

ROBERTO ADAM

ANTONIO TIZZANO

LINEAMENTI DI DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

Quarta edizione



G. Giappichelli Editore

da tali organi: il controllo sui comportamenti degli Stati membri; il controllo sui comportamenti delle istituzioni dell'Unione; la competenza pregiudiziale; le c.d. competenze minori. Chiude questa parte e l'intero volume, un capitolo sulla tutela a livello nazionale dei diritti derivanti dal diritto dell'Unione, in cui è data particolare attenzione ai temi della tutela cautelare e del risarcimento dei danni provocati da violazioni di quel diritto.

Resta quindi fuori dai temi del volume il diritto materiale dell'Unione, che sempre più deve rientrare nella sfera delle pertinenti discipline. Siamo però consapevoli che un sacrificio sopportano anche altri aspetti istituzionali che avrebbero certo meritato maggiori approfondimenti, ma in questo caso il volume avrebbe perso la connotazione di mera introduzione allo studio della materia ed avrebbe assunto altra natura e altra finalità. Ed almeno per ora non lo abbiamo ritenuto opportuno.

In compenso, ci siamo sforzati di aggiornare l'esposizione fino ai più recenti sviluppi del processo di integrazione europea. A questo fine, abbiamo quindi dato conto, all'occorrenza, anche delle modifiche che, dopo lo sfortunato esito del "Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa", il recente Trattato di riforma, firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007, dovrebbe apportare ai Trattati vigenti.

L'impostazione ed il taglio del lavoro sono comuni ai due autori. Le prime due parti sono di Roberto Adam, la terza di Antonio Tizzano. Susanna Fortunato ha curato tutto il resto, e le dobbiamo quindi un profondo ringraziamento.

R.A. - A.T.

Indice

	<i>pag.</i>
<i>Presentazione</i>	V
<i>Presentazione alla terza edizione</i>	VII
<i>Presentazione alla seconda edizione</i>	IX
<i>Presentazione alla prima edizione</i>	XI
<i>Abbreviazioni</i>	XXIII
<i>Nota bibliografica e di documentazione</i>	XXVII
<i>Cronologia essenziale</i>	XXXI

Introduzione

CAPITOLO I

L'Unione europea e il suo diritto

1. La nozione di Unione europea	3
2. Il diritto dell'Unione europea	8
3. La sua autonomia	9
4. Lo studio della materia. Fonti di informazione. Rinvio	12

CAPITOLO II

Origini e sviluppi del processo di integrazione europea

1. Il processo di integrazione europea: dalle origini all'Atto unico europeo	15
--	----

	<i>pag.</i>
2. Il Trattato di Maastricht e la creazione dell'Unione europea	19
3. L'allargamento e il cammino verso il Trattato di Lisbona	20
4. Dall'attuazione del Trattato di Lisbona al referendum britannico sulla Brexit	23

PARTE PRIMA

L'ordinamento giuridico dell'Unione

CAPITOLO I

Profili generali

1. Struttura e contenuti dei Trattati istitutivi dopo Lisbona	29
2. L'architettura dell'Unione tra metodo comunitario e metodo intergovernativo	32
3. Caratteri generali dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea	36
4. Il ruolo degli Stati membri. L'acquisto e le vicende dello <i>status</i> di membro	40
5. <i>Segue</i> : L'applicazione differenziata del diritto dell'Unione agli Stati membri. In particolare, la cooperazione rafforzata	44

CAPITOLO II

Il quadro istituzionale

1. Profili introduttivi	51
2. Principi di funzionamento del sistema istituzionale. L'equilibrio istituzionale e la leale collaborazione	54
3. Sistema istituzionale dell'Unione e parlamenti nazionali	56
4. Le istituzioni politiche	57
5. <i>a)</i> Il Consiglio europeo	59
6. <i>b)</i> Il Consiglio	64
7. <i>Segue</i> : La maggioranza qualificata in sede di Consiglio europeo e di Consiglio	69
8. <i>c)</i> Il Parlamento europeo	71
9. <i>d)</i> La Commissione	76
10. L'Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza	82

	<i>pag.</i>
11. Le istituzioni di controllo: la Corte di giustizia dell'Unione europea e la Corte dei conti	83
12. Gli organismi monetari e finanziari: <i>a)</i> la Banca centrale europea	85
13. <i>b)</i> La Banca europea per gli investimenti	88
14. Gli organi consultivi: <i>a)</i> il Comitato economico e sociale	89
15. <i>b)</i> Il Comitato delle regioni	91
16. Le agenzie europee	93
17. L'apparato amministrativo dell'Unione	95
18. Il regime linguistico delle istituzioni	97
19. Le finanze dell'Unione e in particolare l'adozione e l'esecuzione del bilancio e il controllo sulle frodi	99

CAPITOLO III

Le fonti

1. Profili introduttivi. Il diritto primario e il diritto derivato	103
2. I Trattati: il loro carattere «costituzionale»	104
3. <i>Segue</i> : I Trattati e le altre norme di diritto primario	108
4. <i>Segue</i> : Gli effetti delle norme di diritto primario sui soggetti dell'ordinamento	111
5. I principi generali di diritto. In particolare il principio del rispetto dei diritti fondamentali e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea	113
6. <i>Segue</i> : La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e l'adesione alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo	116
7. Il diritto internazionale. In particolare gli accordi internazionali dell'Unione	122
8. Gli atti normativi tipici di diritto derivato	128
9. <i>Segue</i> : Il rapporto tra gli atti normativi tipici	131
10. <i>Segue</i> : Il regime comune agli atti normativi tipici	135
11. <i>a)</i> I regolamenti	137
12. <i>b)</i> Le direttive	140
13. <i>c)</i> Le decisioni	146
14. Gli altri atti tipici dell'Unione e gli atti atipici	149

CAPITOLO IV

Il processo decisionale

1. I profili generali	153
-----------------------	-----

	<i>pag.</i>
2. Le procedure normative dell'Unione. Le procedure legislative	154
3. <i>Segue</i> : La scelta della procedura applicabile	157
4. <i>Segue</i> : Il potere d'iniziativa. In particolare, il potere di proposta della Commissione	160
5. Le singole procedure: a) la procedura di consultazione	163
6. b) La procedura legislativa ordinaria	165
7. c) La procedura di approvazione	169
8. Le procedure basate sulla delega di competenze normative e di esecuzione	170
9. a) La procedura di delega legislativa	172
10. b) La procedura di adozione di atti di esecuzione	175

PARTE SECONDA

La tutela dei diritti

Introduzione	181
--------------	-----

SEZIONE I: *La tutela giudiziaria nell'ambito dell'Unione*

CAPITOLO I

Considerazioni generali

1. Premessa	185
2. Cenni alla tutela non giudiziaria. In particolare, il Mediatore europeo	186
3. La tutela giudiziaria. L'istituzione di un organo giudiziario <i>ad hoc</i> . La Corte di giustizia. In generale	187
4. <i>Segue</i> : Il ruolo svolto dalla Corte per il rafforzamento del sistema e delle sue garanzie. La tutela dei diritti fondamentali	189
5. Considerazioni conclusive	192

CAPITOLO II

Organizzazione e funzionamento della Corte di giustizia dell'Unione europea

1. Origini e sviluppi	193
-----------------------	-----

	<i>pag.</i>
2. Gli organi: la Corte di giustizia	195
3. <i>Segue</i> : Il Tribunale	198
4. <i>Segue</i> : I tribunali specializzati. Il Tribunale della funzione pubblica	199
5. La procedura	200
6. Le competenze: quadro generale	203

CAPITOLO III

I giudizi sui comportamenti degli Stati membri

1. Premessa	207
2. I ricorsi della Commissione nei casi di infrazioni degli Stati membri. I presupposti generali	208
3. La procedura di infrazione: la fase precontenziosa	211
4. <i>Segue</i> : La fase giudiziaria	214
5. <i>Segue</i> : La pronuncia della Corte e i suoi effetti	215
6. <i>Segue</i> : I ricorsi per la sua inosservanza	216
7. I ricorsi di inadempimento promossi da uno Stato membro	217

CAPITOLO IV

Il controllo sui comportamenti delle istituzioni dell'Unione

1. Introduzione	221
I. <i>I ricorsi di annullamento</i>	223
2. Premessa	223
3. La legittimazione passiva	223
4. Gli atti impugnabili	224
5. I vizi degli atti. In generale	226
6. <i>Segue</i> : I singoli vizi	227
7. La legittimazione attiva: i) delle istituzioni; ii) degli Stati membri	232
8. <i>Segue</i> : iii) dei soggetti privati	233
9. Il ricorso: termini ed effetti	238
10. <i>Segue</i> : La portata del sindacato della Corte. La competenza di piena giurisdizione	239
11. La sentenza di annullamento	240
12. L'accertamento incidentale della illegittimità di un atto	242
II. <i>I ricorsi in carenza</i>	244
13. Condizioni generali	244
14. Gli aspetti procedurali	246

	<i>pag.</i>
III. <i>L'azione di danni</i>	248
15. Caratteristiche e specificità di tale azione	248
16. Le condizioni per la sua promozione	250

CAPITOLO V

La competenza pregiudiziale

1. Premessa	253
2. Le finalità della competenza pregiudiziale	255
3. Le condizioni per il suo esercizio	257
4. Gli aspetti procedurali	261
5. Le limitazioni della competenza pregiudiziale	264

CAPITOLO VI

Le competenze «minori»

1. Premessa	265
2. La competenza sulle controversie relative alla funzione pubblica europea	265
3. Il potere di pronunciare le dimissioni di ufficio di membri degli organi dell'Unione	267
4. La competenza in materia contrattuale	267
5. L'obbligo degli Stati membri di risolvere le proprie controversie nell'ambito dell'Unione. La competenza della Corte sulle controversie tra Stati membri connesse con l'oggetto del Trattato	268
6. La funzione consultiva	270

SEZIONE II: *La tutela giudiziaria in ambito nazionale*

1. Premessa	273
2. Il principio dell'autonomia procedurale. I principi di equivalenza ed effettività	274
3. La tutela cautelare	276
4. Il risarcimento dei danni provocati da violazioni del diritto dell'Unione	277
5. La questione del riesame delle sentenze e delle decisioni nazionali definitive	280

	<i>pag.</i>
6. La qualificazione in Italia delle situazioni giuridiche soggettive fondate su norme dell'Unione	282
7. Valutazioni conclusive. Le c.d. discriminazioni a rovescio	284

PARTE TERZA

Obiettivi e competenze dell'Unione

CAPITOLO I

Valori e obiettivi dell'Unione

1. Premessa	289
2. I principi e i valori	290
3. Gli obiettivi	292

CAPITOLO II

La cittadinanza dell'Unione

1. Natura e significato della cittadinanza dell'Unione	295
2. Acquisto e perdita della cittadinanza dell'Unione	297
3. Lo status di cittadino dell'Unione	300
4. I contenuti dello status di cittadino dell'Unione e il principio di non discriminazione	302
5. <i>Segue</i> : I diritti che caratterizzano in modo specifico lo status di cittadino dell'Unione	305

CAPITOLO III

Il sistema delle competenze

1. Il principio delle competenze di attribuzione	311
2. La clausola di flessibilità	315
3. Competenze esclusive e competenze concorrenti e parallele	318
4. <i>Segue</i> : La classificazione delle competenze dell'Unione	322
5. I principi di sussidiarietà e di proporzionalità	325

pag.

CAPITOLO IV

Le politiche dell'Unione

1. Premessa	331
2. Il mercato interno e le libertà fondamentali. In generale	332
3. La libera circolazione delle merci	333
4. <i>Segue</i> : Il regime speciale per agricoltura e pesca	336
5. La libertà di circolazione dei lavoratori, dei servizi e dei capitali	337
6. Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia	344
7. La politica dei trasporti	348
8. Concorrenza, fiscalità e ravvicinamento delle legislazioni	349
9. La politica economica e monetaria	354
10. Occupazione e politiche sociali	360
11. Le politiche settoriali	364

CAPITOLO V

L'azione esterna dell'Unione

1. Evoluzione e inquadramento della materia. La personalità internazionale dell'Unione e la complessità dell'azione esterna	365
2. Principi e obiettivi	369
3. I profili istituzionali. In particolare, l'Alto Rappresentante e il SEAE	371
4. Gli strumenti: a) le misure autonome. In particolare le misure restrittive	374
5. b) Gli accordi con paesi terzi o organizzazioni internazionali. La c.d. competenza a stipulare dell'Unione	377
6. <i>Segue</i> : La procedura per la conclusione degli accordi internazionali dell'Unione	384
7. I rapporti con organizzazioni internazionali	390
8. I singoli settori dell'azione esterna	393

pag.

PARTE QUARTA

La partecipazione dell'Italia al processo d'integrazione europea

CAPITOLO I

Profili generali

1. Premessa	403
2. L'assetto dei rapporti tra gli ordinamenti dell'Unione e italiano. In generale	404
3. <i>Segue</i> : L'incidenza sui rapporti tra il Governo e il Parlamento nazionale	406
4. <i>Segue</i> : E sui rapporti tra lo Stato e le autonomie locali	407

CAPITOLO II

Il diritto dell'Unione e l'ordinamento giuridico italiano

1. Premessa: il rapporto tra diritto dell'Unione e diritto degli Stati membri nella giurisprudenza della Corte di giustizia	409
2. Diritto dell'Unione e diritto interno in Italia: la giurisprudenza costituzionale	412
3. <i>Segue</i> : Il problema con riguardo alle norme costituzionali	420

CAPITOLO III

Organizzazione e procedure per la partecipazione dell'Italia all'Unione europea

1. Premessa. La normativa rilevante	423
2. La c.d. fase ascendente. Premessa: l'apparato governativo	424
3. <i>Segue</i> : Il ruolo del Parlamento	425
4. <i>Segue</i> : Il coordinamento a livello governativo. Il CIAE	428
5. <i>Segue</i> : La partecipazione delle Regioni	429
6. La c.d. fase discendente. Dalla «legge comunitaria» alle «leggi europee»	429
7. <i>Segue</i> : In particolare, la legge di delegazione europea e il recepimento delle direttive	432
8. Il ruolo delle Regioni	434

	<i>pag.</i>
Schede	
1. Trattati istitutivi e Trattati modificativi	439
2. Stati membri dell'Unione	440
3. Stati membri che hanno adottato l'euro	440
4. Stati aderenti allo spazio Schengen	440
5. Procedura legislativa ordinaria	441
6. La maggioranza qualificata nel Consiglio europeo e nel Consiglio e la ponderazione del voto	442
I) La maggioranza qualificata	442
II) Ponderazione del voto nel Consiglio fino al 31 marzo 2017 e dimensione e percentuali della popolazione di ciascuno Stato membro	443
7. Agenzie dell'Unione europea	444
I) Organismi specializzati	444
II) Agenzie esecutive	446
Indice analitico	447

Abbreviazioni

- AG: avvocato generale
 Alto Rappresentante: Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza
 art.: articolo
 artt.: articoli
 AUE: Atto Unico europeo
 BCE: Banca centrale europea
 BCN: Banche centrali nazionali
 BEI: Banca europea per gli investimenti
 BvE: Bundesverfassungsgericht entscheidung (decisione della Corte costituzionale tedesca)
 BVG: Bundesverfassungsgericht (Corte costituzionale tedesca)
 c.c.: codice civile
 c.p.: codice penale
 c.p.c.: codice di procedura civile
 c.p.p.: codice di procedura penale
 CAG: Consiglio Affari Generali
 Carta dir. fond.: Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea
 Cass. civ.: Cassazione civile
 Cass. pen.: Cassazione penale
 CDR: Comitato delle regioni
 CE: Comunità europea
 CECA: Comunità europea del carbone e dell'acciaio
 CEE: Comunità economica europea
 CEEA/Euratom: Comunità europea dell'energia atomica
 CEDU: Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali
 CES: Comitato economico e sociale
 CIAE: Comitato interministeriale per gli affari europei
 CIG: Conferenza intergovernativa