



STUDIO  
LEGALE E TRIBUTARIO

# Diritto materiale e processuale dell'Unione europea

## *Corso di aggiornamento anno 2016*

### Introduzione al diritto dell'Unione Europea. Struttura e funzionamento dell'Unione

Prof.ssa Maria Caterina Baruffi

#### Lezione 1

Milano, 9 febbraio 2016

**20122 MILANO**

Galleria San Carlo, 6

Tel. +39 02 778061

Fax +39 02 76021816

Email: milano@cbalex.com

**00196 ROMA**

Via Flaminia, 135

Tel. +39 06 89262900

Fax +39 06 89262921

Email: roma@cbalex.com

**35137 PADOVA**

Galleria dei Borromeo, 3

Tel. +39 049 0979500

Fax +39 049 0979521

Email: padova@cbalex.com

**30135 VENEZIA**

Santa Croce, 251

Tel. +39 041 2440266

Fax +39 041 2448469

Email: venezia@cbalex.com

**D-80539 MÜNCHEN**

Ludwigstrasse 10

Tel. +49 (0)89 9901 6090

Fax +49 (0)89 9901 60999

Email: muenchen@cbalex.com

# L'Unione europea: 500 milioni di abitanti, 28 paesi



Stati membri dell'Unione europea



Paesi candidati e potenziali candidati

Idee nuove per un lungo periodo di pace e prosperità...



Konrad Adenauer



Alcide De Gasperi



Winston Churchill



Robert Schuman



Jean Monnet



**Il motto: Unita nella diversità**



**L'inno europeo**



**L'euro**



**La bandiera europea**



**Festa dell'Europa, 9 maggio**



**Български**

**Čeština**

**dansk**

**Deutsch**

**eesti keel**

**Ελληνικά**

**English**

**español**

**français**

**Gaeilge**

**hrvatski**

**Italiano**

**latviešu valoda**

**lietuvių kalba**

**magyar**

**Malti**

**Nederlands**

**polski**

**português**

**Română**

**slovenčina**

**slovenščina**

**suomi**

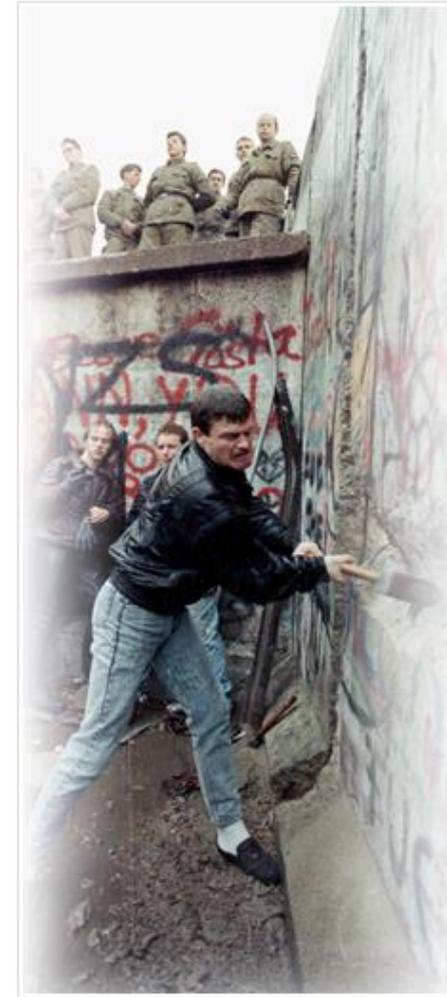
**svenska**

# Allargamento: da 6 a 28 paesi





- 1989** Cade il muro di Berlino – fine del blocco comunista  
Inizia l'aiuto economico UE: programma Phare
- 1992** Fissati i criteri per l'adesione all'UE:
- democrazia e stato di diritto
  - economia di mercato funzionante
  - capacità di attuare le norme europee
- 1998** Iniziano i negoziati formali per l'allargamento
- 2002** Il vertice di Copenhagen approva un grande allargamento con l'ingresso di 10 nuovi paesi
- 2004** Dieci nuovi membri dell'UE: Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica ceca, Slovacchia, Slovenia, Ungheria
- 2007** Adesione di Bulgaria e Romania
- 2013** La Croazia entra a far parte dell'UE il 1° luglio





Paese	Superficie (x 1000 km <sup>2</sup> )	Popolazione (milioni)	Ricchezza (prodotto interno lordo pro capite)
Bosnia-Erzegovina	51	3,8	7 600
Montenegro	14	0,6	10 900
Kosovo (risoluzione ONU 1244 per la sicurezza)	11	1,8	:
Ex Repubblica iugoslava di Macedonia	25	2,1	9 100
Albania	28	2,9	7 500
Serbia	77	7,2	9 100
Turchia	783	76,7	13 800
Tutti i 28 paesi UE	4 272	507,4	25 700



- 1952** Comunità europea del carbone e dell'acciaio
- 1958** Trattati di Roma:  
• Comunità economica europea  
• Comunità europea dell'energia atomica (EURATOM)
- 1987** Atto unico europeo: nasce il Mercato unico
- 1993** Trattato sull'Unione europea - Maastricht
- 1999** Trattato di Amsterdam
- 2003** Trattato di Nizza
- 2009** Trattato di Lisbona

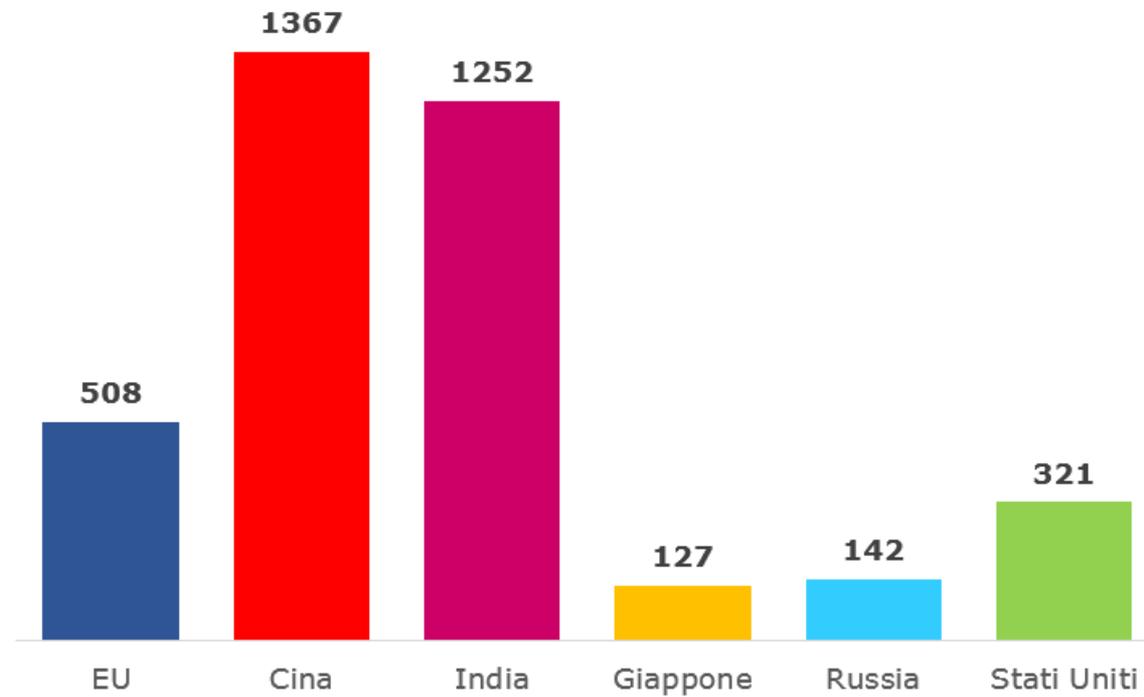


Vincolante per tutte le attività dell'UE  
54 articoli in 6 sezioni:



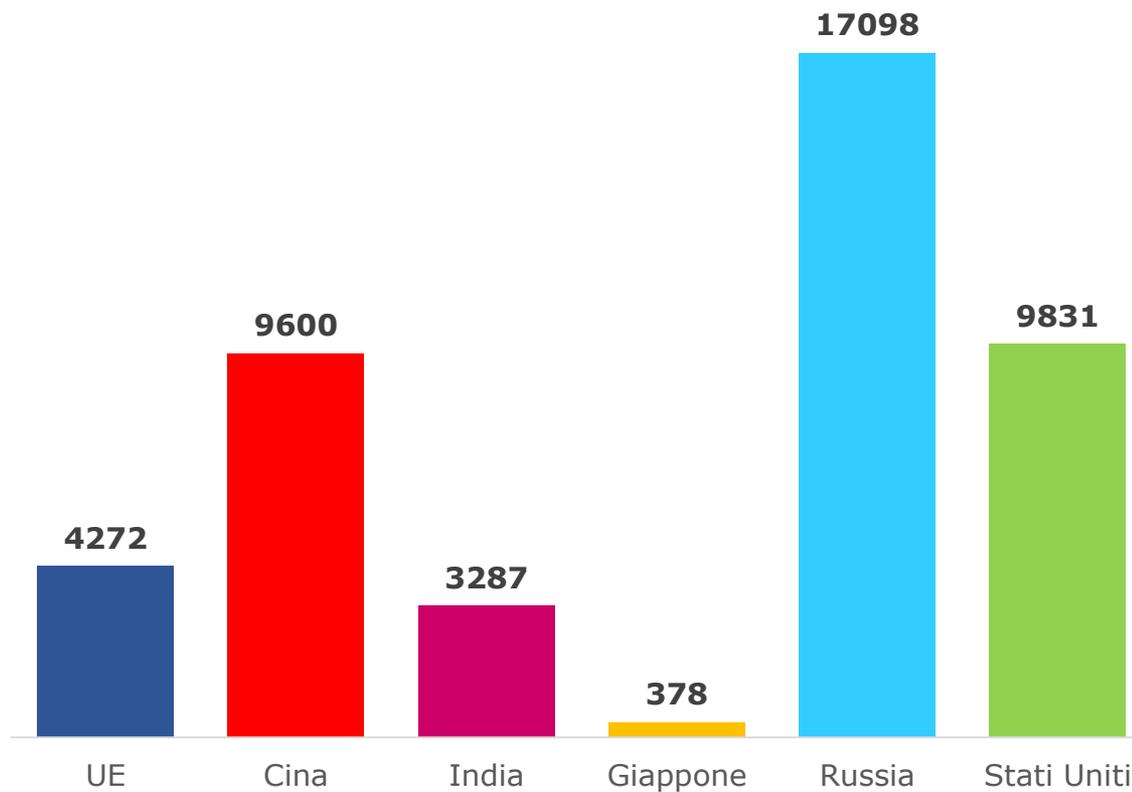


## Popolazione in milioni (2015)



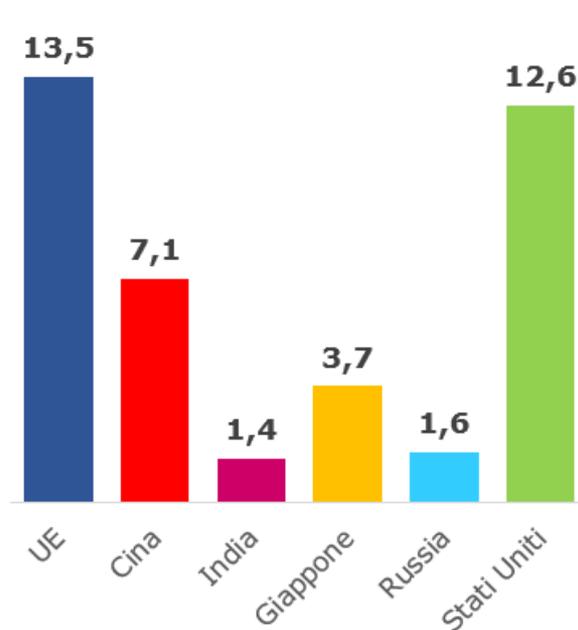


Superficie (x 1000 km<sup>2</sup>)

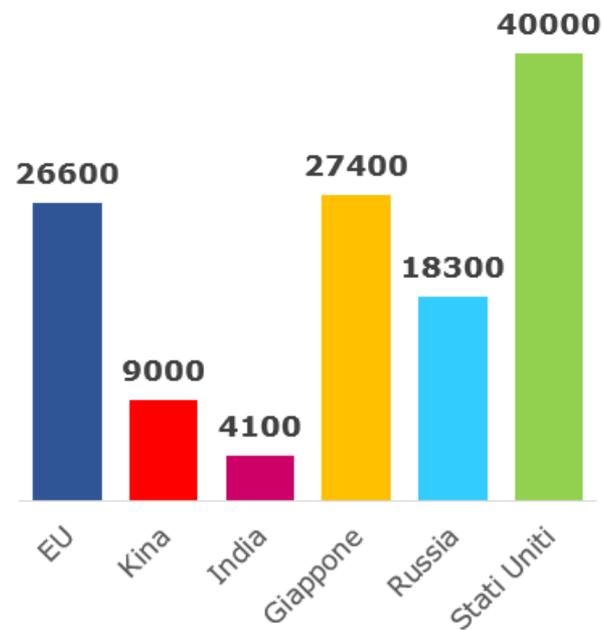




Dimensione dell'economia:  
Prodotto interno lordo 2013  
in bilioni di euro

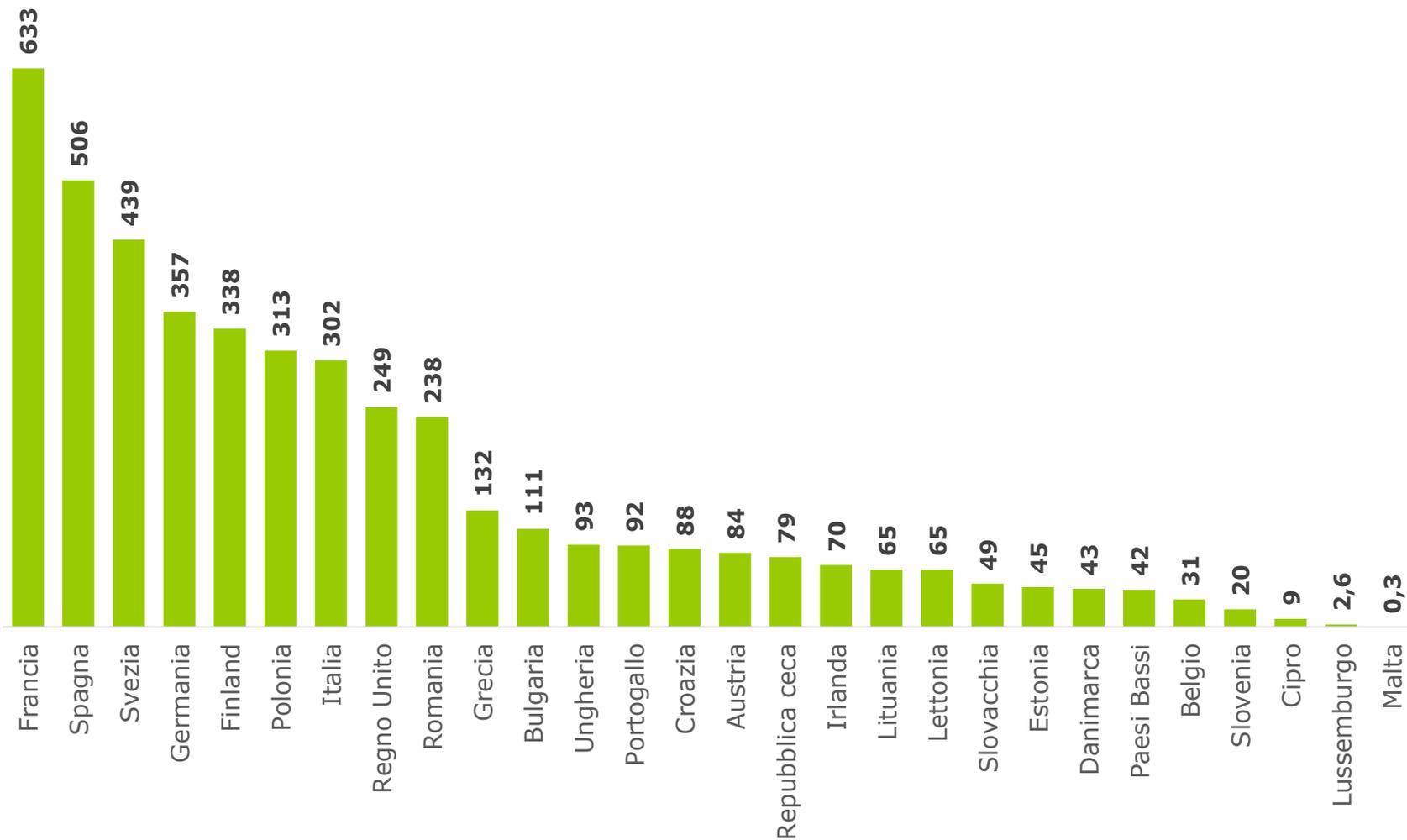


La ricchezza media: Prodotto  
interno lordo pro capite, 2013





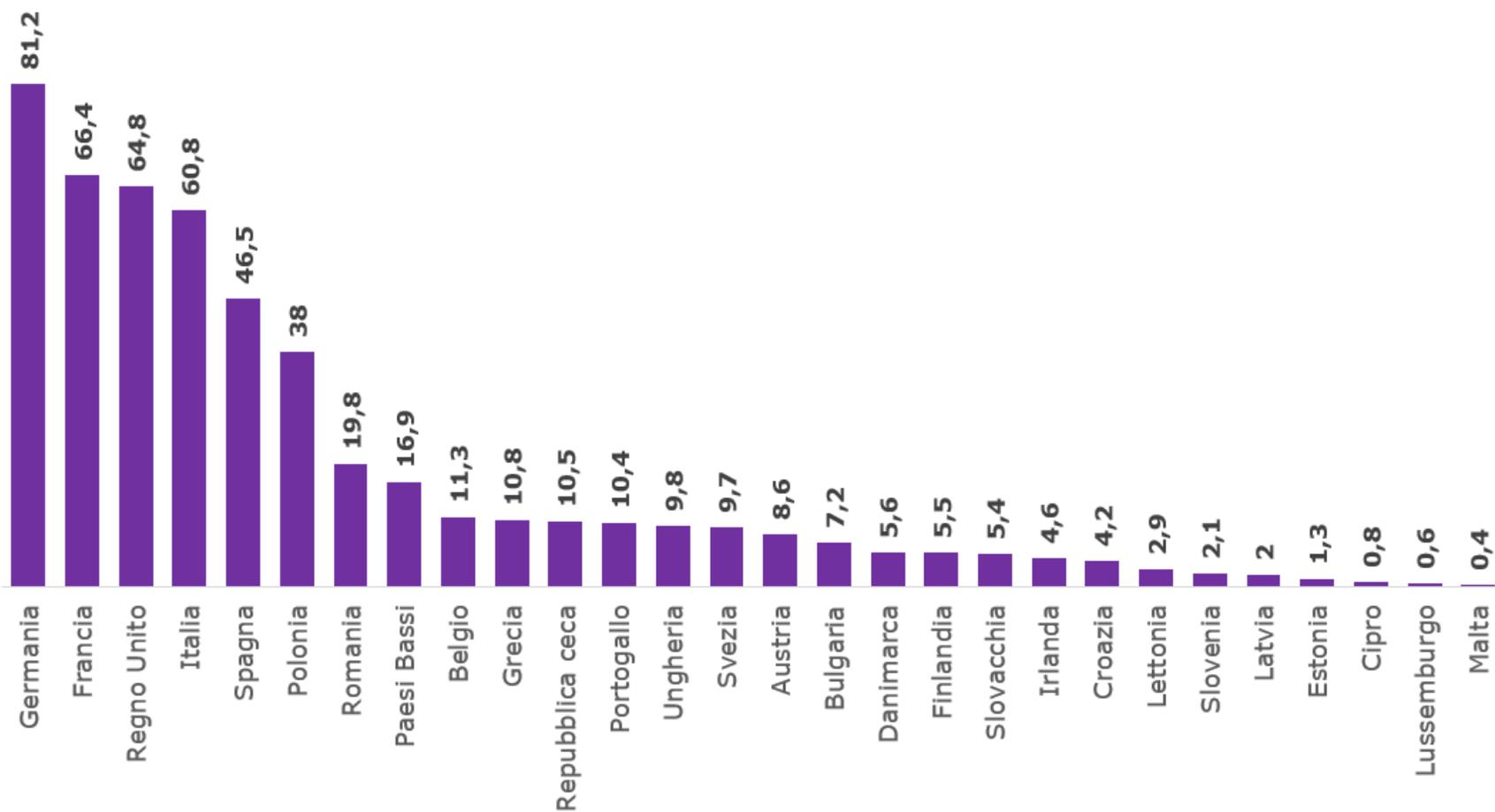
Superficie (x 1000 km<sup>2</sup>)





Popolazione in milioni (2015)

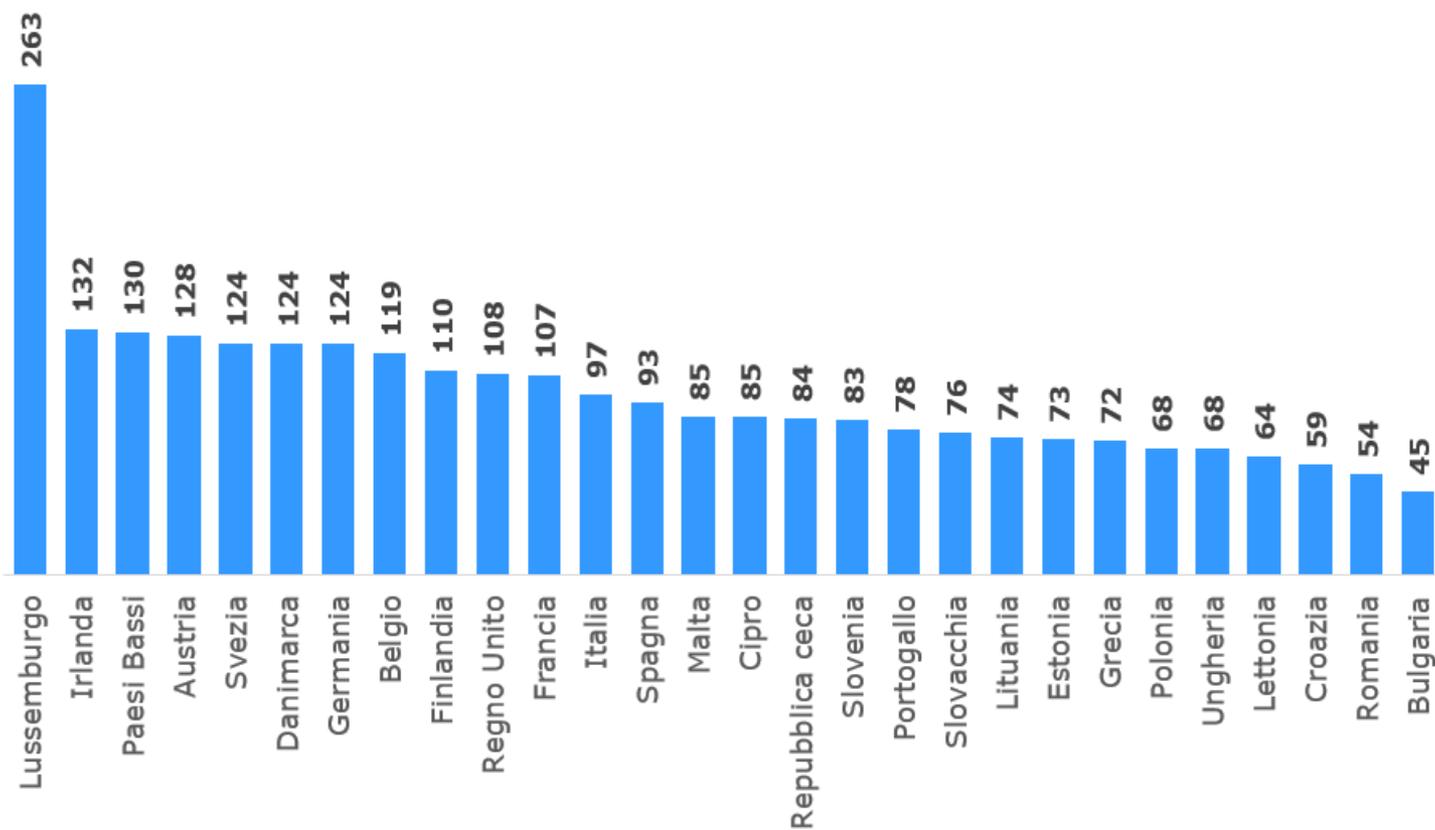
508 milioni complessivi





## PIL per abitante (2014)

Indice in cui la media dei 28 paesi dell'UE è 100





2008: negli Stati Uniti ha inizio la crisi finanziaria mondiale.  
Risposta coordinata dei leader europei:

- **Impegno nei confronti dell'euro e della stabilità finanziaria**
- **Nuovi strumenti per la gestione della crisi e riforme delle norme:**
  - Meccanismo europeo di stabilità: fondo a sostegno dei paesi con difficoltà economiche di carattere straordinario
  - Nuove leggi per la stabilità delle banche
  - Unione bancaria: supervisione delle banche a livello di UE e meccanismo per la liquidazione delle banche in difficoltà
- **Migliore governance economica:**
  - Semestre europeo: procedura annuale per coordinare i bilanci pubblici
  - Patto Euro+, «Trattato fiscale compatto»: impegni reciproci per finanze pubbliche solide



Nel 2015, il presidente della Commissione europea, Jean-Claude Juncker, si concentra su:

1. Il piano di investimenti: nuovo impulso ai posti di lavoro, alla crescita e agli investimenti
2. Un mercato digitale unico connesso
3. Un'Unione dell'energia resiliente, con una politica per i cambiamenti climatici prevedente
4. Un mercato interno più equo e radicato, con industrie più forti
5. Un'Unione economica e monetaria più compiuta e giusta
6. Un accordo di libero scambio con gli Stati Uniti ragionevole ed equilibrato
7. Un'area di giustizia e diritti fondamentali basata sulla fiducia reciproca
8. Una nuova politica di migrazione
9. Un'Europa nella veste di attore globale più forte
10. Un'Unione europea del cambiamento democratico





## Il Fondo europeo per gli investimenti strategici

- 2015: L'economia europea comincia a risollevarsi dopo la crisi, ma il livello degli investimenti è ancora insufficiente. Gli investitori possiedono i mezzi, ma hanno scarsa fiducia
- Nuovo fondo UE da metà 2015
- Il fondo nasce con una dotazione di 21 miliardi di EUR provenienti da fonti UE
- Si realizzano investimenti in progetti commerciali fattibili, ad esempio nelle infrastrutture digitali e per l'energia, nei trasporti, nelle piccole imprese, nei progetti verdi e nell'innovazione
- Effetto moltiplicatore: il denaro pubblico innescherà l'emulazione degli investitori privati, con finanziamenti fino a 315 miliardi di EUR
- Opportunità di creare 1,3 milioni di nuovi posti di lavoro in tre anni



## La risposta dell'UE alla crisi finanziaria:



- **Codice europeo:**

Nuove norme per garantire che le banche dispongano di capitali adeguati e di un migliore controllo dei rischi

- **Supervisione:**

La Banca centrale europea supervisiona +/- 130 tra le banche principali

Le autorità nazionali di vigilanza bancaria collaborano a stretto contatto

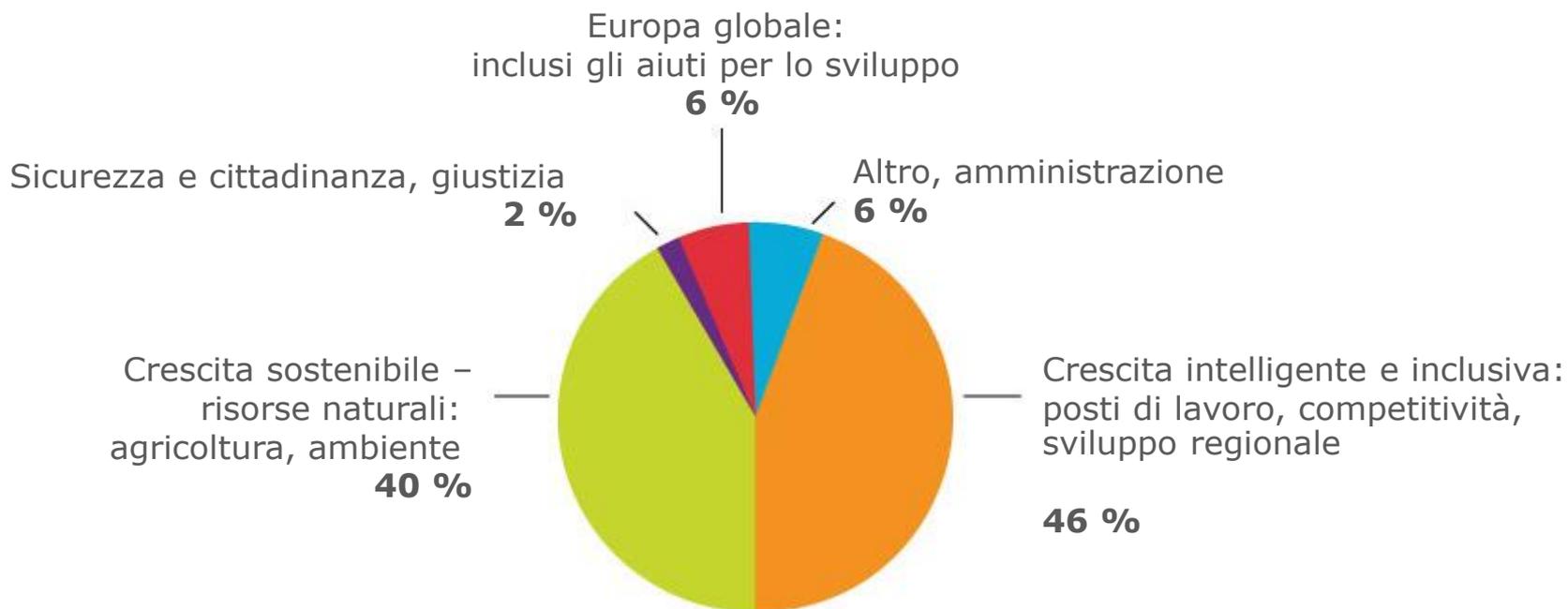
- **Risoluzione:**

Un Comitato di risoluzione unico europeo può deliberare la liquidazione di una banca in difficoltà

Tale intervento è supportato da un fondo autofinanziato dalle banche, garantendo così che i contribuenti non debbano farsi carico dei suoi costi.



Bilancio totale dell'UE nel 2015 EU budget: € 145.3 miliardi di euro  
= 1.02 % del reddito nazionale lordo





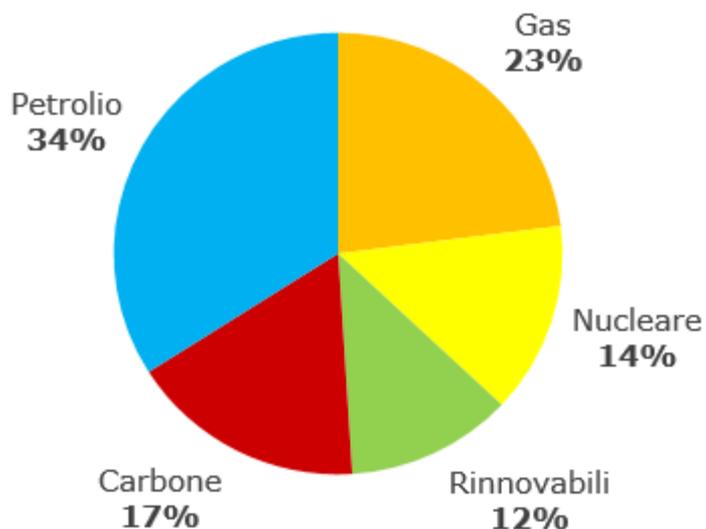
Per fermare il riscaldamento globale, nel 2014 l'UE ha deciso di:

- ridurre le emissioni di gas serra del 40 % rispetto al 1990 entro il 2030
- portare la quota di energia rinnovabile al 27 % entro il 2030 (eolica, solare, idroelettrica, biomassa)
- migliorare l'efficienza energetica del 27 % entro il 2030

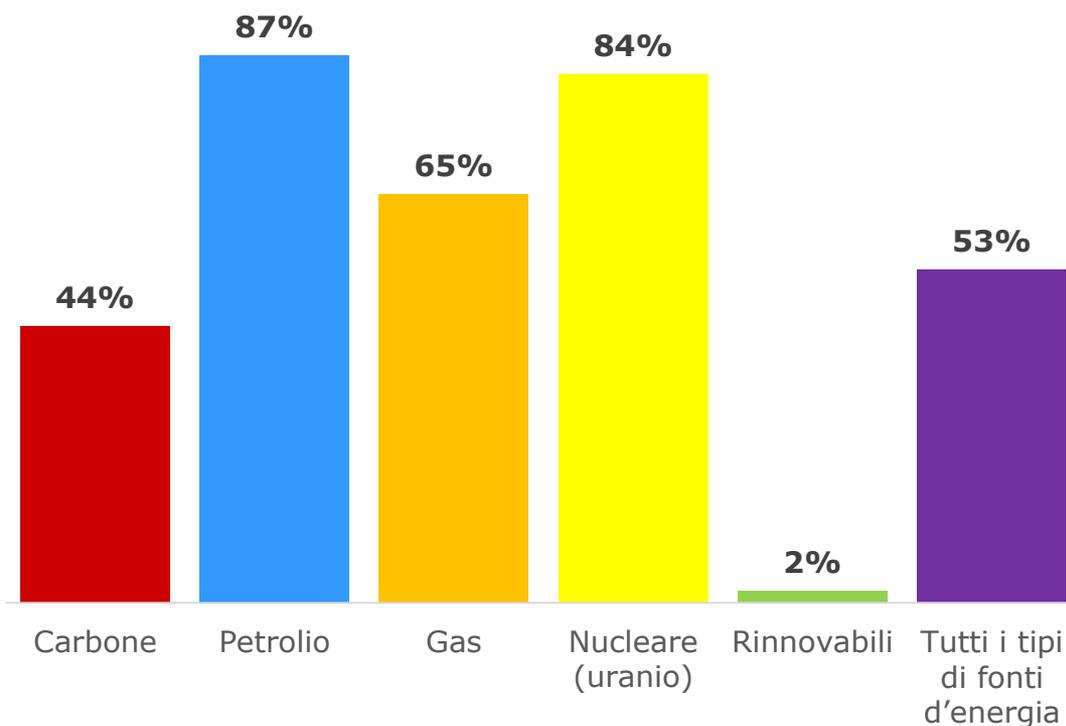




## Combustibile utilizzato in UE nel 2013

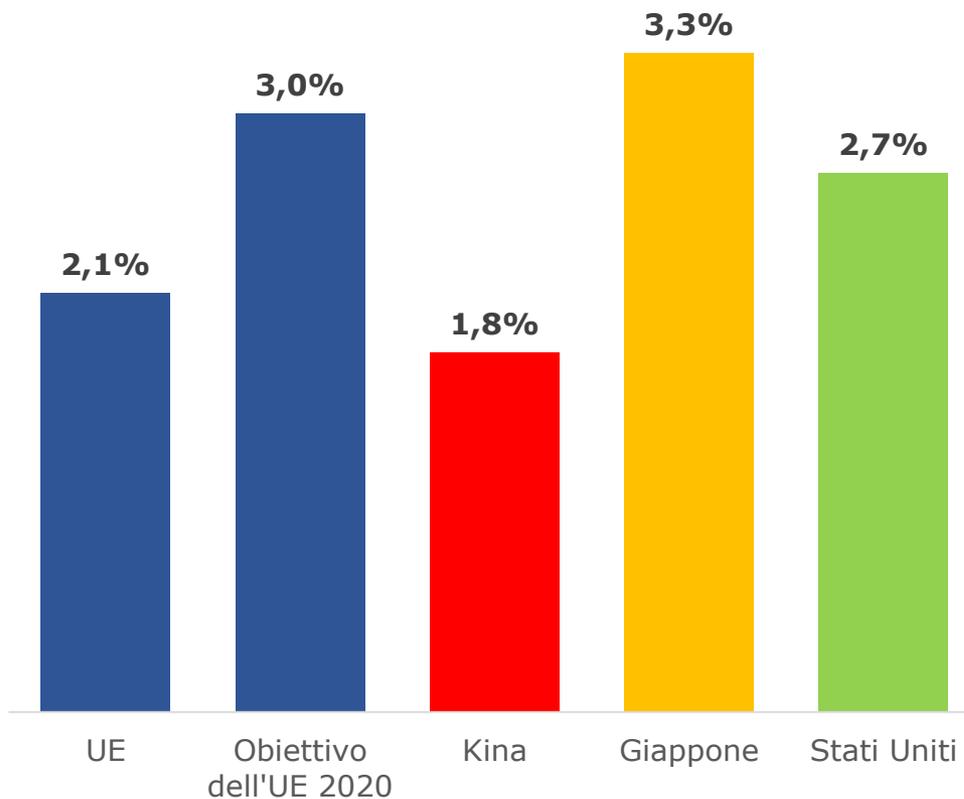


## Quota di energia importata dai paesi extraeuropei nel 2013





## Spesa per ricerca e sviluppo in percentuale del PIL (2012)

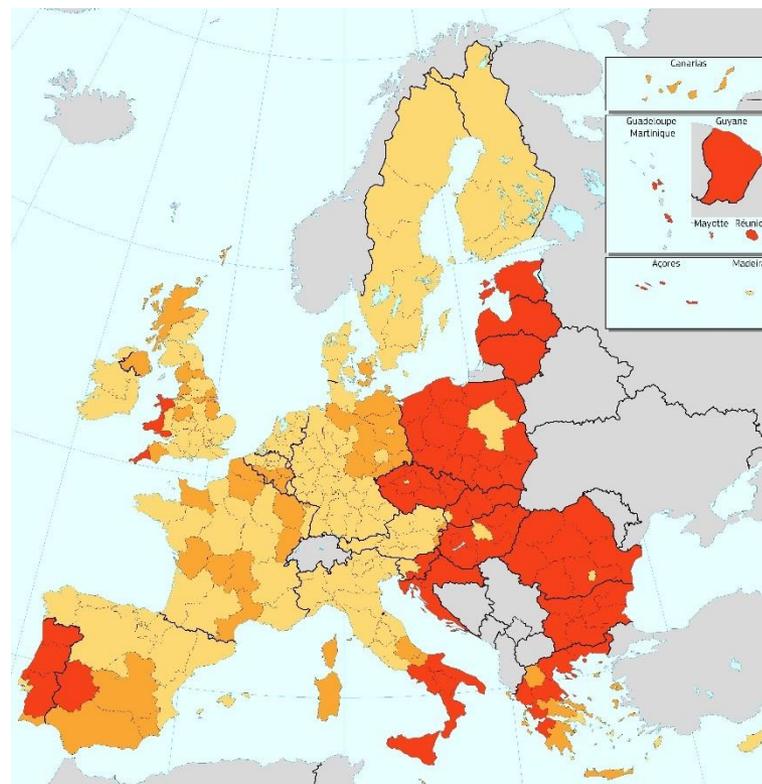




2014-2020: 352 miliardi di euro investiti in infrastrutture, imprese, ambiente e formazione dei lavoratori a favore delle regioni più povere e dei cittadini meno agiati

- Fondo regionale
- Fondo sociale
- Fondo di coesione

- Regioni meno sviluppate: PIL pro capite inferiore al 75 % della media UE
- Regioni in transizione: PIL pro capite compreso tra il 75 % e il 90 % della media UE
- Regioni più sviluppate: PIL pro capite superiore al 90 % della media UE



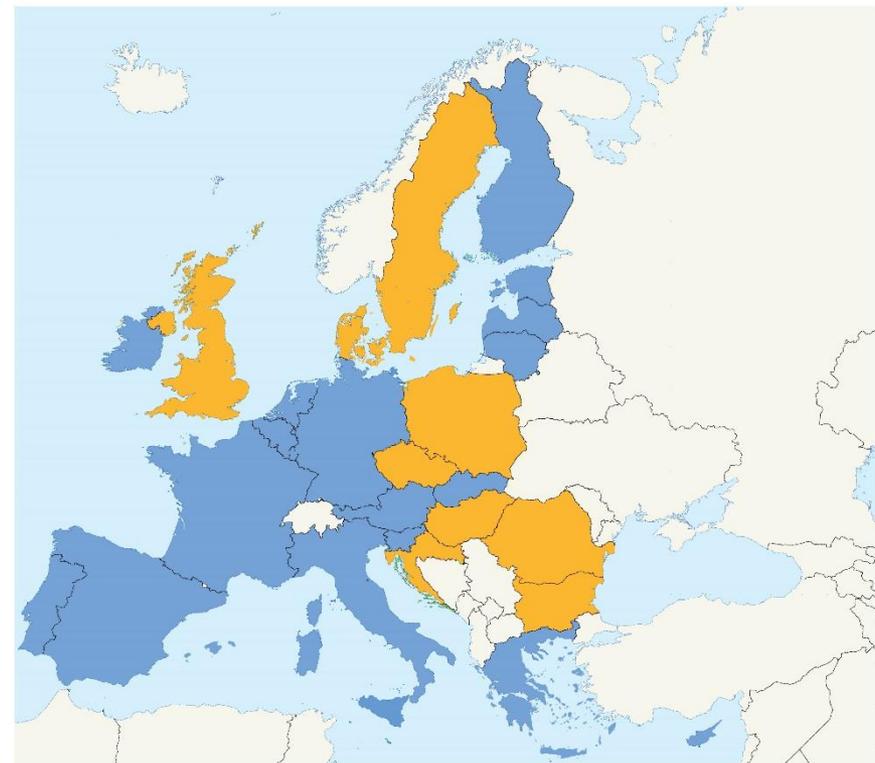


## Perché l'euro?

- Nessun rischio di fluttuazione e costo di cambio
- Più scelta e prezzi stabili per i consumatori
- Collaborazione economica più stretta tra i paesi UE

## Possono essere utilizzate in tutta la zona euro

- Le monete hanno un lato comune e uno con simboli nazionali
- Le banconote non hanno un lato nazionale

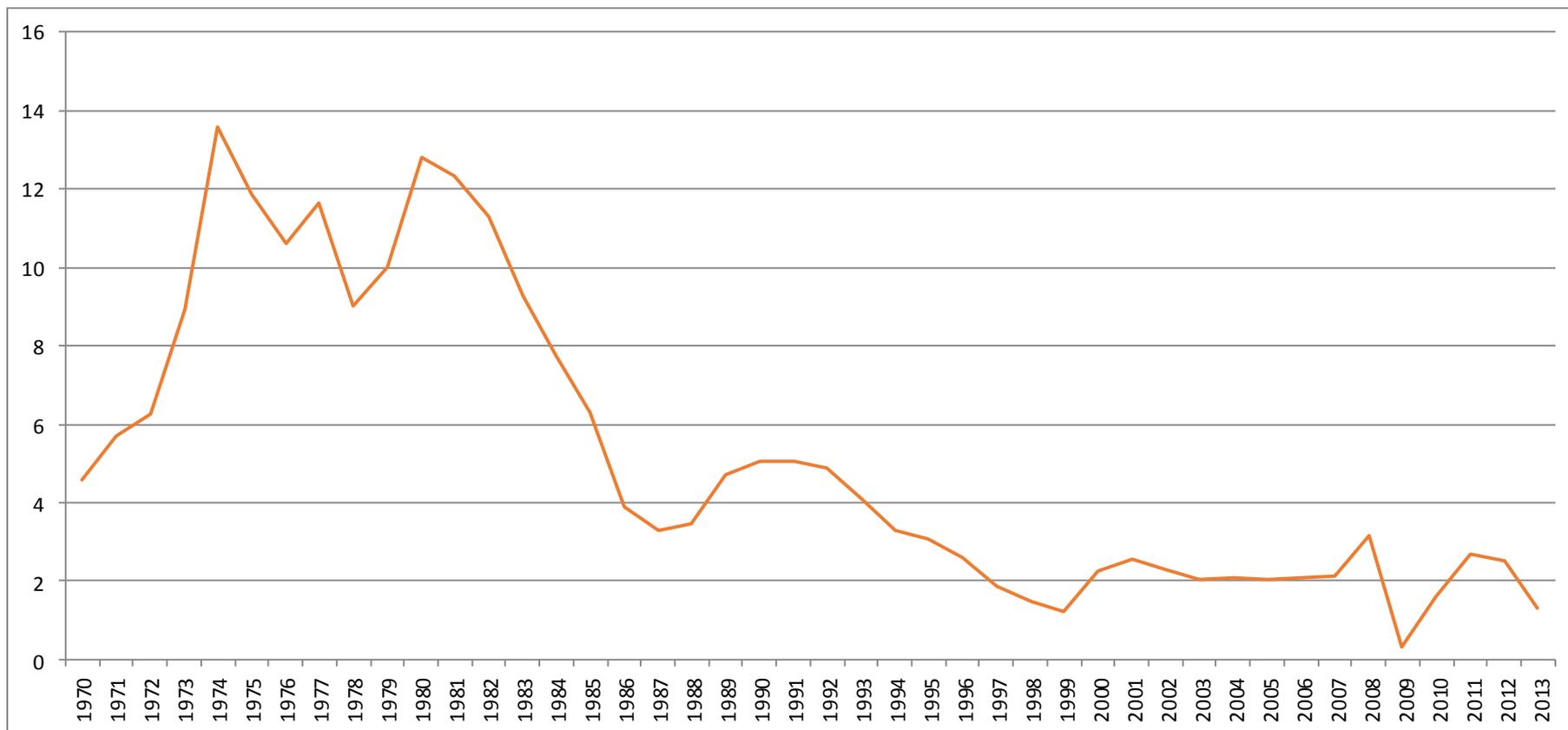


■ Paesi UE che usano l'euro

■ Paesi UE che non usano l'euro



## L'Unione economica e monetaria: prezzi stabili



Inflazione annua media nel 2013 nei 18 paesi UE che utilizzano l'euro



## Quattro libertà di circolazione:

- dei beni
- dei servizi
- delle persone
- dei capitali

## Il mercato unico ha portato:

- notevoli riduzioni sul prezzo di molti prodotti e servizi, comprese le tariffe aeree e le telefonate
- maggiore scelta per i consumatori
- 2.8 milioni di nuovi posti di lavoro



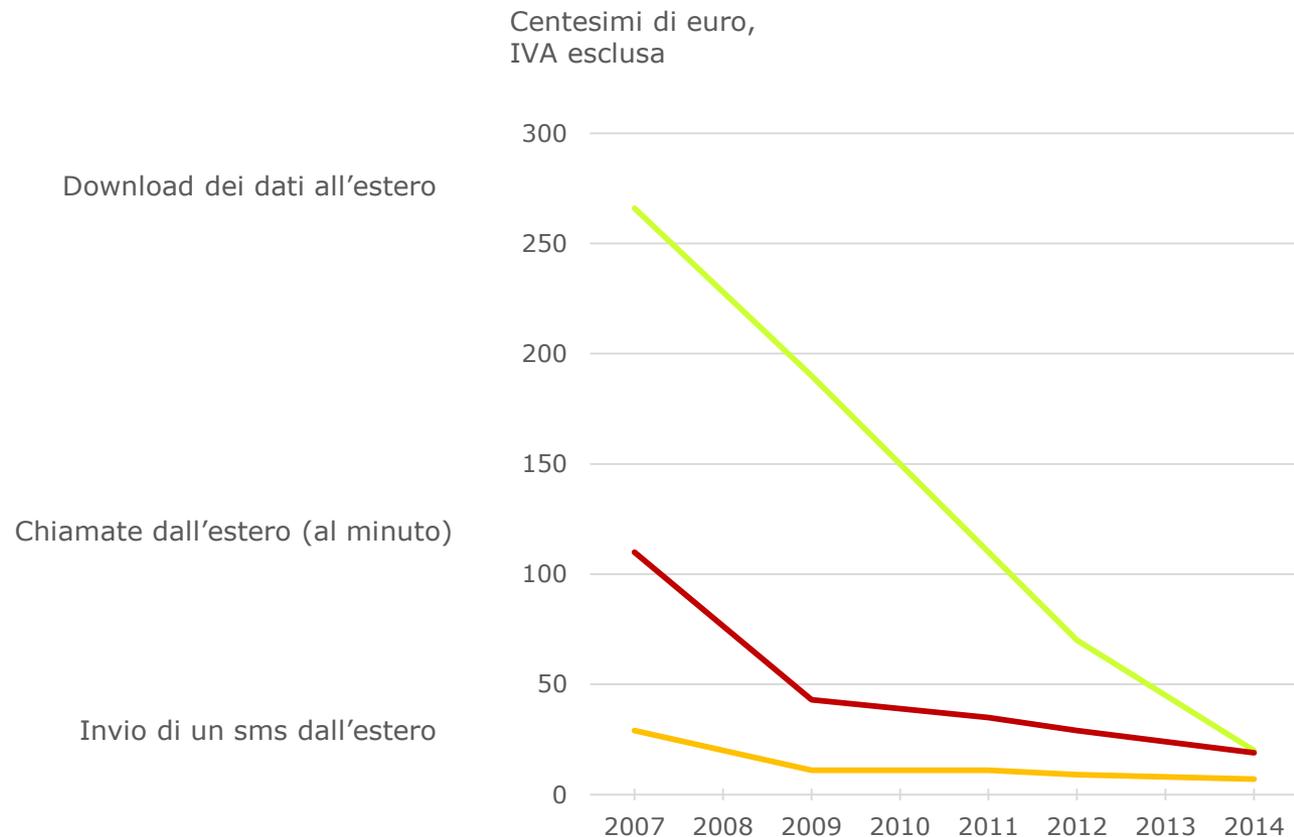
## “Schengen”

- Aboliti i controlli doganali e di polizia alle frontiere tra quasi tutti i paesi dell'Unione europea
- Rafforzati i controlli alle frontiere esterne dell'UE
- Intensificata la cooperazione tra le polizie dei diversi paesi
- Viaggiando nei paesi dell'UE si può acquistare e portare a casa qualunque bene per uso personale





Dal 2007 l'UE ha ridotto il costo delle chiamate telefoniche, dei messaggi di testo e del roaming dei dati all'estero di oltre l'80 %





## Erasmus+

Ogni anno oltre 400 000 giovani studiano o proseguono nel loro percorso di sviluppo personale in altri paesi europei grazie al sostegno offerto da Erasmus+, il programma dell'UE a favore dell'istruzione, della formazione, dei giovani e dello sport.





## L'inquinamento non conosce frontiere – serve un'azione coordinata



L'azione svolta dall'UE ha contribuito a conseguire:

- acque balneari più pulite
- drastica riduzione delle piogge acide
- benzina senza piombo
- smaltimento sicuro e facile degli apparecchi elettronici usati
- norme severe sulla sicurezza degli alimenti dal produttore al consumatore
- più agricoltura biologica e di qualità
- avvertenze sanitarie più efficaci sui pacchetti di sigarette
- registrazione e controllo di tutte le sostanze chimiche (REACH)



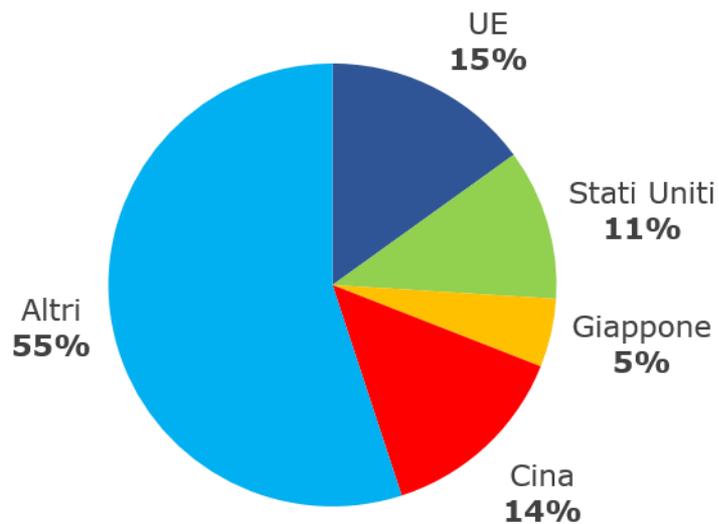
- La Carta dei diritti fondamentali dell'UE
- Lotta comune al terrorismo
- Cooperazione tra le forze di polizia e le autorità giudiziarie dei diversi paesi UE
- Politiche coordinate in materia di asilo e immigrazione
- Cooperazione giudiziaria in materia civile



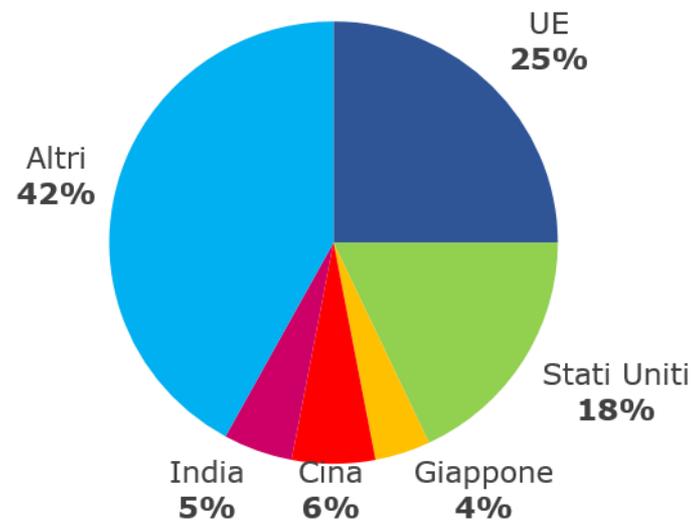
- Norme in materia di commercio mondiale
- Politica estera e di sicurezza comune
- Assistenza allo sviluppo e aiuti umanitari



% di esportazioni globali  
beni  
(2012)

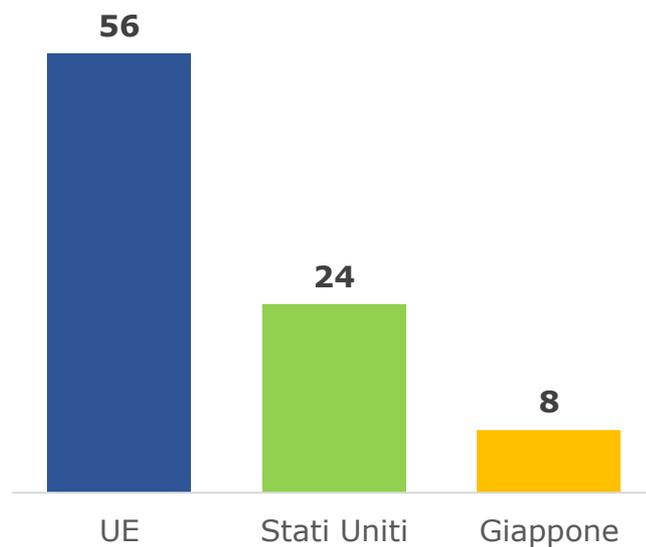


% di esportazioni globali  
servizi  
(2012)





L'UE fornisce oltre la metà di tutti gli aiuti allo sviluppo



Aiuti allo sviluppo ufficiali, in miliardi di EUR (2013)



In qualità di consumatori, i cittadini sono tutelati da leggi fondamentali in tutta l'UE, anche in viaggio o in caso di acquisti online

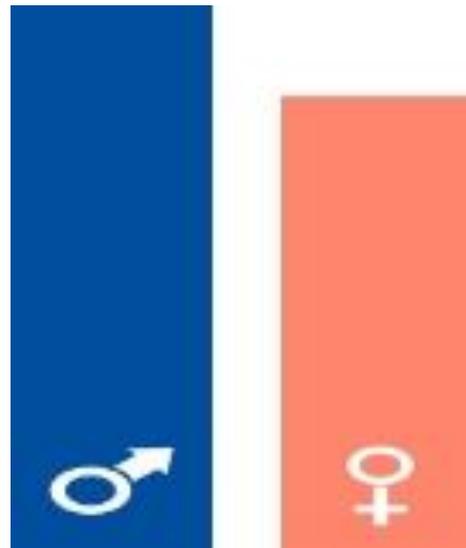
- Etichette chiare
- Standard in materia di salute e sicurezza
- Divieto di pratiche sleali nei contratti
- Diritti dei passeggeri, ad es. risarcimenti in caso di ritardi prolungati
- Aiuto nella risoluzione dei problemi





Divario di retribuzione tra donne e uomini:

In UE le donne guadagnano mediamente il 16,4 % in meno l'ora rispetto agli uomini.





## **Il Parlamento europeo - la voce del popolo**

Presidente del Parlamento europeo: Martin Schulz



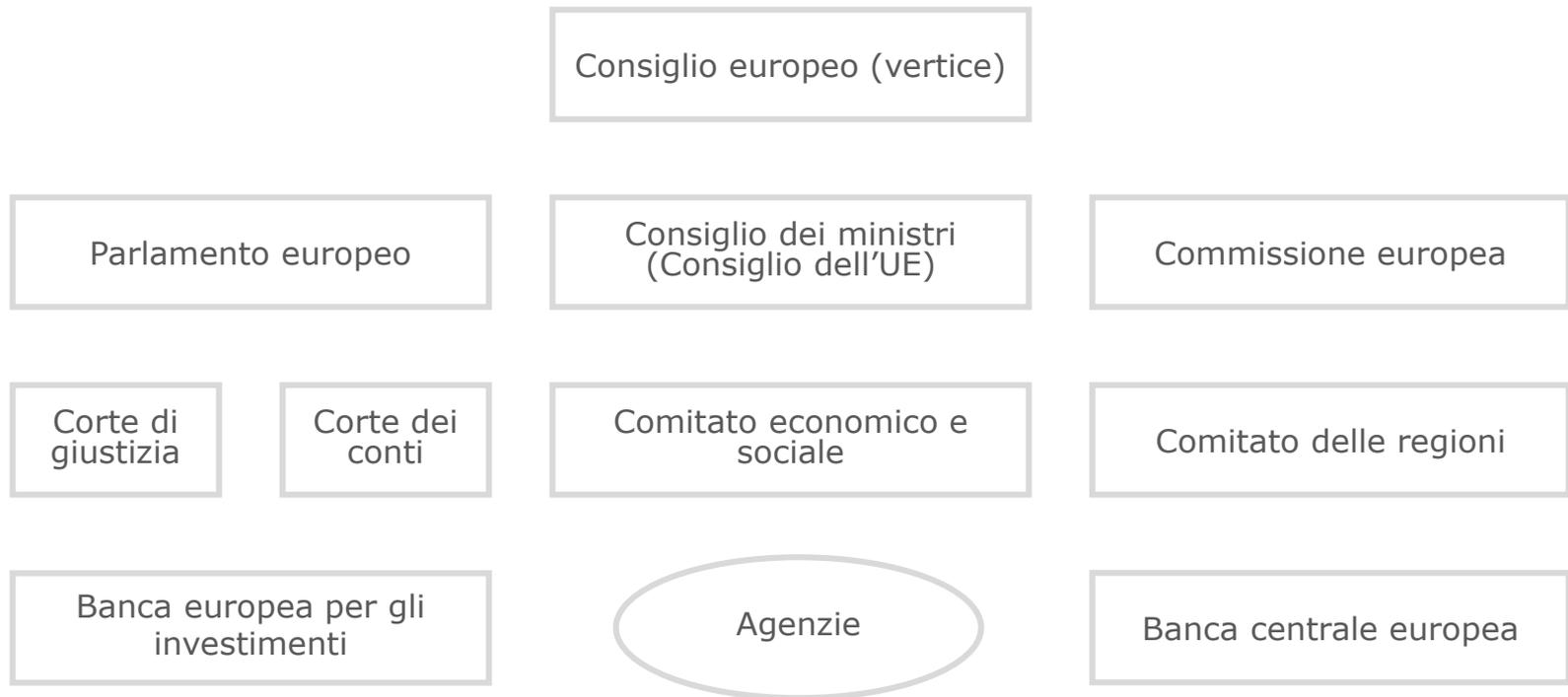
## **Il Consiglio dei ministri - la voce degli Stati membri**

Presidente del Consiglio europeo: Donald Tusk



## **La Commissione europea - l'interesse comune**

Presidente della Commissione europea: Jean-Claude Juncker





Cittadini, gruppi d'interesse, esperti: dibattito e consultazione



Commissione: prepara una proposta formale



Parlamento e Consiglio dei ministri: decidono insieme



Autorità nazionali o locali: attuazione



Commissione e Corte di giustizia: controllano l'attuazione



Decide le leggi e il bilancio dell'Unione europea insieme al Consiglio dei ministri  
Controllo democratico di tutto il lavoro dell'UE

Numero di parlamentari eletti in ciascun paese

Austria - **18**

Belgio - **21**

Bulgaria - **17**

Croazia - **11**

Cipro - **6**

Danimarka - **13**

Estonia - **6**

Finlandia - **13**

Francia - **74**

Germania - **96**

Grecia - **21**

Irlanda - **11**

Italia - **73**

Lettonia - **8**

Lituania - **11**

Lussemburgo - **6**

Malta - **6**

Paesi Bassi - **26**

Polonia - **51**

Portogallo - **21**

Regno unito - **73**

Repubblica ceca - **21**

Romania - **32**

Slovacchia - **13**

Slovenia - **8**

Spagna - **54**

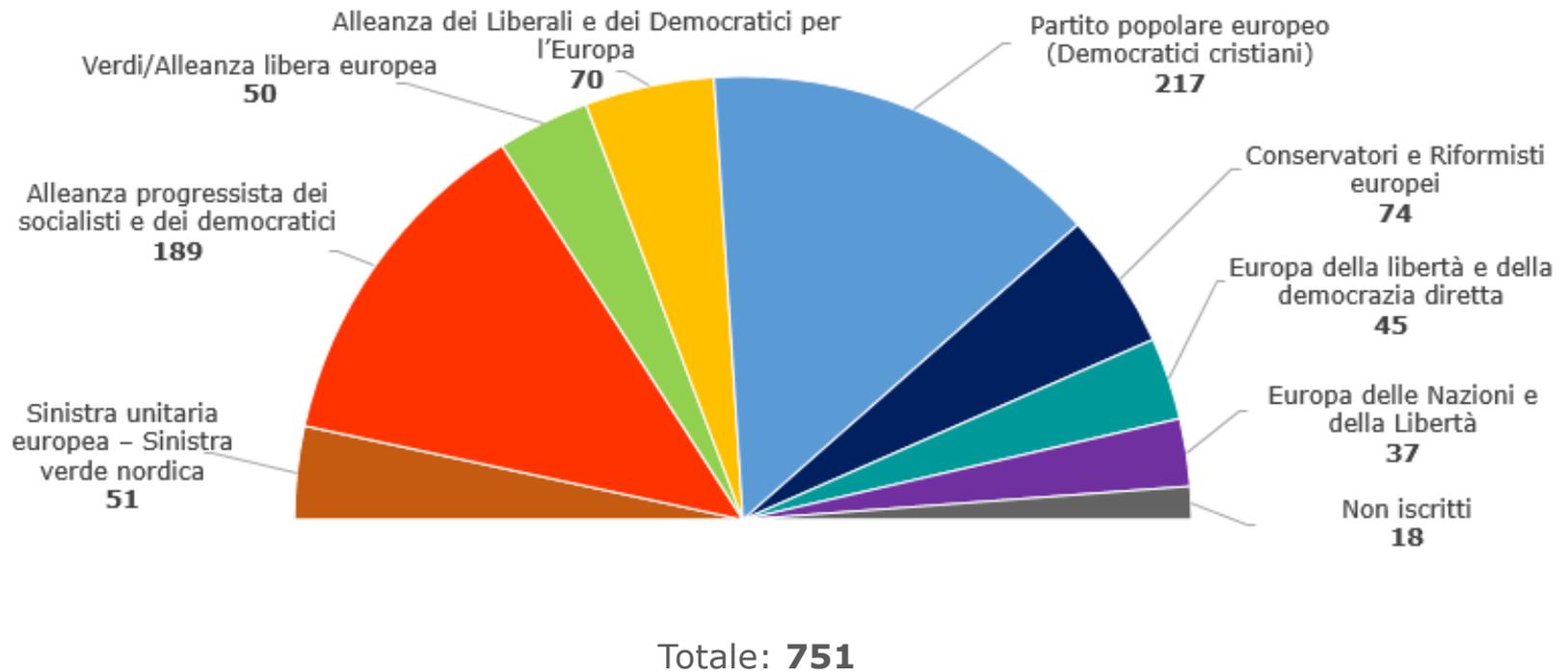
Svezia - **20**

Ungheria - **21**

Totale - **751**



## Numero di seggi nel Parlamento europeo per gruppo politico (luglio 2015)





- Un ministro per ciascun paese dell'UE
- Presidenza: a rotazione ogni sei mesi
- Vota le leggi dell'UE e il bilancio, insieme al Parlamento
- Gestisce la Politica estera e di sicurezza comune





Le decisioni del Consiglio vengono prevalentemente votate a «**doppia maggioranza**».

Una decisione deve avere il supporto di almeno:

- Il 55 % degli Stati membri (16 paesi)
- Stati membri che rappresentino il 65 % della popolazione dell'UE



## Vertice dei capi di Stato e di governo di tutti i paesi UE

- Si tiene almeno 4 volte l'anno
- Definisce le linee generali delle politiche dell'Unione
- Presidente: Donald Tusk





## Federica Mogherini

- Doppio ruolo:
  - presiede le riunioni del Consiglio degli affari esteri
  - Vicepresidente della Commissione europea
- Gestisce la politica estera e di sicurezza comune
- Capo del servizio europeo per l'azione esterna





## 28 membri indipendenti, uno per ogni paese

- Propone la nuova legislazione
- Organo esecutivo
- Guardiana dei trattati
- Rappresenta l'UE sulla scena internazionale





## 28 giudici indipendenti, uno per ogni paese

- Norme sull'interpretazione del diritto UE
- Garantisce l'applicazione uniforme del diritto UE in tutti i paesi





Emily O'Reilly

**Il Mediatore europeo**

- Si occupa dei reclami riguardanti i casi di cattiva amministrazione da parte delle istituzioni UE
- Ad esempio: ingiustizie, discriminazioni, abusi di potere, ritardi ingiustificati, mancate risposte o procedure non conformi
- Tutti in UE possono presentare un reclamo





## 28 membri indipendenti

- Controlla l'uso corretto dei fondi dell'UE
- Può esaminare qualunque persona od organizzazione che gestisce fondi UE





## Mario Draghi

**Presidente della Banca centrale**

- Garantisce la stabilità dei prezzi
- Controlla la massa monetaria e fissa i tassi d'interesse
- Vigila sulla sicurezza delle banche
- Agisce in modo indipendente dai governi





## 353 membri

- Rappresenta sindacati, datori di lavoro, agricoltori, consumatori e così via
- Formula pareri sulle nuove leggi e le politiche dell'UE
- Promuove la partecipazione della società civile alle questioni europee





## 353 membri

- Rappresenta le città e le regioni
- Formula pareri sulle nuove leggi e le politiche dell'UE
- Promuove la partecipazione degli enti locali alle questioni europee





La Commissione impiega circa 23 000 dipendenti pubblici a tempo indeterminato e 11 000 lavoratori a tempo determinato o a contratto

Le altre istituzioni UE impiegano circa 10 000 dipendenti

- Funzionari pubblici con contratto a tempo indeterminato
- Selezionati attraverso concorso generale
- Provengono dai paesi dell'UE
- Gli stipendi sono quelli previsti dai termini di legge
- L'amministrazione UE costa 15 euro a cittadino europeo all'anno
- Il personale UE sarà ridotto del 5 % tra il 2013 e il 2017





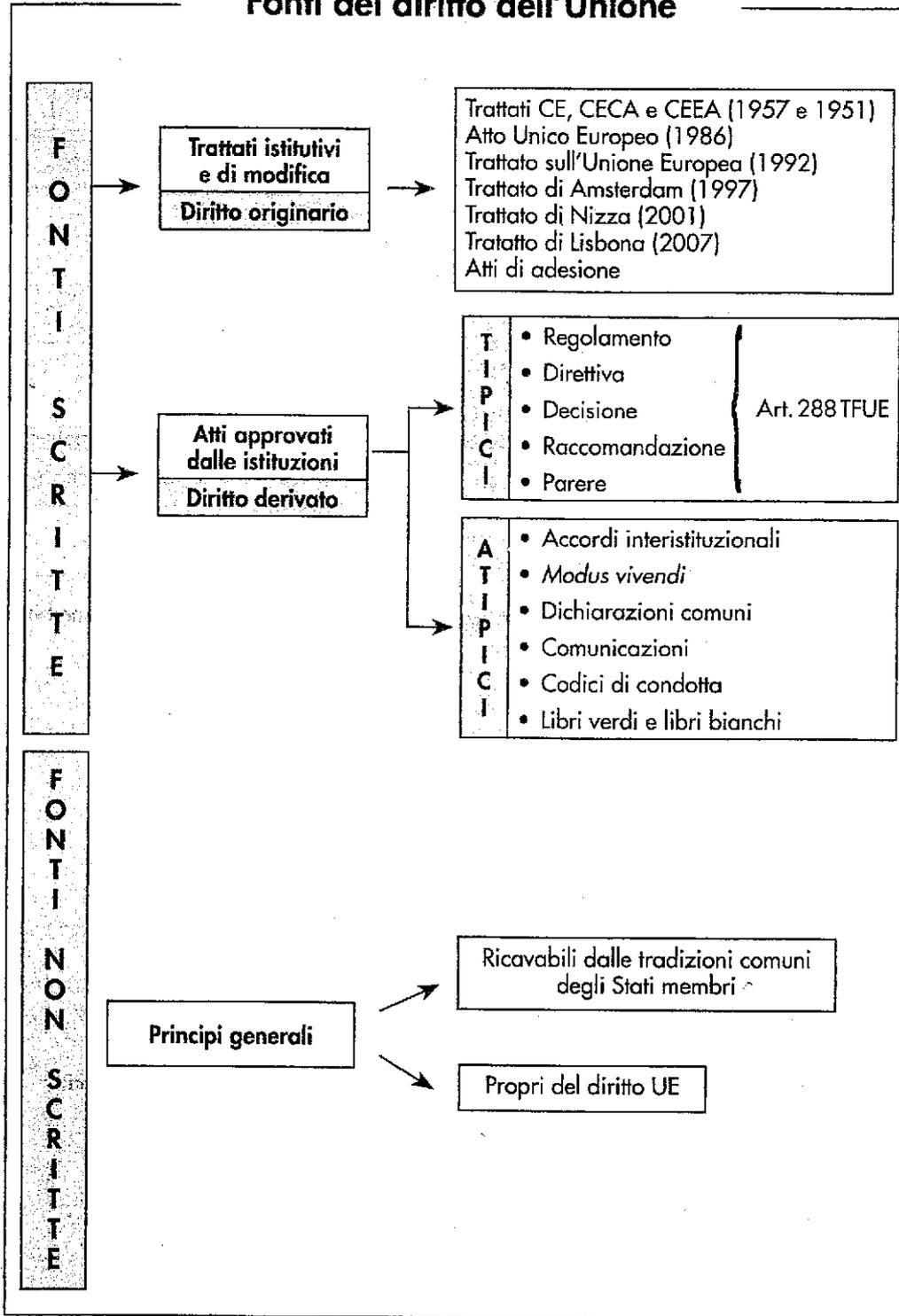
## Domande sull'UE? Europe Direct risponde



- Per telefono, posta elettronica o web chat
- Oltre 500 centri d'informazione regionali

***[europa.eu/europedirect](http://europa.eu/europedirect)***

# Fonti del diritto dell'Unione



## Le competenze dell'Unione

### Esclusive

Solo l'Unione può adottare atti giuridicamente vincolanti, mentre gli Stati membri possono intervenire solo se sono autorizzati a farlo dall'Unione o per attuare gli atti di quest'ultima

### Concorrenti

L'Unione e gli Stati membri hanno entrambe la facoltà di adottare atti giuridicamente vincolanti; tuttavia gli Stati membri possono agire nella misura in cui l'Unione non l'abbia già fatto o receda dalla sua competenza

### Complementari

L'Unione può intervenire solo per appoggiare l'azione degli Stati membri, mentre non può armonizzare le disposizioni legislative e regolamentari nazionali

# Le politiche dell'Unione europea

## Principi fondamentali

→ In alcuni settori la disciplina è riservata all'Unione  
Principio di sussidiarietà

## Settori con competenze esclusive

- L'Unione esercita in maniera esclusiva il potere legislativo nei seguenti ambiti:
- Regole di concorrenza
  - Unione doganale
  - Politica commerciale
  - Politica monetaria (degli Stati euro)
  - Conservazione delle risorse biologiche del mare (nell'ambito della politica della pesca)

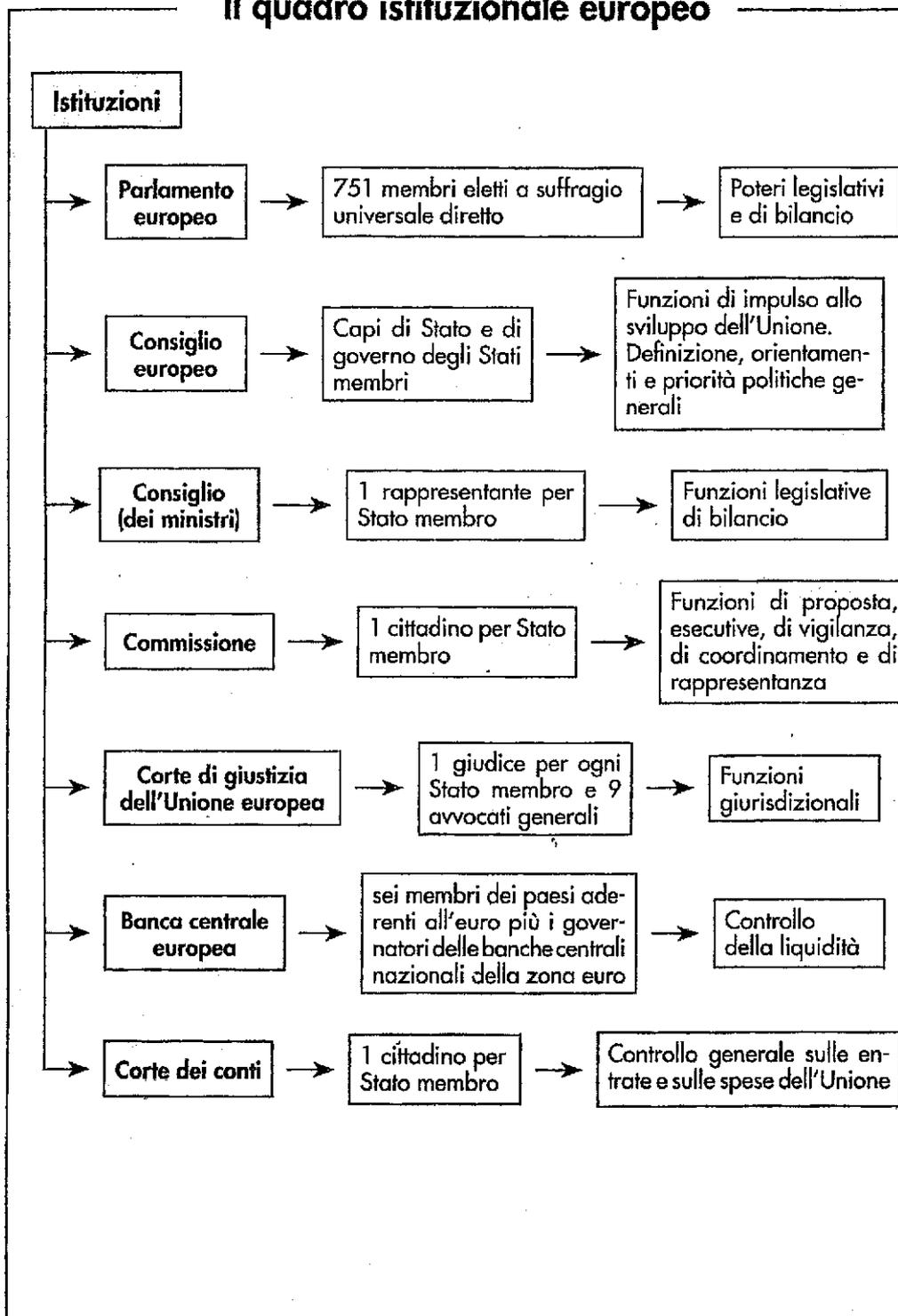
## Settori con competenze concorrenti

- Sia l'Unione che gli Stati membri esercitano il potere legislativo nei seguenti ambiti:
- Mercato interno
  - Politica sociale
  - Coesione economica, sociale e territoriale
  - Agricoltura e pesca
  - Ambiente
  - Consumatori
  - Trasporti, reti transeuropee ed energia
  - Spazio di libertà, sicurezza e giustizia
  - Ricerca e sviluppo tecnologico
  - Aiuto umanitario e cooperazione allo sviluppo
  - Alcuni aspetti in materia di sanità pubblica

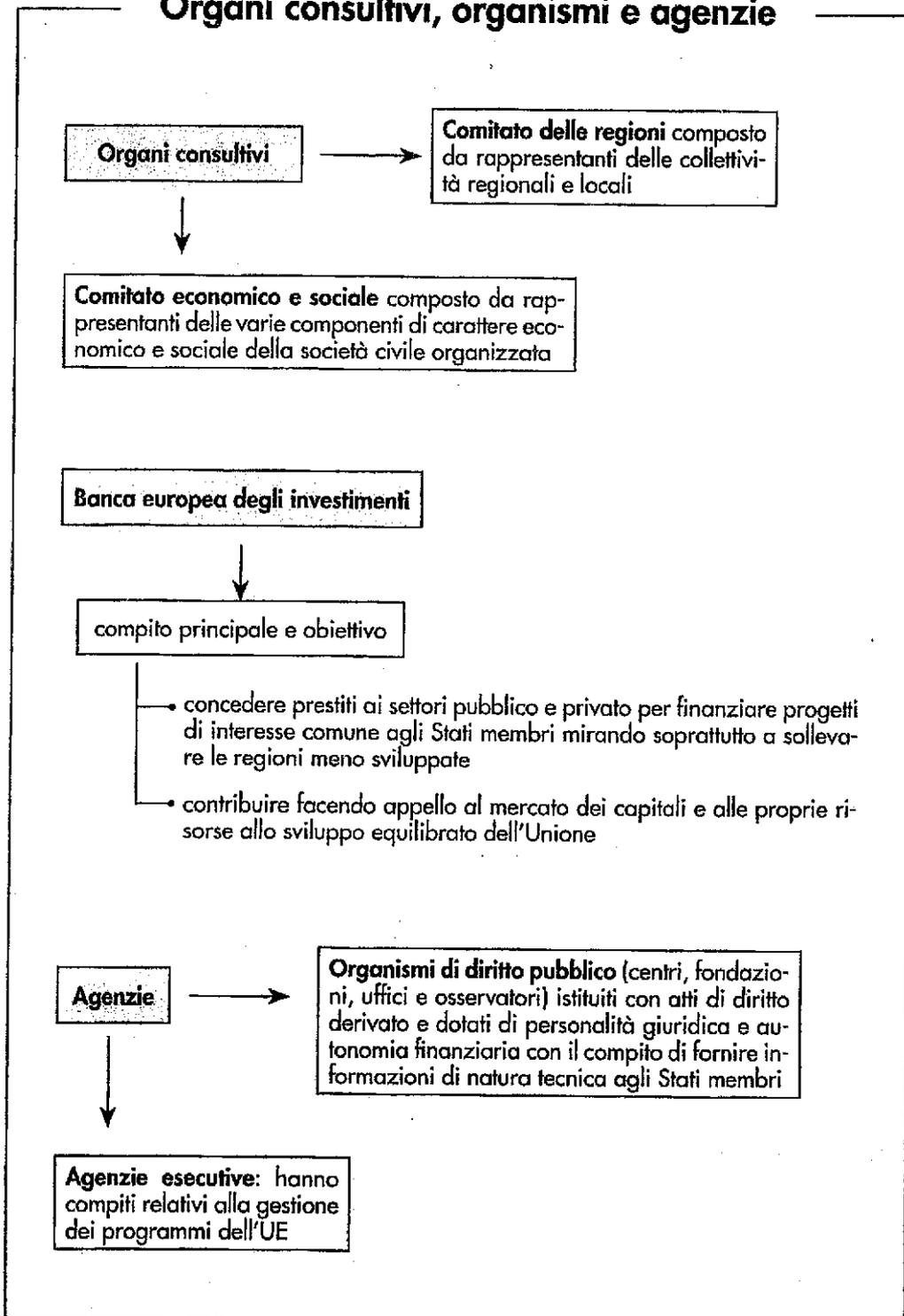
## Settori con azioni di sostegno, di coordinamento o di complemento

- L'Unione non può armonizzare le legislazioni nazionali nei seguenti ambiti:
- Tutela e miglioramento della salute umana
  - Industria
  - Cultura
  - Turismo
  - Istruzione, gioventù, sport e formazione professionale
  - Protezione civile
  - Cooperazione amministrativa

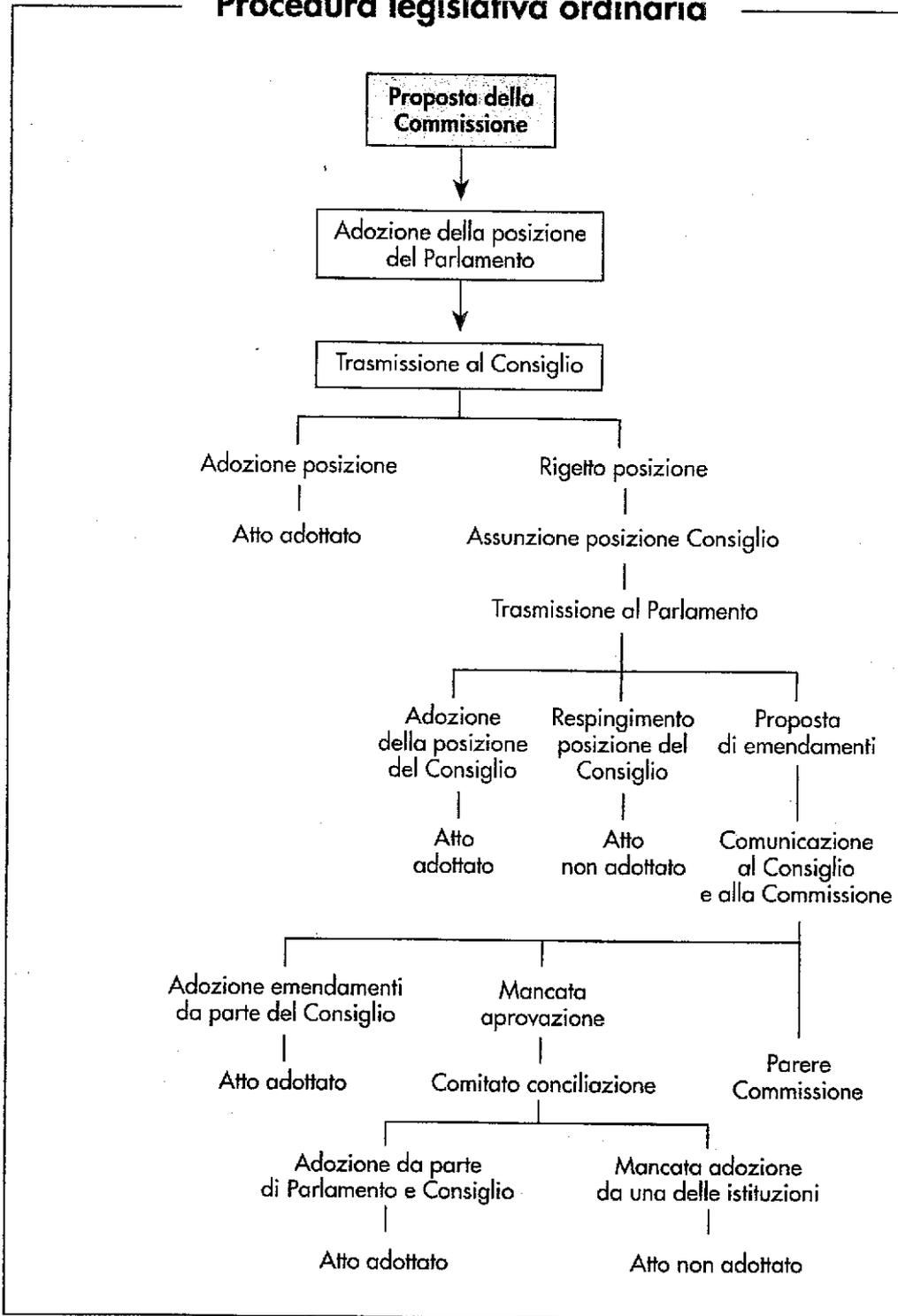
## Il quadro istituzionale europeo



## Organi consultivi, organismi e agenzie



# Procedura legislativa ordinaria



## Procedura legislativa speciale

Il Parlamento europeo o il Consiglio adottano un atto con la semplice partecipazione dell'altra istituzione



Sono più frequenti i casi in cui è il Consiglio ad adottare l'atto con la partecipazione del Parlamento europeo



Procedura di consultazione



La consultazione del Parlamento può essere sia obbligatoria che facoltativa a seconda di quanto disposto dai Trattati e si traduce nell'emanazione di un parere che non è mai vincolante né per la Commissione né per il Consiglio



Procedura di approvazione



Consente al Parlamento europeo di esprimere il proprio accordo o disaccordo in merito all'approvazione di determinati atti proposti dal Consiglio. Quest'ultimo non può validamente legiferare in alcune materie se il Parlamento, deliberando a maggioranza assoluta dei suoi membri, non concorda pienamente con il contenuto dell'atto.

## Principali orientamenti della Corte costituzionale relativi al rango delle norme europee nell'ambito delle fonti del diritto italiano

**Costa c. Enel**  
(Corte cost., 7 marzo 1964, n. 14)



### Sintesi della sentenza

Un atto europeo (nel caso di specie si trattava di un regolamento) ha lo stesso rango di una legge ordinaria italiana, con la conseguenza che, in caso di conflitto tra le due normative, deve essere fatto ricorso agli ordinari criteri (es. gerarchia delle fonti, efficacia delle fonti nel tempo e nello spazio etc.).

**ICIC c. Ministero del Commercio  
con l'estero**  
(Corte cost., 30 ottobre 1975, n. 232)



### Sintesi della sentenza

Il giudice nazionale non può disapplicare autonomamente una normativa nazionale incompatibile con un atto europeo, ma deve chiedere prima il giudizio di legittimità costituzionale da parte della Corte costituzionale.

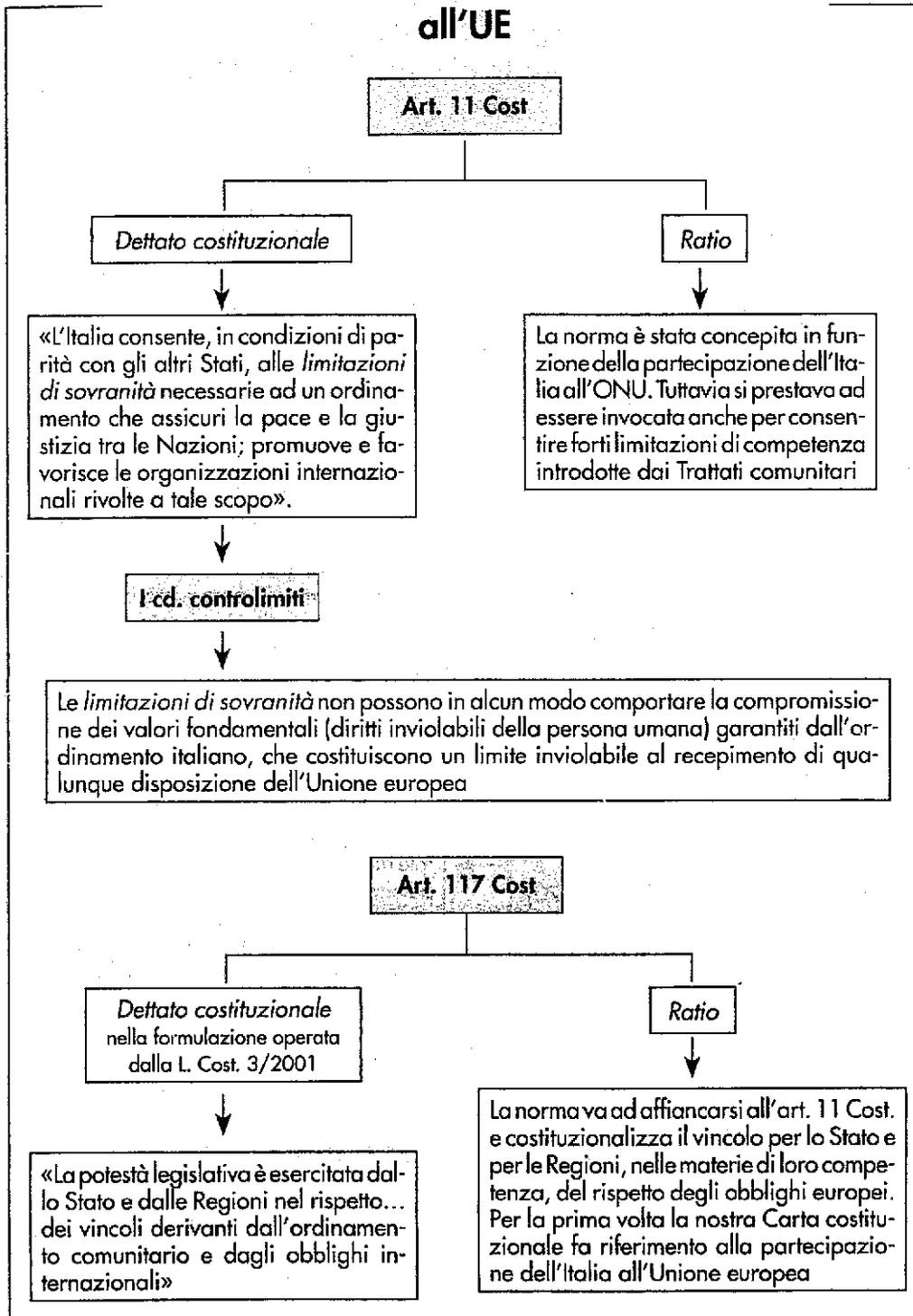
**Granital c. Amministrazione  
delle Finanze**  
(Corte cost., 8 giugno 1984, n. 170)



### Sintesi della sentenza

L'emanazione di un regolamento impedisce che, sulla stessa materia, possa intervenire il legislatore nazionale, essendo tale materia ormai sottratta alla sua competenza. In caso di contrasto con una norme interna successiva, il giudice di merito può disapplicare la normativa nazionale in contrasto con quella dell'Unione.

## Adattamento dell'ordinamento nazionale all'UE



## Adattamento al diritto dell'UE

Legge 24-12-2012, n. 234

- Disciplina il processo di partecipazione dell'Italia alla formazione delle decisioni e alla predisposizione degli atti dell'Unione europea e garantisce l'adempimento degli obblighi e l'esercizio dei poteri derivanti dall'appartenenza del paese all'Unione europea, in coerenza con gli articoli 11 e 117 della Costituzione
- Persegue la finalità di assicurare che detta partecipazione sia coerente ed efficace oltre che a quella di migliorare il raccordo tra Parlamento e Governo e tra detto Parlamento e Assemblee regionali, consentendo un maggiore coinvolgimento del Parlamento nazionale al processo di adattamento

DISCIPLINA

Fase ascendente

- partecipazione del Parlamento italiano alla definizione della politica europea e al processo di formazione degli atti con l'obbligo per il Governo di assicurare che la posizione assunta in sede di Consiglio sia coerente con gli indirizzi definiti dalla Camera

Fase discendente

- la legge mira a garantire l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenza all'UE

Presentazione del Governo al Parlamento entro il 28 febbraio di ogni anno della **legge di delegazione europea** con indicazioni e disposizioni di delega necessaria al recepimento di **direttive**

Presentazione del Governo al Parlamento di una eventuale **legge europea** contenente altre **disposizioni**

# Sistema della tutela giurisdizionale

