

**Ennio Triggiani** è professore emerito di Diritto dell'Unione europea

**Ugo Villani** è professore emerito di Diritto internazionale

Università degli studi di Bari "Aldo Moro"

Questo volume, come si evince dal titolo, è diretto a una "comprensione" del fenomeno Unione europea, la maggiore innovazione politica e istituzionale del XX secolo, destinata a quanti abbiano l'esigenza di avere una conoscenza agile ed "essenziale", ma comunque sufficientemente approfondita, di tale realtà.

La pubblicazione è diretta derivazione da "Istituzioni di Diritto dell'Unione europea" di Ugo Villani e da "Spunti e riflessioni sull'Europa" di Ennio Triggiani – ne è testimonianza la suddivisione in due Parti – che sono stati invece concepiti per coloro, a partire da studenti e docenti, che necessitino di uno studio più analitico e ricco di riferimenti.

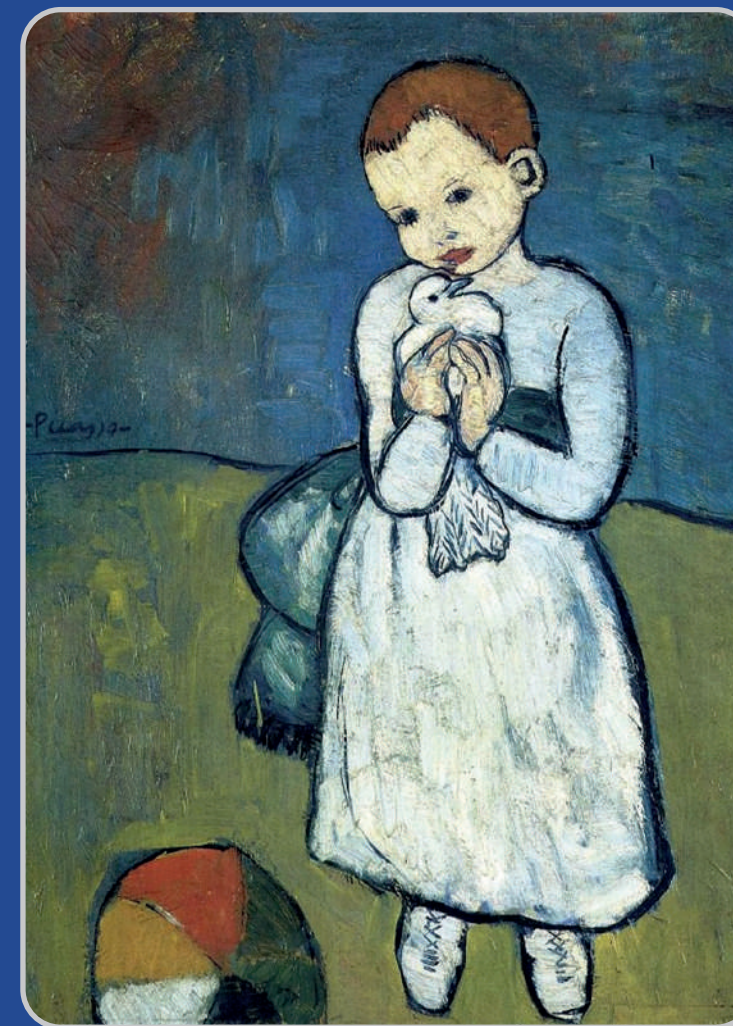
Nonostante sia stato scritto a quattro mani, "Comprendere l'Unione europea" trova la sua coerenza unitaria non solo nell'antica consuetudine di collaborazione scientifica fra i due Autori, ma anche nella condivisione dei valori fondamentali posti alla base del processo d'integrazione europea, che ne rappresentano l'elemento identitario e la principale ragion d'essere. E fra questi valori c'è anzitutto la conquista della pace fra Stati e popoli che per secoli avevano invece basato i loro rapporti prevalentemente sulla guerra.

Di tale approccio è testimonianza la scelta, in copertina, dell'immagine tratta dal quadro di Pablo Picasso "La bambina con la colomba", oggi interpretabile come la ancor giovane Europa custode amorevole della colomba quale emblema della pace.

Comprendere l'Unione europea

Ennio Triggiani Ugo Villani

## Comprendere l'Unione europea



ISBN 979-12-5965-086-3



9 791259 650863

€ 38,00



CACUCCI EDITORE  
BARI

In copertina:  
Pablo Picasso, *La bambina con la colomba*, 1901

Ennio Triggiani

Ugo Villani

Comprendere  
**l'Unione europea**

CACUCCI  EDITORE  
BARI

---

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

---

© 2022 Cacucci Editore – Bari  
Via Nicolai, 39 – 70122 Bari – Tel. 080/5214220  
<http://www.cacuccieditore.it> e-mail: [info@cacucci.it](mailto:info@cacucci.it)

Ai sensi della legge sui diritti d'Autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro, senza il consenso dell'autore e dell'editore.

Lì, nel cuore dell'Europa, ho visto sventolare insieme bandiere di Paesi che un tempo si sono combattuti. È innegabile, c'è tanto da lavorare, ma io ci spero moltissimo.

Liliana Segre

# INDICE

UGO VILLANI

PARTE I

## LE ISTITUZIONI, LE NORME, IL CONTENZIOSO

CAPITOLO I

### ORIGINI, EVOLUZIONE E CARATTERI DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA

- |    |   |   |
|----|---|---|
| 1. | Dai primi movimenti europeisti alla nascita delle Comunità europee                                | 3 |
| 2. | Il carattere "sopranazionale" delle Comunità europee: il parziale trasferimento di poteri sovrani | 6 |
| 3. | L'allargamento dell'Unione e gli sviluppi dell'integrazione europea                               | 8 |

CAPITOLO II

### OBIETTIVI, VALORI E PRINCIPI DELL'UNIONE EUROPEA

- |    |   |    |
|----|---|----|
| 1. | Gli obiettivi dell'Unione europea                                     | 13 |
| 2. | I valori fondanti dell'Unione europea                                 | 17 |
| 3. | <i>Segue:</i> i procedimenti di controllo sul rispetto di tali valori | 19 |
| 4. | I principi democratici  | 21 |
| 5. | Il rispetto dei diritti umani fondamentali                            | 24 |
| 6. | I procedimenti di revisione dei Trattati                              | 26 |
| 7. | L'ammissione di nuovi membri e il recesso dall'Unione europea         | 28 |

CAPITOLO III

### I PRINCIPI DELIMITATIVI TRA LE COMPETENZE DELL'UNIONE EUROPEA E QUELLE DEGLI STATI MEMBRI

- |    |  |    |
|----|--|----|
| 1. | Il principio di attribuzione   | 31 |
| 2. | Le competenze sussidiarie e i c.d. poteri impliciti                      | 32 |
| 3. | Le categorie di competenze dell'Unione europea                           | 33 |
| 4. | Il principio di sussidiarietà  | 35 |
| 5. | Il principio di proporzionalità  | 37 |
| 6. | Le situazioni puramente interne a singoli Stati membri                   | 39 |
| 7. | Il principio di leale cooperazione                                       | 41 |
| 8. | L'integrazione differenziata (o flessibile) e le cooperazioni rafforzate | 43 |

## CAPITOLO IV

## LE ISTITUZIONI DELL'UNIONE EUROPEA

1.	Quadro generale delle istituzioni e degli organi. Il principio dell'equilibrio istituzionale	47
2.	Il Parlamento europeo	49
3.	L'organizzazione e il funzionamento del Parlamento europeo	53
4.	Le funzioni e i poteri del Parlamento europeo	54
5.	Il Consiglio europeo: composizione e funzionamento. Il Presidente del Consiglio europeo	58
6.	Le funzioni del Consiglio europeo	60
7.	Il Consiglio	62
8.	La votazione nel Consiglio	64
9.	Le funzioni del Consiglio	66
10.	La Commissione	67
11.	La nomina, la cessazione e l'organizzazione della Commissione	68
12.	Le funzioni della Commissione	71
13.	L'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza	74
14.	La Corte di giustizia dell'Unione europea	76
15.	La Banca centrale europea e gli organi monetari	78
16.	La Corte dei conti	80
17.	Gli organi ausiliari consultivi	81

## CAPITOLO V

## I PROCEDIMENTI INTERISTITUZIONALI

1.	Il finanziamento dell'Unione europea	85
2.	I principi relativi al bilancio	87
3.	L'approvazione e l'esecuzione del bilancio	88
4.	L'adozione degli atti dell'Unione europea	91
5.	La proposta della Commissione	92
6.	La procedura legislativa ordinaria	94
7.	Le procedure legislative speciali	96
8.	La conclusione di accordi internazionali e la competenza dell'Unione europea	97
9.	Gli accordi misti	99
10.	La procedura di stipulazione degli accordi dell'Unione europea e i loro effetti giuridici. Il parere della Corte di giustizia	101

## CAPITOLO VI

## LE FONTI DELL'ORDINAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA

1.	Caratteri generali	105
2.	I Trattati sull'Unione europea e sul funzionamento dell'Unione europea	106

3.	L'efficacia diretta delle disposizioni dei Trattati	108
4.	I principi generali del diritto dell'Unione europea	110
5.	Gli accordi internazionali dell'Unione europea	113
6.	Gli accordi conclusi dagli Stati membri tra di loro e con Stati terzi	114
7.	Il diritto internazionale generale	116
8.	Gli atti dell'Unione europea e i loro requisiti	117
9.	I regolamenti	122
10.	Le direttive	124
11.	Le decisioni	128
12.	Le raccomandazioni e i pareri	130
13.	Gli atti atipici	132

## CAPITOLO VII

## LE COMPETENZE GIUDIZIARIE

1.	Premessa. Il riparto di competenze tra la Corte di giustizia e il Tribunale	133
2.	L'impugnazione delle sentenze del Tribunale	136
3.	La procedura d'infrazione nei confronti di Stati membri	137
4.	<i>Segue:</i> la sentenza della Corte e la sua esecuzione	140
5.	La responsabilità dello Stato per i danni derivanti da violazione degli obblighi previsti dal diritto dell'Unione europea	141
6.	La competenza sulla legittimità degli atti dell'Unione europea: gli atti impugnabili e la legittimazione all'impugnazione	143
7.	<i>Segue:</i> il termine e i motivi d'impugnazione	146
8.	<i>Segue:</i> la sentenza della Corte	148
9.	L'eccezione d'invalidità degli atti dell'Unione europea, il ricorso in carenza e l'azione di responsabilità contro l'Unione europea	150
10.	La competenza in via pregiudiziale e le sue funzioni	153
11.	<i>Segue:</i> la natura giudiziaria dell'autorità nazionale di rinvio	156
12.	<i>Segue:</i> gli effetti della sentenza della Corte	158

## CAPITOLO VIII

I RAPPORTI TRA L'ORDINAMENTO  
DELL'UNIONE EUROPEA E QUELLO ITALIANO

1.	Il fondamento costituzionale del trasferimento di poteri sovrani all'Unione europea e il primato del suo diritto	161
2.	L'evoluzione della giurisprudenza europea e di quella costituzionale	165
3.	I "controlimiti" al diritto dell'Unione europea e le competenze della Corte costituzionale	168
4.	La partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione del diritto dell'Unione europea	170
5.	Il ruolo delle Regioni nell'attuazione del diritto dell'Unione europea	174

## CAPITOLO IX

**LA POLITICA ESTERA E DI SICUREZZA COMUNE**

1.	I caratteri della PESC	177
2.	Le competenze delle istituzioni e degli organi dell'Unione europea	178
3.	Gli atti in materia PESC	185
4.	Le ipotesi eccezionali di competenza della Corte di giustizia	188

**ENNIO TRIGGIANI**

## PARTE II

**IL MERCATO INTERNO E LE POLITICHE**

## CAPITOLO X

**LA CITTADINANZA DELL'UNIONE**

1.	Natura e significato della cittadinanza "europea"	193
2.	I diritti conferiti	195

## CAPITOLO XI

**MERCATO INTERNO E LIBERA CIRCOLAZIONE DELLE MERCI**

1.	Dal mercato comune al mercato interno e i suoi contenuti	201
2.	Libera circolazione delle merci. Unione doganale e nozione di merce	205
3.	Gli ostacoli di natura tariffaria	207
4.	Gli ostacoli di natura non tariffaria e il principio della "reciproca fiducia"	208
5.	I limiti alla libera circolazione	210
6.	I monopoli pubblici e la libera circolazione	212

## CAPITOLO XII

**LIBERA CIRCOLAZIONE  
DELLE PERSONE E DEI SERVIZI**

1.	Libertà economica come diritto fondamentale	215
2.	La nozione di lavoratore subordinato e la Direttiva 2004/38	217
3.	Eccezioni e deroghe alla libera circolazione	219
4.	I profili della sicurezza sociale	220
5.	Problemi irrisolti e nuovi strumenti	222
6.	La libertà di stabilimento e della prestazione dei servizi	223
7.	Le condizioni per l'esercizio della mobilità	224
8.	La disciplina della prestazione dei servizi	226
9.	Le esclusioni dalla mobilità professionale	228



## CAPITOLO XIII

## LIBERA CIRCOLAZIONE DEI CAPITALI

1. La progressiva liberalizzazione della circolazione dei capitali 231
2. Le possibili restrizioni alla circolazione dei capitali 233

## CAPITOLO XIV

## UNIONE ECONOMICA E MONETARIA

1. L'evoluzione dell'integrazione monetaria 235
2. Primi elementi di politica economica collegati con quella monetaria.  
La clausola di salvaguardia generale e il PEPP 237
3. L'Unione bancaria e le nebulose prospettive dell'Unione economica  
e monetaria 241

## CAPITOLO XV

## APPALTI PUBBLICI

1. L'armonizzazione degli appalti pubblici e la Direttiva 2014/24 245

## CAPITOLO XVI

## CONCORRENZA

1. I diversi modelli di tutela della concorrenza effettiva 249
2. La nozione d'impresa nella normativa *antitrust* dell'Unione 251
3. Le diverse fattispecie vietate e l'art. 101 TFUE 253
4. Il pregiudizio al commercio tra gli Stati membri e gli effetti anti-competitivi 255
5. I profili sanzionatori della disciplina *antitrust* 256
6. Inapplicabilità del divieto anti-collusivo 257
7. La nozione di posizione dominante 258
8. Le pratiche abusive 260
9. Il sistema di controllo *antitrust* 264
10. La cooperazione tra i diversi organi di controllo 265
11. L'evoluzione normativa in tema di concentrazioni tra imprese 267

## CAPITOLO XVII

## AIUTI CONCESSI DAGLI STATI

1. Gli aiuti pubblici nel sistema economico e giuridico internazionale 269
2. La definizione degli aiuti di Stato ed i relativi limiti di compatibilità  
con il mercato interno 270
3. Le deroghe al principio d'incompatibilità 274
4. La procedura di controllo della compatibilità degli aiuti 276
5. Il sindacato di legittimità da parte del giudice dell'Unione europea 280

6.	Il ruolo complementare del giudice nazionale	281
7.	La legge italiana 234/2012	282
8.	Il regime eccezionale istituito per la pandemia da COVID-19	283

#### CAPITOLO XVIII

### AGRICOLTURA E PESCA

1.	Il fondamento normativo della PAC	285
2.	Origine ed evoluzione della PAC	286
3.	La situazione attuale e il futuro della PAC	287
4.	La politica comune della pesca	289

#### CAPITOLO XIX

### I DIRITTI SOCIALI

1.	La fase “economica” dell’integrazione sociale europea	291
2.	La valorizzazione degli obiettivi sociali dopo Maastricht	293
3.	La tutela dei diritti sociali attraverso direttive e la Carta di Nizza	294
4.	La “sofferta” equivalenza gerarchica fra diritti e libertà fondamentali	296
5.	Il Trattato di Lisbona e il principio di solidarietà	299
6.	Le ripercussioni della crisi economica e pandemica sui diritti sociali. Il Pilastro europeo dei diritti sociali	301

#### CAPITOLO XX

### POLITICHE COMUNI DI FRONTIERE, ASILO E IMMIGRAZIONE

1.	Considerazioni generali	305
2.	L’asilo e la protezione internazionale	308
3.	L’immigrazione regolare	312
4.	L’immigrazione irregolare	313

#### CAPITOLO XXI

### COOPERAZIONE GIUDIZIARIA IN MATERIA CIVILE E PENALE

1.	Cooperazione giudiziaria in materia civile	317
2.	Cooperazione giudiziaria in materia penale	319

#### CAPITOLO XXII

### CULTURA E BENI CULTURALI

1.	La cultura nel Trattato di Lisbona	325
2.	Cenni sulla tutela internazionale dei beni culturali e il ruolo dell’U- nesco	326

---

3.	Diversità culturale, protezione dei beni culturali e marchio europeo	330
4.	La tutela dei beni culturali “mobili”	331
5.	L’azione del Consiglio d’Europa a tutela del patrimonio archeologico ed architettonico	332
6.	Protezione e promozione del paesaggio agrario	333

## CAPITOLO XXIII

**SANITÀ PUBBLICA**

1.	La salute nei Trattati europei	335
2.	La sanità pubblica nel Trattato di Lisbona	337
3.	Libertà di circolazione e prestazione di merci e servizi in funzione della tutela della salute	340
4.	Verso una Unione europea della salute?	342

## CAPITOLO XXIV

**TUTELA DEL CONSUMATORE**

1.	Il cittadino consumatore	345
2.	Sicurezza e qualità alimentare e dei prodotti	346
3.	Tutele e vantaggi sugli acquisti	348
4.	Strumenti di risoluzione alternativa delle controversie	352

## CAPITOLO XXV

**COESIONE ECONOMICA,  
SOCIALE E TERRITORIALE**

1.	Le caratteristiche della coesione economica, sociale e territoriale	353
2.	Il ruolo dei Fondi strutturali	355
3.	Le autonomie locali nell’Unione europea	357

## CAPITOLO XXVI

**TUTELA DELL’AMBIENTE**

1.	La progressiva costruzione di una politica ambientale dell’Unione	361
2.	I principi della politica ambientale	363
3.	Il <i>Green Deal</i> europeo e i Programmi di azione ambientale	365
4.	Principali atti normativi e strumenti della politica ambientale europea	366
5.	La COP 26 di Glasgow. Considerazioni conclusive	369