

Ennio Triggiani è professore di Diritto dell'Unione europea nel Dipartimento di Scienze politiche dell'Università di Bari Aldo Moro di cui è stato Direttore e Preside. È Condirettore e Direttore responsabile della Rivista "Studi sull'integrazione europea" e Direttore del periodico di informazione "Sud in Europa". È coordinatore scientifico dello Europe Direct Puglia. È Presidente dell'Accademia di Belle Arti di Bari, di cui è stato Presidente del Nucleo di Valutazione, e membro dell'Accademia Pugliese delle Scienze.

È stato componente della delegazione italiana presso il Consiglio di amministrazione della Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) e del Comitato ristretto per la riforma dello Statuto del Tribunale amministrativo della stessa organizzazione nonché rappresentante dell'Italia nel Consiglio di amministrazione dell'Istituto Internazionale degli Studi Sociali (Ginevra).

Fra le più recenti pubblicazioni si segnalano "Gli equilibri politici interistituzionali dopo la riforma di Lisbona", in Studi sull'integrazione europea, 2010; "L'Unione europea dopo la riforma di Lisbona", Bari, 2011; "Le nuove frontiere della cittadinanza europea", Bari, 2011 (curatore); "Aiuti di Stato (Diritto dell'Unione Europea)", in Enciclopedia del diritto - Annali, vol. VI, 2013; "La complessa vicenda dei diritti sociali fondamentali nell'Unione europea", in Studi sull'integrazione europea, 2014; "La costruzione della cittadinanza europea attraverso i diritti di voto e di eleggibilità", in Aa.Vv., UE- diritti e cittadinanza, vol. 2, Lussemburgo, 2014; "Politica europea sociale", in Diritto on line - Enciclopedia Treccani, 2014; "I residenti provenienti da Paesi terzi: cittadini senza cittadinanza?", in Freedom, Security & Justice, vol. I, 2, 2017; "Il difficile cammino dell'Europa verso uno Stato federale", in G. Caggiano (a cura di), Integrazione europea e sovranazionalità, Bari, 2018; "Un bilancio per il rilancio", in M. C. Baruffi e M. Orfino (a cura di), Dai Trattati di Roma a Brexit e oltre, Bari, 2018; "Deficit democratico o di sovranità? Il rebus politico-istituzionale dell'Unione europea", in Studi sull'integrazione europea, 2019.

ISBN 978-88-6611-772-8



9 788866 117728

€ 29,00



ENNIO TRIGGIANI

Spunti e riflessioni sull'Europa

COLLANA DI STUDI SULL'INTEGRAZIONE EUROPEA

12

ENNIO TRIGGIANI

# Spunti e riflessioni sull'Europa

*2ª edizione ampliata e aggiornata*



  
CACUCCI EDITORE  
BARI



1ª edizione 2015

2ª edizione 2019

In copertina:

CORRADO GIAQUINTO, *Allegoria della pace*

COLLANA DI STUDI SULL'INTEGRAZIONE EUROPEA

————— 12 —————

ENNIO TRIGGIANI

# SPUNTI E RIFLESSIONI SULL'EUROPA

*2<sup>a</sup> edizione ampliata e aggiornata*



CACUCCI  
EDITORE  
2019

COLLANA DI STUDI SULL'INTEGRAZIONE EUROPEA

Direzione

Ennio Triggiani    Ugo Villani  
Giandonato Caggiano

Comitato scientifico

Mads Andenas, Sergio M. Carbone, Biagio De Giovanni, Angela Del Vecchio,  
Paolo Fois, Marc Jaeger, Diego J. Liñán Nogueras, Paolo Mengozzi, Bruno  
Nascimbene, Mario Sarcinelli, Giuseppe Tesauero, Christian Tomuschat,  
Gian Luigi Tosato, Claudio Zanghì

Comitato dei referees

Roberto Adam, Roberto Baratta, Franco Botta, Ruggiero Cafari Panico,  
Andrea Cannone, Giovanni Cellamare, Gianluca Contaldi, Carmela Decaro,  
Giuseppe Di Gaspare, Angela Di Stasi, Ugo Draetta, Italo Garzia, Pietro  
Gargiulo, Edoardo Greppi, Roberto Mastroianni, Lina Panella, Franca Papa,  
Nicoletta Parisi, Marco Pedrazzi, Piero Pennetta, Lucia S. Rossi, Girolamo  
Strozzi, Michele Vellano, Gabriella Venturini, Gianfranco Viesti

I volumi pubblicati in questa Collana sono sottoposti a referaggio anonimo, con la sola eccezione di quelli caratterizzati dalla particolare autorevolezza scientifica o dalla specifica competenza dell'Autore nell'argomento trattato.

---

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

---

© 2019 Cacucci Editore - Bari

Via Nicolai, 39 - 70122 Bari – Tel. 080/5214220

<http://www.cacucci.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.

*A mia moglie Rosanna, preziosa compagna di vita*



# INDICE

Prefazione alla seconda edizione	XIII
Prefazione alla prima edizione	XV

## CAPITOLO I

### L'INTEGRAZIONE EUROPEA FRA DEFICIT DI SOVRANITÀ E DI DEMOCRAZIA

1. Il concetto di sovranità nel mondo globalizzato e l'esperienza europea	1
2. Pace e diritti fondamentali alla base del processo d'integrazione europea	3
3. Incapacità degli Stati nazionali di esercitare poteri effettivi di governo e crisi della democrazia "sostanziale"	6
4. È possibile una sovranità europea in assenza di un popolo europeo?	8

## CAPITOLO II

### L'UNIONE EUROPEA DOPO LA RIFORMA DI LISBONA

1. Il Trattato di Lisbona nelle sue linee fondamentali	13
2. La natura giuridica del processo d'integrazione	14
3. I problemi legati alla disciplina di recesso, revisione ed entrata in vigore	16
4. Il tentativo del superamento di un'ottica internazionalista ed il nuovo assetto istituzionale e normativo. Il Parlamento europeo	17
5. Le istituzioni intergovernative, Consiglio europeo e Consiglio (dei Ministri)	18
6. Il sostanziale indebolimento della Commissione europea	20
7. Il ruolo dei Parlamenti nazionali	21
8. Gli atti giuridici	22
9. I valori "propri" dell'Unione europea nella riforma di Lisbona	23
10. Le innovazioni nelle politiche materiali	24

11. La cittadinanza dell'Unione	27
12. L'identità popolare europea ed i principi di solidarietà, sussidiarietà, proporzionalità	29
13. La "nuova" Corte di giustizia	31
14. Le cooperazioni rafforzate	32
15. L'incerto futuro dell'Unione europea in una Comunità internazionale multipolare	33

### CAPITOLO III MERCATO INTERNO

#### A. FONDAMENTO E CONTENUTI

1. Dal mercato comune al mercato interno	37
2. I contenuti del mercato interno	40

#### B. LIBERA CIRCOLAZIONE DELLE MERCI

3. Unione doganale e nozione di merce	42
4. Gli ostacoli di natura tariffaria	45
5. Gli ostacoli di natura non tariffaria e il principio della "reciproca fiducia"	47
6. I limiti alla libera circolazione	49
7. I monopoli pubblici e la libera circolazione	53

#### C. POLITICA AGRICOLA COMUNE

8. Il fondamento normativo della PAC	55
9. Origine ed evoluzione della PAC	56
10. La situazione attuale e il futuro della PAC	58

#### D. LIBERA CIRCOLAZIONE DEI LAVORATORI

11. Libertà economica e diritto fondamentale	60
12. La nozione di lavoratore subordinato e la Direttiva 2004/38	63
13. Eccezioni e deroghe alla libera circolazione	65
14. I profili della sicurezza sociale	68
15. Problemi irrisolti e nuovi strumenti	71

#### E. DIRITTO DI STABILIMENTO E LIBERA PRESTAZIONE DEI SERVIZI

16. Mobilità professionale stabile o temporanea	72
---	----

17. Le condizioni per l'esercizio della mobilità	73
18. La Direttiva 2005/36 e la sua revisione	76
19. La disciplina della prestazione dei servizi	78
20. La mobilità delle società	80
21. Le esclusioni dal diritto di stabilimento e dalla libera prestazione dei servizi	82

#### F. APPALTI PUBBLICI

22. L'armonizzazione degli appalti pubblici	84
23. La Direttiva 2014/24	86

#### G. LIBERA CIRCOLAZIONE DEI CAPITALI

24. La progressiva liberalizzazione della circolazione dei capitali	89
25. Le possibili restrizioni alla circolazione dei capitali	91
26. Mobilità dei capitali e regime di proprietà	93

### CAPITOLO IV

#### UNIONE ECONOMICA E MONETARIA

1. La progressiva evoluzione dell'integrazione monetaria	95
2. Primi elementi di politica economica collegati con quella monetaria	97
3. La politica monetaria e il suo assetto istituzionale	101
4. La struttura istituzionale della Banca centrale europea	103
5. Organismi di raccordo e di governo fra politica economica e monetaria	104
6. L'Unione bancaria e le nebulose prospettive dell'Unione economica e monetaria	105

### CAPITOLO V

#### CONCORRENZA

#### A. FONDAMENTI DELLA DISCIPLINA ANTITRUST

1. I diversi modelli di tutela della concorrenza effettiva	111
2. La nozione d'impresa nella normativa <i>antitrust</i> dell'Unione	113

#### B. DIVIETO DI INTESE ANTICOMPETITIVE

3. Le diverse fattispecie vietate e l'art. 101 TFUE	116
4. Modalità tipiche di comportamenti anticompetitivi	119

5.	Il pregiudizio al commercio tra gli Stati membri e gli effetti anticompetitivi	120
6.	I profili sanzionatori della disciplina <i>antitrust</i>	124
7.	Inapplicabilità del divieto anti-collusivo	125
C. L'ABUSO DI POSIZIONE DOMINANTE		
8.	La nozione di posizione dominante	127
9.	Approfondimento delle nozioni di prodotto e mercato rilevante	128
10.	Le pratiche abusive	130
D. LE PROCEDURE DI CONTROLLO DELLA DISCIPLINA ANTI-TRUST		
11.	La riforma del sistema di controllo <i>antitrust</i>	134
12.	La cooperazione tra i diversi organi di controllo	137
13.	Le azioni di risarcimento e la Direttiva 2014/104	140
E. LE CONCENTRAZIONI TRA IMPRESE		
14.	L'evoluzione della normativa dell'Unione in tema di concentrazioni	142
15.	La procedura di autorizzazione prevista dal Regolamento 139/2004	145
F. GLI AIUTI PUBBLICI		
16.	Gli aiuti pubblici nel sistema economico e giuridico internazionale	146
17.	La definizione degli aiuti di Stato ed i relativi limiti di compatibilità con il mercato interno dell'Unione europea	148
18.	Le deroghe al principio d'incompatibilità	155
19.	La procedura di controllo della compatibilità degli aiuti	160
20.	Il sindacato di legittimità da parte del giudice dell'Unione europea	171
21.	Il ruolo complementare del giudice nazionale	174
22.	La Legge italiana 234/2012	177
23.	Prospettive	178

## CAPITOLO VI DIRITTI SOCIALI

1.	La fase "economica" dell'integrazione sociale europea	181
2.	I primi passi verso la costruzione del modello sociale europeo	183
3.	La valorizzazione degli obiettivi sociali dopo Maastricht	184
4.	La tutela dei diritti sociali attraverso direttive e la <i>Carta</i> di Nizza	185

5. Il dialogo sui diritti sociali fondamentali tra Corti europee e Comitati di esperti	190
6. La “sofferta” evoluzione della giurisprudenza della Corte di giustizia: l’equivalenza gerarchica fra diritti e libertà fondamentali	192
7. Il Trattato di Lisbona e il principio di solidarietà	196
8. La distinzione, nella Carta dei diritti fondamentali, tra principi e diritti	199
9. I possibili riflessi dell’adesione dell’Unione alla Convenzione di Roma del 1950	201
10. Le ripercussioni della crisi economica sui diritti sociali e la crisi d’identità europea. Il pilastro sociale europeo.	202

## CAPITOLO VII

### TUTELA EUROPEA DEI BENI CULTURALI NEL CONTESTO INTERNAZIONALE

1. L’assenza dell’espressione “bene culturale” nel Trattato di Lisbona	207
2. Significato dei beni culturali nei primi atti internazionali e l’istituzione dell’Unesco	208
3. Protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato	209
4. Il traffico illecito in tempo di pace	211
5. La Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale	212
6. La protezione e la promozione delle diversità delle espressioni culturali	213
7. Diversità culturale, protezione dei beni culturali nell’Unione e marchio europeo	214
8. La tutela dei beni culturali “mobili” nell’Unione	217
9. L’azione del Consiglio d’Europa a tutela del patrimonio archeologico ed architettonico e il carattere innovativo della Convenzione europea del paesaggio	220
10. La Convenzione di Faro del 2005	222
11. Protezione e promozione del paesaggio agrario	222
12. La cultura quale condizione per lo sviluppo dei cittadini e dei popoli	224

## CAPITOLO VIII

### TUTELA DEL CONSUMATORE

1. Il cittadino consumatore	227
2. Sicurezza e qualità alimentare e dei prodotti	229
3. Tutele e vantaggi sugli acquisti	233
4. Strumenti di risoluzione alternativa delle controversie	240

CAPITOLO IX  
TUTELA DELL' AMBIENTE

1. La progressiva costruzione di una politica ambientale dell'Unione	243
2. I principi della politica ambientale	249
3. La tutela dell'ambiente e la politica energetica	254
4. Gli strumenti dell'Unione al servizio della politica ambientale	255
5. Varie conclusive	259
 Bibliografia	 263
Indice analitico	299

## PREFAZIONE ALLA SECONDA EDIZIONE

Gli oltre tre anni trascorsi dalla prima edizione sono, nell'ambito dell'Unione europea, un periodo lunghissimo considerate la vastissima produzione normativa posta in essere annualmente e la sempre copiosa giurisprudenza dei tribunali europei. Pertanto, il necessario aggiornamento di un volume che voglia tenere il passo dei conseguenti cambiamenti non è mai semplice ed a volte comporta un supplemento di riflessione anche su valutazioni e soluzioni precedentemente espresse.

Sul quadro politico generale del processo d'integrazione, descritto nel primo capitolo, si deve registrare, negli ultimi tempi, la pericolosa rinascita, in gran parte dei Paesi membri, di sentimenti xenofobi, razzisti ed ultra-nazionalisti; questi stanno mettendo in crisi le basi stesse del progetto europeo il cui profilo identitario è, invece, contrassegnato da tutela e promozione dei diritti fondamentali in un quadro di generalizzata solidarietà. Tale situazione non ha avuto, per ora, significativi riflessi sul piano della produzione normativa, anche se ha comunque determinato, quale prima grave conseguenza, il recesso del Regno Unito. L'elezione del nuovo Parlamento europeo e la sua composizione saranno, comunque, una prima risposta alle preoccupazioni relative alla qualità del percorso che attende l'Unione nei prossimi anni; ma solo il superamento del fino ad oggi prevalente approccio intergovernativo potrà rimettere il processo d'integrazione sui binari ideati e disegnati dai padri fondatori.

In questa seconda edizione sono stati, inoltre, introdotti due capitoli, entrambi rilevanti. Si tratta della *Politica agricola*, che è stata per lunghi anni il settore beneficiario di gran parte del bilancio comunitario e contribuisce in maniera fondamentale al benessere dei cittadini e del territorio, e della *Protezione dei consumatori*, che concretizza nella vita quotidiana i vantaggi derivanti dalla nostra appartenenza all'Unione.

Anche per questa edizione rivolgo un sentito ringraziamento a Valeria Di Comite, Micaela Falcone, Giuseppe Morgese e Angela Maria Romito per l'intelligente supporto fornitomi e a Micaela Lastilla per la predisposizione dell'Indice analitico.

Il volume è aggiornato al marzo 2019.



## PREFAZIONE ALLA PRIMA EDIZIONE

Questo volume costituisce un compendio, da un lato, dei miei più recenti studi sul processo d'integrazione europea e, dall'altro, delle riflessioni effettuate durante un'ormai lunga attività didattica. Non si tratta quindi di un vero e proprio manuale di diritto materiale dell'Unione, del quale non ha la completezza, quanto di una raccolta, come evidenziato dal titolo, di vari spunti e riflessioni riguardo alle attività svolte dall'Unione. Alcuni degli elaborati sono già stati oggetto di pubblicazione ma hanno ricevuto opportuni aggiornamenti e rivisitazioni; altri sono stati appositamente scritti per fornire un quadro sufficientemente esaustivo di alcune delle principali tematiche rientranti nella sfera di competenza dell'Unione.

Desidero segnalare che nei capitoli utilizzo a volte il termine “comunitario”, appunto tra virgolette, riferendomi ad atti e attività precedenti l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Infatti, l'aggettivo in questione è ormai desueto in quanto l'espressione “Comunità europea”, da cui deriva, come è noto non è più presente nel Trattato. Ferma restando la mia personale preferenza per il termine “Comunità” – per me più significativo rispetto ad “Unione”, ancora ben lontana dal realizzarsi – ho fatto raro ricorso ai nuovi “unionale”, peraltro già avallato a volte istituzionalmente, ed “eurounitario”. Ho invece preferito, come scelto ufficialmente (art. 2 del Trattato di Lisbona), sostituire “comunitario” con “dell'Unione” o, in alcuni casi, con “europeo”. Quest'ultimo aggettivo non sarebbe del tutto corretto esprimendo ovviamente una realtà continentale ben più ampia dell'Unione, ma esso ormai nell'accezione comune tende ad identificarsi con l'esperienza dell'integrazione. Nel Trattato, d'altronde, si parla di “patrimonio culturale europeo”, “reti transeuropee”, “organizzazione europea del mercato” in agricoltura, “progetto di comune interesse europeo”, e così via. La stessa “cittadinanza dell'Unione” è ormai diffusamente indicata come “cittadinanza europea”.

Infine, la bibliografia allegata è prevalentemente limitata, considerata la vastità della dottrina, agli ultimi due decenni, privilegiando la produzione scientifica italiana.

Per la preziosa collaborazione redazionale ringrazio vivamente Valeria Di Comite, Micaela Falcone, Giuseppe Morgese e Angela Maria Romito.



## COLLANA DI STUDI SULL'INTEGRAZIONE EUROPEA

---

diretta da  
Ennio Triggiani Ugo Villani  
Giandonato Caggiano

1. Ugo VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*<sup>5</sup>, 2017.
2. Piero PENNETTA (a cura di), *L'evoluzione dei sistemi giurisdizionali regionali ed influenze comunitarie*, 2010.
3. Ennio TRIGGIANI (a cura di), *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, 2011.
4. Elena FALLETTI e Valeria PICCONE (a cura di), *Il nodo gordiano tra diritto nazionale e diritto europeo*, 2012.
5. Rossana PALLADINO, *Il ricongiungimento familiare nell'ordinamento europeo*, 2012.
6. Francesco CHERUBINI, *L'asilo dalla Convenzione di Ginevra al Diritto dell'Unione Europea*, 2012.
7. Marina CASTELLANETA, *La libertà di stampa nel diritto internazionale ed europeo*, 2012.
8. Rosita DEL COCO e Emanuela PISTOIA (a cura di), *Stranieri e giustizia penale. Problemi di perseguibilità e di garanzie nella normativa nazionale ed europea*, 2014.
9. Andrea CANNONE (a cura di), *La protezione internazionale ed europea dei beni culturali*, 2014.
10. Angela Maria ROMITO, *La tutela giurisdizionale nell'Unione europea tra effettività del sistema e garanzie individuali*, 2015.
11. Giovanni CELLAMARE, *Le operazioni di peacekeeping delle organizzazioni regionali*, 2015.
12. Ennio TRIGGIANI, *Spunti e riflessioni sull'Europa*<sup>2</sup>, 2019.
13. Ilaria OTTAVIANO, *Gli accordi di cooperazione territoriale nell'Unione Europea*, 2017.
14. Gianpaolo Maria RUOTOLO, *La tutela dei privati negli accordi commerciali*, 2017.
15. Sara PUGLIESE, *Il rischio nel diritto dell'Unione europea tra principi di precau-*

*zione, proporzionalità e standardizzazione, 2017.*

16. Ivan INGRAVALLO, *L'effetto utile nell'interpretazione del diritto dell'Unione europea, 2017.*
17. Luca PALADINI, *Il Servizio europeo per l'azione esterna – Aspetti giuridici e prospettive di sviluppo, 2017.*
18. Anna IERMANO, *La nozione di pena tra forma e sostanza nel sistema di tutela europeo, 2018.*
19. Andrea CANNONE, *Violazioni di carattere sistemico e Convenzione europea dei diritti dell'uomo, 2018.*
20. Teresa Maria MOSCHETTA, *Il ravvicinamento delle normative nazionali per il mercato interno. Riflessioni sul sistema delle fonti alla luce dell'art. 114 TFUE, 2018.*
21. Ennio TRIGGIANI, Anna Maria NICO, Maria Grazia NACCI (a cura di), *Unione europea e governi territoriali: risorse, vincoli e controlli, 2018.*
22. Antonietta DAMATO, *La tutela degli interessi finanziari tra competenze dell'Unione e obblighi degli Stati membri, 2018.*
23. Giandonato CAGGIANO (a cura di), *Integrazione europea e sovranazionalità, 2018.*
24. Emanuela PISTOIA, *Limiti all'integrazione differenziata dell'Unione europea, 2018.*
25. Nicola RUCCIA, *Caratteri, limiti e prospettive dell'Unione bancaria, 2018.*
26. Francesco CHERUBINI, *Le decisioni nel sistema delle fonti dell'ordinamento europeo, 2018.*
27. Claudia MORINI, *La tutela dei diritti dei gruppi religiosi nel contesto regionale europeo, 2018.*
28. Giuseppe MORGESE, *La solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione europea in materia di immigrazione e asilo, 2018.*
29. Valeria DI COMITE, *La dimensione europea dell'istruzione superiore, 2018.*
30. Lorenzo Federico PACE, *Il regime giuridico dell'euro, 2018.*
31. Maria Caterina BARUFFI, Matteo ORTINO (a cura di), *Dai Trattati di Roma a Brexit e oltre, 2018.*