

giuseppe tesauro

manuale di diritto dell'Unione europea

volume II

a cura di
patrizia de pasquale e fabio ferraro

g. tesauro manuale di diritto dell'Unione europea II

editoriale scientifica

euro 39,00



MANUALE DI DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA
VOLUME II

di
Giuseppe Tesaro

GIUSEPPE TESAURO

**MANUALE DI DIRITTO
DELL'UNIONE EUROPEA**

VOLUME II

a cura di
Patrizia De Pasquale e Fabio Ferraro

EDITORIALE SCIENTIFICA

Napoli

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© Copyright 2021 Editoriale Scientifica s.r.l.
Via S. Biagio dei Librai, 39
Palazzo Marigliano
80138 Napoli

Tutti i diritti (traduzione, adattamento) sono riservati per tutti i Paesi.
La riproduzione, anche parziale, e con qualsiasi mezzo
(compresi microfilms e fotostatiche) è vietata.

ISBN 979-12-5976-061-6

INDICE

<i>Premessa</i>	XIII
<i>Postilla</i>	XV
<i>Abbreviazioni</i>	XVII
<i>Opere di carattere generale</i>	XXIII

CAPITOLO I LA LIBERA CIRCOLAZIONE DELLE MERCI

1. Caratteri generali	1
2. La libera circolazione delle merci	5
3. L'unione doganale	8
4. L'abolizione dei dazi doganali e delle tasse di effetto equivalente	11
5. Il divieto di imposizioni fiscali discriminatorie	15
6. Restrizioni quantitative e misure di effetto equivalente	21
7. Le misure distintamente applicabili	25
8. Le misure indistintamente applicabili. Normative sui prezzi	27
9. <i>Segue:</i> normative sulla qualità e la presentazione del prodotto	28
10. <i>Segue:</i> normative sulle modalità di commercializzazione	31
11. Le restrizioni quantitative alle esportazioni	34
12. Le deroghe al divieto di misure di effetto equivalente	36
13. Le restrizioni agli scambi connesse alla tutela della proprietà industriale e commerciale	39
14. I monopoli commerciali	47

CAPITOLO II LA LIBERA CIRCOLAZIONE DEI LAVORATORI SUBORDINATI

1. Le «persone» che beneficiano della libertà di circolazione all'interno dell'Unione	53
2. La libera circolazione dei lavoratori	57

3. Il diritto di ingresso e di soggiorno	63
4. Il regime della libera circolazione dei lavoratori	65
5. Il sistema di sicurezza sociale garantito ai lavoratori migranti	73
6. Le limitazioni alla libertà di circolazione dei lavoratori	78

CAPITOLO III
LA LIBERTÀ DI STABILIMENTO
E LA LIBERA PRESTAZIONE DI SERVIZI

1. La libertà di stabilimento	85
2. L'ipotesi di stabilimento a titolo principale e quella di stabilimento a titolo secondario	89
3. Il regime del diritto di stabilimento: a) la regola del trattamento nazionale	94
4. <i>Segue:</i> b) oltre il trattamento nazionale	97
5. Le misure destinate a facilitare la libertà di stabilimento	102
5.1. <i>Segue:</i> la disciplina sullo stabilimento degli avvocati	110
6. <i>Segue:</i> la direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno	110
7. <i>Segue:</i> le direttive in materia societaria	119
8. La libertà di prestazione dei servizi	122
9. Nozione e caratteristiche della prestazione di servizi	124
10. Il regime della libera prestazione dei servizi: a) le misure discriminatorie	130
11. <i>Segue:</i> b) le misure indistintamente applicabili	134
12. <i>Segue:</i> c) le condizioni specifiche imposte al prestatore e giustificate dall'interesse generale	137
13. I servizi digitali	145

CAPITOLO IV
LA LIBERA CIRCOLAZIONE DEI CAPITALI
(di Lorenzo Pace)

1. La libera circolazione dei capitali e il mercato interno	157
2. La «piena liberalizzazione» dei movimenti di capitali e la disciplina attuale	159
3. <i>Segue:</i> le limitate deroghe alla libera circolazione dei capitali e il caso della c.d. «golden share»	161
4. Le principali misure di armonizzazione e il progetto della « <i>Capital Market Union</i> »	165

CAPITOLO V
LA POLITICA DI IMMIGRAZIONE E DI ASILO
(di Patrizia De Pasquale)

1.	Caratteri generali	169
2.	Quadro normativo delle politiche in tema di controlli alle frontiere, asilo e immigrazione	171
3.	Il controllo delle frontiere interne	174
4.	La sorveglianza delle frontiere esterne	176
5.	La politica comune di asilo	178
6.	Il regolamento Dublino III	183
7.	Il rimpatrio dei migranti irregolari	185
8.	Verso una riforma del sistema	187
9.	Gli immigrati regolari	191

CAPITOLO VI
LA DISCIPLINA DELLA CONCORRENZA
APPLICABILE ALLE IMPRESE

1.	Caratteri generali	199
2.	La nozione di impresa	202
3.	Oggetto e condizioni di applicabilità del divieto di cui all'art. 101 TFUE	208
4.	Le condizioni del divieto	213
5.	L'alterazione delle condizioni di concorrenza	217
6.	La regola <i>de minimis</i>	219
7.	Ipotesi tipizzate di intesa	220
8.	La nullità degli accordi vietati	224
9.	Le esenzioni individuali e per categoria	226
10.	L'abuso di posizione dominante	229
11.	La posizione dominante collettiva	233
12.	La nozione di sfruttamento abusivo	234
13.	Applicazione cumulativa degli artt. 101 e 102 TFUE	237
14.	La procedura di applicazione degli artt. 101 e 102 TFUE	238
15.	Il controllo sulle concentrazioni	246
16.	<i>L'European Competition Network</i>	254

CAPITOLO VII
LA DISCIPLINA DELLA CONCORRENZA
APPLICABILE AGLI STATI

1. Misure statali ed effetto anticoncorrenziale	259
2. Misure statali e imprese pubbliche o beneficiarie di diritti esclusivi	266
3. Il potere di controllo della Commissione <i>ex art. 106, par. 3, TFUE</i>	273
4. Gli aiuti pubblici alle imprese	278
5. La nozione di aiuto oggetto del divieto generale	281
6. Le deroghe al principio d'incompatibilità	293
7. La procedura di controllo di compatibilità degli aiuti	297
8. Gli aiuti di Stato e la gestione delle crisi	308

CAPITOLO VIII
LA COOPERAZIONE GIUDIZIARIA IN MATERIA CIVILE
(di Angela Correra)

1. Origine e sviluppo della cooperazione giudiziaria in materia civile	315
2. L'ambito di applicazione materiale dell'art. 81 TFUE	317
3. Il carattere della «transnazionalità» e il «buon funzionamento del mercato interno»	320
4. Gli obiettivi della cooperazione giudiziaria in materia civile e il principio del mutuo riconoscimento	322
5. La procedura decisionale e le misure adottabili	324
6. I principali atti giuridici adottati	326
7. Gli strumenti di semplificazione della cooperazione giudiziaria in materia civile: la Rete di giustizia europea e l' <i>E-justice</i>	330

CAPITOLO IX
LA COOPERAZIONE GIUDIZIARIA IN MATERIA PENALE
(di Antonietta Damato)

1. I caratteri generali della disciplina	337
2. Il reciproco riconoscimento delle decisioni giudiziarie e il ravvicinamento delle legislazioni nazionali: l'art. 82 TFUE	341
3. Le misure stabilite dall'art. 82, par. 1, TFUE. Il reciproco riconoscimento delle decisioni: il mandato d'arresto europeo	343
4. <i>Segue</i> : le ulteriori applicazioni del principio	348

5. Le altre misure previste dall'art. 82, par. 1, TFUE	351
6. Il ravvicinamento delle legislazioni penali processuali: l'art. 82, par. 2, TFUE	354
7. Il ravvicinamento delle legislazioni penali sostanziali: l'art. 83 TFUE. La prevenzione della criminalità	358
8. Gli organi: Eurojust; la Procura europea	362

CAPITOLO X
L'UNIONE ECONOMICA E MONETARIA
(di Lorenzo Pace)

1. Premessa: Unione economica e monetaria e la pandemia del COVID-19	371
2. I primi progetti di coordinamento economico e monetario	372
3. L'Unione economica e monetaria e l'euro: le distinte competenze di politica economica e di politica monetaria	373
4. La distinzione giuridica tra competenza di politica economica e di politica monetaria	374
5. La politica economica: il coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri (art. 121 TFUE)	375
6. <i>Segue</i> : il procedimento per disavanzi pubblici eccessivi (art. 126 TFUE)	376
7. <i>Segue</i> : le norme a garanzia della “no transfer Union”	378
8. <i>Segue</i> : la disciplina conseguente alla crisi dell'eurozona (2009-2013). Il <i>Fiscal Compact</i>	379
9. <i>Segue</i> : il Meccanismo europeo di stabilità (MES)	382
10. La politica monetaria: gli obiettivi e il quadro istituzionale	383
11. <i>Segue</i> : il ruolo delle Banche centrali degli Stati membri e l'Eurogruppo	385
12. <i>Segue</i> : il procedimento d'infrazione nei confronti delle banche centrali nazionali per violazione dei provvedimenti della BCE	386
13. <i>Segue</i> : la BCE e la sua <i>accountability</i>	387
14. Il sistema delle fonti dell'Unione monetaria	388
15. Il controllo giurisdizionale sugli atti della BCE	389

CAPITOLO XI
LA POLITICA ESTERA, DI SICUREZZA E DI DIFESA COMUNE
(di Simonetta Izzo)

1. Introduzione	393
2. La Politica estera e di sicurezza comune (PESC)	394

3. I soggetti della PESC	397
4. Strumenti e meccanismi decisionali della PESC	398
5. PESC e Stati membri	403
6. Origini e dinamiche evolutive della Politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC)	404
7. La PSDC dopo il Trattato di Lisbona	406
8. PSDC e Stati membri	408
9. Processi decisionali e soggetti in ambito PSDC	412
10. La clausola di difesa reciproca	414

CAPITOLO XII ALTRE POLITICHE SETTORIALI

1. Caratteri generali	419
-----------------------	-----

APPALTI E CONCESSIONI (di Andrea Circolo)

1. Considerazioni introduttive	421
2. La direttiva 2014/24/UE sugli appalti pubblici	423
3. La direttiva 2014/25/UE sulle procedure d'appalto nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali	432
4. La direttiva 2014/23/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione	433

AGRICOLTURA E PESCA (di Gaspare Fiengo)

1. Introduzione	441
2. Gli interventi strutturali della PAC	443
3. L'organizzazione comune dei mercati	444
4. I meccanismi di finanziamento della PAC	446
5. La politica comune della pesca	447

TRASPORTI (di Valeria Capuano)

1. La politica europea dei trasporti: lineamenti generali	451
2. Trasporto ferroviario	453

3. Trasporto su strada	455
4. Trasporto aereo	456
5. Trasporto marittimo	459

CULTURA (di Celeste Pesce)

1. Introduzione: le competenze culturali dell'Unione	462
2. Relazioni tra cultura e politiche europee	463
3. Gli ambiti di azione dell'Unione. Talune misure culturali europee	464
4. La cultura nelle relazioni esterne	466

SANITÀ (di Celeste Pesce)

1. Introduzione	469
2. Le competenze sanitarie dell'Unione	472
3. Gli ambiti di azione dell'Unione	475
4. Il sistema di protezione civile dell'Unione e la clausola di solidarietà	478
5. L'Agenzia europea dei medicinali (EMA)	481
6. Il Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie (ECDC)	485
7. Misure sanitarie dell'Unione di contrasto alla pandemia di Covid-19	486

INDUSTRIA (di Valeria Capuano)

1. La nascita della politica industriale europea	492
2. I limiti della politica industriale europea	493
3. Recenti interventi di politica industriale europea	494

COESIONE ECONOMICA, SOCIALE E TERRITORIALE (di Celeste Pesce)

1. Introduzione: le competenze dell'Unione	499
2. Trasversalità della politica di coesione economica, sociale e territoriale	500
3. Strumenti di realizzazione: i fondi strutturali	502
4. I principi che regolano l'intervento dei fondi strutturali e le modalità operative	506

AMBIENTE
(di Celeste Pesce)

1. Introduzione: le competenze dell'Unione	511
2. Obiettivi e programmi della politica ambientale europea	514
3. Principi in materia ambientale	516
4. Brevi cenni al diritto ambientale europeo	523

ENERGIA
(di Valeria Capuano)

1. La politica energetica: quadro normativo di riferimento	532
2. Il mercato unico dell'energia	534
3. Fonti energetiche e sicurezza degli approvvigionamenti	535
4. Fonti energetiche e sicurezza qualitativa	537

<i>Indice analitico</i>	539
-------------------------	-----

PREMESSA

L'obiettivo del lavoro di un gruppo di giovani e meno giovani di completare il Manuale con una seconda parte dedicata alle politiche dell'Unione ed a temi emergenti o comunque rilevanti è stato raggiunto. L'impresa non è stata facile, per varie ragioni. La prima è che, pur considerando il valore dei giovani e meno giovani che vi hanno collaborato, con entusiasmo e con lo stesso obiettivo, è stato molto complicato dare ai destinatari del Manuale almeno gli elementi essenziali di argomenti fino ad oggi non trattati o meritevoli di aggiornamento, soprattutto dei temi emergenti che hanno attirato l'attenzione non solo della dottrina, come la sanità e l'ambiente. Eppure, l'Unione, sia pure con qualche ritardo dovuto alla novità del fenomeno pandemia, ha fatto uno sforzo non da poco, anche con qualche disinvoltura, per supportare gli Stati membri e risolvere le loro difficoltà. Questo sforzo è dipeso anche dalla mancanza di una vera e propria competenza in materia di sanità, limitata ad un anemico coordinamento, nonché dal mantenimento in capo agli Stati membri della responsabilità in tema di Politica economica, con l'aggravante della separazione della moneta, attribuita in beata solitudine alla Banca centrale europea di Francoforte. E non si può mancare di sottolineare la generosa disponibilità nei confronti dell'Italia, con il sospetto che ciò sia dovuto al tentativo di emarginare il sovranismo, e ridurre le baruffe politico-elettorali al minimo civile.

L'impresa non è stata facile anche perché l'Unione europea non gode di simpatie unanimi e gli errori veramente tali o semplici ritardi alimentano il sovranismo dilagante, perfino in Italia, uno dei Paesi fondatori della Comunità, che con De Gasperi contribuì significativamente alla realizzazione, allora rivolta, lo leggiamo a lettere chiare nella Dichiarazione Schuman del 9 maggio 1950, al mantenimento della pace e alla riduzione delle cause di discordia tra Francia e Germania. Dopo gli anni oscuri del ventennio, dunque, la pace rappresenta un valore essenziale che, nel pensiero di Einaudi (e non solo), può porsi in contraddizione con la sovranità.

L'Unione, così definita in luogo di Comunità dall'art. 2 del Trattato di Lisbona, merita ancora per i valori che riesce ad esprimere, per la centralità dei diritti, fondamentali e non, dei singoli come di tutti i protagonisti del processo di integrazione, con un meccanismo di tutela giurisdizionale eccezionalmente efficace, per il quale il rispetto dei diritti e dei doveri è da tutti dovuto, nessuno escluso, attraverso la sinergia tra giudice nazionale e giudice

dell'Unione, vero gioiello del sistema complessivamente considerato. Anche questo è un valore che merita di essere conservato alle generazioni future.

Il volume della parte seconda dedicata, se si preferisce, al diritto materiale, è il frutto, dunque, del lavoro di un gruppo di studiosi uniti dall'obiettivo comune di aggiornare i temi tradizionali alla luce delle più recenti novità e far emergere temi un po' trascurati ma oggi all'attenzione dei Paesi membri e dei cittadini, assecondando lo stile chiaro e semplice del Manuale e dando conto almeno dell'essenziale dell'argomento. Su tali premesse, lo scambio di merci è stato aggiornato da Gaspare Fiengo; la libera circolazione delle persone e la concorrenza rivisti da Patrizia De Pasquale; la libertà di stabilimento, la libera prestazione dei servizi e gli aiuti di Stato da Fabio Ferraro, la libera circolazione dei capitali da Lorenzo Federico Pace. Per quanto riguarda i capitoli nuovi segnalo che l'immigrazione è stata curata da Patrizia De Pasquale; la politica economica e monetaria da Lorenzo Pace; l'importante capitolo sugli appalti dal giovanissimo Andrea Circolo; la cooperazione giudiziaria in materia civile da Angela Correrà e la cooperazione giudiziaria in materia penale da Antonella Damato; la politica estera e di sicurezza da Simonetta Izzo; l'agricoltura e la pesca da Gaspare Fiengo, l'energia, l'industria e i trasporti da Valeria Capuano; la sanità, l'ambiente, la coesione e la cultura da Celeste Pesce. Di certo non si poteva fare una enciclopedia, ma almeno abbiamo avuto l'ambizione di fare chiarezza sui punti essenziali e/o più emergenti delle materie. Nell'insieme ci auguriamo che anche per questo il Manuale resti uno dei principali punti di riferimento e di consultazione per gli studiosi e gli operatori del diritto. Lo studio e la ricerca non hanno confini, così come le differenti opinioni costituiscono un arricchimento per l'elaborazione teorica, ma sarebbe opportuna una maggiore sensibilità ed un maggior rigore nell'affrontare le tematiche di diritto dell'Unione europea, in quanto vi è il rischio di generare confusione sui principi e sugli istituti di tale ordinamento. Anche per questo mi auguro che il Manuale possa avere successo tra i più e meno giovani.

Non lo ritengo un dovere, ma sento il bisogno di ringraziare calorosamente tutti coloro, studiosi e non, che hanno lavorato per realizzare questo secondo volume ed ai quali formulo i più sentiti auguri di un proficuo lavoro.

Un grazie in più va ad Andrea Circolo e ad Angela Correrà che hanno preparato la bibliografia e corretto le bozze.

Non dimentico lo staff della gloriosa casa editrice, che ci ha incoraggiato con sincero entusiasmo: Mario e Alfredo De Dominicis e la preziosa e dolcissima sig.ra Elisabetta.

Napoli, giugno 2021

Giuseppe Tesaurò

POSTILLA

Il 6 luglio è venuto improvvisamente a mancare il prof. Giuseppe Tesauro, “padre fondatore” del nostro settore scientifico disciplinare IUS/14-Diritto dell’Unione europea. Grande è il rammarico che non abbia potuto vedere concluso il secondo volume del Manuale; Sua è, comunque, l’impostazione e la scelta degli studiosi chiamati a collaborare.

Questo volume è, infatti, il frutto di interi pomeriggi trascorsi nello studio del Professore, circondati dalla Sua ricchissima biblioteca, durante i quali il confronto su aspetti di diritto si alternava ai Suoi racconti di esperienze vissute alla Corte di giustizia, all’Autorità garante della concorrenza e del mercato o alla Corte costituzionale. Un confronto sempre vivace e improntato ad uno scambio di opinioni “alla pari”: da uomo veramente “grande”, il Professore aveva la capacità di non far mai pesare la Sua statura e di condividere con generosità il Suo enorme patrimonio di conoscenza. Anzi, chiedeva sempre il nostro parere ed era pronto a cambiare opinione, se riuscivamo a convincerlo della bontà della nostra tesi.

In quelle lunghe ore ci ha costantemente ricordato che un Manuale è destinato innanzitutto ai giovani, ma altresì ai tecnici e che bisogna insegnare loro a non “trascurare l’approfondimento di una parte oggi fondamentale del sapere giuridico, pena la rappresentazione di svarioni come verità e l’aumento della diffidenza nei confronti dell’Europa, che trova alimento solo nella scarsa memoria e nella altrettanto scarsa conoscenza del processo d’integrazione”.

La grande competenza del Professore non è mai stata fine a sé stessa, ma al servizio degli altri, con la semplicità che lo ha contraddistinto e guardando sempre con fiducia all’Unione europea, anche nei momenti di maggiore difficoltà.

Sin da quando, nel 2018, ci ha designato “curatori” dell’originario Manuale ci siamo sentiti investiti di una grande responsabilità, ma nella preparazione delle due edizioni del primo volume abbiamo potuto contare sui Suoi consigli. Ora, invece, la strada sembra in salita e il compito difficile. Si tratta di un’eredità molto preziosa e soltanto ripensando alle “chiacchierate” di quei pomeriggi, alle importanti lezioni impartite con la levità della Sua proverbiale ironia che possiamo affrontare il lavoro che ci attende con l’animo leggero e l’impegno necessario.

Nel consegnare alla stampa il volume, ci auguriamo che Egli stia sorridendo, felice che il lavoro sia giunto a termine e che i Suoi insegnamenti possano continuare a formare tanti giovani.

Napoli, luglio 2021

Patrizia De Pasquale
Fabio Ferraro