

giuseppe tesauro

manuale di diritto dell'Unione europea

volume I
terza edizione

a cura di
patrizia de pasquale e fabio ferraro

editoriale scientifica

g. tesauro manuale di diritto dell'Unione europea |

euro 36,00



MANUALE DI DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

di
Giuseppe Tesauro

manuali per l'università

GIUSEPPE TESAURO

**MANUALE DI DIRITTO
DELL'UNIONE EUROPEA**

III EDIZIONE

a cura di
Patrizia De Pasquale e Fabio Ferraro

EDITORIALE SCIENTIFICA

Napoli

I edizione 2018
II edizione 2020
III edizione 2021

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 979-12-5976-137-8

INDICE

<i>Premessa alla terza edizione</i>	XI
<i>Premessa alla seconda edizione</i>	XIV
<i>Premessa alla prima edizione</i>	XVI
<i>Abbreviazioni</i>	XIX
<i>Opere di carattere generale</i>	XXV

INTRODUZIONE

1. Considerazioni generali	1
2. L'Europa comunitaria. Cenni sulla sua evoluzione	3
3. Il Trattato di Maastricht e l'Unione europea	8
4. I Trattati di Amsterdam e di Nizza. La Carta dei diritti fondamentali	10
5. Il Trattato di Lisbona	12
6. Il momento attuale e le prospettive future	13

CAPITOLO I

L'APPARTENENZA DEGLI STATI ALL'UNIONE

1. I valori fondanti dell'Unione	23
2. Gli obiettivi dell'Unione	26
3. Il rispetto dei valori dell'Unione e le sanzioni per la loro violazione	28
4. <i>Segue</i> : la violazione dello Stato di diritto	30
5. L'adesione di nuovi Stati	35
6. Il recesso	37
7. Le cooperazioni rafforzate	42

CAPITOLO II
LA RIPARTIZIONE DI COMPETENZE
TRA UNIONE E STATI MEMBRI

1. Il principio delle competenze di attribuzione	55
2. Le tecniche interpretative utilizzate dalla Corte di giustizia	57
3. La clausola di flessibilità	59
4. Le categorie di competenze. In particolare, le competenze esclusive	61
5. Le competenze concorrenti e il principio di sussidiarietà	64
6. <i>Segue</i> : il principio di proporzionalità	70
7. Le competenze complementari	72
8. Le competenze in materia di PESC e PSDC	74
9. Il principio di leale cooperazione	76
10. Ambito di applicazione del diritto dell'Unione e situazioni puramente interne	78
11. Le competenze proprie degli Stati membri	82

CAPITOLO III
LA STRUTTURA ISTITUZIONALE

1. Le istituzioni dell'Unione	91
2. Il Parlamento europeo	94
3. Il Consiglio europeo	101
4. Il Consiglio	104
5. La Commissione europea	110
6. <i>Segue</i> : l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza	115
7. La Corte di giustizia (e il Tribunale) dell'Unione	117
8. La Corte dei conti	124
9. Altri organi	126
10. L'Unione economica e monetaria	131
11. <i>Segue</i> : la Banca centrale europea e gli altri organi dell'UEM	134

CAPITOLO IV LE FONTI

PARTE PRIMA

NORME DI PRIMO LIVELLO E INTERMEDIE

1. Caratteri generali	143
2. Le fonti di primo livello: i Trattati	144
3. <i>Segue</i> : la revisione dei Trattati	149
4. I diritti fondamentali	151
5. <i>Segue</i> : la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea	158
6. L'adesione dell'Unione alla CEDU	164
7. I principi generali del diritto internazionale	167
8. I principi di diritto dell'Unione	170
9. <i>Segue</i> : il principio di eguaglianza	174
10. Gli accordi internazionali dell'Unione	177
11. Gli accordi conclusi dagli Stati membri	178

PARTE SECONDA

NORME DI SECONDO LIVELLO

12. Il diritto derivato dell'Unione	190
13. Gli atti vincolanti: regolamenti, decisioni e direttive	193
14. Gli atti non vincolanti: raccomandazioni e pareri	199
15. Elementi comuni agli atti dell'Unione	201
16. Atti atipici	206
17. Rapporti tra le fonti	208
18. Atti PESC e PSDC	211

CAPITOLO V

LA FORMAZIONE DELLE NORME

1. Caratteri generali	219
2. Il potere di iniziativa	221
3. La procedura legislativa ordinaria	224
4. Le procedure legislative speciali	226
5. Le altre procedure	227
6. La procedura di approvazione del bilancio	229
7. La procedura per la conclusione di accordi internazionali	232
8. Le procedure per l'adozione degli atti PESC e PSDC	239

CAPITOLO VI
I RAPPORTI TRA IL DIRITTO DELL'UNIONE
E I DIRITTI NAZIONALI

PARTE PRIMA

DIRITTO DELL'UNIONE E DIRITTO INTERNO

1. Il primato del diritto dell'Unione sul diritto interno	245
2. L'effetto diretto delle norme dell'Unione	249
3. L'obbligo d'interpretazione conforme al diritto dell'Unione	263
4. Obbligo risarcitorio dello Stato inadempiente nei confronti del singolo	268
5. L'autonomia procedurale degli Stati membri: i principi di effettività e di equivalenza	277

PARTE SECONDA

I RAPPORTI TRA IL DIRITTO DELL'UNIONE E L'ORDINAMENTO ITALIANO

6. L'evoluzione della giurisprudenza costituzionale fino alla sentenza <i>Granital</i>	283
7. La giurisprudenza costituzionale <i>post-Granital</i>	289
8. <i>Segue</i> : le novità introdotte dal Trattato di Lisbona e la giurisprudenza costituzionale più recente	293
9. La teoria dei controlimiti	301
10. <i>Segue</i> : la teoria dell' <i>ultra vires</i>	307
11. Primato del diritto dell'Unione e giudicato	310

PARTE TERZA

LA PARTECIPAZIONE DELL'ITALIA ALL'UNIONE

12. La legge 234/2012: a) la fase ascendente	317
13. <i>Segue</i> : b) la fase discendente	320
14. Regioni e diritto dell'Unione	323

CAPITOLO VII

LA CITTADINANZA DELL'UNIONE

1. Lo <i>status</i> di cittadino dell'Unione	331
2. L'acquisto e la perdita della cittadinanza dell'Unione	332
3. La libertà di circolazione del cittadino dell'Unione	334
4. Gli altri diritti del cittadino dell'Unione contenuti nell'art. 20, par. 2, TFUE	338
5. <i>Segue</i> : ulteriori diritti	340
6. Il cittadino europeo e i cittadini di Stati terzi	343

CAPITOLO VIII
IL SISTEMA DI TUTELA GIURISDIZIONALE

Considerazioni di carattere introduttivo	357
--	-----

PARTE PRIMA

IL CONTROLLO DIRETTO DI LEGITTIMITÀ DELLA CORTE DI GIUSTIZIA

1. L'azione di annullamento	362
2. L'azione in carenza	381
3. L'eccezione d'invalidità	385
4. L'azione di responsabilità extracontrattuale	388
5. Il contenzioso in materia di personale	395
6. L'impugnazione della sentenza del Tribunale	399
7. <i>Segue</i> : la revocazione, il riesame, il rinvio e altri rimedi straordinari	405
8. La procedura	408
9. La funzione consultiva	412
10. La funzione arbitrale	415

PARTE SECONDA

LA PROCEDURA D'INFRAZIONE

11. I ricorsi promossi dalla Commissione	420
12. La procedura giudiziaria	424
13. Effetti della sentenza di inadempimento e sanzione pecuniaria	430
14. I ricorsi promossi dagli Stati membri e le procedure speciali	435

PARTE TERZA

IL RINVIO PREGIUDIZIALE

15. Funzione e oggetto	440
16. Condizioni soggettive	449
17. Condizioni oggettive	457
18. Facoltà ed obbligo del rinvio	462
19. <i>Segue</i> : le conseguenze derivanti dalla violazione dell'obbligo di rinvio	467
20. Giudizio cautelare nazionale e rinvio	470
21. Gli effetti della sentenza pregiudiziale	472
22. La procedura	478
<i>Indice analitico</i>	487

PREMESSA ALLA TERZA EDIZIONE

Come le altre edizioni anche questa avrebbe dovuto contenere la “pre-messa” del prof. Giuseppe Tesauro, che generalmente si traduceva in un’analisi attenta e critica del momento storico che l’Unione stava vivendo. Tale premessa era sorretta sempre dalla convinzione che i valori sui quali si fonda il processo di integrazione europea sono ancora quelli delle origini, “*magari consolidati ma non certo indeboliti e da tenere ben stretti e ben ‘conservati’ per le generazioni future*” (G. Tesauro, *Intervista* rilasciata alla Rivista *Lo Stato*).

Purtroppo, il 6 luglio il Professore è improvvisamente venuto a mancare ed ora questa responsabilità, insieme a quella di aggiornamento del volume, è soltanto nostra.

In verità non è stato difficile procedere alla revisione del Manuale (vol. I), perché degli eventi più recenti avevamo a lungo discusso con il Professore che, peraltro, aveva partecipato attivamente al dibattito scientifico sulle novità più significative, soprattutto giurisprudenziali; più complicato è stato invece scrivere queste brevi pagine.

Pur conoscendo bene i Suoi pensieri e le Sue convinzioni sul processo di integrazione europea che, come amava ripetere, ha come primo e vero obiettivo la pace, in quanto il mercato fu solo lo strumento per non suscitare malumori eccessivi sulla riduzione della sovranità degli Stati membri, dover sostituirsi a Lui sigilla (e ci impone di accettare) la Sua scomparsa. E non è facile. Il Professore ha lasciato un vuoto incolmabile ben oltre il settore disciplinare a cui apparteniamo, settore di cui è stato tra i padri fondatori e che ha contribuito a rendere autonomo dal diritto internazionale, di cui è stato pure un illustre studioso, come dimostrato, tra l’altro, dal prezioso contributo da Lui fornito nell’esercizio della funzione di giudice costituzionale (v. ad es. le famose sentenze n. 349 del 2007, sull’obbligo del legislatore di conformarsi alla CEDU, e n. 238 del 2014 sull’illegittima immunità degli Stati per i crimini di guerra). Più in generale, la sua passione per il diritto comunitario, come Lui preferiva continuare a chiamarlo, si è sempre coniugata con la sua straordinaria cultura e con l’esigenza di confrontarsi con le altre branche del diritto.

Neppure è facile sapere di non poter più contare sui Suoi preziosi consigli in caso di dubbio, sebbene custodiamo gelosamente tutti quelli che con

la Sua ben nota ironia ci ha elargito in questi anni, e siamo sicuri che grazie ad essi riusciremo a superare ogni ostacolo.

Siamo onorati per la fiducia che ha riposto in noi, consegnandoci il patrimonio della Sua opera più importante e siamo convinti che continuare a diffondere i Suoi insegnamenti sia il modo migliore per ringraziarlo.

L'impianto del Manuale – diviso in due volumi – è stato deciso con Lui per poter contribuire, con l'approfondimento necessario per la preparazione degli studenti e per gli operatori del diritto, alla conoscenza del sistema giuridico dell'Unione europea e al suo funzionamento. Gli aggiornamenti sono dettati dalle numerose novità che quasi quotidianamente interessano il processo di integrazione europea.

In particolare, quelli che hanno portato a questa terza edizione riguardano:

- le conseguenze della *Brexit* sulla composizione delle istituzioni e sull'intero ordinamento dell'Unione;

- le azioni messe in campo dalle istituzioni per superare la crisi economica e sociale che è seguita alla pandemia di Covid-19;

- le ulteriori soluzioni proposte per far fronte alla violazione dello Stato di diritto in alcuni Paesi membri (Polonia e Ungheria soprattutto), in considerazione dell'inefficacia degli strumenti offerti dai Trattati;

- l'acceso dibattito che si è instaurato tra i giudici nazionali e la Corte di giustizia a seguito di talune sentenze delle Corti costituzionali degli Stati membri che hanno richiamato la teoria dell'*ultra vires* per giustificare la non applicazione nell'ordinamento interno del diritto dell'Unione per mancato rispetto del riparto di competenze tra Unione e Stati membri.

Come sempre particolare attenzione è dedicata alla tutela giurisdizionale dei diritti, soprattutto sul piano giurisdizionale, che rappresenta il *fil rouge* di tutta l'attività del prof. Tesauro. Infatti, fermamente convinto che un diritto non è tale se non trova adeguata ed effettiva tutela, Egli si è mosso in questa prospettiva dapprima come studioso poi come uomo delle istituzioni. In questa prospettiva, rilievo è dato al rinvio pregiudiziale, in quanto *“la sinergia tra giudice nazionale e giudice dell'Unione è un contributo ad offrire la più estesa tutela possibile ai singoli. Non solo l'Amministrazione va tutelata, ma anche gli amministrati”* (G. Tesauro, *ibidem*). Da queste parole emergono altri due concetti cari al Professore, costantemente ripetuti nel Manuale e nella sua attività, ossia il ruolo fondamentale esercitato dai giudici nazionali nella tutela dei diritti dei singoli e l'importanza della loro collaborazione con la Corte di giustizia.

★★★

Anche per questa edizione Patrizia De Pasquale ha curato la redazione e/o l'aggiornamento dell'introduzione e dei capitoli II, IV, V, VI, parte terza

e VIII, parte prima; Fabio Ferraro si è occupato dei capitoli I, III, VI, parte prima e seconda, VII e VIII, parte seconda e terza.

Per l'aggiornamento della giurisprudenza e la revisione delle bozze ringraziamo di cuore Andrea Circolo, per la bibliografia anche Angela Correrà.

Un grazie in più va alla famiglia del Professore: la signora Paola ed i figli, Marina, Luciana e Alfonso, che, con la stessa fiducia del Professore, hanno voluto che continuassimo quest'opera.

Napoli, settembre 2021

Patrizia De Pasquale
Fabio Ferraro