

giuseppe tesauro

manuale di diritto dell'Unione europea

volume I
quinta edizione

a cura di
patrizia de pasquale e fabio ferraro

editoriale scientifica



MANUALE DI DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA
VOLUME PRIMO

di
Giuseppe Tesauro

manuali per l'università

GIUSEPPE TESAURO

MANUALE DI DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

VOLUME I

a cura di
Patrizia De Pasquale e Fabio Ferraro

QUINTA EDIZIONE

EDITORIALE SCIENTIFICA

Napoli

I edizione 2018
II edizione 2020
III edizione 2021
IV edizione 2023
V edizione 2026

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© Copyright 2026 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 979-12-235-0774-2

INDICE

<i>Premessa alla quinta edizione</i>	XI
<i>Premessa alla quarta edizione</i>	XIV
<i>Premessa alla terza edizione</i>	XVI
<i>Premessa alla seconda edizione</i>	XVIII
<i>Premessa alla prima edizione</i>	XX
<i>Abbreviazioni</i>	XXII
<i>Opere di carattere generale</i>	XXVI
<i>Riviste, blog ed enciclopedie di riferimento</i>	XXIX

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. Gli sviluppi successivi al Trattato di Lisbona e le prospettive future	16

CAPITOLO I

L'APPARTENENZA DEGLI STATI ALL'UNIONE

1. I valori fondanti dell'Unione	19
2. Gli obiettivi dell'Unione	23
3. Il rispetto dei valori dell'Unione e le sanzioni per la loro violazione	26
4. <i>Segue</i> : la violazione dello Stato di diritto	28
5. L'adesione di nuovi Stati	33
6. Il recesso	36
7. Le cooperazioni rafforzate	41

CAPITOLO II
LA RIPARTIZIONE DI COMPETENZE
TRA UNIONE E STATI MEMBRI

1. Il principio delle competenze di attribuzione	49
2. Le tecniche interpretative utilizzate dalla Corte di giustizia	51
3. La clausola di flessibilità	53
4. Le categorie di competenze. In particolare, le competenze esclusive	56
5. Le competenze concorrenti e il principio di sussidiarietà	58
6. <i>Segue</i> : il principio di proporzionalità	65
7. Le competenze complementari	67
8. Le competenze in materia di PESC e PSDC	69
9. Il principio di leale cooperazione	73
10. Ambito di applicazione del diritto dell'Unione e situazioni puramente interne	76
11. Le competenze proprie degli Stati membri	80

CAPITOLO III
LA STRUTTURA ISTITUZIONALE

1. Le istituzioni dell'Unione	87
2. Il Parlamento europeo	90
3. Il Consiglio europeo	97
4. Il Consiglio	101
5. La Commissione europea	106
6. <i>Segue</i> : l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza	112
7. La Corte di giustizia (e il Tribunale) dell'Unione Europea	114
8. La Corte dei conti	122
9. Altri organi	123
10. L'Unione economica e monetaria	129
11. <i>Segue</i> : la Banca centrale europea e gli altri organi dell'UEM	133

CAPITOLO IV LE FONTI

PARTE PRIMA

NORME DI PRIMO LIVELLO E INTERMEDIE

1.	Caratteri generali	139
2.	Le fonti di primo livello: i Trattati	140
3.	<i>Segue</i> : la revisione dei Trattati	145
4.	I diritti fondamentali	147
5.	<i>Segue</i> : la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea	154
6.	L'adesione dell'Unione alla CEDU	162
7.	I principi generali del diritto internazionale	164
8.	I principi di diritto dell'Unione	167
9.	<i>Segue</i> : il principio di eguaglianza	172
10.	Gli accordi internazionali dell'Unione	176
11.	Gli accordi conclusi dagli Stati membri	178

PARTE SECONDA

NORME DI SECONDO LIVELLO

12.	Il diritto derivato dell'Unione	182
13.	Gli atti vincolanti: regolamenti, decisioni e direttive	185
14.	Gli atti dell'Unione e le nuove tecniche legislative	192
15.	Gli atti non vincolanti: raccomandazioni e pareri	194
16.	Elementi comuni agli atti dell'Unione	196
17.	Atti atipici	202
18.	Atti PESC e PSDC	204

CAPITOLO V

LA FORMAZIONE DELLE NORME

1.	Caratteri generali	211
2.	Il potere di iniziativa	213
3.	La procedura legislativa ordinaria	216
4.	Le procedure legislative speciali	218
5.	Le altre procedure	220
6.	La procedura di approvazione del bilancio	221
7.	La procedura per la conclusione di accordi internazionali	225
8.	Le procedure per l'adozione degli atti PESC e PSDC	233

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	237
2. L'effetto diretto delle norme dell'Unione	243
3. L'obbligo d'interpretazione conforme al diritto dell'Unione	258
4. Obbligo risarcitorio dello Stato inadempiente nei confronti del singolo	262
5. L'autonomia procedurale degli Stati membri: i principi di effettività e di equivalenza	272

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>	277
7. La giurisprudenza costituzionale <i>post-Granital</i>	283
8. <i>Segue</i> : la giurisprudenza costituzionale più recente	287
9. La teoria dei controlimiti	294
10. <i>Segue</i> : la teoria dell' <i>ultra vires</i>	298
11. Primato del diritto dell'Unione e giudicato	301

PARTE TERZA

LA PARTECIPAZIONE DELL'ITALIA ALL'UNIONE

12. La legge 234/2012: a) la fase ascendente	306
13. <i>Segue</i> : b) la fase discendente	309
14. Regioni e diritto dell'Unione	312

CAPITOLO VII LA CITTADINANZA DELL'UNIONE

1. Lo <i>status</i> di cittadino dell'Unione	319
2. L'acquisto e la perdita della cittadinanza dell'Unione	320
3. La libertà di circolazione del cittadino dell'Unione	323
4. Gli altri diritti del cittadino dell'Unione contenuti nell'art. 20, par. 2, TFUE	329
5. <i>Segue</i> : ulteriori diritti	331

CAPITOLO VIII
IL SISTEMA DI TUTELA GIURISDIZIONALE

Considerazioni di carattere introduttivo	335
--	-----

PARTE PRIMA

IL CONTROLLO DIRETTO DI LEGITTIMITÀ DELLA CORTE DI GIUSTIZIA

1. L'azione di annullamento	340
2. L'azione in carenza	361
3. L'eccezione d'invalidità	365
4. L'azione di responsabilità extracontrattuale	368
5. Il contenzioso in materia di personale	377
6. L'impugnazione della sentenza del Tribunale	380
7. <i>Segue</i> : la revocazione, il riesame, il rinvio e altri rimedi straordinari	387
8. La procedura	391
9. La funzione consultiva	395
10. La funzione arbitrale	399

PARTE SECONDA

LA PROCEDURA D'INFRAZIONE

11. I ricorsi promossi dalla Commissione	402
12. La procedura giudiziaria	405
13. Effetti della sentenza di inadempimento e sanzione pecuniaria	413
14. I ricorsi promossi dagli Stati membri e le procedure speciali	419

PARTE TERZA

IL RINVIO PREGIUDIZIALE

15. Funzione e oggetto	423
16. Condizioni soggettive	432
17. Condizioni oggettive	441
18. Facoltà e obbligo del rinvio	447
19. <i>Segue</i> : le conseguenze derivanti dalla violazione dell'obbligo di rinvio	455
20. Giudizio cautelare nazionale e rinvio	458
21. Gli effetti della sentenza pregiudiziale	460
22. La procedura	467

<i>Indice analitico</i>	475
-------------------------	-----

PREMESSA ALLA QUINTA EDIZIONE

Questa quinta edizione del Manuale nasce dall'esigenza di dar conto degli sviluppi che, negli ultimi anni, hanno interessato il processo di integrazione europea. L'Unione si trova oggi ad affrontare una fase complessa della propria evoluzione, nella quale le profonde trasformazioni del contesto geopolitico internazionale, le esigenze di sicurezza e difesa, la competitività economica, la transizione digitale ed ecologica e la gestione dei fenomeni migratori richiedono una capacità di decisione e di azione che l'attuale assetto dei Trattati fatica, per molti aspetti, ad assicurare. In particolare, il permanere della regola dell'unanimità in settori strategici continua a rappresentare un limite alla tempestività e all'efficacia dell'azione dell'Unione, proprio in un momento nel quale la rapidità delle decisioni costituisce essa stessa un fattore di rilevanza politica e giuridica.

Le difficoltà derivanti dall'attuale assetto dei Trattati non hanno tuttavia arrestato il processo di integrazione, ma hanno indotto le istituzioni dell'Unione a valorizzare, in misura crescente, gli strumenti che l'ordinamento già mette a loro disposizione. Infatti, il processo di integrazione sembra destinato a svilupparsi, almeno nel prossimo futuro, attraverso un impiego pieno e flessibile degli strumenti già offerti dai Trattati piuttosto che mediante una loro revisione, che appare oggi difficilmente praticabile e il cui esito potrebbe persino determinare un arretramento, anziché un rafforzamento, del livello di integrazione raggiunto. In tale prospettiva assumono rilievo il ricorso alle cooperazioni rafforzate, l'utilizzazione sempre più flessibile delle basi giuridiche offerte dai Trattati, nonché il crescente ricorso a nuove tecniche di produzione normativa, fondate sull'adozione di pacchetti legislativi tra loro strettamente coordinati e funzionalmente orientati al conseguimento di obiettivi comuni. Si tratta di strumenti che testimoniano la capacità dell'ordinamento dell'Unione di adattarsi a esigenze in continua evoluzione senza alterare gli equilibri fondamentali del sistema delineato dai Trattati.

È in questo quadro che si collocano alcune delle più rilevanti innovazioni intervenute nel periodo considerato, quali il completamento del Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo, la riforma della *governance* economica, il rafforzamento della dimensione europea della difesa, il consolidamento del quadro normativo relativo alla transizione digitale ed ecologica e l'avvio del nuovo ciclo istituzionale dell'Unione europea per il quinquennio 2024-2029. Tali novità confermano una tendenza ormai consolidata dell'Unione a rispondere alle crisi attraverso interventi normativi di ampia portata, che ridefiniscono in modo significativo il quadro giuridico di diversi settori e ne accentuano la dimensione europea.

Ed è nella medesima direzione che muovono il rapporto sul futuro del mercato unico predisposto da Enrico Letta e quello sulla competitività euro-

pea elaborato da Mario Draghi. Sebbene dedicati a temi differenti, entrambi i rapporti convergono nell'individuare nel rafforzamento del mercato interno, della competitività, dell'innovazione, della politica industriale, della sicurezza economica e della capacità di investimento comune le condizioni indispensabili affinché l'Unione possa continuare a svolgere un ruolo di primo piano nello scenario internazionale.

L'aggiornamento del Manuale ha necessariamente riguardato anche gli sviluppi della giurisprudenza, il cui ruolo nella difesa del primato del diritto dell'Unione e dei valori fondamentali su cui esso si fonda continua a rivestire un'importanza centrale per il processo di integrazione europea. In questa prospettiva, sul piano dell'ordinamento dell'Unione, è stata ampiamente aggiornata la giurisprudenza della Corte di giustizia nei numerosi settori nei quali essa è intervenuta negli ultimi anni, contribuendo a precisare ulteriormente i principi relativi, tra l'altro, allo Stato di diritto, alla tutela giurisdizionale effettiva, alla cittadinanza europea, all'immigrazione e all'asilo, nonché alla politica estera e alle misure restrittive. Particolare rilievo hanno assunto, sul piano interno, le più recenti pronunce della Corte costituzionale italiana che hanno rivisto il rapporto tra Costituzione e diritto dell'Unione europea e hanno chiarito il ruolo del giudice comune nella tutela dei diritti attraverso il coordinato utilizzo degli strumenti offerti dai due ordinamenti.

Attenzione è stata altresì dedicata alla riforma dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea che, dando attuazione ad una previsione introdotta dal Trattato di Nizza, ha trasferito al Tribunale la competenza a pronunciarsi su specifiche categorie di rinvii pregiudiziali. La riforma è ormai entrata nella fase della sua concreta applicazione e il Tribunale ha già reso la sua prima pronuncia nell'esercizio della nuova competenza. Sarà la successiva elaborazione giurisprudenziale a consentire di apprezzarne l'effettiva incidenza sul funzionamento del sistema giurisdizionale dell'Unione e, soprattutto, la capacità del nuovo riparto di competenze di coniugare le esigenze di efficienza dell'amministrazione della giustizia con la salvaguardia dell'uniformità interpretativa del diritto dell'Unione, alla quale il procedimento pregiudiziale continua ad offrire un contributo essenziale.

Il lavoro di integrazione e di aggiornamento non ha inciso sull'impianto originario dell'opera, che continua ad essere quello voluto dal Prof. Tesaurò. Rimangono immutate la struttura del Manuale, l'impostazione sistematica e il metodo che ne hanno fatto, nel corso degli anni, un punto di riferimento per lo studio del diritto dell'Unione europea. Anche questa edizione si ispira agli insegnamenti del Maestro, nella convinzione che soltanto una ricostruzione sistematica dell'ordinamento dell'Unione consenta di coglierne appieno la complessità e la continua evoluzione.

Resta immutato, pertanto, l'obiettivo che il Prof. Tesaurò affidava a questo Manuale: contribuire alla conoscenza di una parte ormai essenziale del sape-

re giuridico europeo, nella consapevolezza che soltanto un'approfondita comprensione del processo di integrazione consente di evitare semplificazioni, luoghi comuni e letture distorte di un ordinamento destinato ad incidere in misura sempre maggiore sulla vita degli Stati membri e dei loro cittadini.

Una novità riguarda, invece, gli apparati bibliografici. Si è ritenuto opportuno eliminare le bibliografie collocate al termine dei singoli capitoli, la cui utilità risulta oggi inevitabilmente ridimensionata dalla diffusione delle banche dati giuridiche e delle riviste scientifiche disponibili in formato digitale e costantemente aggiornate. Si è preferito, invece, raccogliere all'inizio del volume una selezione essenziale delle principali opere generali, dei trattati, dei manuali e delle riviste specialistiche, così da offrire al lettore un quadro di riferimento della letteratura fondamentale e, al tempo stesso, agevolare la consultazione dell'opera.

★★★

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, parti prima e seconda,VII e VIII, parti seconda e terza.

Per l'aggiornamento della giurisprudenza e la revisione delle bozze ringraziamo di cuore Andrea Circolo e, per la bibliografia, Angela Correra. Un particolare ringraziamento va ai figli del Professore, Marina, Luciana e Alfonso, che continuano ad accordarci la loro fiducia nel proseguire l'aggiornamento di un Manuale che costituisce la testimonianza più importante del pensiero scientifico e dell'insegnamento di Giuseppe Tesauro.