazionali, in quanto, a causa del mancato recepimento della direttiva, non si era proceduto alla creazione dell'istituto di garanzia e non era stato quindi possibile determinare il debitore che avrebbe dovuto provvedere al pagamento dei crediti di lavoro. La Corte di giustizia ha dichiarato in questa sentenza che lo Stato italiano, non attuando la direttiva, aveva privato i lavoratori di un diritto loro da essa conferito e pertanto si era reso responsabile del risarcimento dei danni nei loro confronti. Secondo la Corte, il dovere di risarcimento, benché non sia espressamente previsto dal diritto comunitario, costituisce parte integrante inscindibile dell'ordinamento giuridico comunitario, in quanto quest'ultimo vedrebbe ostacolata la sua piena efficacia e ridotta la tutela dei diritti da essa creati se i cittadini comunitari non avessero la possibilità di ottenere un risarcimento qualora i loro diritti siano violati da un'azione degli Stati membri contraria al diritto comunitario.

### **Le decisioni individuali: gli atti amministrativi individuali della CE**

La terza categoria di atti giuridici nel sistema normativo della CE è rappresentato dalle decisioni e dalla decisione individuale CECA. Un'applicazione efficace dei trattati, dei regolamenti e delle deci-

sioni generali CECA presuppone necessariamente che le istituzioni comunitarie, nei casi in cui esse siano responsabili dell'applicazione del diritto comunitario, abbiano la possibilità di influire in maniera diretta sui rapporti dei singoli cittadini, delle singole imprese e dei singoli Stati membri. Ciò corrisponde esattamente alla situazione esistente negli ordinamenti giuridici nazionali, nei quali le amministrazioni nazionali fissano mediante un provvedimento amministrativo che ha forza vincolante, le conseguenze dell'applicazione di una legge al caso specifico.

Tali funzioni sono esercitate nell'ordinamento giuridico comunitario dalle decisioni individuali. Esse costituiscono l'atto giuridico tipico con il quale le istituzioni comunitarie regolano in maniera vincolante i singoli casi. Mediante una simile decisione, le istituzioni della CE possono esigere da uno Stato membro o da un cittadino di procedere ad un'azione o di astenersi, nonché conferire loro diritti o imporre doveri.

Una decisione presenta le seguenti caratteristiche strutturali:

- ha **validità individuale** distinguendosi in ciò dal regolamento. I destinatari di una decisione devono essere designati individualmente e sono anche vincolati solo individualmente. A tal fine è sufficiente che la categoria di persone interessata sia determinabile al momento dell'adozione della decisione e successivamente non possa più essere estesa. A tale proposito bisogna basarsi sul contenuto della decisione che deve essere in grado di influire in modo individuale e diretto sulla situazione dei soggetti di diritto. In

questo senso anche terzi possono essere interessati individualmente da una decisione, ad esempio, a motivo di determinate caratteristiche personali o circostanze speciali che li distinguono da tutte le altre persone individualizzandoli come il destinatario stesso;

- è **vincolante** in tutti i suoi elementi, il che la differenzia dalla direttiva, la quale è vincolante solo per quanto riguarda gli obiettivi da raggiungere;
- vincola **direttamente** i destinatari. Una decisione destinata ad uno Stato membro può inoltre, nelle stesse condizioni di una direttiva, avere un effetto diretto sui cittadini comunitari.

Le decisioni possono essere adottate ad esempio, per autorizzare o vietare la concessione di aiuti da parte degli Stati (articoli 87 e 88 del trattato CE), annullare accordi o intese manifestamente restrittive della concorrenza (articolo 81 del trattato CE) e imporre ammende o misure coercitive.

### **Gli atti non vincolanti delle istituzioni comunitarie**

Infine, esistono anche le raccomandazioni CE e CEEA e i pareri. Quest'ultima categoria di atti giuridici, prevista espressamente nei trattati, consente alle istituzioni della Comunità di esprimersi in maniera non vincolante, vale a dire senza imporre obblighi giuridici ai destinatari, nei confronti degli Stati membri e, in alcuni casi, anche dei cittadini della CE.

Nei trattati CE e CEEA, tali interventi giuridici non vincolanti assumono la forma di *raccomandazioni* o *pareri* e nel trattato

CECA solo quello di *pareri*. A differenza della raccomandazione CE o CEEA, la raccomandazione CECA designa, in modo alquanto infelice, un atto giuridico vincolante ed equivale, quindi, alla direttiva dei trattati CE e CEEA. Mentre le raccomandazioni consigliano al destinatario un determinato comportamento, le istituzioni della Comunità emettono pareri quando si tratta di esprimere un giudizio su una situazione oggettiva o su determinate fattispecie nella Comunità o in uno Stato membro.

Le *raccomandazioni* suggeriscono ai destinatari un determinato comportamento, senza tuttavia imporre loro l'obbligo giuridico. Cosicché, quando vi sia motivo di temere che l'emanazione o la modifica di una disposizione legislativa regolamentare o amministrativa di uno Stato membro possa falsare le condizioni di concorrenza sul mercato comune, la Commissione può raccomandare allo Stato interessato le misure idonee ad evitare la distorsione in questione (articolo 97, paragrafo 1, seconda frase, del trattato CE).

I *pareri* sono invece emessi dalle istituzioni comunitarie quando si tratta di valutare una situazione oggettiva o determinati fatti nella Comunità o negli Stati membri. In certi casi i pareri creano anche le condizioni preliminari per futuri atti giuridici vincolanti o costituiscono una premessa per un ricorso presso la Corte di giustizia (articoli 226 e 227 del trattato CE).

L'importanza fondamentale delle raccomandazioni e dei pareri è innanzi tutto di ordine politico e morale. Gli autori dei trattati, nel prevedere tali atti, speravano

che gli interessati aderissero volontariamente ad un consiglio dato loro o traessero le necessarie conseguenze da un giudizio espresso su una determinata situazione, dato il prestigio di cui godevano le istituzioni comunitarie, nonché la loro profonda conoscenza del contesto internazionale. Tuttavia, anche le raccomandazioni e i pareri possono avere effetti giuridici indiretti, quando creano le condizioni per futuri atti giuridici vincolanti o quando l'istituzione comunitaria in questione si impegna in prima persona, il che può in determinate circostanze, creare una situazione di legittimo affidamento.

### **Risoluzioni, dichiarazioni e programmi d'azione**

Oltre agli atti giuridici previsti dai trattati, le istituzioni comunitarie dispongono anche di una varietà di altri strumenti di azione per modellare l'ordinamento giuridico comunitario. Nella prassi comunitaria gli strumenti più importanti sono innanzi tutto le risoluzioni, le dichiarazioni e i programmi d'azione.

**Risoluzioni:** possono essere adottate dal Consiglio europeo, dal Consiglio dell'UE e dal Parlamento europeo. Le risoluzioni presentano le intenzioni e i pareri congiunti sul processo generale d'integrazione e sui compiti specifici a livello comunitario ed extracomunitario. Le risoluzioni relative agli affari interni della Comunità interessano, ad esempio, questioni fondamentali dell'unione politica, la politica regionale, la politica dell'energia e l'unione economica e monetaria, in particolare l'attuazione del sistema mone-

tario europeo. L'importanza politica di tali risoluzioni consiste soprattutto nel contribuire a dare un orientamento ai lavori futuri del Consiglio. In quanto *manifestazioni della volontà politica comune*, esse consentono di trovare più facilmente un'intesa in seno al Consiglio. Inoltre, tali risoluzioni garantiscono un livello minimo di coordinamento tra le autorità nazionali e comunitarie. Ogni valutazione giuridica deve tenere conto anche di tale funzione, il che significa che le risoluzioni devono continuare ad essere uno strumento flessibile senza subire troppe restrizioni di esigenze ed obblighi giuridici.

**Dichiarazioni:** le dichiarazioni possono essere di due tipi. Qualora esse si riferiscano allo *sviluppo della Comunità*, ad esempio, le dichiarazioni relative all'UE, alla democrazia o ai diritti fondamentali, esse sono sostanzialmente simili alle risoluzioni. Tali dichiarazioni sono utilizzate soprattutto per indirizzarsi ad un largo pubblico o a un gruppo specifico di destinatari. Altre dichiarazioni sono rilasciate nel quadro del processo di decisione del Consiglio. Tramite tali dichiarazioni, i membri del Consiglio esprimono pareri congiunti o individuali sull'interpretazione delle decisioni adottate in seno allo stesso Consiglio. Tali *dichiarazioni interpretative* sono di uso corrente in seno al Consiglio e rappresentano uno strumento indispensabile nella ricerca di un compromesso. La portata giuridica di tali dichiarazioni va valutata alla luce dei principi fondamentali di interpretazioni, secondo i quali l'interpretazione di una disposizione dipende sostanzialmente anche dall'intenzione del suo autore. Tuttavia, tale

principio si applica unicamente nel caso in cui le dichiarazioni dispongano della necessaria pubblicità, dal momento che il diritto comunitario derivato, ad esempio, conferendo diritti diretti ai cittadini, non può essere limitato da clausole accessorie non rese pubbliche.

**Programmi d'azione:** tali programmi sono stabiliti dal Consiglio e dalla Commissione su loro iniziativa o su richiesta del Consiglio europeo. Essi sono finalizzati alla realizzazione dei programmi legislativi e degli obiettivi generali previsti dai trattati. Qualora tali programmi siano espressamente previsti dai trattati, le istituzioni comunitarie sono ottenute a rispettare tali disposizioni all'atto della pianificazione dei programmi. Di contro, altri programmi sono considerati, nella prassi, come semplici *orientamenti*, privi di ogni effetto giuridico vincolante. Essi esprimono, tuttavia, la volontà delle istituzioni di conformarsi alle loro disposizioni.

#### • LA PROCEDURA LEGISLATIVA DELLA CE

A differenza di quanto avviene nei sistemi nazionali, dove il processo di formazione della volontà si esplica nel Parlamento, nella Comunità tale processo è da tempo opera dei rappresentanti dei governi riuniti in seno al Consiglio dell'UE. Il motivo è semplice: la CE non è nata da un popolo europeo, ma deve la sua esistenza e la sua struttura agli Stati membri. Questi però non hanno rinunciato automaticamente ad una parte della loro sovranità a favore della CE, ma hanno compiuto tale passo solo in cambio di una forte posizione nella procedura decisionale della Comunità. Tuttavia,

nel corso dell'evoluzione e dell'approfondimento dell'ordinamento giuridico comunitario, anche questa ripartizione delle competenze nel processo decisionale della CE, in una prima fase incentrata unilateralmente sugli interessi degli Stati membri, ha ceduto il passo a un sistema decisionale più equilibrato, grazie al costante miglioramento della posizione del Parlamento europeo. Si è passati così dalla consultazione del Parlamento europeo ad una collaborazione tra Parlamento e Consiglio e successivamente alla codecisione del Parlamento nel processo legislativo della CE. Il trattato di Amsterdam ha ulteriormente rafforzato l'elemento democratico di tale processo, elevando la codecisione del Parlamento europeo a «norma generale». Tuttavia, il principio classico della divisione dei poteri adottato dagli Stati membri non è sempre applicato nel sistema legislativo della CE che si basa piuttosto sul «principio dell'equilibrio istituzionale». Tale principio fa sì che tutte le istituzioni comunitarie, chiamate ad esprimere la volontà della CE, partecipino equamente al processo legislativo.

La procedura legislativa della CE si esplica essenzialmente a **quattro livelli**, ai quali si applicano diverse procedure:

- 1) l'adozione degli atti giuridici generali con forza vincolante (regolamenti e direttive) segue la procedura di consultazione, la procedura di cooperazione, la procedura di codecisione o la procedura di parere conforme;
- 2) per l'adozione di misure d'applicazione sono previste procedure particolari;

- 3) le decisioni individuali con forza vincolante, nonché gli atti giuridici non vincolanti sono adottati nel corso di una procedura semplificata;
- 4) l'ambito CECA è caratterizzato da diverse particolarità.

### **La procedura di consultazione**

La procedura di consultazione è la forma originaria della procedura legislativa della CE. Dall'introduzione della procedura di cooperazione e di codecisione, essa ha perso sempre più importanza. Essa si applica ancora nei casi che non sono espressamente soggetti alla procedura di cooperazione o di codecisione, vale a dire, l'adozione di disposizioni destinate a combattere ogni forma di discriminazione fondata sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, un handicap, l'età o le tendenze sessuali (articolo 13 del trattato CE) e a completare i diritti connessi con la cittadinanza dell'Unione (articolo 22, 2° capoverso, del trattato CE), nel campo della politica agricola comune (articolo 37, paragrafo 2, del trattato CE), in vista della liberalizzazione di determinati servizi (articolo 52, paragrafo 2, del trattato CE), durante un periodo transitorio di 5 anni in materia di visti, asilo e migrazione (articolo 67, paragrafo 1, del trattato CE), nei campi della concorrenza (articoli 83 e 89 del trattato CE) e del fisco (articolo 93 del trattato CE) per l'elaborazione delle linee direttive per l'occupazione (articolo 128, paragrafo 2, del trattato CE), al fine di estendere la politica commerciale estera ai servizi e diritti di proprietà intellettuale (articolo 133 del trattato CE), per la protezione sociale e la

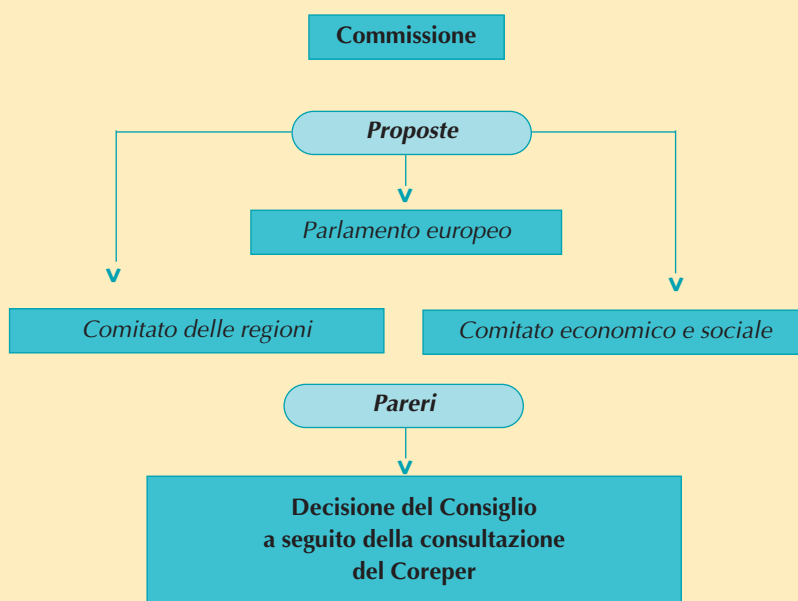
salvaguardia degli interessi dei lavoratori e il miglioramento delle condizioni di lavoro (articolo 137, paragrafo 3, del trattato CE), in vista della creazione di imprese comuni nel quadro dell'esecuzione dei programmi di ricerca, di sviluppo tecnologico e di dimostrazioni comunitarie (articolo 172 del trattato CE) e, infine, nel campo dell'ambiente, per quanto riguarda le questioni fiscali, l'assetto del territorio, la destinazione dei suoli o la gestione delle risorse idriche, nonché la scelta di uno Stato membro tra le diverse fonti di energia e la struttura generale del suo approvvigionamento energetico (articolo 175, paragrafo 2, del trattato CE).

La procedura di consultazione è caratterizzata da una ripartizione del lavoro fra la Commissione e il Consiglio e può essere così riassunta brevemente: *la Commissione propone, il Consiglio dispone*. Tuttavia, prima che il Consiglio prenda una decisione, devono essere seguite diverse fasi nelle quali, a seconda dell'oggetto della normativa, accanto alla Commissione e al Consiglio intervengono anche il Parlamento europeo, il Comitato economico e sociale e il Comitato delle regioni.

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

La procedura viene avviata dalla Commissione, la quale deve elaborare una proposta sulla misura comunitaria da adottare (il cosiddetto diritto d'iniziativa). Ciò avviene sotto la responsabilità del servizio della Commissione competente per il settore interessato, che può avvalersi anche della consulenza di esperti nazionali. La consultazione di tali esperti

## LA PROCEDURA DI CONSULTAZIONE



avviene talvolta nel quadro di comitati istituiti allo scopo specifico o sotto forma di una procedura di consultazione ad hoc adottata dai servizi della Commissione. In termini pratici, tale consultazione riveste un'importanza particolare in quanto consente alla Commissione di valutare meglio, già nella fase di elaborazione della sua proposta, le prospettive di adozione di quest'ultima da parte del Consiglio e

quindi, se del caso, ricercare già in questa fase un compromesso. Tuttavia, la Commissione nell'elaborare la proposta non è tenuta a conformarsi ai pareri degli esperti nazionali. Il progetto è elaborato dalla Commissione, che stabilisce nei particolari il contenuto e la forma della misura da adottare, è discusso dai membri della Commissione ed infine approvato a maggioranza semplice. Esso viene quindi

presentato al Consiglio come «*proposta della Commissione*», corredato da una relazione introduttiva.

### ***Fase di consultazione***

Il Consiglio accerta anzitutto se, prima di prendere una decisione definitiva, non debbano essere consultate altre istituzioni comunitarie. I trattati che istituiscono la Comunità conferiscono al *Parlamento europeo il diritto di essere consultato* su tutte le decisioni politicamente importanti (consultazione obbligatoria). La mancata consultazione del Parlamento europeo in simili casi costituisce un grave vizio di forma contro il quale esso può introdurre un ricorso di annullamento (articolo 230 del trattato CE) che può portare alla dichiarazione di nullità dell'atto giuridico. Oltre a tale consultazione obbligatoria, il Parlamento europeo è consultato praticamente su tutte le altre iniziative legislative, in merito alle quali il Consiglio può decidere autonomamente su una proposta della Commissione (*consultazione facoltativa*: ad esempio, armonizzazione dei regimi di aiuti concessi dagli Stati membri alle esportazioni nei paesi terzi [articolo 132, paragrafo 1, del trattato CE]; fissazione dei dazi della tariffa doganale comune [articolo 26 del trattato CE]). Ai fini della consultazione, il Consiglio trasmette ufficialmente la proposta al presidente del Parlamento europeo e l'invita formalmente ad emettere un parere. Quest'ultimo sottopone la proposta alla commissione parlamentare competente le cui conclusioni sono successivamente esaminate in riunione plenaria e danno luogo ad un parere recante approvazione, rifiuto

o proposta di modifica della proposta in oggetto. Tuttavia, il Consiglio non è giuridicamente tenuto ad accogliere il parere e le proposte di modifica del Parlamento. I pareri emessi dal Parlamento rivestono tuttavia una grande importanza politica in quanto gli consentono di rilevare lacune giuridiche o di richiedere altre misure comunitarie, dando nuovo impulso alla politica di integrazione europea.

In taluni casi, i trattati obbligano anche il Consiglio a *consultare il Comitato economico e sociale* e il *Comitato delle regioni*. Come per il Parlamento, i pareri formulati dai comitati sulla proposta della Commissione e trasmessi al Consiglio e alla Commissione mettono fine alla loro partecipazione. Come i pareri del Parlamento, anche questi non hanno valore vincolante per il Consiglio.

### ***Fase di decisione***

Dopo aver consultato il Parlamento europeo, il Comitato economico e sociale e il Comitato delle regioni, la Commissione sottopone una seconda volta la sua proposta al Consiglio, eventualmente modificata sulla base dei pareri espressi dal Parlamento e dai comitati. In Consiglio, la proposta viene discussa dal Comitato dei rappresentanti permanenti degli Stati membri (Coreper). In seno al Coreper, con l'aiuto di gruppi specializzati vengono risolte tutte le questioni tecniche e preparate nei dettagli le decisioni che il Consiglio dovrà adottare. Non appena l'atto è «pronto per essere adottato», viene iscritto all'ordine del giorno di una delle riunioni successive del Consiglio con la

denominazione «punto A» ed approvato senza dibattito. Qualora, invece, il contenuto di tale atto suscita in seno al Coreper divergenze di opinioni insormontabili, le difficoltà da risolvere sono sottoposte all'esame del Consiglio come «punto B». La *decisione adottata dal Consiglio* conclude materialmente la procedura normativa.

### **Pubblicazione**

Una volta adottato, l'atto viene elaborato nella forma definitiva nelle *11 lingue ufficiali* (danese, finlandese, francese, greco, inglese, italiano, olandese, portoghese, spagnolo, svedese e tedesco), definitivamente «approvato dal Consiglio nelle lingue della Comunità», firmato dal presidente del Consiglio ed, infine, pubblicato sulla Gazzetta ufficiale o «*notificato al destinatario*» (articolo 254, paragrafi 1 e 3, del trattato CE).

### **La procedura di cooperazione (articolo 252 del trattato CE)**

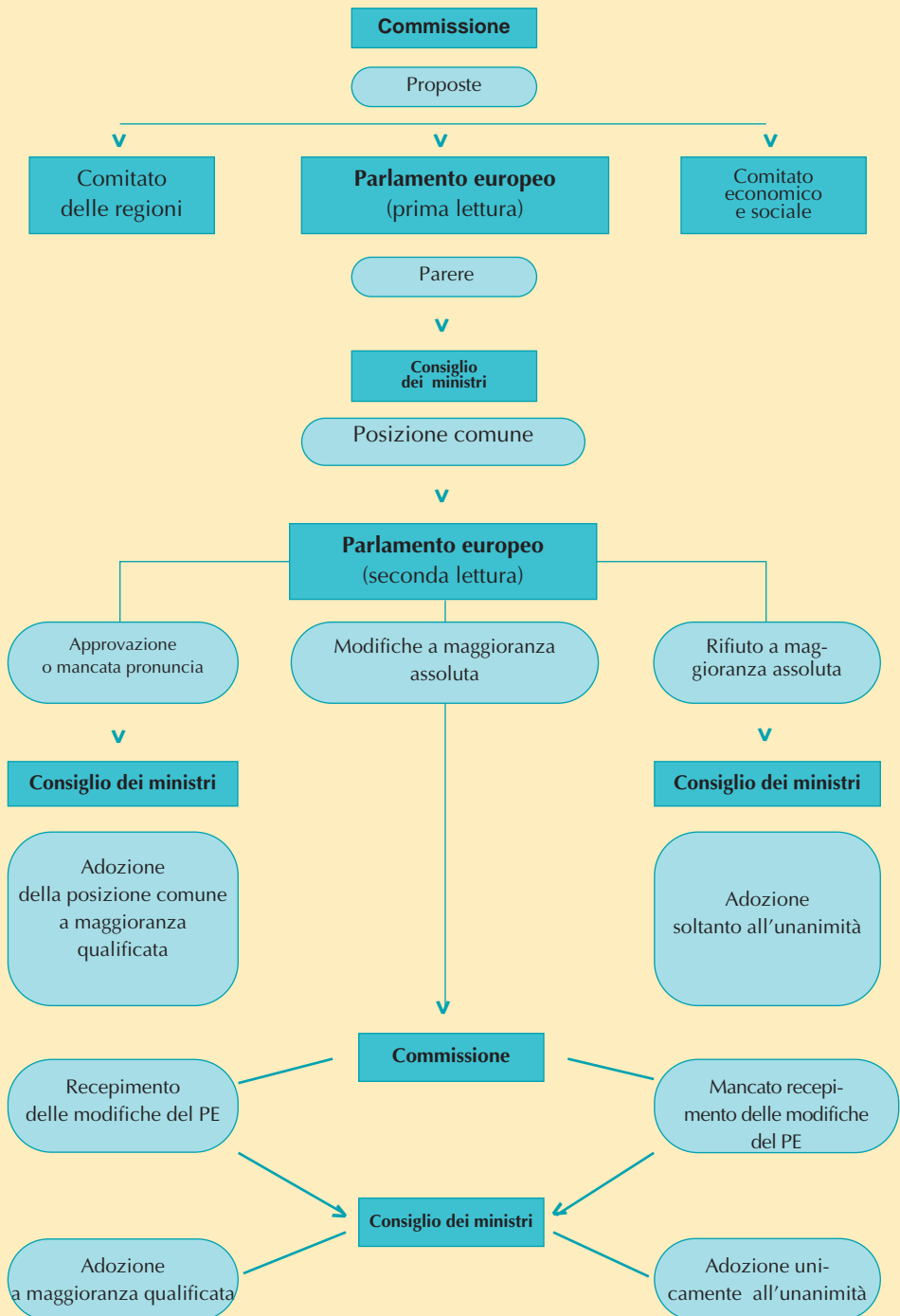
La procedura di cooperazione si basa essenzialmente sulla procedura di proposta su descritta prevedendo però un rafforzamento dell'influenza da parte del Parlamento europeo sulla procedura decisionale della CE e consentendo, inoltre, un

certo acceleramento della procedura legislativa. Essa si applica esclusivamente al settore dell'unione economica e monetaria (articolo 99, paragrafo 5, e articolo 106, paragrafo 2, del trattato CE). Tutti gli altri settori precedentemente soggetti a tale procedura rientrano ormai nella procedura di codecisione.

La procedura di cooperazione introduce sostanzialmente, nella procedura legislativa comunitaria, una *seconda lettura* del PE e del Consiglio.

**Prima lettura:** come nella procedura di proposta, il punto di partenza è anche in questo caso una proposta della Commissione. Quest'ultima non è più inviata solo al Consiglio, ma anche al Parlamento europeo. L'obiettivo di richiedere il parere del Parlamento già in questa fase della procedura consiste nel far sì che egli possa trasmettere il suo parere al Consiglio sulle proposte della Commissione prima dell'adozione della «posizione comune», nell'interesse di una fattiva partecipazione al processo legislativo. Anche il Comitato economico e sociale e il Comitato delle regioni possono essere eventualmente consultati in questa fase.

## PROCEDURA DI COOPERAZIONE



Sulla base dei pareri pervenuti, il Consiglio stabilisce una posizione comune che riflette la sua linea di condotta alla luce della proposta della Commissione e dei pareri. Non si tratta, pertanto, di un documento di compromesso, bensì di un parere indipendente del Consiglio.

**Seconda lettura:** il Parlamento esamina tale posizione comune in seconda lettura e dispone, entro un termine di 3 mesi delle seguenti possibilità.

1. Nei due primi casi, vale a dire, se il *Parlamento europeo approva* la posizione comune o *lascia trascorrere il termine di 3 mesi senza avere espresso un parere* non si pone alcun problema. Il Consiglio può in tal caso adottarla definitivamente.

2. Se il *Consiglio europeo respinge* la posizione comune o *propone degli emendamenti*, il Consiglio potrà imporre la sua volontà nei seguenti modi:

- se il Parlamento respinge la posizione comune il Consiglio può imporre la propria posizione in seconda lettura solo all'unanimità o non adottare alcuna decisione. Dal momento che la presa di decisione del Consiglio è in questo caso soggetta a rigide condizioni, ci si trova di fronte ad un *blocco della procedura*. Accade pertanto raramente che il Parlamento europeo respinga le proposte;
- di solito il Parlamento propone degli *emendamenti*. In questo caso bisogna vedere se la Commissione intende accogliere o meno tali emendamenti. In caso affermativo, il Consiglio decide secondo la procedura di decisione normale, vale

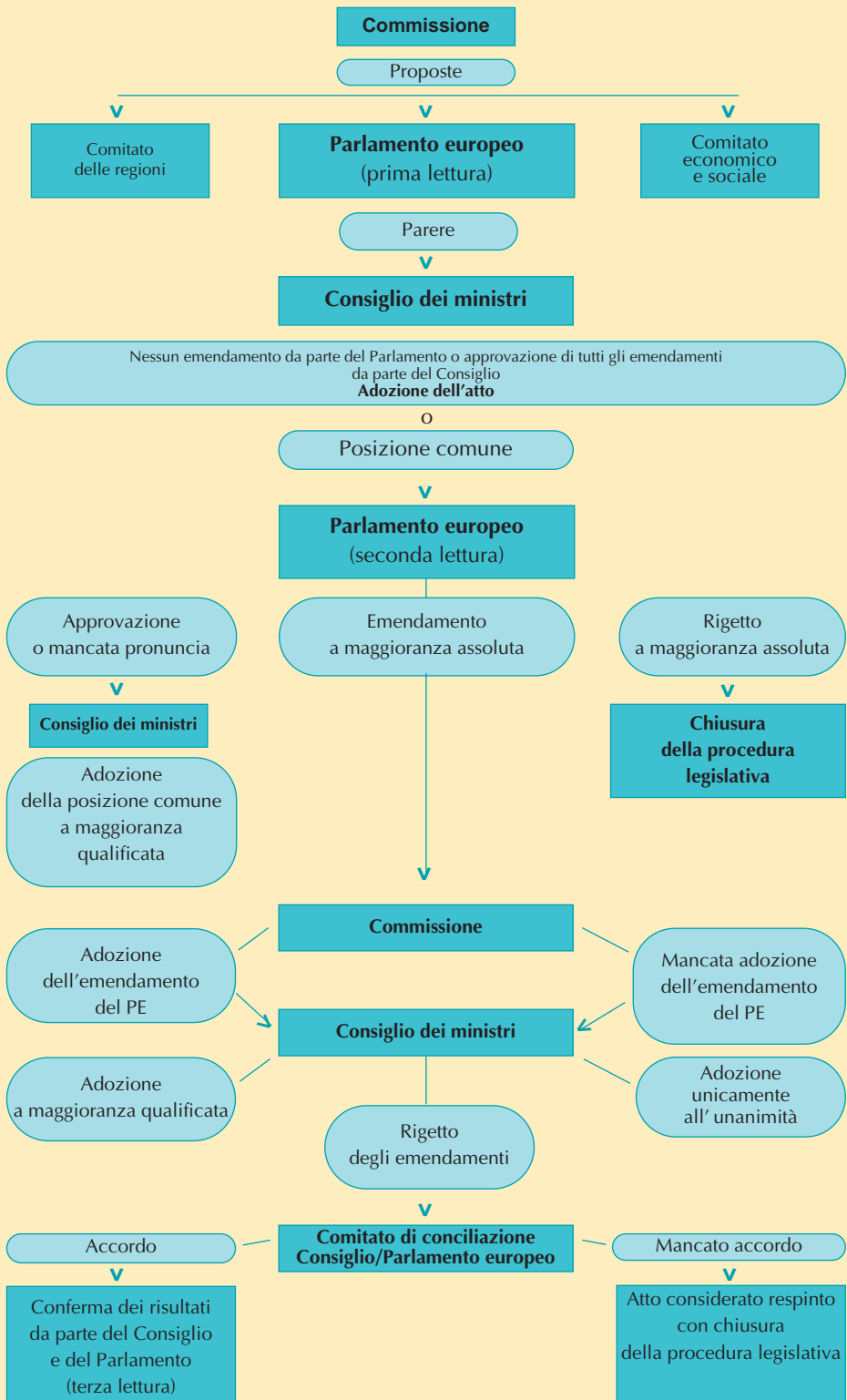
a dire, a *maggioranza qualificata* o *all'unanimità*, se intende discostarsi dalla proposta esaminata dalla Commissione. Se, invece, la Commissione non accoglie gli emendamenti, è necessario il voto *unanime* del Consiglio perché la proposta possa esser adottata. Il Parlamento da solo potrà pertanto difficilmente imporre la sua opinione al Consiglio. Se vuole che il suo parere abbia un certo peso, dovrà convincere la Commissione. In ogni caso, il Consiglio può sempre, in tale procedura, esercitare un veto rifiutando di pronunciarsi sulle proposte di modifica del Parlamento o sulla proposta modificata della Commissione e bloccare in tal modo l'iter legislativo.

### **La procedura di codecisione (articolo 251 del trattato CE)**

La procedura di codecisione è stata concepita come un ulteriore sviluppo della procedura di cooperazione. Se il Consiglio può non tenere conto, deliberando ad unanimità, del parere del Parlamento europeo nella procedura di cooperazione, la procedura di cooperazione, quale è prevista dal trattato di Amsterdam, conferisce ormai alle due istituzioni la «parità delle armi». Nel quadro di tale procedura, il Consiglio non può adottare la sua posizione comune qualora la procedura di conciliazione non porti ad alcun risultato. Di conseguenza, è tanto più necessario raggiungere un accordo in quanto il processo legislativo rischia altrimenti di fallire.

La codecisione è diventata di gran lunga la procedura più importante nella pratica legislativa. Essa si applica, ad esempio, alle regole volte a vietare ogni forma di

# LA PROCEDURA DI CODECISIONE



discriminazione fondata sulla nazionalità (articolo 12 del trattato CE), alle disposizioni intese a facilitare il diritto di soggiorno (articolo 18, paragrafo 2, del trattato CE), alle misure necessarie ai fini della realizzazione della libera circolazione dei lavoratori (articolo 40 del trattato CE), alle misure necessarie per garantire i diritti di sicurezza sociale dei lavoratori migranti (articolo 42 del trattato CE), alle direttive intese a realizzare la libertà di stabilimento (articolo 44, paragrafo 2, e articolo 47, paragrafo 1, del trattato CE), alla realizzazione della libera prestazione di servizi (articolo 55 del trattato CE), alla politica dei trasporti (articolo 71, paragrafo 1, e articolo 80 del trattato CE), alla realizzazione del mercato interno (articolo 95 del trattato CE), alla politica sociale, ivi comprese le misure destinate a realizzare la parità tra uomini e donne (articoli 137, 141 e 148 del trattato CE), alle misure di promozione della formazione professionale e dell'istruzione in genere (articolo 149 del trattato CE), alla cultura (articolo 151 del trattato CE), alla sanità pubblica (articolo 152 del trattato CE), alle azioni specifiche di protezione del consumatore (articolo 153 del trattato CE), agli orientamenti e ai progetti di interesse comune che riguardano la realizzazione di reti transeuropee (articolo 156 del trattato CE), al fondo regionale (articolo 162 del trattato CE), alla realizzazione di programmi di ricerca (articolo 172, paragrafo 2, del trattato CE), alla realizzazione di obiettivi di protezione dell'ambiente di cui all'articolo 174 del trattato (articolo 175, paragrafo 1, del trattato CE) e alla realizzazione di programmi di protezione dell'ambiente (articolo 175, paragrafo 3, del trattato CE), alle

misure nel campo della cooperazione allo sviluppo (articolo 179 del trattato CE), alla fissazione di principi generali per l'accesso ai documenti (principi generali della trasparenza, articolo 280 del trattato CE), alle misure destinate all'elaborazione di statistiche (articolo 285 del trattato CE) e, infine, all'istituzione di un organo di controllo indipendente incaricato di sorvegliare la protezione dei dati (articolo 286 del trattato CE).

In poche parole la procedura di codecisione si articola nelle seguenti fasi.

**Prima lettura:** il punto di partenza è anche in questo caso una proposta della Commissione che viene inviata al Consiglio e al Parlamento europeo e, eventualmente, anche ai comitati interessati. Il Parlamento europeo delibera su tale proposta in prima lettura e trasmette il proprio *parere* al Consiglio. In questa fase, anche il CES e il Comitato delle regioni hanno la possibilità di esprimere il loro parere.

Se il Parlamento non apporta alcuna modifica alla proposta della Commissione o se il Consiglio accetta tutti gli emendamenti proposti dal Parlamento, il Consiglio *può* emettere l'atto già in questa fase della procedura. In caso contrario, si prepara la seconda lettura in Parlamento.

**Seconda lettura:** sulla base della proposta della Commissione, del parere del Parlamento e dei comitati e della propria opinione, il Consiglio adotta una posizione comune. La posizione comune è

successivamente oggetto di una seconda lettura al Parlamento europeo che dispone, entro 3 mesi, delle seguenti tre possibilità:

- 1) se il Parlamento europeo approva la posizione comune del Consiglio o non si pronuncia entro 3 mesi, l'atto in questione si considera adottato in conformità con la posizione comune;
- 2) se il Parlamento europeo respinge integralmente la posizione comune (solo a maggioranza assoluta dei membri che lo compongono) la procedura legislativa è conclusa. La possibilità riservata in precedenza al Consiglio di convocare il comitato di conciliazione, è soppressa;
- 3) se il Parlamento europeo introduce degli emendamenti alla posizione comune del Consiglio, si applica la seguente procedura:

in un primo momento, il Consiglio può approvare la posizione comune quale modificata dal Parlamento, ma in questo caso deve adottare tutti gli emendamenti proposti dal Parlamento. Se il Consiglio respinge taluni emendamenti o se non si raggiunge la maggioranza richiesta per la loro adozione (ad esempio, l'unanimità in caso di parere negativo della Commissione sulle proposte di emendamento del Parlamento), il presidente del Consiglio deve convocare, entro 6 settimane, il **comitato di conciliazione**. Tale comitato riunisce 15 rappresentanti del Consiglio e altrettanti rappresentanti del Parlamento. L'oggetto della procedura di conciliazione è la posizione comune

del Consiglio, quale è modificata dal Parlamento. In tale procedura si cerca di arrivare ad un solido compromesso che ottenga la maggioranza richiesta sia nel Consiglio che nel Parlamento.

**Terza lettura:** se il comitato di conciliazione approva un progetto comune, il Parlamento e il Consiglio dispongono di un termine di 6 settimane per adottare l'atto in questione in terza lettura. Qualunque sia il parere della Commissione sul progetto di compromesso, è sufficiente la maggioranza qualificata del Consiglio (salvo il caso in cui il trattato preveda l'unanimità per questo tipo di atto). Il Parlamento si pronuncia a maggioranza assoluta dei voti espressi. L'atto si considera adottato dal **Parlamento** e dal **Consiglio**, il che risulta chiaramente anche dal suo titolo (ad esempio, regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio).

Se la procedura di conciliazione non approda ad alcun risultato, l'atto proposto si considera non adottato e la procedura legislativa conclusa. Il fallimento della procedura ha quindi le stesse conseguenze di un rigetto della posizione comune da parte del Consiglio o del Parlamento in terza lettura. Queste nuove disposizioni hanno eliminato la possibilità che esisteva per il Consiglio, prima del trattato di Amsterdam, di confermare la sua posizione comune nonostante il fallimento della procedura di conciliazione, nel qual caso il Parlamento non poteva opporsi all'adozione dell'atto se non alla maggioranza assoluta dei suoi membri.

L'introduzione della procedura di codecisione significa per il Parlamento europeo nel contempo una sfida e una possibilità. Indubbiamente il successo di tale procedura presuppone il raggiungimento di un accordo nel comitato di conciliazione; tuttavia, essa consente di fare i primi passi verso una trasformazione fondamentale dei rapporti fra Parlamento e Consiglio. Per la prima volta questa due istituzioni si trovano su un piano di parità nella procedura legislativa. Spetta ora al Parlamento e al Consiglio dimostrare la loro capacità di trovare compromessi politici ed arrivare ad un accordo su un progetto comune nel comitato di conciliazione.

### **La procedura del parere conforme**

È nell'ambito della procedura di parere conforme che il Parlamento partecipa più attivamente alla procedura legislativa comunitaria. In base a tale lettura, un atto legislativo per poter essere adottato deve essere approvato dal Parlamento. Tuttavia, essa non consente al Parlamento di influenzare direttamente il contenuto degli atti. Esso non può, ad esempio, proporre o imporre emendamenti nel quadro della procedura di parere conforme, ma può limitarsi ad approvare o respingere l'atto proposto.

Tale procedura si applica all'adesione degli Stati all'UE (articolo 49 del trattato UE), agli accordi di associazione e agli accordi fondamentali con i paesi terzi (articolo 300, paragrafo 3, 2° capoverso, del trattato CE), all'attribuzione di altri compiti alla BCE (articolo 105, paragrafo 6, del trattato CE), alle modifiche dello statuto

del SEBC (articolo 107, paragrafo 5, del trattato CE) e alla designazione del presidente della Commissione e degli altri membri del collegio (articolo 214, paragrafo 2, del trattato CE).

### **La procedura semplificata**

Nella procedura semplificata *gli atti di una istituzione comunitaria sono adottati senza proposta preliminare della Commissione.*

- Tale procedura trova applicazione soprattutto nel caso di quelle misure che vengono *adottate dalla Commissione nel quadro delle proprie competenze* (ad esempio, approvazione di aiuti nazionali).
- Con tale procedura semplificata vengono inoltre adottati *gli atti giuridici non vincolanti*, vale a dire raccomandazioni e pareri del Consiglio e della Commissione. In questo caso i poteri della Commissione non si limitano ai casi previsti dai trattati, ma essa può formulare anche raccomandazioni e pareri qualora lo reputi necessario (articolo 211, secondo trattino, del trattato CE, articolo 124, 2° capoverso, del trattato CEEA). Di contro, nel quadro del trattato CECA solo la Commissione può emettere pareri.

### **Le procedure di adozione delle norme di applicazione**

La norma prevede che il Consiglio conferisca alla Commissione le competenze necessarie per l'esecuzione degli atti che esso adotta. Solo in casi speciali, il

Consiglio può riservarsi il diritto di esercitare direttamente tali competenze d'esecuzione (articolo 202, 3° trattino, del trattato CE). Nell'esercizio delle competenze di esecuzione ad essa conferite, la Commissione non può, tuttavia, né modificare né completare gli atti giuridici del Consiglio che essa deve applicare. Il rispetto delle condizioni generali fissate dal Consiglio è assicurato da comitati. La procedura di decisioni di tali comitati è stata modificata nel 1999 per semplificare, rendere più trasparente e soprattutto rinforzare il ruolo del Parlamento. I diversi tipi di procedure applicati dai comitati sono passati da cinque a tre. Il Parlamento è stato associato alle procedure concernenti l'adozione di misure di esecuzione relative ad un atto giuridico adottato da una procedura di codecisione nella quale il Parlamento abbia svolto un ruolo determinante. In questi casi, il Parlamento può presentare un parere motivato affermando che la misura prevista non rientra nel quadro dell'atto giuridico in questione ed obbligare la Commissione a modificare di conseguenza la misura di esecuzione. Inoltre, la Commissione è soggetta ad ampi obblighi di informazione e di notifica nei confronti del Parlamento. Si possono distinguere tre diverse procedure dei comitati, la cui rispettiva applicazione è fissata nell'atto giuridico d'attuare.

**Procedura di consultazione:** il campo d'applicazione di questa procedura si estende innanzi tutto a quelle misure che sono necessarie per l'applicazione di un atto giuridico adottato dal Consiglio in vista della realizzazione del mercato interno.

Il «comitato consultivo» è composto dai rappresentanti degli Stati membri ed è presieduto da un rappresentante della Commissione.

Quest'ultimo sottopone al comitato un progetto della misura da adottare, in merito alla quale esso deve pronunciarsi, entro un termine fissato dalla Commissione a seconda dell'urgenza della misura in questione. La Commissione è sollecitata, ma non è obbligata, a tenere conto, nella misura del possibile, del parere del comitato. Essa informa il comitato nella misura in cui ha tenuto conto dei suoi suggerimenti e delle sue modifiche.

**Procedura di gestione:** tale procedura si applica in particolare per l'adozione di disposizioni di esecuzione nel campo della politica agricola comune o della politica comune della pesca nonché nella messa in atto di programmi che incidono notevolmente sul bilancio.

Prima di adottare le misure da essa previste, la Commissione deve consultare un comitato di gestione composto da rappresentanti degli Stati membri. Il comitato esprime un parere sui progetti di misure a maggioranza qualificata dei suoi membri (articolo 205, paragrafo 2, del trattato CE). Se l'atto da applicare è stato adottato dal Parlamento e dal Consiglio nel quadro della procedura di codecisione, la Commissione sottopone il progetto di misura anche al Parlamento. Quest'ultimo verifica se la misura proposta rientra nelle competenze d'esecuzione conferite alla Commissione. In caso contrario il Parlamento deve motivare il

suo parere in una risoluzione. Tenendo conto di tale risoluzione, la Commissione può sottoporre al comitato un nuovo progetto di misure, continuare la procedura o incaricare il Parlamento e il Consiglio dell'adozione della misura tramite una proposta appropriata. La Commissione informa il Parlamento e il comitato del seguito che essa intende dare alla risoluzione del Parlamento. Se essa decide di seguire la procedura o se il Parlamento non presenta alcuna risoluzione, essa può adottare le misure proposte con effetto immediato. Tuttavia, se tali misure non corrispondono al parere del comitato, la Commissione deve notificare immediatamente le misure al Consiglio e sospendere la loro attuazione per un periodo massimo di tre mesi. Il Consiglio dispone di tre mesi per prendere un'altra decisione a maggioranza qualificata.

**Procedura di regolamentazione:** tale procedura si applica alle misure di portata generale, finalizzate all'applicazione degli elementi essenziali degli atti giuridici, vale a dire le misure in materia di protezione della salute o di sicurezza delle persone, degli animali o delle piante.

Anche questo comitato è composto da rappresentanti degli Stati membri ed emette un parere a maggioranza qualificata sui progetti di misure di esecuzione previste dalla Commissione.

A differenza della procedura del comitato di gestione, la posizione della Commissione, in caso di rigetto della sua misura o di mancanza di parere da parte

di questo, viene considerevolmente indebolita. In questi casi la Commissione non può adottare misure immediatamente applicabili, ma deve sottoporre alla deliberazione del Consiglio le misure da prendere ed informarne il Parlamento. Quest'ultimo accerta che la proposta non esuli dalle competenze d'esecuzione previste nell'atto di base ed informa il Consiglio della sua posizione. Il Consiglio può alla luce di tale posizione, decidere in merito alla proposta della Commissione a maggioranza qualificata, entro un termine massimo di tre mesi. Se il Consiglio si oppone alla proposta, la Commissione la riesamina e può presentare al Consiglio una proposta modificata, ripresentare la sua proposta o incaricare il Parlamento e il Consiglio di adottare la misura per mezzo di una proposta a tal fine. Qualora il Consiglio, trascorso tale termine, non abbia adottato le misure di applicazione proposte o non si sia espresso contro la proposta di misure, le misure d'esecuzione proposte sono adottate dalla Commissione.

- **IL SISTEMA DI PROTEZIONE GIURIDICA DELLA CE**

La Corte di giustizia delle Comunità europee (CGCE) e il Tribunale di primo grado (TPGCE), ad essa affiancato, si collocano al centro del sistema di protezione giuridica. La Corte di giustizia è l'istanza suprema per tutte le questioni di diritto comunitario e, con il Tribunale di primo grado, è l'unica giurisdizione in questo campo. Il sistema di protezione giuridica della CE offre le seguenti possibilità di ricorso.

### **Procedura per inadempimento (articolo 226 del trattato CE)**

Tale procedura è diretta a constatare se uno Stato membro abbia mancato ad uno degli obblighi ad esso imposti dal diritto comunitario. Essa è di competenza esclusiva della Corte di giustizia delle Comunità europee. Data la gravità della questione, il ricorso alla Corte deve essere preceduto da una procedura preliminare che consenta allo Stato membro interessato di rispondere alle accuse che gli vengono mosse. Se tale procedura non porta ad un chiarimento della controversia, la Commissione o uno Stato membro possono adire la Corte di giustizia per inadempimento del trattato (articolo 227 del trattato CE). In pratica, l'iniziativa parte in genere dalla Commissione. La Corte di giustizia prende atto del caso e constata se sussista o meno violazione del trattato. In caso affermativo, lo Stato membro ha l'obbligo di porre immediatamente rimedio alla violazione constatata. Se esso non si conforma alla sentenza della Corte, la Commissione può imporre con una seconda sentenza, nei confronti dello Stato che abbia mancato ai suoi obblighi e che non si sia conformato alla prima sentenza di condanna della Corte, il pagamento di una somma forfettaria o di una penalità (articolo 228 del trattato CE).

### **Ricorso di annullamento (articolo 230 del trattato CE)**

Con questi ricorsi viene richiesto l'annullamento di atti giuridici vincolanti del Consiglio, della Commissione, del Parlamento e della BCE. Tali procedure

implicano che cittadini o imprese, in quanto parti ricorrenti o convenute, debbano adire il Tribunale di primo grado. Le controversie tra istituzioni sono invece risolte dalla Corte di giustizia.

Il ricorso di annullamento può essere basato sull'incompetenza dell'istituzione, sulla violazione di forme sostanziali, del diritto originario o del diritto secondario o sullo sviamento di potere e può essere introdotto dagli Stati membri, dal Consiglio o dalla Commissione. Tale diritto spetta anche al Parlamento europeo, alla Corte dei conti europea e alla BCE per salvaguardare le proprie prerogative. Ogni persona fisica o giuridica della Comunità può, invece, proporre un ricorso di annullamento solo contro decisioni prese nei suoi confronti o contro decisioni che, pur essendo indirizzate ad altre persone, la riguardino direttamente ed individualmente. Secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia, una persona è interessata individualmente e direttamente solo nel caso sia individualizzata al punto da distinguerla da tutti gli altri attori. Questo criterio del «legame diretto» deve servire a garantire che vengano presentate alla Corte di giustizia o al Tribunale di primo grado solo ricorsi in cui siano stabiliti chiaramente sia il pregiudizio per la situazione giuridica del ricorrente, che la natura di tale pregiudizio. L'applicazione di tale criterio può risultare problematica nel caso in cui gli Stati membri non abbiano ancora attuato gli atti giuridici comunitari. Il criterio della «individualità» consente inoltre di escludere le cosiddette «azioni popolari».

Se il ricorso è fondato, la Corte di giustizia o il Tribunale di primo grado dichiarano la nullità dell'atto impugnato con effetto retroattivo. In determinati casi, la Corte o il Tribunale di primo grado possono limitare la dichiarazione di nullità dal momento della pronuncia della sentenza. A tutela dei diritti e degli interessi dei ricorrenti, questi ultimi sono tuttavia esclusi dalla limitazione degli effetti di una sentenza di nullità.

### **Ricorso in carenza (articolo 232 del trattato CE)**

Tale ricorso completa la tutela del diritto nei confronti del Consiglio, della Commissione, del Parlamento e della BCE, in quanto offre la possibilità di ricorrere in giudizio anche contro l'omissione illegittima dell'emissione di un atto comunitario. La ripartizione delle competenze tra la Corte di giustizia e il Tribunale di primo grado si basa sugli stessi principi del ricorso di annullamento. Tuttavia, prima che il ricorso possa essere presentato, è necessaria una procedura preliminare, nella quale la parte ricorrente deve sollecitare l'istituzione comunitaria in questione ad agire. L'oggetto di un ricorso presentato dalle istituzioni consiste nel fare accertare che l'organismo in questione ha omesso, violando il trattato, di adottare un atto giuridico. Nel caso dei cittadini e delle imprese comunitarie, l'oggetto del ricorso in carenza si limita a chiedere che sia accertato se, in violazione delle disposizioni del trattato, un'istituzione comunitaria abbia omesso di emanare nei confronti del ricorrente un atto giuridico, vale a dire, una decisione. Con la sentenza definitiva viene constatata soltanto l'illegittimità dell'omis-

sione. La Corte di giustizia e il Tribunale di primo grado non hanno invece il potere di imporre l'obbligo di adottare la misura richiesta. La parte soccombente è tenuta soltanto a prendere i provvedimenti che l'esecuzione della sentenza comporta (articolo 233 del trattato CE).

### **Ricorso per risarcimento (articoli 235 e 288, 2° capoverso, del trattato CE)**

Tale ricorso dà la possibilità non solo ai cittadini e alle imprese comunitarie, ma anche agli Stati membri, che abbiano subito un danno in conseguenza di un errore commesso da agenti della Comunità, di chiedere il risarcimento di tale danno alla Corte di giustizia (cittadini e imprese) o al Tribunale di primo grado (Stati membri). Le condizioni relative alla responsabilità della CE sono disciplinate nei trattati solo in parte; per il resto, esse dipendono dai principi generali del diritto, comuni agli ordinamenti giuridici degli Stati membri. Tali principi sono stati sviluppati dalla Corte di giustizia. Secondo la giurisprudenza della Corte, l'obbligo di risarcimento per la Comunità è subordinato alle seguenti condizioni: 1) Azione illegale di un'istituzione comunitaria o di un agente della Comunità nell'esercizio delle sue funzioni. Se è in gioco la responsabilità per un atto giuridico illegittimo della Comunità (regolamento o direttiva), non è sufficiente la semplice illegalità di tale atto, ma deve trattarsi di una violazione grave e manifesta di una norma superiore di diritto, posta a tutela dei cittadini. Non è facile accertare quando vi sia una violazione sufficientemente grave del diritto comunitario. La Corte di giustizia si basa in particolare sul numero limitato di



persone interessate dalla misura illegittima e sulla portata del pregiudizio subito, che deve superare i limiti dei rischi economici normali per il settore economico in questione. 2) Reale presenza del danno. 3) Esistenza di un nesso di causalità tra il danno subito e l'azione della Comunità. 4) Non è necessaria una colpa vera e propria dell'istituzione comunitaria.

### **Controversie del personale (articolo 236 del trattato CE)**

Le controversie sorte nell'ambito dei rapporti di lavoro fra la Comunità e i suoi agenti o i loro superstiti rientrano nella competenza del Tribunale di primo grado.

### **Procedura di ricorso (articolo 225, paragrafo 1, del trattato CE e articolo 110 e seguenti del regolamento di procedura della CGCE)**

Le relazioni tra la Corte di giustizia e il Tribunale di primo grado sono concepite in modo tale che tutte le decisioni di quest'ultimo possono costituire oggetto di ricorso presso la Corte di giustizia per quanto concerne unicamente le questioni di diritto. Le motivazioni di tale ricorso possono essere l'incompetenza del Tribunale di primo grado o un'irregolarità di procedura che leda gli interessi del ricorrente o una violazione del diritto comunitario da parte del Tribunale. Se il ricorso è accettabile e fondato, la Corte di giustizia annulla la decisione del Tribunale. Se la causa è pronta per essere giudicata, la Corte può emettere la sua sentenza; in caso contrario, essa deve rinviare la procedura al Tribunale di primo grado che è vincolato alla decisione giuridica della Corte.

### **Protezione giuridica provvisoria (articoli 242 e 243 del trattato CE)**

I ricorsi proposti alla Corte di giustizia o al Tribunale di primo grado, nonché quelli introdotti nei confronti di decisioni prese da quest'ultimo, non hanno effetto sospensivo. Tuttavia, la Corte o il Tribunale possono, su richiesta, ordinare *la sospensione dell'esecuzione dell'atto impugnato* (articolo 242 del trattato CE) o *di prescrivere i provvedimenti provvisori necessari* (articolo 243 del trattato CE).

Nella prassi giuridica, la fondatezza di una domanda di prescrizione delle misure provvisorie è determinata alla luce dei seguenti criteri: 1) *Le prospettive di successo sulla questione di fondo («fumus boni juris»):* l'istanza valuta tali possibilità nel quadro di un esame preliminare sommario delle argomentazioni del ricorrente. 2) *L'urgenza dell'ordine:* essa dipende dal fatto che l'ordine auspicato sia destinato o meno ad evitare al ricorrente un danno grave ed irreparabile. I criteri applicati sono in questo caso la natura ed il grado di gravità dell'infrazione commessa, nonché il pregiudizio concreto e definitivo sulla proprietà o altri beni del ricorrente, soggetti a protezione giuridica. Condizione inderogabile perché una perdita finanziaria sia reputata grave ed irreparabile, è l'impossibilità di essere recuperata integralmente, anche se il ricorrente avrà causa vinta. 3) *Ponderazione degli interessi:* vengono soppesati gli inconvenienti che minacciano il ricorrente per la mancanza della misura provvisoria, l'interesse della CE ad attuare immediatamente la misura e gli svantaggi derivanti a terzi dall'eventuale prescrizione della misura provvisoria.

## **Rinvio pregiudiziale (articolo 234 del trattato CE)**

I tribunali nazionali possono adire la Corte di giustizia tramite la procedura del rinvio pregiudiziale. Quando, nell'ambito di una controversia pendente presso una giurisdizione nazionale, quest'ultima deve applicare disposizioni di diritto comunitario, essa può sospendere tale procedura e sottoporre alla Corte la questione concernente la validità di un atto giuridico compiuto dalle istituzioni della Comunità e/o l'interpretazione di tale atto e dei trattati comunitari. Il giudice nazionale formula in proposito una questione di diritto, alla quale la Corte di giustizia risponde con una sentenza e non, ad esempio, con un semplice parere, esprimendo così, anche tramite la forma, il carattere vincolante della sua decisione. Tuttavia, la procedura del rinvio pregiudiziale non è, come le altre procedure menzionate, un procedimento contenzioso diretto a comporre una controversia, ma rappresenta solo un elemento di una procedura globale che inizia e finisce presso un tribunale nazionale.

**L'obiettivo di tale procedura** consiste nell'assicurare un'interpretazione uniforme del diritto comunitario e, in tal modo, l'uniformità dell'ordinamento giuridico comunitario. Oltre a quest'ultima funzione, tale procedura riveste anche un ruolo nella protezione dei diritti individuali. Affinché i tribunali nazionali possano rendersi conto della conformità della legislazione nazionale con la legislazione comunitaria e, in caso di incompatibilità, applicare la legislazione comunitaria che è preminente e direttamente applli-

cabile, è necessario che contenuto e portata delle disposizioni comunitarie siano definiti chiaramente. Di norma, solo un rinvio pregiudiziale può garantire una simile chiarezza. In tal modo, è consentito anche al cittadino della Comunità opporsi ad azioni del suo paese, contrarie alla legislazione comunitaria, ed ottenere l'applicazione della legislazione comunitaria di fronte al proprio tribunale nazionale. Questa doppia funzione del rinvio pregiudiziale compensa in un certo senso le scarse possibilità offerte al singolo cittadino di adire direttamente la Corte di giustizia e riveste pertanto un'importanza fondamentale ai fini della protezione giuridica delle persone. Tuttavia, il successo di tale procedura dipende dalla «disponibilità» dei giudici e tribunali nazionali a sottoporre la causa ad un'autorità superiore.

**Oggetto della domanda pregiudiziale:** la Corte di giustizia *decide in merito all'interpretazione* del diritto comunitario e *controlla la validità* delle attività giuridiche delle istituzioni comunitarie e della Banca centrale europea. Le disposizioni di diritto nazionale non possono costituire oggetto di rinvio pregiudiziale. Nel quadro di tale procedura, la Corte di giustizia europea non è autorizzata ad interpretare il diritto nazionale, né a decidere in merito alla sua conformità al diritto comunitario. Tale aspetto è spesso trascurato nelle domande pregiudiziali inoltrate presso la Corte. Numerose sono le questioni incentrate sulla conformità di una disposizione nazionale con una disposizione comunitaria o sull'applicabilità di una disposizione comunitaria specifica ad un procedimento inoltrato presso un tribunale nazionale. La

Corte di giustizia non si limita a rinviare tali questioni, di per sé inaccettabili, alle giurisdizioni nazionali, bensì le esamina alla luce della richiesta formulata dal tribunale ricorrente per determinare i criteri fondamentali o essenziali d'interpretazione delle disposizioni comunitarie in questione, perché possa egli stesso valutare la compatibilità tra la legislazione nazionale e quella comunitaria. A tal fine, la CGCE elabora, ricavandoli dall'intera documentazione presentata dal tribunale nazionale, in particolare dalle motivazioni, gli elementi del diritto comunitario che vanno interpretati tenendo conto del contenzioso.

**Legittimazione ad avviare la procedura:**

sono legittimate tutte le «*giurisdizioni degli Stati membri*». La nozione di giurisdizione va interpretata nel senso della legislazione comunitaria e non riguarda la denominazione, bensì la funzione e la posizione di una istanza giudiziaria nel sistema di protezione giuridica dello Stato membro. Per «giurisdizione» vanno intese pertanto tutte le istituzioni indipendenti, vale a dire non vincolate da istruzioni, competenti per la soluzione di controversie in uno stato di diritto. Pertanto, anche le corti costituzionali degli Stati membri, nonché le istanze responsabili della composizione delle controversie, che non rientrano nel sistema giudiziario statale — ad eccezione dei tribunali d'arbitrato privati —, sono autorizzati ad introdurre domande pregiudiziali. Un giudice nazionale si avvale del suo diritto d'introdurre una questione pregiudiziale a seconda della *pertinenza* della questione di diritto comunitario ai fini della decisione nella

controversia di partenza, pertinenza su cui solo il giudice nazionale può decidere. Le parti della controversia possono emettere solo delle proposte. La Corte di giustizia esamina la pertinenza della questione ai fini della decisione finale solo per accertarne l'ammissibilità, cioè se si tratti di una questione pertinente all'interpretazione del trattato CE o alla validità di un atto di un'istituzione comunitaria, o se si tratti di un autentico problema giuridico e non di un caso ipotetico o costruito sul quale la Corte di giustizia europea debba pronunciarsi a *titolo pregiudiziale*. È raro che Corte rifiuti di esaminare una domanda per tali motivi, in quanto, vista l'importanza particolare attribuita dal trattato CE alla cooperazione con le autorità giudiziarie, nell'applicare tali criteri la Corte si muove con una certa discrezione. Tuttavia, la recente giurisprudenza della Corte rivela una maggiore severità nei requisiti di ammissibilità di questo tipo di ricorsi, applicando alla lettera l'esigenza, già menzionata in precedenza, di una descrizione sufficientemente chiara e dettagliata degli elementi di fatto e di diritto della procedura iniziale che la domanda pregiudiziale deve contenere. In caso di mancanza di tali dati, essa si dichiara incapace di fornire un'interpretazione adeguata della legislazione comunitaria e dichiara inammissibile la domanda di ricorso.

**Obbligo di introdurre una questione pregiudiziale:** ogni tribunale contro la cui decisione non può più essere presentato appello nell'ambito della giurisdizione nazionale, è tenuto ad introdurre una domanda pregiudiziale. Per *ricorso* s'intende ogni mezzo che consenta ad un'i-

stanza superiore di controllare gli elementi di fatto o di diritto (appello) o soltanto di diritto (cassazione) di una decisione emessa da un tribunale. Tale nozione non include, invece, i ricorsi ordinari con effetti limitati o specifici (revisione, ricorso costituzionale). Il tribunale può sottrarsi a tale obbligo solo se la questione pregiudiziale è ininfluente ai fini dell'esito del contenzioso, se vi è già stata una decisione in merito della Corte di giustizia o se non possono sussistere ragionevoli dubbi sull'interpretazione di una disposizione del diritto comunitario. Se un tribunale nazionale, invece, intende invocare l'invalidità di un atto comunitario, ha l'obbligo assoluto di introdurre una domanda pregiudiziale. A tal proposito, la Corte ha chiaramente stabilito che essa sola è autorizzata a respingere le disposizioni invalide della legislazione comunitaria. Di conseguenza, le giurisdizioni nazionali devono applicare e rispettare le disposizioni comunitarie fino a quando la Corte di giustizia europea non abbia riconosciuto la loro invalidità. Costituiscono un'eccezione i tribunali che operano nel quadro di una procedura di protezione giuridica provvisoria. Secondo la giurisprudenza più recente della Corte, tali tribunali possono, in determinate condizioni, sospendere l'attuazione di atti amministrativi nazionali, basati su un regolamento comunitario, o adottare misure provvisorie al fine di pronunciarsi provvisoriamente in merito a posizioni o situazioni giuridiche controverse, senza tenere conto di una disposizione giuridica comunitaria preesistente.

La violazione dell'obbligo di introdurre domanda pregiudiziale implica, allo stesso

tempo, una violazione del trattato CE e può comportare l'avvio di una *procedura per inadempimento* nei confronti dello Stato membro interessato che può essere perseguito di conseguenza. Le conseguenze pratiche di una tale azione sono tuttavia molto limitate, in quanto il governo dello Stato membro interessato non può ottemperare ad un eventuale giudizio della Corte, dal momento che non può impartire istruzioni alle giurisdizioni nazionali, considerata l'indipendenza del potere giudiziario e il principio della separazione dei poteri. Le possibilità di riuscita sono tuttavia maggiori da quando è stato riconosciuto il principio della responsabilità contrattuale degli Stati membri in caso di violazione del diritto comunitario (cfr., al riguardo, il capitolo seguente), che consente all'individuo di introdurre un ricorso per risarcimento dei danni potenzialmente derivanti dal mancato rispetto da parte dello Stato membro del suo obbligo di introdurre domanda pregiudiziale.

**Effetti della pronuncia pregiudiziale:** la pronuncia pregiudiziale, sotto forma di sentenza, vincola sia il tribunale che ha presentato la domanda che gli altri tribunali interessati dalla controversia. Inoltre, in pratica, una pronuncia pregiudiziale ha spesso l'effetto di un precedente in altre procedure simili.

- **LA RESPONSABILITÀ DELLO STATO MEMBRO NELLE VIOLAZIONI DEL DIRITTO COMUNITARIO**

Il principio della responsabilità degli Stati membri per danni causati ai singoli da viola-

zioni del diritto comunitario è stato riconosciuto dalla Corte di giustizia europea nella sua sentenza del 5 marzo 1996, nelle cause congiunte C-46/93, «*Brasserie du pêcheur*» e C-48/93, «*Factortame*». Tale sentenza di principio è il seguito naturale delle precedenti sentenze della Corte sulla preminenza del diritto comunitario, sull'applicabilità diretta delle disposizioni comunitarie e sul riconoscimento dei diritti fondamentali propri della Comunità. Come la Corte stessa lo definisce, il diritto al risarcimento costituisce il «*corollario necessario dell'effetto diretto, riconosciuto alle disposizioni comunitarie, la cui violazione è all'origine del danno causato*» e rafforza considerevolmente le possibilità offerte agli individui di costringere le autorità statali (esecutive, legislative e giudiziarie) a rispettare e ad applicare la legislazione comunitaria. La Corte ha così sviluppato ulteriormente la giurisprudenza già avviata nelle sentenze «*Francovich*» e «*Bonifaci*». Mentre allora la responsabilità degli Stati membri si limitava solo ai casi in cui la persona avesse subito dei danni a causa dell'attuazione tardiva di una direttiva che le conferisse diritti soggettivi, ma che non avesse un effetto diretto, l'ultima sentenza ha stabilito il principio della *responsabilità generale* che contempla ogni violazione del diritto comunitario imputabile allo Stato.

### **Responsabilità di fatto di atti normativi o di omissioni da parte dello Stato membro**

La responsabilità è tale quando sono presenti tre condizioni che corrispondono essenzialmente a quelle applicabili alla Comunità in una situazione analoga, vale a dire:

- 1) la norma di diritto che è stata violata deve essere finalizzata al conferimento di diritti al singolo individuo;
- 2) la violazione deve essere sufficientemente caratterizzata, essendo il disconoscimento manifesto e grave da parte di uno Stato membro dei limiti che si impongono al suo potere discrezionale il criterio decisivo per considerarla tale. Tale giudizio spetta alle *giurisdizioni nazionali*, le sole competenti per stabilire i fatti e per caratterizzare le violazioni del diritto comunitario in questione. Nella sua sentenza la Corte di giustizia delle Comunità europee dà un orientamento fondamentale ai tribunali nazionali:

*«Tra gli elementi che la giurisdizione competente può essere indotta a prendere in considerazione figurano il grado di chiarezza e di precisione della norma violata, l'ampiezza del margine d'apprezzamento che la norma infranta riserva alle autorità nazionali o comunitarie, il carattere intenzionale o involontario dell'infrazione commessa o del pregiudizio causato, il carattere scusabile o non scusabile di un eventuale errore di diritto, la circostanza che i comportamenti adottati da una istituzione comunitaria hanno potuto contribuire all'omissione, all'adozione o al mantenimento di misure o pratiche nazionali contrarie al diritto comunitario. In tutti i casi, una violazione del diritto comunitario è manifestamente caratterizzata allorché perduri nonostante la pronuncia di una sentenza che constati l'infrazione commessa, di una sentenza pregiudiziale o di una giurisprudenza stabilita dalla Corte in materia, dalle quali risulti il carattere di*

*infrazione del comportamento in causa»;*

- 3) deve sussistere un nesso di causalità diretta tra la violazione dell'obbligo che incombe allo Stato e il danno subito dalle persone lese. Una *colpa* (intenzionale o di negligenza), che va oltre la violazione sufficientemente caratterizzata del diritto comunitario, non è richiesta.

### **Responsabilità di fatto nelle violazioni del diritto comunitario da parte del potere giudiziario**

La Corte di giustizia ha chiaramente stabilito che i principi di responsabilità si applicano anche al terzo potere, vale dire il potere giudiziario. Le sue sentenze non sono più soltanto suscettibili di riesame da parte delle differenti istanze di appello, ma

anche — qualora esse siano rese, disconoscendo o violando le norme comunitarie — nel quadro di un'azione per risarcimento, intentata presso tribunali competenti degli Stati membri. Nella verifica dei fatti relativi alla violazione del diritto comunitario nel quadro della discutibile sentenza, vanno riesaminate anche le questioni materiali, pertinenti al diritto comunitario, senza che il tribunale competente possa invocare eventuali effetti vincolanti della sentenza specifica. L'istanza alla quale le giurisdizioni nazionali competenti possono ricorrere per ogni questione di interpretazione o di validità delle disposizioni comunitarie o di compatibilità tra le regolamentazioni nazionali in materia di responsabilità è, anche in questo caso, la Corte di giustizia, che si può adire nel quadro di un rinvio pregiudiziale (articolo 234 del trattato CE).

## LA COLLOCAZIONE DEL DIRITTO COMUNITARIO NELL'AMBITO DEI VARI SISTEMI GIURIDICI

**D**opo quanto è stato detto sulla struttura della UE e sul suo ordinamento giuridico, non è facile inquadrare il diritto comunitario nell'insieme del sistema giuridico e tracciarne i limiti rispetto agli altri ordinamenti giuridici. Sono, tuttavia, da escludere a priori due tentativi di classificazione: non si può concepire il diritto della Comunità come un semplice corvo di accordi fra Stati, né come parte o appendice dei sistemi giuridici nazionali.

- **L'AUTONOMIA  
DELL'ORDINAMENTO  
GIURIDICO COMUNITARIO**

Gli Stati membri, con l'istituzione della Comunità, hanno limitato la propria potestà legislativa e hanno creato un complesso normativo specifico che è vincolante per i loro cittadini, come per loro stessi, e deve essere applicato dai loro tribunali.

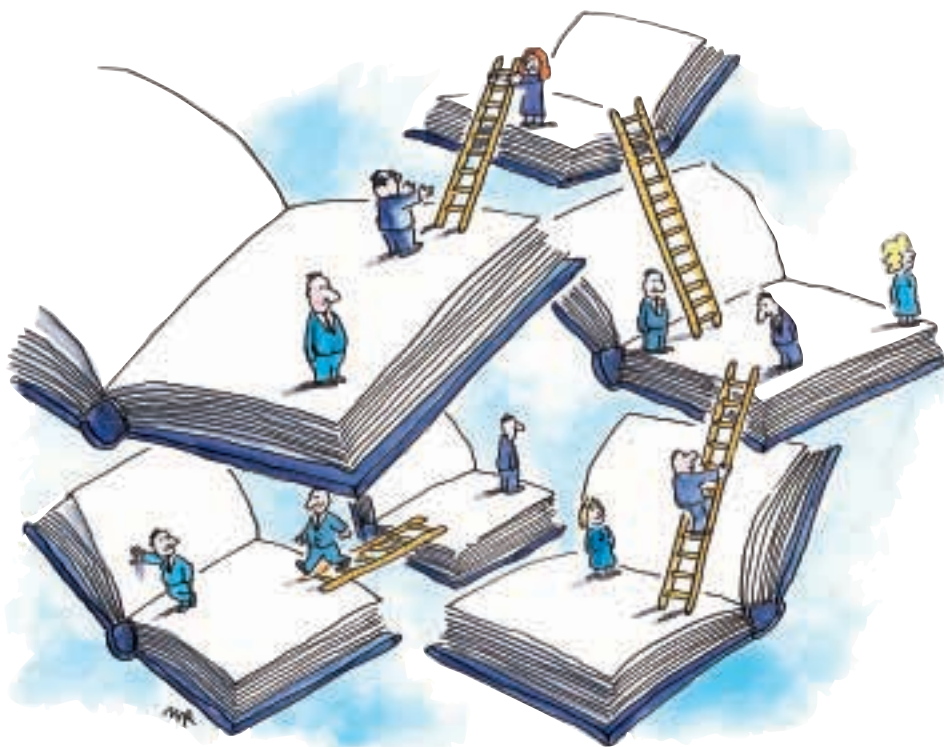
Su tali constatazioni la Corte di giustizia basò la sua sentenza in una celebre causa del 1964, alla quale abbiamo già fatto riferimento, la causa «Costa/ENEL». Il signor Costa si era opposto alla nazionalizzazione della produzione e della distribuzione dell'energia elettrica in Italia ed al trasferimento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

L'autonomia dell'ordinamento giuridico comunitario è di fondamentale importanza

per la CE, in quanto impedisce che il diritto comunitario sia scalzato dal diritto nazionale e ne garantisce l'applicazione uniforme in tutti gli Stati membri. Pertanto, grazie a tale autonomia, le nozioni giuridiche comunitarie sono sempre definite in funzione delle necessità del diritto comunitario e degli obiettivi della Comunità. Tale definizione dei concetti specificamente comunitaria è indispensabile, in quanto i diritti garantiti dall'ordinamento giuridico comunitario sarebbero compromessi se ogni Stato membro, in ultima analisi, potesse determinare autonomamente il campo d'applicazione delle libertà garantite dalla Comunità, definendone i concetti. Prendiamo l'esempio del concetto di «lavoratore» che è determinante per la portata del diritto alla libera circolazione. Nella sua definizione specificamente comunitaria, il concetto di lavoratore può essere notevolmente diverso da quello conosciuto ed applicato nei sistemi nazionali. Inoltre, gli atti comunitari sono valutati esclusivamente in base al diritto comunitario e non al diritto nazionale o costituzionale.

Ma alla luce di tale autonomia dell'ordinamento giuridico comunitario, come descrivere i rapporti tra diritto comunitario e diritto nazionale?

Anche se il diritto della Comunità costituisce un ordinamento giuridico autonomo nei confronti degli ordinamenti giuridici



degli Stati membri, non bisogna peraltro credere che l'uno e gli altri si sovrappongano come gli strati della crosta terrestre. Contro una visione così limitata delle cose interviene il fatto che essi si rivolgono, in realtà, alle stesse persone che sono nello stesso tempo cittadini di uno Stato e cittadini della Comunità; d'altro canto, va tenuto conto del fatto che il diritto comunitario prende corpo solo se è recepito negli ordinamenti giuridici degli Stati membri. In realtà, gli ordinamenti comunitari e nazionali sono concatenati ed interdipendenti.

- L'INTERAZIONE TRA DIRITTO COMUNITARIO E DIRITTO NAZIONALE

Questo aspetto del rapporto tra diritto comunitario e diritto nazionale è quello delle relazioni nelle quali il diritto comunitario e il diritto nazionale si completano a vicenda. L'articolo 10 del trattato CE illustra molto chiaramente tale relazione:

*«Gli Stati membri adottano tutte le misure di carattere generale e particolare atte ad assi-*

*curare l'esecuzione degli obblighi derivanti dal presente trattato ovvero determinati dagli atti delle istituzioni della Comunità. Essi facilitano quest'ultima nell'adempimento dei propri compiti. Essi si astengono da qualsiasi misura che rischi di compromettere la realizzazione degli scopi del presente trattato».*

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

Il *meccanismo della direttiva*, che già abbiamo incontrato nel contesto degli atti

normativi, riflette meglio di ogni altro la stretta relazione e la complementarità che caratterizzano l'ordinamento giuridico comunitario e gli ordinamenti giuridici nazionali. Mentre la direttiva impone solo il risultato agli Stati membri, la scelta della forma e dei mezzi con cui raggiungere tale obiettivo è lasciata alla competenza delle autorità statali, vale a dire al diritto nazionale. In campo *giurisdizionale*, è la procedura pregiudiziale di cui all'articolo 234 del trattato CE che stabilisce i legami. In tale procedura i tribunali nazionali possono (devono) sottoporre alla Corte di giustizia questioni pregiudiziali in materia di interpretazione e di validità del diritto comunitario, che possano risultare essenziali ai fini della decisione nelle cause pendenti presso di essi. La procedura di pronuncia pregiudiziale prova, da un lato, che anche i tribunali degli Stati membri devono rispettare ed applicare il diritto comunitario e, dall'altro, che l'interpretazione e la valutazione della validità del diritto comunitario rientrano nella competenza esclusiva della Corte di giustizia. La dipendenza reciproca dell'ordinamento comunitario e dei sistemi nazionali emerge, in fine, anche quando si tratta di colmare *lacune presenti nell'ordinamento giuridico comunitario*. Ciò avviene quando il diritto comunitario, per completare norme proprie, rinvia a disposizioni giuridiche già esistenti nei sistemi giuridici degli Stati membri. Il destino di una norma di diritto comunitario dipende pertanto, a partire da un certo momento, dalle rispettive norme nazionali. In genere ciò vale per tutti i casi di *esecuzione del diritto comunitario*, quando esso non stabilisca proprie norme in materia. In tutti questi casi le autorità nazionali applicano le norme comunitarie secondo le

disposizioni formali e materiali del diritto nazionale. Questo principio vale naturalmente solo se si tiene conto dell'esigenza di una applicazione uniforme del diritto comunitario, in quanto bisogna assolutamente evitare che gli operatori economici vengano trattati secondo criteri diversi e quindi in modo non equo.

- **CONFLITTO TRA DIRITTO COMUNITARIO E DIRITTO NAZIONALE**

La relazione tra diritto della Comunità e diritto nazionale è caratterizzata anche dal fatto che gli ordinamenti giuridici della CE e degli Stati membri talvolta si «scontrano». Si parla in tal caso di conflitto tra l'uno e gli altri. Tale situazione si verifica ogni qualvolta una disposizione del diritto comunitario stabilisce per i cittadini diritti o obblighi diretti in contraddizione con una norma di diritto nazionale. Dietro a tale situazione, apparentemente semplice, si celano due questioni di principio della costruzione della CE, che mettono in causa l'esistenza stessa dell'ordinamento giuridico comunitario: *l'applicabilità diretta del diritto comunitario e la preminenza del diritto della Comunità* sul diritto nazionale che gli si contrappone.

### **L'applicabilità diretta del diritto comunitario**

L'applicabilità immediata del diritto della Comunità significa innanzi tutto che esso conferisce direttamente diritti e impone direttamente obblighi non soltanto alle istituzioni comunitarie e agli Stati membri ma anche ai cittadini della Comunità.

Uno dei grandi meriti della Corte di giustizia delle Comunità europee è aver riconosciuto l'applicazione diretta delle disposizioni del diritto comunitario, a dispetto della resistenza iniziale di taluni Stati membri e di aver così garantito l'esistenza dell'ordinamento giuridico della Comunità. Punto di partenza della sua giurisprudenza fu il ricorso, già menzionato in precedenza, presentato dall'impresa di trasporti olandese «*Van Gend & Loos*», davanti a un tribunale dei Paesi Bassi, contro l'amministrazione doganale olandese, che aveva riscosso un dazio maggiorato sull'importazione di un prodotto chimico proveniente dalla Repubblica federale di Germania. L'esito della controversia dipendeva in ultima analisi dalla possibilità o meno per il singolo di fare appello all'articolo 12 del trattato CEE (attuale articolo 25 del trattato CE) che vieta espressamente agli Stati membri di introdurre nuovi dazi doganali o di aumentare i dazi già esistenti nel mercato comune.

La CGCE sancì, contro il parere di numerosi governi e del suo avvocato generale, l'applicabilità immediata delle disposizioni comunitarie tenuto conto della natura e degli obiettivi della Comunità. Nelle motivazioni, la Corte di giustizia affermò:

*«che la Comunità costituisce un nuovo ordinamento giuridico (...), un ordinamento giuridico che riconosce come soggetti non solo gli Stati membri ma anche i loro cittadini. Pertanto il diritto comunitario, indipendente dalle norme emananti dagli Stati membri, nello stesso modo con cui impone al singolo degli obblighi, attribuisce loro dei diritti soggettivi. Si deve ritenere che questi sussistano, non soltanto nei casi in cui il trattato espres-*

samente li menziona, ma anche come contropartita di precisi obblighi imposti dal trattato ai singoli, agli Stati membri o alle istituzioni comunitarie».

Con una simile affermazione non si avanza granché in quanto resta ancora da stabilire quali siano le disposizioni del diritto comunitario che sono immediatamente applicabili. In un primo momento, la Corte di giustizia ha esaminato tale questione nell'ottica della legislazione primaria ed ha stabilito che tutte le norme dei trattati istitutivi della Comunità possono essere direttamente applicabili ai cittadini degli Stati membri se sono 1) formulate senza riserve, 2) complete in se stesse e giuridicamente perfette, in altri termini, 3) se esse non necessitano per la loro esecuzione o la loro efficacia di altri atti degli Stati membri o delle istituzioni comunitarie.

Questo è quanto è stato approvato per l'ex articolo 12 del trattato CE, così che anche l'impresa Van Gend & Loos ha potuto, sulla base di tale articolo, fare valere i suoi diritti che la giurisdizione neerlandese doveva salvaguardare. Di conseguenza, tale giurisdizione ha dichiarato non lecito il dazio imposto contrariamente alle disposizioni del trattato. La Corte di giustizia ha ulteriormente sviluppato tale giurisprudenza applicandola anche ad altre norme del trattato che per i cittadini della Comunità rivestono una importanza assai maggiore dell'articolo 12 del trattato CE. A tale proposito vanno ricordate tre sentenze relative all'applicabilità diretta dell'articolo 39 del trattato CE (libera circolazione), dell'articolo 43 (libertà di stabilimento) e dell'articolo 49 (libera prestazione di servizi).

Per quanto riguarda le garanzie della libertà di circolazione, la Corte si è pronunciata a favore della loro applicabilità diretta nella causa «van Duyn». Tale causa trae origine dai seguenti fatti: nel maggio 1973 la cittadina olandese sig.na van Duyn, si vede rifiutare l'autorizzazione ad entrare nel Regno Unito dove essa intendeva lavorare come segretaria della «Church of Scientology», istituto che il ministero degli Interni britannico riteneva rappresentasse un «pericolo per la società». Invocando le disposizioni del diritto comunitario sulla libera circolazione dei lavoratori, la sig.na van Duyn presentò ricorso alla High Court chiedendole di dichiarare il suo diritto a soggiornare nel Regno Unito per esercitarvi un'attività dipendente e ad ottenere quindi l'autorizzazione ad entrarvi. Chiamata a pronunciarsi in via pregiudiziale, la Corte di giustizia dichiarò che l'articolo 39 del trattato CE era direttamente applicabile e che quindi anche i singoli erano legittimati a farlo valere davanti ai tribunali nazionali.

La Corte di giustizia venne interpellata dal Consiglio di Stato belga in merito all'applicabilità diretta della «libertà di stabilimento». All'origine della richiesta vi era il ricorso presentato dall'avvocato olandese «J. Reyners» il quale si appellava ai propri diritti in forza dell'articolo 43 del trattato CE. Il sig. Reyners era stato indotto a presentare tale ricorso dopo che si era visto rifiutare l'autorizzazione ad esercitare la professione di avvocato in Belgio a motivo della sua nazionalità, benché avesse superato gli esami necessari. Nella sentenza del 21 luglio 1974, la Corte ha sancito che non poteva sussistere una differenza di trattamento fra cittadini nazionali e stranieri per quanto riguarda il diritto di sta-

bilimento, in quanto l'articolo 43 del trattato CE è applicabile direttamente dopo lo scadere del periodo transitorio e quindi conferisce ai cittadini della Comunità il diritto di accedere ad una professione e di esercitarla in un altro Stato membro, alla pari di un cittadino nazionale. In virtù di tale sentenza, il sig. Reyners venne autorizzato ad esercitare la professione di avvocato in Belgio.

La causa «*Van Binsbergen*» fornì alla Corte di giustizia l'occasione di sancire esplicitamente l'applicabilità diretta del diritto alla *libera prestazione di servizi*. Si trattava in particolare di stabilire se una norma di diritto olandese, in virtù della quale poteva intervenire in un processo d'appello come procuratore *ad litem* solo una persona residente nei Paesi Bassi, fosse compatibile con le disposizioni del diritto comunitario in materia di libera prestazione di servizi. La Corte di giustizia diede parere negativo con la motivazione che tutte le restrizioni, alle quali erano sottoposti i cittadini della Comunità per motivi di cittadinanza o di residenza, violavano l'articolo 49 del trattato CE ed erano quindi da considerare nulle.

Infine, va sottolineata anche la grande importanza dal punto di vista pratico del riconoscimento dell'applicabilità diretta della *libera circolazione delle merci* (articolo 28 del trattato CE), del principio della *parità di retribuzione tra uomini e donne* (articolo 141 del trattato CE), del *divieto di ogni forma di discriminazione* (articolo 12 del trattato CE) e della *libera concorrenza* (articolo 81 del trattato CE). Nel campo del *diritto secondario*, la questione dell'applicabilità diretta si pone unicamente per le direttive (raccomandazioni CECA) e le decisioni destinate agli Stati

membri, dal momento che i regolamenti (decisioni generali CECA) e le decisioni rivolte alle persone (decisioni individuali CECA) derivano la loro applicabilità diretta già dai trattati (articolo 249, paragrafi 2 e 4, del trattato CE, articolo 14 del trattato CECA). Dal 1970, la Corte di giustizia ha esteso i principi dell'applicabilità diretta del diritto comunitario primario anche alle disposizioni delle direttive e alle decisioni destinate agli Stati membri.

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

## La preminenza del diritto comunitario

L'applicabilità diretta di una norma comunitaria pone un altro problema altrettanto fondamentale: *quid juris*, se una norma del diritto comunitario, che sancisce diritti e doveri diretti per i cittadini della Comunità, contrasta con una norma del diritto nazionale?

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



esempio, che il diritto della CE abroga quello nazionale o che assume una posizione subordinata rispetto a quest'ultimo. Tuttavia, il conflitto fra diritto comunitario e diritto nazionale può essere risolto unicamente riconoscendo la prevalenza del primo sul secondo. Il diritto comunitario viene così a sostituirsi negli ordinamenti giuridici degli Stati membri alle disposizioni nazionali contrarie alla disposizione comunitaria. Infatti, cosa diverrebbe l'ordinamento giuridico comunitario se lo si volesse subordinare al diritto nazionale? Esso si ridurrebbe praticamente a nulla! Le disposizioni della CE potrebbero essere abrogate da qualsiasi legge nazionale. Sarebbe esclusa l'applicazione uniforme del diritto comunitario in tutti gli Stati membri. Sarebbe inoltre

impossibile per la Comunità assolvere i compiti che le sono stati demandati dagli Stati membri. Sarebbe compromesso il funzionamento della Comunità e andrebbero deluse le grandi speranze riposte nella costruzione di un'Europa unita.

Tale problema non si pone nei rapporti tra diritto internazionale e diritto nazionale. Dal momento che il *diritto internazionale* deve essere integrato o recepito nella legislazione interna di un paese per costituire parte integrante del suo ordinamento giuridico, la questione della preminenza è definita sulla base unicamente del diritto interno. Secondo il rango che il diritto nazionale riconosce al diritto internazionale, quest'ultimo può primeggiare sul diritto costituzio-

nale, essere situato tra il diritto costituzionale e il diritto comune o allo stesso livello di quest'ultimo. I rapporti tra la legislazione internazionale integrata o trasposta e la legislazione nazionale sono determinati in base alla regola della preminenza delle disposizioni più recenti su quelle precedenti («*lex posterior derogat legi priori*»). Tali norme nazionali sui conflitti delle leggi non sono, tuttavia, applicabili ai rapporti con la legislazione comunitaria, in quanto essa non costituisce parte integrante delle legislazioni nazionali. Di conseguenza, un conflitto tra la legislazione comunitaria e la legislazione nazionale deve essere risolto sulla base unicamente dell'ordinamento giuridico comunitario.

Anche in questo caso la Corte di giustizia è riuscita ad imporre, nonostante il parere contrario di taluni Stati membri, il principio della preminenza del diritto comunitario, senza il quale non esisterebbe l'ordinamento giuridico della Comunità. In tal modo essa ha posto il secondo pilastro dell'ordinamento giuridico della Comunità che, insieme all'applicabilità diretta, ha consentito di rafforzare le basi di tale ordinamento.

Nella causa già citata «Costa/ENEL» la Corte di giustizia ha pronunciato due importanti constatazioni in merito ai rapporti tra il diritto comunitario e gli ordinamenti nazionali:

1) Gli Stati membri hanno definitivamente rinunciato ai propri diritti di sovranità, trasferendoli ad una Comunità da essi stessi creata. Tali diritti non possono essere revocati con misure unilaterali incompatibili con il concetto di «Comunità».

2) Il trattato sancisce il principio che nessuno Stato membro può opporsi alla piena e uniforme applicazione del diritto comunitario su tutto il territorio della Comunità.

*Ne consegue che:* le norme comunitarie emanate nell'esercizio dei poteri previsti dai trattati, prevalgono su ogni disposizione nazionale contraria. La normativa comunitaria non solo prevale sulle disposizioni vigenti ma osta altresì sull'emanazione successiva di disposizioni nazionali con essa incompatibili.

In definitiva, la CGCE, pur astenendosi dall'esprimere un giudizio di merito sulla nazionalizzazione dell'energia elettrica in Italia, ha decisamente affermato la preminenza del diritto comunitario sul diritto nazionale.

La *conseguenza giuridica* di una simile regola della preminenza è che, in caso di conflitti di leggi, la disposizione nazionale contraria alla disposizione comunitaria *non è più applicabile* e non può essere introdotta nessuna altra disposizione nazionale se non è conforme alla legislazione comunitaria.

Tale principio è stato costantemente ribadito e in parte sviluppato dalla Corte nella sua giurisprudenza successiva. Mentre nella sentenza citata essa era stata chiamata a pronunciarsi unicamente sulla questione della preminenza del diritto comunitario nei confronti delle leggi nazionali, essa ha confermato altresì il principio della preminenza della norma comunitaria anche nei rapporti con il diritto costituzionale degli Stati membri. Dopo qualche esi-

tazione iniziale, i tribunali nazionali hanno aderito, in linea di massima, al punto di vista della Corte di giustizia. Nei Paesi Bassi, in ogni caso, non potevano porsi problemi in quanto nella costituzione olandese viene sancita esplicitamente la preminenza dei trattati nei confronti delle leggi nazionali (articoli 65-67). Negli altri Stati membri, i tribunali nazionali hanno riconosciuto il principio della preminenza del diritto comunitario sulle leggi nazionali ordinarie. Di contro, le Corti costituzionali della Repubblica federale di Germania e della Repubblica italiana non hanno accettato all'inizio la preminenza del diritto comunitario sul *diritto costituzionale nazionale* e soprattutto sulle garanzie nazionali in materia di diritti fondamentali. Essi hanno ammesso tale preminenza solo dopo che la tutela dei diritti fondamentali ha raggiunto, nell'ordinamento giuridico comunitario, un livello corrispondente essenzialmente a quello riservato nelle costituzioni nazionali. In una sentenza del 12 ottobre 1993, relativa al trattato UE (trattato di Maastricht), la Corte costituzionale tedesca ha tuttavia stabilito chiaramente che essa «non rinunciava» in alcun caso alla sua competenza giurisdizionale per quanto concerne l'applicabilità del *diritto comunitario secondario*

in Germania e che essa esercitava tale competenza esclusivamente «in cooperazione» con la Corte di giustizia delle Comunità europee che garantiva la protezione dei diritti fondamentali del singolo nella Comunità, mentre la Corte costituzionale tedesca si limitava ad assicurare il rispetto generale delle norme inalienabili dei diritti fondamentali. La Corte costituzionale specificava, inoltre, che essa non riconosceva la validità in Germania degli atti giuridici comunitari adottati unicamente in riferimento all'effetto utile delle competenze comunitarie, quindi, sulla base di un'interpretazione estensiva di tale nozione. Essa aggiungeva, inoltre, che gli organismi nazionali tedeschi erano nell'impossibilità di applicare questi tipi di atti giuridici per motivi costituzionali. Di conseguenza, spettava alla Corte costituzionale verificare se gli atti giuridici degli organi e delle istituzioni comunitarie si attenevano o meno ai limiti imposti ai loro diritti sovrani. Solo l'attuazione pratica di tale dichiarazione avrebbe consentito di determinare se, e in quale misura, la Corte costituzionale tedesca minacciava realmente la preminenza della legislazione comunitaria e il monopolio della Corte di giustizia in materia di rigetto delle disposizioni comunitarie illegittime.



## CONSIDERAZIONI FINALI

Qual è il quadro generale che si può, quindi, ricavare dalla struttura della Comunità europea e del suo ordinamento giuridico?

L'ordinamento giuridico costituisce il vero fondamento della Comunità e le conferisce il carattere di comunità del diritto. Solo la creazione e la salvaguardia di un nuovo diritto consentiranno di realizzare gli obiettivi perseguiti con l'istituzione della Comunità. In tal senso l'ordinamento giuridico della Comunità ha già dato un notevole contributo, eliminando sostanzialmente le barriere fra gli Stati membri, incrementando sensibilmente gli scambi di beni e servizi, favorendo la libera circolazione dei lavoratori e gli scambi interindustriali

transnazionali. Oggi il mercato comune è una realtà che interessa circa 380 milioni di persone. Un'altra caratteristica già storica dell'ordinamento comunitario è la sua funzione di garante della pace. Ispirato dall'obiettivo di conservare la pace e la libertà, esso si sostituisce alla forza, come mezzo per risolvere i conflitti con norme di diritto che riuniscono sia i singoli cittadini che gli Stati membri in una comunità solidale. L'ordinamento giuridico della Comunità diviene così un importante strumento per la salvaguardia della pace.

Perché tale ordinamento giuridico possa sopravvivere — come pure la comunità del diritto da esso retta — bisogna che ne siano garantiti il rispetto e la sicu-

rezza. A ciò contribuiscono i due pilastri fondamentali dell'ordinamento giuridico della Comunità, vale a dire, l'applicabilità diretta e la preminenza del diritto comunitario. L'esistenza e il mantenimento di entrambi i principi, sostenuti con fermezza dalla Corte di giustizia delle Comunità europee, garantiscono l'applicazione uniforme e priori-

taria del diritto comunitario in tutti i paesi membri.

Nonostante le lacune che lo contraddistinguono, l'ordinamento giuridico della Comunità può contribuire a risolvere problemi politici, economici e sociali che si pongono agli Stati membri. In tale ottica il suo valore è da considerare inestimabile.

# GIURISPRUDENZA

## **Natura giuridica e preminenza del diritto comunitario**

Causa 26/62 — Van Gend & Loos — Raccolta 1963, pag. 1 (natura giuridica del diritto comunitario, diritti e obblighi dei singoli)

Causa 6/64 — Costa/ENEL — Raccolta 1964, pag. 1251 (natura giuridica del diritto comunitario, applicabilità diretta, preminenza del diritto comunitario)

Causa 14/68 — Walt Wilhelm e a. — Raccolta 1969, pag. 1 (natura giuridica del diritto comunitario, preminenza del diritto comunitario)

Causa 106/77 — Simmenthal — Raccolta 1978, pag. 629 (diritto comunitario, applicabilità diretta, preminenza)

Causa 826/79 — Mireco — Raccolta 1980, pag. 2559 (preminenza del diritto comunitario)

Causa C-213/89 — Factortame — Raccolta 1990, pag. I-2466 (applicabilità diretta e preminenza del diritto comunitario)

Cause riunite C-6 — Francovich — e 9/90 — Bonifaci — Raccolta 1991, pag. I-5403 (efficacia del diritto comunitario, responsabilità degli Stati membri per violazioni del diritto comunitario, in questo caso: mancato recepimento di una direttiva)

Cause riunite C-13 e 113/91 — Debus — Raccolta 1992, pag. I-3636 (conflitto tra il

diritto comunitario e il diritto nazionale, applicabilità diretta e preminenza del diritto comunitario)

Causa C-393/92 — Gemeente Almelo — Raccolta 1994, pag. I-1477 (preminenza e applicazione uniforme del diritto comunitario)

Cause riunite C-46/93 — Brasserie du pêcheur — e C-48/93 — Factortame — Raccolta 1996, pag. I-1029 (effetto diretto del diritto comunitario, responsabilità generale di uno Stato membro per la violazione del diritto comunitario)

Cause riunite C-10/97 - C-22/97 — IN.CO.GE '90 S.r.l. — Raccolta 1998, pag. I-6307 (preminenza del diritto comunitario)

Causa C-212/97 — Centros Ltd. — Raccolta 1999, pag. I-1459 (misure nazionali intese a prevenire un uso abusivo del diritto comunitario)

## **Competenza della Comunità**

Causa 8/55 — Fédéchar — Raccolta 1955/56, pag. 291 (competenza di merito; protesta di fissazione dei prezzi)

Causa 22/70 — AETR — Raccolta 1971, pag. 263 (personalità giuridica e competenza della Comunità a concludere accordi)

Causa 6/76 — Kramer — Raccolta 1976, pag. 1279 (relazioni esterne, obblighi di diritto internazionale, competenza della Comunità)

Parere 1/76 — Raccolta 1977, pag. 759 e seguenti (relazioni esterne, obblighi di diritto internazionale, competenza della Comunità)

Parere 1/78 — Raccolta 1979, pag. 2871 (ripartizione delle competenze tra la Comunità e gli Stati membri)

Cause riunite C-51, 90 e 94/89 — Regno Unito e a. contro Consiglio — Raccolta 1991, pag. I-2786 (poteri sussidiari, campo d'applicazione)

Parere 2/91 — Raccolta 1993, pag. I-1061 (ripartizione delle competenze tra la Comunità e gli Stati membri)

Parere 1/91 — Raccolta 1993, pag. I-6079 (accordo SEE — ripartizione delle competenze)

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

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

Causa C-22/96 — PE/Consiglio — Raccolta 1998, pag. I-3231

### **Efficacia degli atti normativi**

Causa 43/71 — Politi — Raccolta 1971, pag. 1039 (regolamenti, efficacia diretta)

Causa 65/75 — Tasca — Raccolta 1976, pag. 291 (regolamenti, efficacia diretta)

Causa 31/78 — Bussone — Raccolta 1978, pag. 2429 (regolamenti, efficacia diretta)

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

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

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

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

Causa 9/70 — Grad — Raccolta 1970, pag. 825 (decisioni, applicabilità diretta)

Causa 33/70 — SACE — Raccolta 1970, pag. 1213 (direttive, applicabilità diretta)

Causa 148/78 — Ratti — Raccolta 1979, pag. 1629 (direttive, applicabilità diretta)

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

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

Causa 103/88 — Costanzo — Raccolta 1989, pag. 1861 (direttive, applicabilità diretta, condizioni, conseguenze)

Causa 322/88 — Grimaldi — Raccolta 1989, pag. 4416 (raccomandazioni, mancanza di effetto diretto, presa in considerazione da parte del tribunale nazionale)

Causa C-188/89 — Forster — Raccolta 1990, pag. I-3343 (direttive, effetto diretto orizzontale)

Causa C-221/88 — Busseni — Raccolta 1990, pag. I-519 (raccomandazioni CECA/direttiva, effetto diretto verticale)

Causa C-292/89 — Antonissen — Raccolta 1991, pag. I-773 (dichiarazione al processo verbale del Consiglio dei ministri, presa in considerazione nell'interpretazione)

Causa C-156/91 — Hansa Fleisch — Raccolta 1992, pag. I-5567 (decisioni, applicabilità diretta, condizioni)

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

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

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

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

## **Diritti fondamentali**

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

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

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

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

Causa 36/75 — Rutili — Raccolta 1975, pag. 1219 (parità di trattamento, riferimento alla convenzione europea dei diritti dell'uomo)

Causa 175/73 — Union syndicale Service publique européen — Raccolta 1974, pag. 917 (libertà di associazione)

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

Causa 117/76 — Quellmehl — Raccolta 1977, pag. 1753 (principio di eguaglianza)

Causa 149/77 — Defrenne — Raccolta 1978, pag. 1381 (diritti fondamentali, principi generali del diritto)

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

Causa 85/79 — Hoffmann-La Roche — Raccolta 1979, pag. 461 (diritti fondamentali, principio del diritto ad essere ascoltati dal giudice)

Cause riunite 154, 205, 206, 227-228, 263 e 264/78 — Valsabbia — Raccolta 1980, pag. 1010 (diritti fondamentali, diritto di proprietà)

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

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

Causa 12/86 — Demirel — Raccolta 1987, pag. 3719 (tutela dei diritti fondamentali, riferimento alla convenzione europea dei diritti dell'uomo)

Cause riunite 46/87 e 227/88 — Hoechst — Raccolta 1989, pag. 2919 (diritti fondamentali, principio dei diritti della difesa, procedura amministrativa, inviolabilità della sfera privata, riferimento alla convenzione europea dei diritti dell'uomo)

Causa 374/87 — Orkem — Raccolta 1989, pag. 3343 (diritti fondamentali, principio dei diritti della difesa, procedura d'indagine)

Causa 265/87 — Schröder — Raccolta 1989, pag. 2263 (diritto di proprietà, libero esercizio di una professione, limitazioni)

Causa 100/88 — Oyowe e Traore — Raccolta 1989, pag. 4304 (diritti fondamentali, libertà di espressione)

Causa 5/88 — Wachauf — Raccolta 1989, pag. 2633 (possibili limitazioni dei diritti fondamentali)

Causa C-62/90 — Commissione contro Germania — Raccolta 1992, pag. I-2575 (diritti fondamentali, rispetto da parte degli Stati membri, limitazioni per motivi di interesse generale)

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

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

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

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

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

Causa C-280/93 — Germania contro Consiglio — Raccolta 1994, pag. I-5065 (diritto di proprietà, libero esercizio di una professione, limitazioni giustificate dall'interesse generale)

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

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

Parere 2/94 — Raccolta 1996, pag. I-1759 (diritti fondamentali, adesione della CE alla CEDU)

Causa T-105/95 — WWF (World Wide Fund for Nature) contro Commissione — Raccolta 1997, pag. II-313 (principi del diritto processuale, accesso del pubblico a documenti del Consiglio e della Commissione)

Cause riunite C-248/95 e C-249/95 — SAM Schifffahrt e Stapf — Raccolta 1997, pag. I-4475 (protezione della proprietà, sostanza dei diritti)

Causa T-42/96 — Eyckeler & Malt AG contro Commissione («Hilton Beef») — Raccolta 1998, pag. II-401 (principi del diritto processuale, principio dei diritti della difesa)

### **Principi generali del diritto (selezione)**

#### ***Sicurezza giuridica***

Cause 18 e 35/65 — Gutmann — Raccolta 1966, pag. 103, pag. 149 e seguenti

Causa 78/74 — Deuka — Raccolta 1975, pag. 421

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

Causa 96/78 — Decker — Raccolta 1979, pag. 101

Causa 265/78 — Ferwerda — Raccolta 1980, pag. 617

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

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

Causa 826/79 — Mireco — Raccolta 1980, pag. 2559

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

Causa C-322/93 P — Peugeot — Raccolta 1994, pag. I-2727

Causa C-137/95 — Richardson — Raccolta 1995, pag. I-3407

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

#### ***Proporzionalità***

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

Causa 8/77 — Sagulo — Raccolta 1977, pag. 1495

Causa 122/78 — Buitoni — Raccolta 1979, pag. 677

Causa 154/78 — Valsabbia — Raccolta 1980, pag. 907

Causa 808/79 — Pardini — Raccolta 1980, pag. 2103

Causa 125/83 — Corman — Raccolta 1985, pag. 3039

Causa 265/87 — Schröder — Raccolta 1989, pag. 2263

Causa C-331/88 — Fedesa — Raccolta 1990, pag. I-4057

Causa C-87/92 — Hoche — Raccolta 1993, pag. I-4623

Causa T-480/93 — Antillean Rice Mills — Raccolta 1995, pag. II-2305

Causa T-162/94 — NMB e a. — Raccolta 1996, pag. II-427

Causa C-233/94 — Germania contro Consiglio e Parlamento europeo — Raccolta 1997, pag. I-2405

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

### ***Tutela del legittimo affidamento***

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

Cause riunite 205-215/82 — Deutsche Milchkontor — Raccolta 1983, pag. 2633

Causa 120/86 — Mulder — Raccolta 1988, pag. 2344

Causa 170/86 — von Deetzen — Raccolta 1988, pag. 2368

Causa C-350/88 — Delacre — Raccolta 1990, pag. I-418

Causa C-152/88 — Sofrimport — Raccolta 1990, pag. I-2477

Causa C-368/89 — Crispoltoni I — Raccolta 1991, pag. I-3715

Cause riunite C-31-44/91 — Lageder — Raccolta 1993, pag. I-1761

Causa T-82/91 — Latham — Raccolta 1994, pag. II-61

Causa T-472/93 — Campo Ebro — Raccolta 1995, pag. II-421

Causa C-22/94 — Irish Farmer Association — Raccolta 1997, pag. I-1808

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

### ***Principio di sussidiarietà***

Causa T-29/92 — SPO — Raccolta 1995, pag. II-289

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

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

# Allegato

## TABELLA D'EQUIVALENZA AI SENSI DELL'ARTICOLO 12 DEL TRATTATO DI AMSTERDAM

### A. Trattato UE

Numerazione precedente	Numerazione attuale
TITOLO I	TITOLO I
Articolo A	Articolo 1
Articolo B	Articolo 2
Articolo C	Articolo 3
Articolo D	Articolo 4
Articolo E	Articolo 5
Articolo F	Articolo 6
Articolo F.1 (*)	Articolo 7
TITOLO II	TITOLO II
Articolo G	Articolo 8
TITOLO III	TITOLO III
Articolo H	Articolo 9
TITOLO IV	TITOLO IV
Articolo I	Articolo 10
TITOLO V (***)	TITOLO V
Articolo J.1	Articolo 11
Articolo J.2	Articolo 12
Articolo J.3	Articolo 13
Articolo J.4	Articolo 14
Articolo J.5	Articolo 15
Articolo J.6	Articolo 16
Articolo J.7	Articolo 17
Articolo J.8	Articolo 18
Articolo J.9	Articolo 19
Articolo J.10	Articolo 20
Articolo J.11	Articolo 21
Articolo J.12	Articolo 22
Articolo J.13	Articolo 23
Articolo J.14	Articolo 24
Articolo J.15	Articolo 25
Articolo J.16	Articolo 26
Articolo J.17	Articolo 27
Articolo J.18	Articolo 28

Numerazione precedente	Numerazione attuale
TITOLO VI (***)	TITOLO VI
Articolo K.1	Articolo 29
Articolo K.2	Articolo 30
Articolo K.3	Articolo 31
Articolo K.4	Articolo 32
Articolo K.5	Articolo 33
Articolo K.6	Articolo 34
Articolo K.7	Articolo 35
Articolo K.8	Articolo 36
Articolo K.9	Articolo 37
Articolo K.10	Articolo 38
Articolo K.11	Articolo 39
Articolo K.12	Articolo 40
Articolo K.13	Articolo 41
Articolo K.14	Articolo 42
TITOLO VI a (**)	TITOLO VII
Articolo K.15 (*)	Articolo 43
Articolo K.16 (*)	Articolo 44
Articolo K.17 (*)	Articolo 45
TITOLO VII	TITOLO VIII
Articolo L	Articolo 46
Articolo M	Articolo 47
Articolo N	Articolo 48
Articolo O	Articolo 49
Articolo P	Articolo 50
Articolo Q	Articolo 51
Articolo R	Articolo 52
Articolo S	Articolo 53

(\*) Nuovo articolo, introdotto dal trattato di Amsterdam.

(\*\*) Nuovo titolo, introdotto dal trattato di Amsterdam.

(\*\*\*) Capitolo 1, modificato dal trattato di Amsterdam.

### B. Trattato istitutivo della Comunità europea

Numerazione precedente	Numerazione attuale
PRIMA PARTE	PRIMA PARTE
Articolo 1	Articolo 1
Articolo 2	Articolo 2
Articolo 3	Articolo 3
Articolo 3 a	Articolo 4
Articolo 3 b	Articolo 5
Articolo 3 c (*)	Articolo 6
Articolo 4	Articolo 7
Articolo 4 a	Articolo 8
Articolo 4 b	Articolo 9
Articolo 5	Articolo 10
Articolo 5 a (*)	Articolo 11
Articolo 6	Articolo 12
Articolo 6 a (*)	Articolo 13
Articolo 7 (abrogato)	—
Articolo 7 a	Articolo 14
Articolo 7 b (abrogato)	—
Articolo 7 c	Articolo 15
Articolo 7 d (*)	Articolo 16
SECONDA PARTE	SECONDA PARTE
Articolo 8	Articolo 17
Articolo 8 a	Articolo 18
Articolo 8 b	Articolo 19
Articolo 8 c	Articolo 20
Articolo 8 d	Articolo 21
Articolo 8 e	Articolo 22
TERZA PARTE	TERZA PARTE
TITOLO I	TITOLO I
Articolo 9	Articolo 23
Articolo 10	Articolo 24
Articolo 11 (abrogato)	—
CAPITOLO 1	CAPITOLO 1
Sezione 1 (cancellata)	—
Articolo 12	Articolo 25
Articolo 13 (abrogato)	—
Articolo 14 (abrogato)	—
Articolo 15 (abrogato)	—
Articolo 16 (abrogato)	—
Articolo 17 (abrogato)	—

Numerazione precedente	Numerazione attuale	Numerazione precedente	Numerazione attuale	Numerazione precedente	Numerazione attuale
Sezione 2 (cancellata)	—	CAPITOLO 3	CAPITOLO 3	TITOLO V	TITOLO VI
Articolo 18 (abrogato)	—	Articolo 59	Articolo 49	CAPITOLO 1	CAPITOLO 1
Articolo 19 (abrogato)	—	Articolo 60	Articolo 50	SEZIONE 1	SEZIONE 1
Articolo 20 (abrogato)	—	Articolo 61	Articolo 51	Articolo 85	Articolo 81
Articolo 21 (abrogato)	—	Articolo 62 (abrogato)	—	Articolo 86	Articolo 82
Articolo 22 (abrogato)	—	Articolo 63	Articolo 52	Articolo 87	Articolo 83
Articolo 23 (abrogato)	—	Articolo 64	Articolo 53	Articolo 88	Articolo 84
Articolo 24 (abrogato)	—	Articolo 65	Articolo 54	Articolo 89	Articolo 85
Articolo 25 (abrogato)	—	Articolo 66	Articolo 55	Articolo 90	Articolo 86
Articolo 26 (abrogato)	—			Sezione 2 (cancellata)	—
Articolo 27 (abrogato)	—	CAPITOLO 4	CAPITOLO 4	Articolo 91 (abrogato)	—
Articolo 28	Articolo 26	Articolo 67 (abrogato)	—		
Articolo 29	Articolo 27	Articolo 68 (abrogato)	—	SEZIONE 3	SEZIONE 2
		Articolo 69 (abrogato)	—	Articolo 92	Articolo 87
CAPITOLO 2	CAPITOLO 2	Articolo 70	—	Articolo 93	Articolo 88
Articolo 30	Articolo 28	Articolo 71 (abrogato)	—	Articolo 94	Articolo 89
Articolo 31 (abrogato)	—	Articolo 72 (abrogato)	—		
Articolo 32 (abrogato)	—	Articolo 73 (abrogato)	—	CAPITOLO 2	CAPITOLO 2
Articolo 33 (abrogato)	—	Articolo 73 a (abrogato)	—	Articolo 95	Articolo 90
Articolo 34	Articolo 29	Articolo 73 b	Articolo 56	Articolo 96	Articolo 91
Articolo 35 (abrogato)	—	Articolo 73 c	Articolo 57	Articolo 97 (abrogato)	—
Articolo 36	Articolo 30	Articolo 73 d	Articolo 58	Articolo 98	Articolo 92
Articolo 37	Articolo 31	Articolo 73 e (abrogato)	—	Articolo 99	Articolo 93
		Articolo 73 f	Articolo 59		
TITOLO II	TITOLO II	Articolo 73 g	Articolo 60	CAPITOLO 3	CAPITOLO 3
Articolo 38	Articolo 32	Articolo 73 h (abrogato)	—	Articolo 100	Articolo 94
Articolo 39	Articolo 33			Articolo 100 a	Articolo 95
Articolo 40	Articolo 34	TITOLO III a (**)	TITOLO IV	Articolo 100 b (abrogato)	—
Articolo 41	Articolo 35	Articolo 73 i (*)	Articolo 61	Articolo 100 c (abrogato)	—
Articolo 42	Articolo 36	Articolo 73 j (*)	Articolo 62	Articolo 100 d (abrogato)	—
Articolo 43	Articolo 37	Articolo 73 k (*)	Articolo 63	Articolo 101	Articolo 96
Articolo 44 (abrogato)	—	Articolo 73 l (*)	Articolo 64	Articolo 102	Articolo 97
Articolo 45 (abrogato)	—	Articolo 73 m (*)	Articolo 65		
Articolo 46	Articolo 38	Articolo 73 n (*)	Articolo 66	TITOLO VI	TITOLO VII
Articolo 47 (abrogato)	—	Articolo 73 o (*)	Articolo 67	CAPITOLO 1	CAPITOLO 1
		Articolo 73 p (*)	Articolo 68	Articolo 102 a	Articolo 98
TITOLO III	TITOLO III	Articolo 73 q (*)	Articolo 69	Articolo 103	Articolo 99
CAPITOLO 1	CAPITOLO 1	TITOLO IV	TITOLO V	Articolo 103 a	Articolo 100
Articolo 48	Articolo 39	Articolo 74	Articolo 70	Articolo 104	Articolo 101
Articolo 49	Articolo 40	Articolo 75	Articolo 71	Articolo 104 a	Articolo 102
Articolo 50	Articolo 41	Articolo 76	Articolo 72	Articolo 104 b	Articolo 103
Articolo 51	Articolo 42	Articolo 77	Articolo 73	Articolo 104 c	Articolo 104
		Articolo 78	Articolo 74		
CAPITOLO 2	CAPITOLO 2	Articolo 79	Articolo 75	CAPITOLO 2	CAPITOLO 2
Articolo 52	Articolo 43	Articolo 80	Articolo 76	Articolo 105	Articolo 105
Articolo 53 (abrogato)	—	Articolo 81	Articolo 77	Articolo 105 a	Articolo 106
Articolo 54	Articolo 44	Articolo 82	Articolo 78	Articolo 106	Articolo 107
Articolo 55	Articolo 45	Articolo 83	Articolo 79	Articolo 107	Articolo 108
Articolo 56	Articolo 46	Articolo 84	Articolo 80	Articolo 108	Articolo 109
Articolo 57	Articolo 47			Articolo 108 a	Articolo 110
Articolo 58	Articolo 48			Articolo 109	Articolo 111

Numerazione precedente	Numerazione attuale	Numerazione precedente	Numerazione attuale	Numerazione precedente	Numerazione attuale
CAPITOLO 3	CAPITOLO 3	CAPITOLO 3	CAPITOLO 3	QUARTA PARTE	QUARTA PARTE
Articolo 109 a	Articolo 112	Articolo 126	Articolo 149	Articolo 131	Articolo 182
Articolo 109 b	Articolo 113	Articolo 127	Articolo 150	Articolo 132	Articolo 183
Articolo 109 c	Articolo 114			Articolo 133	Articolo 184
Articolo 109 d	Articolo 115	TITOLO IX	TITOLO XII	Articolo 134	Articolo 185
		Articolo 128	Articolo 151	Articolo 135	Articolo 186
CAPITOLO 4	CAPITOLO 4			Articolo 136	Articolo 187
Articolo 109 e	Articolo 116	TITOLO X	TITOLO XIII	Articolo 136 a	Articolo 188
Articolo 109 f	Articolo 117	Articolo 129	Articolo 152		
Articolo 109 g	Articolo 118			QUINTA PARTE	QUINTA PARTE
Articolo 109 h	Articolo 119	TITOLO XI	TITOLO XIV		
Articolo 109 i	Articolo 120	Articolo 129 a	Articolo 153	TITOLO I	TITOLO I
Articolo 109 j	Articolo 121				
Articolo 109 k	Articolo 122	TITOLO XII	TITOLO XV	CAPITOLO 1	CAPITOLO 1
Articolo 109 l	Articolo 123	Articolo 129 b	Articolo 154		
Articolo 109 m	Articolo 124	Articolo 129 c	Articolo 155	SEZIONE 1	SEZIONE 1
		Articolo 129 d	Articolo 156	Articolo 137	Articolo 189
TITOLO VI a (**)	TITOLO VIII			Articolo 138	Articolo 190
Articolo 109 n (*)	Articolo 125	TITOLO XIII	TITOLO XVI	Articolo 138 a	Articolo 191
Articolo 109 o (*)	Articolo 126	Articolo 130	Articolo 157	Articolo 138 b	Articolo 192
Articolo 109 p (*)	Articolo 127			Articolo 138 c	Articolo 193
Articolo 109 q (*)	Articolo 128	TITOLO XIV	TITOLO XVII	Articolo 138 d	Articolo 194
Articolo 109 r (*)	Articolo 129	Articolo 130 a	Articolo 158	Articolo 138 e	Articolo 195
Articolo 109 s (*)	Articolo 130	Articolo 130 b	Articolo 159	Articolo 139	Articolo 196
		Articolo 130 c	Articolo 160	Articolo 140	Articolo 197
TITOLO VII	TITOLO IX	Articolo 130 d	Articolo 161	Articolo 141	Articolo 198
Articolo 110	Articolo 131	Articolo 130 e	Articolo 162	Articolo 142	Articolo 199
Articolo 111 (abrogato) —				Articolo 143	Articolo 200
Articolo 112	Articolo 132	TITOLO XV	TITOLO XVIII	Articolo 144	Articolo 201
Articolo 113	Articolo 133	Articolo 130 f	Articolo 163		
Articolo 114 (abrogato) —		Articolo 130 g	Articolo 164	SEZIONE 2	SEZIONE 2
Articolo 115	Articolo 134	Articolo 130 h	Articolo 165	Articolo 145	Articolo 202
		Articolo 130 i	Articolo 166	Articolo 146	Articolo 203
TITOLO VIIa (**)	TITOLO X	Articolo 130 j	Articolo 167	Articolo 147	Articolo 204
Articolo 116 (*)	Articolo 135	Articolo 130 k	Articolo 168	Articolo 148	Articolo 205
		Articolo 130 l	Articolo 169	Articolo 149 (abrogato) —	
TITOLO VIII	TITOLO XI	Articolo 130 m	Articolo 170	Articolo 150	Articolo 206
		Articolo 130 n	Articolo 171	Articolo 151	Articolo 207
CAPITOLO 1 (***)	CAPITOLO 1	Articolo 130 o	Articolo 172	Articolo 152	Articolo 208
Articolo 117	Articolo 136	Articolo 130 p	Articolo 173	Articolo 153	Articolo 209
Articolo 118	Articolo 137	Articolo 130 q (abrogato) —		Articolo 154	Articolo 210
Articolo 118 a	Articolo 138				
Articolo 118 b	Articolo 139	TITOLO XVI	TITOLO XIX	SEZIONE 3	SEZIONE 3
Articolo 118 c	Articolo 140	Articolo 130 r	Articolo 174	Articolo 155	Articolo 211
Articolo 119	Articolo 141	Articolo 130 s	Articolo 175	Articolo 156	Articolo 213
Articolo 119 a	Articolo 142	Articolo 130 t	Articolo 176	Articolo 158	Articolo 214
Articolo 120	Articolo 143			Articolo 159	Articolo 215
Articolo 121	Articolo 144	TITOLO XVII	TITOLO XX	Articolo 160	Articolo 216
Articolo 122	Articolo 145	Articolo 130 u	Articolo 177	Articolo 161	Articolo 217
		Articolo 130 v	Articolo 178	Articolo 162	Articolo 218
CAPITOLO 2	CAPITOLO 2	Articolo 130 w	Articolo 179	Articolo 163	Articolo 219
Articolo 123	Articolo 146	Articolo 130 x	Articolo 180		
Articolo 124	Articolo 147	Articolo 130 y	Articolo 181		
Articolo 125	Articolo 148				

Numerazione precedente	Numerazione attuale	Numerazione precedente	Numerazione attuale	Numerazione precedente	Numerazione attuale
SEZIONE 4	SEZIONE 4	CAPITOLO 5	CAPITOLO 5	Articolo 240	Articolo 312
Articolo 164	Articolo 220	Articolo 198 d	Articolo 266	Articolo 241 (abrogato) —	
Articolo 165	Articolo 221	Articolo 198 e	Articolo 267	Articolo 242 (abrogato) —	
Articolo 166	Articolo 222			Articolo 243 (abrogato) —	
Articolo 167	Articolo 223	TITOLO II	TITOLO II	Articolo 244 (abrogato) —	
Articolo 168	Articolo 224	Articolo 199	Articolo 268	Articolo 245 (abrogato) —	
Articolo 168 a	Articolo 225	Articolo 200 (abrogato) —		Articolo 246 (abrogato) —	
Articolo 169	Articolo 226	Articolo 201	Articolo 269		
Articolo 170	Articolo 227	Articolo 201 a	Articolo 270	DISPOSIZIONI	DISPOSIZIONI
Articolo 171	Articolo 228	Articolo 202	Articolo 271	FINALI	FINALI
Articolo 172	Articolo 229	Articolo 203	Articolo 272	Articolo 247	Articolo 313
Articolo 173	Articolo 230	Articolo 204	Articolo 273	Articolo 248	Articolo 314
Articolo 174	Articolo 231	Articolo 205	Articolo 274		
Articolo 175	Articolo 232	Articolo 205 a	Articolo 275		
Articolo 176	Articolo 233	Articolo 206	Articolo 276		
Articolo 177	Articolo 234	Articolo 206 a (abrogato) —			
Articolo 178	Articolo 235	Articolo 207	Articolo 277		
Articolo 179	Articolo 236	Articolo 208	Articolo 278		
Articolo 180	Articolo 237	Articolo 209	Articolo 279		
Articolo 181	Articolo 238	Articolo 209 a	Articolo 280		
Articolo 182	Articolo 239				
Articolo 183	Articolo 240	SESTA PARTE	SESTA PARTE		
Articolo 184	Articolo 241	Articolo 210	Articolo 281		
Articolo 185	Articolo 242	Articolo 211	Articolo 282		
Articolo 186	Articolo 243	Articolo 212 (*)	Articolo 283		
Articolo 187	Articolo 244	Articolo 213	Articolo 284		
Articolo 188	Articolo 245	Articolo 213 a (*)	Articolo 285		
		Articolo 213 b (*)	Articolo 286		
SEZIONE 5	SEZIONE 5	Articolo 214	Articolo 287		
Articolo 188 a	Articolo 246	Articolo 215	Articolo 288		
Articolo 188 b	Articolo 247	Articolo 216	Articolo 289		
Articolo 188 c	Articolo 248	Articolo 217	Articolo 290		
		Articolo 218 (*)	Articolo 291		
CAPITOLO 2	CAPITOLO 2	Articolo 219	Articolo 292		
Articolo 189	Articolo 249	Articolo 220	Articolo 293		
Articolo 189 a	Articolo 250	Articolo 221	Articolo 294		
Articolo 189 b	Articolo 251	Articolo 222	Articolo 295		
Articolo 189 c	Articolo 252	Articolo 223	Articolo 296		
Articolo 190	Articolo 253	Articolo 224	Articolo 297		
Articolo 191	Articolo 254	Articolo 225	Articolo 298		
Articolo 191 a (*)	Articolo 255	Articolo 226 (abrogato) —			
Articolo 192	Articolo 256	Articolo 227	Articolo 299		
		Articolo 228	Articolo 300		
CAPITOLO 3	CAPITOLO 3	Articolo 228 a	Articolo 301		
Articolo 193	Articolo 257	Articolo 229	Articolo 302		
Articolo 194	Articolo 258	Articolo 230	Articolo 303		
Articolo 195	Articolo 259	Articolo 231	Articolo 304		
Articolo 196	Articolo 260	Articolo 232	Articolo 305		
Articolo 197	Articolo 261	Articolo 233	Articolo 306		
Articolo 198	Articolo 262	Articolo 234	Articolo 307		
		Articolo 235	Articolo 308		
CAPITOLO 4	CAPITOLO 4	Articolo 236 (*)	Articolo 309		
Articolo 198 a	Articolo 263	Articolo 237 (abrogato) —			
Articolo 198 b	Articolo 264	Articolo 238	Articolo 310		
Articolo 198 c	Articolo 265	Articolo 239	Articolo 311		

(\*) Nuovo articolo, introdotto dal trattato di Amsterdam.

(\*\*) Nuovo titolo, introdotto dal trattato di Amsterdam.

(\*\*\*) Capitolo 1, modificato dal trattato di Amsterdam.

### **Per saperne di più**

Il server «Europa» su Internet permette di accedere ai testi del diritto comunitario:

**<http://europa.eu.int/eur-lex>**

**<http://europa.eu.int/celex>**

Da segnalare inoltre il sito della Corte di giustizia delle Comunità europee:

**<http://curia.eu.int>**

È peraltro possibile consultare il catalogo e le bibliografie, in particolare giuridiche, della biblioteca centrale della Commissione europea all'indirizzo:

**<http://europa.eu.int/eclas>**







Commissione europea

## **L'ABC DEL DIRITTO COMUNITARIO**

(Quinta edizione)

Serie: **Documentazione europea**

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee

2000 — 115 pagg. — 16,2 x 22,9 cm

ISBN 92-828-7805-8

Pubblicazione destinata prevalentemente ai non giuristi. Essa si propone di spiegare l'ordinamento giuridico europeo in un linguaggio comprensibile a tutti.

### **Altre informazioni sull'Unione europea**

Informazioni in tutte le lingue dell'Unione europea possono essere ottenute via Internet, sul server Europa:

**<http://europa.eu.int>**

Per ottenere informazioni e pubblicazioni sull'Unione europea in lingua italiana, rivolgersi a:

RAPPRESENTANZE  
DELLA COMMISSIONE EUROPEA

Rappresentanza in Italia

Via Poli 29, I-00187 Roma

Tel. (39) 06 69 99 91

Rappresentanza a Milano

Corso Magenta 59, I-20123 Milano

Tel. (39) 024 67 51 41

aUFFICIO DEL PARLAMENTO EUROPEO

Ufficio per l'Italia

Via IV Novembre 149, I-00187 Roma

Tel. (39) 06 69 95 01

Fax (39) 06 69 95 02 00

E-mail: [EPRoma@europarl.eu.int](mailto:EPRoma@europarl.eu.int)

Ufficio di Milano

Corso Magenta 59, I-20123 Milano

Tel. (39) 024 81 86 45

Fax (39) 024 81 46 19

E-mail: [mcavenaghi@europarl.eu.int](mailto:mcavenaghi@europarl.eu.int)

Rappresentanze e uffici della Commissione europea e del Parlamento europeo esistono anche negli altri paesi membri dell'Unione europea. Delegazioni della Commissione europea esistono in altri paesi del mondo.

IT



**L'ordinamento giuridico della CE  
rappresenta oggi una  
componente fissa della realtà  
politica dei 15 Stati membri  
dell'Unione europea.**

Sulla base dei trattati comunitari,  
ogni anno vengono prese  
migliaia di decisioni che  
contribuiscono a configurare in

maniera decisiva la realtà degli Stati membri della Comunità e dei suoi cittadini. Da tempo il cittadino degli Stati membri non è più soltanto cittadino del proprio comune, della propria città o del proprio Stato, ma anche della Comunità.

La presente pubblicazione si prefigge lo scopo di far conoscere ai cittadini europei l'ordinamento giuridico europeo. Essa si rivolge prevalentemente ai non giuristi, cercando di presentare loro i testi dei trattati in un linguaggio accessibile ai profani.

