

giuseppe tesauro

manuale di diritto dell'Unione europea

volume I
quarta edizione

a cura di
patrizia de pasquale e fabio ferraro

editoriale scientifica

g. tesauro manuale di diritto dell'Unione europea |

ISBN 979-12-5976-765-3



9 791259 767653



euro 36,00

MANUALE DI DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA
VOLUME PRIMO

di
Giuseppe Tesaro

manuali per l'università

GIUSEPPE TESAURO

**MANUALE DI DIRITTO
DELL'UNIONE EUROPEA**

VOLUME I
IV EDIZIONE

a cura di
Patrizia De Pasquale e Fabio Ferraro

EDITORIALE SCIENTIFICA
Napoli

I edizione 2018
II edizione 2020
III edizione 2021
IV edizione 2023

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© Copyright 2023 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 979-12-5976-765-3

INDICE

<i>Premessa alla quarta edizione</i>	XI
<i>Premessa alla terza edizione</i>	XV
<i>Premessa alla seconda edizione</i>	XIX
<i>Premessa alla prima edizione</i>	XXI
<i>Abbreviazioni</i>	XXV
<i>Opere di carattere generale</i>	XXXI

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	29
4. <i>Segue</i> : la violazione dello Stato di diritto	31
5. L'adesione di nuovi Stati	35
6. Il recesso	38
7. Le cooperazioni rafforzate	44

CAPITOLO II
LA RIPARTIZIONE DI COMPETENZE
TRA UNIONE E STATI MEMBRI

1. Il principio delle competenze di attribuzione	57
2. Le tecniche interpretative utilizzate dalla Corte di giustizia	59
3. La clausola di flessibilità	61
4. Le categorie di competenze. In particolare, le competenze esclusive	63
5. Le competenze concorrenti e il principio di sussidiarietà	66
6. <i>Segue</i> : il principio di proporzionalità	73
7. Le competenze complementari	75
8. Le competenze in materia di PESC e PSDC	77
9. Il principio di leale cooperazione	79
10. Ambito di applicazione del diritto dell'Unione e situazioni puramente interne	82
11. Le competenze proprie degli Stati membri	86

CAPITOLO III
LA STRUTTURA ISTITUZIONALE

1. Le istituzioni dell'Unione	95
2. Il Parlamento europeo	98
3. Il Consiglio europeo	105
4. Il Consiglio	108
5. La Commissione europea	114
6. <i>Segue</i> : l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza	120
7. La Corte di giustizia (e il Tribunale) dell'Unione	122
8. La Corte dei conti	130
9. Altri organi	131
10. L'Unione economica e monetaria	136
11. <i>Segue</i> : la Banca centrale europea e gli altri organi dell'UEM	140

CAPITOLO IV
LE FONTI

PARTE PRIMA

NORME DI PRIMO LIVELLO E INTERMEDIE

1.	Caratteri generali	149
2.	Le fonti di primo livello: i Trattati	150
3.	<i>Segue</i> : la revisione dei Trattati	155
4.	I diritti fondamentali	157
5.	<i>Segue</i> : la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea	164
6.	L'adesione dell'Unione alla CEDU	172
7.	I principi generali del diritto internazionale	175
8.	I principi di diritto dell'Unione	178
9.	<i>Segue</i> : il principio di eguaglianza	183
10.	Gli accordi internazionali dell'Unione	187
11.	Gli accordi conclusi dagli Stati membri	189

PARTE SECONDA

NORME DI SECONDO LIVELLO

12.	Il diritto derivato dell'Unione	201
13.	Gli atti vincolanti: regolamenti, decisioni e direttive	204
14.	Gli atti non vincolanti: raccomandazioni e pareri	211
15.	Elementi comuni agli atti dell'Unione	213
16.	Atti atipici	218
17.	Atti PESC e PSDC	220

CAPITOLO V

LA FORMAZIONE DELLE NORME

1.	Caratteri generali	229
2.	Il potere di iniziativa	231
3.	La procedura legislativa ordinaria	234
4.	Le procedure legislative speciali	236
5.	Le altre procedure	238
6.	La procedura di approvazione del bilancio	239
7.	La procedura per la conclusione di accordi internazionali	242
8.	Le procedure per l'adozione degli atti PESC e PSDC	250

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	257
2. L'effetto diretto delle norme dell'Unione	262
3. L'obbligo d'interpretazione conforme al diritto dell'Unione	277
4. Obbligo risarcitorio dello Stato inadempiente nei confronti del singolo	282
5. L'autonomia procedurale degli Stati membri: i principi di effettività e di equivalenza	291

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>	299
7. La giurisprudenza costituzionale <i>post-Granital</i>	305
8. <i>Segue</i> : le novità introdotte dal Trattato di Lisbona e la giurisprudenza costituzionale più recente	309
9. La teoria dei controlimiti	316
10. <i>Segue</i> : la teoria dell' <i>ultra vires</i>	323
11. Primato del diritto dell'Unione e giudicato	326

PARTE TERZA

LA PARTECIPAZIONE DELL'ITALIA ALL'UNIONE

12. La legge 234/2012: a) la fase ascendente	334
13. <i>Segue</i> : b) la fase discendente	337
14. Regioni e diritto dell'Unione	340

CAPITOLO VII

LA CITTADINANZA DELL'UNIONE

1. Lo <i>status</i> di cittadino dell'Unione	349
2. L'acquisto e la perdita della cittadinanza dell'Unione	350
3. La libertà di circolazione del cittadino dell'Unione	352
4. Gli altri diritti del cittadino dell'Unione contenuti nell'art. 20, par. 2, TFUE	358
5. <i>Segue</i> : ulteriori diritti	360

CAPITOLO VIII
IL SISTEMA DI TUTELA GIURISDIZIONALE

Considerazioni di carattere introduttivo	369
--	-----

PARTE PRIMA

IL CONTROLLO DIRETTO DI LEGITTIMITÀ DELLA CORTE DI GIUSTIZIA

1. L'azione di annullamento	374
2. L'azione in carenza	393
3. L'eccezione d'invalidità	397
4. L'azione di responsabilità extracontrattuale	401
5. Il contenzioso in materia di personale	408
6. L'impugnazione della sentenza del Tribunale	412
7. <i>Segue</i> : la revocazione, il riesame, il rinvio e altri rimedi straordinari	419
8. La procedura	421
9. La funzione consultiva	426
10. La funzione arbitrale	429

PARTE SECONDA

LA PROCEDURA D'INFRAZIONE

11. I ricorsi promossi dalla Commissione	434
12. La procedura giudiziaria	438
13. Effetti della sentenza di inadempimento e sanzione pecuniaria	444
14. I ricorsi promossi dagli Stati membri e le procedure speciali	449

PARTE TERZA

IL RINVIO PREGIUDIZIALE

15. Funzione e oggetto	455
16. Condizioni soggettive	464
17. Condizioni oggettive	473
18. Facoltà ed obbligo del rinvio	479
19. <i>Segue</i> : le conseguenze derivanti dalla violazione dell'obbligo di rinvio	485
20. Giudizio cautelare nazionale e rinvio	489
21. Gli effetti della sentenza pregiudiziale	491
22. La procedura	497

<i>Indice analitico</i>	507
-------------------------	-----

PREMESSA ALLA QUARTA EDIZIONE

Questa nuova edizione nasce dall'esigenza di dar conto degli avvenimenti che negli ultimi due anni hanno interessato l'Unione europea e, in un'ottica di reciproco scambio, gli Stati membri che, direttamente o indirettamente, hanno determinato modifiche al processo di integrazione.

Si fa riferimento, soprattutto, all'aggressione dell'Ucraina da parte della Russia (24 febbraio 2022) che ha indotto le istituzioni, ma altresì la dottrina, ad interrogarsi sulla capacità della politica di difesa, come prefigurata dai Trattati, di reagire al conflitto e di proporre misure dirette a rafforzarla. In questa prospettiva, si colloca la Bussola strategica che, quantunque non segni il passaggio definitivo (ma neppure intermedio) ad una vera e propria politica di difesa comune, rappresenta di certo un tassello importante verso l'autonomia strategica in questo settore. Nel nuovo quadro geopolitico mondiale appare necessario, infatti, trovare un giusto equilibrio tra la tutela degli interessi generali dell'Unione, da un lato, e la cooperazione e il dialogo dell'Unione con gli altri attori e partner internazionali, dall'altro lato. Per tale motivo, subito dopo lo scoppio del conflitto, l'Unione ha preso una posizione netta a favore dell'Ucraina, adottando misure dirette a sostenere la resistenza ucraina e ben undici pacchetti di sanzioni volti ad indebolire la capacità della Russia di finanziare la guerra alle porte dell'Europa, nonché ad imporre costi economici e politici nei confronti dell'élite politica russa responsabile dell'invasione. Al contempo, l'Unione ha dovuto affrontare la delicata questione della domanda di adesione dell'Ucraina, presentata quattro giorni dopo lo scoppio della guerra e seguita dalla richiesta del presidente Zelensky di attivare una procedura speciale, in deroga a quella sancita dall'art. 49 TUE, al fine di consentirne l'espletamento in tempi brevissimi. Allontanata velocemente l'ipotesi di adesione-lampo, all'Ucraina è stato concesso lo *status* di Paese candidato: essa, quindi, potrà entrare a far parte della famiglia europea, una volta che le ostilità saranno terminate, nel rispetto della procedura tradizionale e dei noti criteri di Copenaghen.

È stato poi necessario mantenere viva l'attenzione sugli ulteriori sviluppi che hanno riguardato la tutela dello Stato di diritto, uno dei valori fondanti dell'Unione europea che continua ad essere messo in discussione da alcuni Stati membri e che invece dovrebbe essere tenuto ben stretto e fortemente "conservato" per le generazioni future.

Si è altresì richiamata la proposta di regolamento recante modifica del Protocollo n. 3 sullo Statuto della Corte di giustizia, con la quale si intendono, tra l'altro, trasferire alcune competenze pregiudiziali dalla Corte di giustizia al Tribunale, dando così attuazione a quanto previsto, sino ad ora solo sulla carta, dal Trattato di Nizza del 2001. Precisamente, quando (e se) sarà approvata la proposta, al Tribunale sarà devoluta la competenza a pronunciarsi su alcune materie specifiche (il sistema comune di imposta sul valore aggiunto, i diritti di accisa, il codice doganale e la classificazione tariffaria delle merci nella nomenclatura combinata, compensazione pecuniaria e l'assistenza dei passeggeri, nonché il sistema di scambio di quote di emissione di gas a effetto serra); inoltre, saranno ampliate la sfera di applicazione della procedura di ammissione preventiva delle impugnazioni (art. 58 *bis* dello Statuto) e la procedura di ammissione preventiva alle impugnazioni presentate contro le decisioni del Tribunale pronunciate in base a clausole compromissorie. Al di là dell'*iter* di riforma piuttosto travagliato, condivisibili sono le perplessità di chi teme che l'approvazione della modifica possa alterare il funzionamento del meccanismo pregiudiziale, che "ha rappresentato uno dei cardini del sistema di controllo giurisdizionale realizzato nell'Unione europea, come in nessun'altra struttura di cooperazione internazionale tra Stati" (G. Tesauro, *Intervista* rilasciata alla Rivista *Lo Stato*).

Infine, si è proceduto ad aggiornare la copiosa giurisprudenza che, soprattutto negli ultimi anni, si è concentrata su temi cari all'illustre Maestro: da un lato, sulla portata dell'obbligo del giudice di ultima istanza di sollevare un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, ai sensi dell'art. 267, comma 3, TFUE, e sulle conseguenze della sua violazione; dall'altro, sulle possibili soluzioni per rimediare sul piano nazionale a una sentenza definitiva dei giudici interni contrastante con una pronuncia della Corte di giustizia e, più in generale, con il diritto dell'Unione.

Il lavoro di integrazione e di aggiornamento non ha riguardato in alcun modo l'impianto originale che continua ad essere quello voluto dal Prof. Tesauro, i cui insegnamenti ci hanno guidato anche questa volta e dei quali continueremo per sempre ad esserGli grati. E così pure l'obiettivo del Manuale che, come ebbe a dire, "si propone di approfondire 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".

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 Benedetta Minucci. Un grazie in più ai figli del professore (Marina, Luciana e Alfonso) che continuano a riporre in noi la fiducia necessaria per portare avanti un'eredità impegnativa, quale quella dello storico manuale "Tesauro".