



Finanziato
dall'Unione europea
NextGenerationEU



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento della
Funzione Pubblica

FORMEZ
AL SERVIZIO DELLA PA

Webinar

L'Unione europea: le istituzioni, le fonti normative, il processo legislativo

Federico Casolari, Professore ordinario di Diritto dell'Unione europea e Direttore del Dipartimento di Scienze Giuridiche – *Alma Mater Studiorum* Università di Bologna

12 febbraio 2026

Agenda

- 1 L'assetto istituzionale dell'Unione europea
- 2 Le fonti dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea
- 3 Il procedimento legislativo
- 4 Sessione domande e risposte

1

L'assetto istituzionale dell'Unione europea

«Ogni paese ha agito al meglio per i propri cittadini e l'Europa ha agito con uno spirito di unità mai visto prima.

[...]

E ci siamo riusciti anche se non avevamo la competenza piena in materia».

Stato dell'Unione 2020

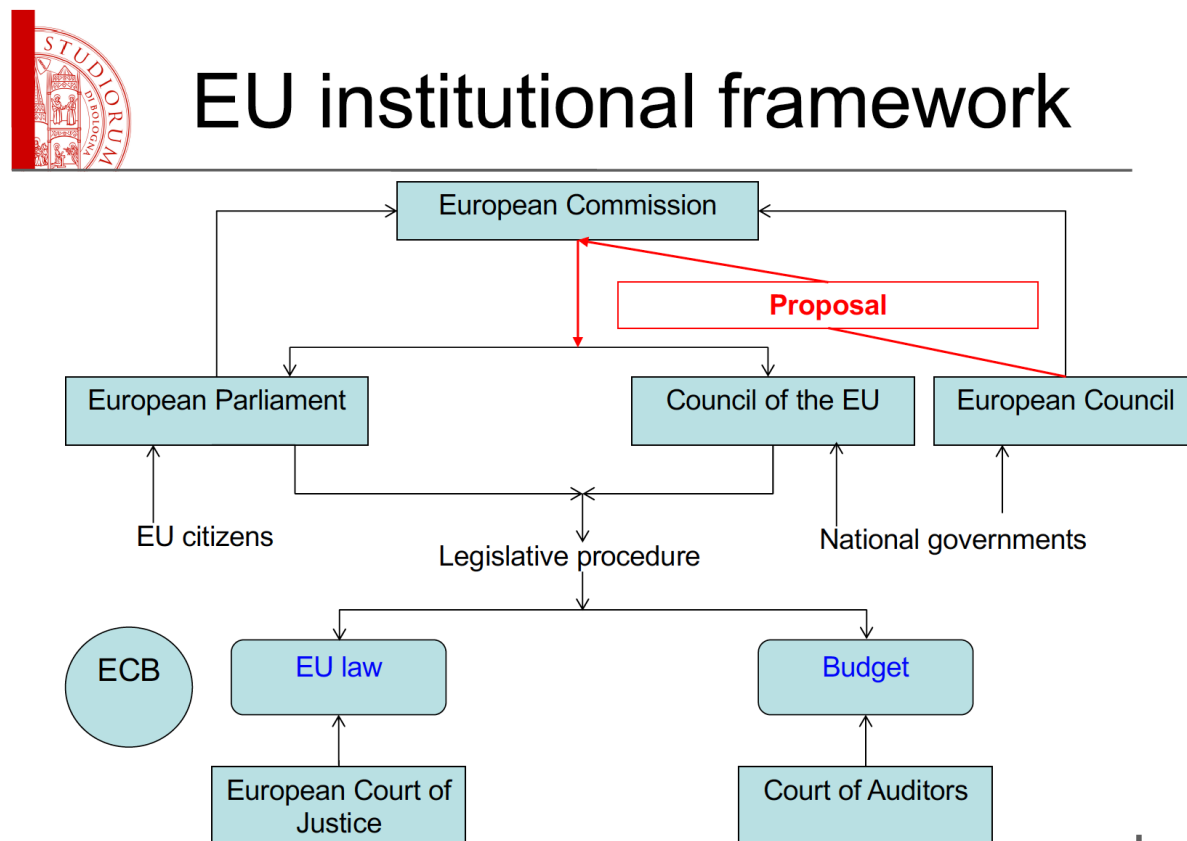


Art. 13 TUE

- L'Unione dispone di **un** quadro istituzionale che mira a promuoverne i **valori**, perseguirne gli obiettivi, servire i suoi interessi, quelli dei suoi cittadini e quelli degli Stati membri, garantire la **coerenza**, l'**efficacia** e la continuità delle sue politiche e delle sue azioni. [...]
- Ciascuna istituzione agisce nei limiti delle **attribuzioni che le sono conferite** dai trattati, secondo le procedure, condizioni e finalità da essi previste. Le istituzioni attuano tra loro una **leale cooperazione**.

Art. 10 TUE

- Il funzionamento dell'Unione si fonda sulla **democrazia rappresentativa**.
- I cittadini sono direttamente rappresentati, a livello dell'Unione, nel Parlamento europeo. Gli Stati membri sono rappresentati nel Consiglio europeo dai rispettivi capi di Stato o di governo e nel Consiglio dai rispettivi governi, a loro volta democraticamente responsabili dinanzi ai loro parlamenti nazionali o dinanzi ai loro cittadini.
- Ogni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione. **Le decisioni sono prese nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini.**
- I partiti politici a livello europeo contribuiscono a formare una coscienza politica europea e ad esprimere la volontà dei cittadini dell'Unione.



Consiglio europeo

Art. 15 TUE

- Il Consiglio europeo dà all'Unione gli impulsi necessari al suo sviluppo e ne definisce gli orientamenti e le priorità politiche generali. **Non esercita funzioni legislative.**
- Il Consiglio europeo è composto dai capi di Stato o di governo degli Stati membri, dal suo presidente e dal presidente della Commissione. L'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza partecipa ai lavori.
- Il Consiglio europeo si riunisce due volte a semestre su convocazione del presidente. Se l'ordine del giorno lo richiede, i membri del Consiglio europeo possono decidere di farsi assistere ciascuno da un ministro e, per quanto riguarda il presidente della Commissione, da un membro della Commissione. Se la situazione lo richiede, il presidente convoca una riunione straordinaria del Consiglio europeo.
- Il Consiglio europeo si pronuncia per **consenso**, salvo nei casi in cui i trattati dispongano diversamente.



Consiglio dell'Unione europea

- Art. 16 TUE
 1. Il Consiglio esercita, congiuntamente al Parlamento europeo, la **funzione legislativa e la funzione di bilancio**. Esercita funzioni di definizione delle politiche e di coordinamento alle condizioni stabilite nei trattati.
 2. Il Consiglio è composto da un rappresentante di ciascuno Stato membro a livello ministeriale, **abilitato a impegnare il governo dello Stato membro che rappresenta e ad esercitare il diritto di voto**.
 3. Il Consiglio delibera a **maggioranza qualificata**, salvo nei casi in cui i trattati dispongano diversamente.
 4. A decorrere dal 1° novembre 2014, per maggioranza qualificata si intende almeno il 55% dei membri del Consiglio, con un minimo di quindici, rappresentanti Stati membri che totalizzino almeno il 65% della popolazione dell'Unione.



Parlamento europeo

Art. 14 TUE

1. Il Parlamento europeo esercita, congiuntamente al Consiglio, la funzione **legislativa** e la funzione di **bilancio**. Esercita funzioni di **controllo politico e consultive** alle condizioni stabilite dai trattati. Elegge il presidente della Commissione.
2. **Il Parlamento europeo è composto di rappresentanti dei cittadini dell'Unione.** Il loro numero non può essere superiore a settecentocinquanta, più il presidente. La rappresentanza dei cittadini è garantita in modo degressivamente proporzionale, con una soglia minima di sei membri per Stato membro. A nessuno Stato membro sono assegnati più di novantasei seggi. [...]
3. **I membri del Parlamento europeo sono eletti a suffragio universale diretto, libero e segreto, per un mandato di cinque anni.**
4. Il Parlamento europeo elegge tra i suoi membri il presidente e l'ufficio di presidenza.



Commissione europea

Art. 17 TUE

1. La Commissione promuove **l'interesse generale dell'Unione** e adotta le iniziative appropriate a tal fine. Vigila sull'applicazione dei trattati e delle misure adottate dalle istituzioni in virtù dei trattati. Vigila sull'applicazione del diritto dell'Unione sotto il controllo della Corte di giustizia dell'Unione europea. Dà esecuzione al bilancio e gestisce i programmi. Esercita funzioni di coordinamento, di esecuzione e di gestione, alle condizioni stabilite dai trattati. Assicura la rappresentanza esterna dell'Unione, fatta eccezione per la politica estera e di sicurezza comune e per gli altri casi previsti dai trattati. Avvia il processo di programmazione annuale e pluriennale dell'Unione per giungere ad accordi interistituzionali.
2. Un atto legislativo dell'Unione può essere adottato **solo su proposta della Commissione**, salvo che i trattati non dispongano diversamente. Gli altri atti sono adottati su proposta della Commissione se i trattati lo prevedono.



Alto Rappresentante



Art. 18 TUE

1. Il Consiglio europeo, deliberando a maggioranza qualificata con l'accordo del presidente della Commissione, nomina l'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza. [...]
2. L'alto rappresentante guida la politica estera e di sicurezza comune dell'Unione. Contribuisce con le sue proposte all'elaborazione di detta politica e la attua in qualità di mandatario del Consiglio. Egli agisce allo stesso modo per quanto riguarda la politica di sicurezza e di difesa comune.
3. L'alto rappresentante presiede il Consiglio "Affari esteri".
4. L'alto rappresentante è uno dei vicepresidenti della Commissione. Vigila sulla coerenza dell'azione esterna dell'Unione. In seno alla Commissione, è incaricato delle responsabilità che incombono a tale istituzione nel settore delle relazioni esterne e del coordinamento degli altri aspetti dell'azione esterna dell'Unione.

Corte di giustizia

Art. 19 TUE

- 1. La Corte di giustizia dell'Unione europea comprende la Corte di giustizia, il Tribunale e i tribunali specializzati. **Assicura il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei trattati.**
- **Gli Stati membri stabiliscono i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione.**
- 2. La Corte di giustizia è composta da un giudice per Stato membro. È assistita da avvocati generali.
- Il Tribunale è composto da almeno un giudice per Stato membro.
- I giudici e gli avvocati generali della Corte di giustizia e i giudici del Tribunale sono scelti tra personalità che offrano tutte le garanzie di indipendenza e che soddisfino le condizioni richieste agli articoli 253 e 254 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Sono nominati di comune accordo dai governi degli Stati membri per sei anni. I giudici e gli avvocati generali uscenti possono essere nuovamente nominati.



Corte di giustizia

- La Corte di giustizia dell'Unione europea si pronuncia conformemente ai trattati:
 - a) sui ricorsi presentati da uno Stato membro, da un'istituzione o da **una persona fisica o giuridica**;
 - b) in via pregiudiziale, su richiesta delle giurisdizioni nazionali, sull'interpretazione del diritto dell'Unione o sulla validità degli atti adottati dalle istituzioni;
 - c) negli altri casi previsti dai trattati.

A questo proposito si deve anzitutto sottolineare che la Comunità economica europea è una comunità di diritto nel senso che né gli Stati che ne fanno parte, né le sue istituzioni sono sottratti al controllo della conformità dei loro atti alla carta costituzionale di base costituita dal trattato. In particolare, con gli artt. 173 e 184, da un lato, e con l'art. 177, dall'altro, il trattato ha istituito un sistema completo di rimedi giuridici e di procedimenti inteso ad affidare alla Corte di giustizia il controllo della legittimità degli atti delle istituzioni. Le persone fisiche e le persone giuridiche sono in tal modo tutelate contro l'applicazione, nei loro confronti, di atti di portata generale che esse non possono impugnare direttamente davanti alla Corte a causa dei particolari presupposti di ricevibilità specificati nell'art. 173, secondo comma, del trattato. Quando spetti alle istituzioni comunitarie rendere tali atti operativi sul piano amministrativo, le persone fisiche e le persone giuridiche possono ricorrere direttamente davanti alla Corte contro i provvedimenti di attuazione di cui esse siano destinatarie o che le riguardino direttamente e individualmente, e dedurre, a sostegno del ricorso, l'illegittimità dell'atto generale di base. Quando detta attuazione spetti alle autorità nazionali, esse possono far valere l'invalidità degli atti di portata generale dinanzi ai giudici nazionali e indurre questi ultimi a chiedere alla Corte di giustizia, mediante la proposizione di una domanda pregiudiziale, di pronunciarsi a questo proposito.

Gli organi consultivi

Art. 300 TFUE

1. Il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sono **assistiti** da un Comitato economico e sociale e da un Comitato delle regioni, che esercitano **funzioni consultive**.
2. Il **Comitato economico e sociale** è composto da rappresentanti delle organizzazioni di datori di lavoro, di lavoratori dipendenti e di altri attori rappresentativi della società civile, in particolare nei settori socioeconomico, civico, professionale e culturale.
3. Il **Comitato delle regioni** è composto da rappresentanti delle collettività regionali e locali che sono titolari di un mandato elettorale nell'ambito di una collettività regionale o locale, o politicamente responsabili dinanzi ad un'assemblea eletta.



2

Le fonti dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea

L'UE attore normativo

- UE ≠ OI classica: estesa capacità di adozione di atti vincolanti direttamente applicabili
- Potere decisionale: Commissione, Consiglio, Parlamento, BCE
- Limiti al potere decisionale delle agenzie (Meroni, 1958): solo poteri esecutivi circoscritti
- La dimensione esterna del potere decisionale: accordi internazionali ed atti unilaterali – il c.d. 'effetto Bruxelles'



Atti vincolanti

- Tipici: regolamenti, direttive, decisioni
- Post-Lisbona: abolizione pilastri, semplificazione del quadro degli atti vincolanti
- Tassonomia trasversale:
 - Legislativi (art. 289)
 - Delegati (art. 290)
 - Esecutivi (art. 291)
- Atti PESC (fuori da procedura legislativa)



Regime comune degli atti



- Obbligo motivazione (C-298/00 P; C-418/18 P)
- Base giuridica = principio di attribuzione (Parere 2/00)
- Pubblicità: GUUE/notifica (C-158/06)
- Gerarchia implicita:
- atti che incidono sul primario > ordinari
- delegati/esecutivi subordinati all'atto di base (C-355/10)

Regolamenti

- Portata generale
- Diretta applicabilità: non serve recepimento ma possono servire atti di integrazione dell'efficacia
- Obbligatorietà in tutti i loro elementi



Direttive



- Vincolano solo gli Stati quanto al risultato, libertà sui mezzi
- Necessitano di recepimento nazionale
- Effetto diretto se chiare, precise, incondizionate – La questione della natura dell'efficacia diretta delle direttive
- Effetto indiretto: interpretazione conforme

Decisioni

- Obbligatorie in tutti i loro elementi solo per i destinatari se non hanno portata generale
- Decisioni atto amministrativo e decisioni atto normativo
- La diretta applicabilità delle decisioni
- L'efficacia diretta delle decisioni



Atti non vincolanti



- Tipici: raccomandazioni e pareri (art. 288 TFUE)
- Atipici: comunicazioni, linee guida, risoluzioni, conclusioni Consiglio, ecc.
- Funzione: orientare le decisioni politiche, contribuire alla formazione ed interpretazione delle norme

Effetti giuridici degli atti non vincolanti

- Effetto di autovincolo
- Obbligo, per l'operatore giuridico interno, di prendere in considerazione gli atti UE non vincolanti per l'interpretazione delle altre norme UE
- Atti nominalmente non vincolanti possono essere vincolanti (la sostanza prevale sulla forma)
- Atti non vincolanti possono essere oggetto di sindacato di invalidità da parte della Corte di giustizia



Evoluzione del diritto derivato

- Tendenza a ibridazione: atti con caratteristiche miste
- Informalità crescente per esigenze di flessibilità e rapidità
- Rischio: frammentazione e minore certezza del diritto





- UE = attore normativo interno ed esterno
- Strumenti diversificati: hard law e soft law
- Ruolo chiave della Corte UE nella definizione puntuale degli effetti e della portata degli atti
- Evoluzione tra semplificazione, informalità e ibridazione

Primato / Effetto diretto



Lord Denning MR once famously characterised EU law

“like an incoming tide. It flows into the estuaries and up the rivers. It cannot be held back, Parliament has decreed that the Treaty is henceforward to be part of our law. It is equal in force to any statute.”

See *HP Bulmer Ltd v J Bollinger SA* [1974] Ch 401, 418 ([1974] EWCA Civ 14).

Denning (who said his name was derived from the Danes who once invaded the English shoreline) later expressed himself more forcibly:

“No longer is European law an incoming tide flowing up the estuaries of England. It is now like a tidal wave bringing down our sea walls and flowing inland over our fields and houses—to the dismay of all.”

See *The European Court of Justice: Judges or Policy Makers?* by Gavin Smith (London: Bruges Group, 1990), foreword by Lord Denning.

3

Il procedimento legislativo

Procedura di consultazione

- Legislatore: Consiglio UE
- Il Parlamento europeo può approvare o respingere una proposta legislativa o proporre emendamenti alla stessa. Il Consiglio non è giuridicamente obbligato a tenere conto del parere del Parlamento sebbene, stando alla giurisprudenza della Corte di giustizia, non possa deliberare prima di averlo ricevuto.
- Originariamente, il trattato di Roma del 1957 attribuiva al Parlamento un ruolo consultivo nell'ambito del processo legislativo; la Commissione proponeva la legislazione, che veniva poi adottata dal Consiglio.
- L'Atto unico europeo (1986) e i trattati di Maastricht, Amsterdam, Nizza e Lisbona hanno progressivamente ampliato le prerogative del Parlamento. Quest'ultimo è ora colegislatore su un piano di parità con il Consiglio nella stragrande maggioranza dei settori, mentre **la consultazione è divenuta una procedura legislativa speciale (o addirittura una procedura non legislativa), utilizzata in un numero limitato di casi.**
- Questa procedura si applica ormai a un numero ridotto di settori legislativi, come ad esempio le esenzioni del mercato interno e il diritto della concorrenza.

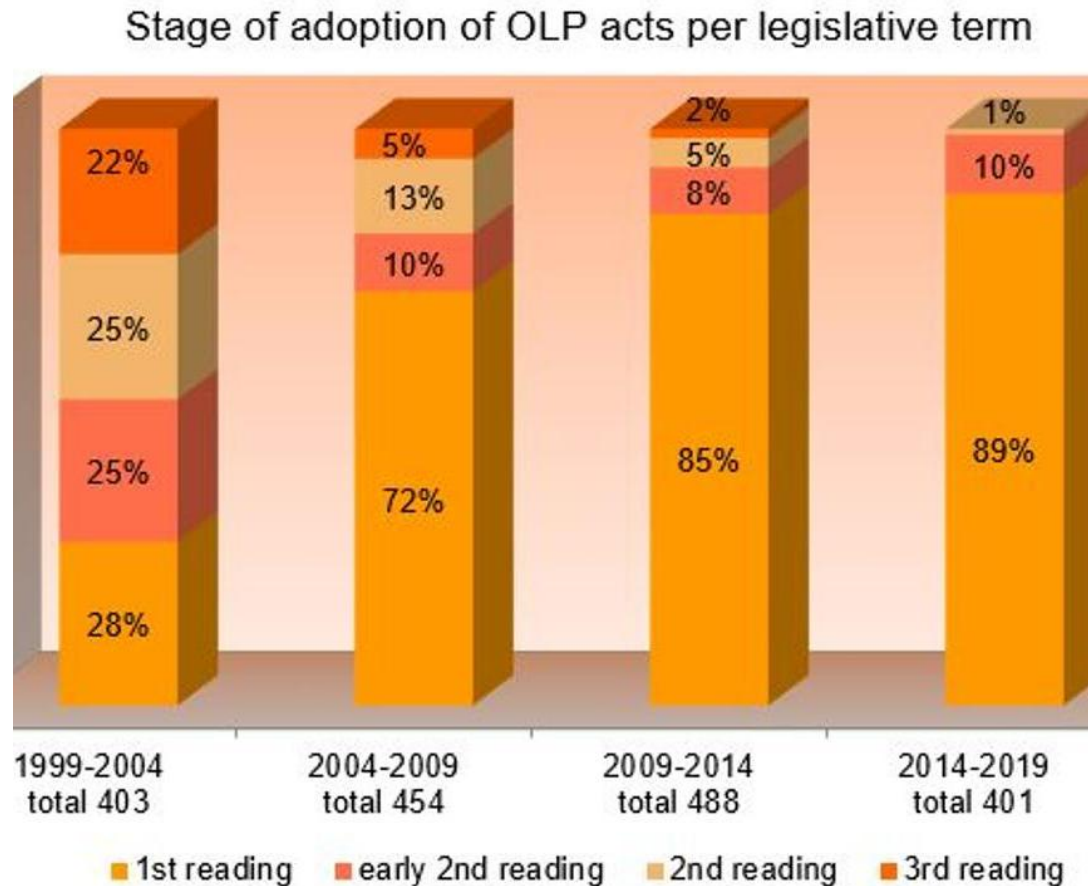


Procedura di approvazione

- Legislatore: Consiglio UE
- Nota in precedenza come "procedura del parere conforme", tale procedura è stata introdotta nel 1986 dall'Atto unico europeo in due settori: gli accordi di associazione e gli accordi di adesione all'Unione europea. L'ambito di applicazione è stato ampliato da tutte le successive modifiche ai trattati.
- In quanto procedura non legislativa, l'approvazione si applica di norma alla ratifica di taluni accordi negoziati dall'Unione europea o, in particolare, in caso di grave violazione dei diritti fondamentali ai sensi dell'articolo 7 del trattato sull'Unione europea (TUE), per l'adesione di nuovi Stati membri o per le modalità di uscita dall'Unione europea.
- L'approvazione fornisce ormai al Parlamento europeo un **diritto di veto** in caso di applicazione della base giuridica generale sussidiaria a norma dell'articolo **352 TFUE**.



Procedura legislativa ordinaria



- **Legislatori:** Consiglio dell'UE e Parlamento europeo
- **Diritto di iniziativa legislativa:** Commissione europea
- **Elementi principali della procedura:**
 - la Commissione europea presenta una proposta al Consiglio e al Parlamento europeo
 - il Consiglio e il Parlamento adottano una proposta legislativa, in prima o in seconda lettura
 - se le due istituzioni non raggiungono un accordo dopo la seconda lettura, è convocato un comitato di conciliazione
 - se il testo approvato dal comitato di conciliazione è accettabile per entrambe le istituzioni in terza lettura, l'atto legislativo è adottato
- Se una proposta legislativa è respinta in una fase della procedura o se il Parlamento e il Consiglio non giungono ad un compromesso, la proposta non è adottata e la procedura si conclude.
- https://www.europarl.europa.eu/infographic/legislative-procedure/index_it.html
- [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2021/0106\(COD\)&I=en](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2021/0106(COD)&I=en)
- [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2021/0213\(CNS\)&I=en](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2021/0213(CNS)&I=en)

Accordi internazionali

1. La **Commissione presenta raccomandazioni al Consiglio** su ciascun accordo specifico. Se l'accordo riguarda principalmente la politica estera e di sicurezza, le raccomandazioni sono presentate dall'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza.
2. Il **Consiglio adotta in seguito una decisione che autorizza l'apertura dei negoziati**. Esso adotta di regola anche le direttive di negoziato, che stabiliscono gli obiettivi generali da raggiungere nel corso dei negoziati.
3. La **Commissione rappresenta l'UE** durante i negoziati, salvo quando l'accordo riguarda la politica estera e di sicurezza, nel qual caso l'UE è rappresentata dall'alto rappresentante. I negoziati tra l'UE e le controparti non UE o l'organizzazione internazionale si svolgono di regola in varie "tornate".
4. Per alcuni tipi di accordi il **Consiglio nomina un comitato speciale** che si consulta con la Commissione nel corso dei negoziati. La Commissione riferisce regolarmente a tale comitato ed al Parlamento europeo sullo stato di avanzamento dei negoziati.
5. Il **Consiglio può adottare direttive di negoziato nuove o rivedute** in qualsiasi momento nel corso della procedura. Ciò può avvenire al fine di modificare la posizione negoziale, o quando il negoziatore (la Commissione) desidera discostarsi dalla posizione precedentemente convenuta.
6. Il Consiglio e la Commissione sono congiuntamente responsabili di verificare che gli accordi negoziati siano **compatibili con le politiche e norme interne dell'UE**.
7. Al termine dei negoziati il **Consiglio adotta una decisione relativa alla firma** dell'accordo. In alcuni casi il Consiglio adotta anche una decisione relativa all'**applicazione provvisoria** di un accordo. Tali decisioni sono adottate in base ad una proposta della Commissione.
8. Il **Consiglio adotta inoltre la decisione finale che conclude l'accordo**. Ciò può avvenire unicamente non appena il Parlamento europeo ha dato il suo consenso (per gli accordi di associazione e per i settori oggetto della procedura legislativa ordinaria o la procedura di approvazione) e l'accordo è stato ratificato da tutti gli Stati membri dell'UE. In altri settori, salvo per gli accordi relativi alla politica estera e di sicurezza comune, il Parlamento europeo deve essere consultato.

4

Sessione domande e risposte



Finanziato
dall'Unione europea
NextGenerationEU



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento della
Funzione Pubblica

FORMEZ
AL SERVIZIO DELLA PA

Realizzato nell'ambito del progetto
**«Rafforzare le competenze per la transizione ecologica e amministrativa
e per l'innovazione della PA»**

Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

M1C1 - Sub-investimento 2.3.1 – Titolo progetto di riferimento:

Investimenti in istruzione e formazione – Servizi e soluzioni tecnologiche
a supporto dello sviluppo del capitale umano delle Pubbliche Amministrazioni