

ROBERTO ADAM - ANTONIO TIZZANO

MANUALE DI DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

Terza edizione



G. Giappichelli Editore

Indice generale

	<i>pag.</i>
<i>Presentazione</i>	V
<i>Presentazione della seconda edizione</i>	VII
<i>Presentazione della prima edizione</i>	IX
<i>Anno dell'opera</i>	XI
<i>Abbreviazioni</i>	XIII
<i>Nota bibliografica e di documentazione</i>	XVII
<i>Monografia essenziale</i>	XXIII

Introduzione

CAPITOLO I

L'Unione europea e il suo diritto

La nozione di Unione europea	3
Il diritto dell'Unione europea	8
La sua autonomia	10
La dottrina e i metodi di studio	12
Fonti di informazione, ricerca e documentazione. Rinvio	14

CAPITOLO II

Origini e sviluppi del processo di integrazione europea

Il processo di integrazione europea: dalle origini all'Atto unico europeo	17
Il Trattato di Maastricht e la creazione dell'Unione europea	20

	<i>pag.</i>
3. L'allargamento e il cammino verso il Trattato di Lisbona	22
4. Dall'attuazione del Trattato di Lisbona al referendum britannico sul recesso dall'Unione	24
5. Brexit, COVID-19 e la Conferenza sul futuro dell'Unione europea	27

PARTE PRIMA

L'ordinamento giuridico dell'Unione

CAPITOLO I

Profili generali

1. Struttura e contenuti dei Trattati istitutivi dopo Lisbona	33
2. L'architettura dell'Unione tra metodo comunitario e metodo intergovernativo	35
3. Caratteri generali dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea	39
4. Il ruolo degli Stati membri. L'acquisto e le vicende dello <i>status</i> di membro	44
5. <i>Segue</i> : Il recesso dall'Unione di uno Stato membro	50
6. <i>Segue</i> : L'applicazione differenziata del diritto dell'Unione agli Stati membri. In particolare, la cooperazione rafforzata	53

CAPITOLO II

Il quadro istituzionale

1. Profili introduttivi	63
2. La nozione di «istituzione»	66
3. Principi di funzionamento del sistema istituzionale. L'equilibrio istituzionale e la leale collaborazione	68
4. Sistema istituzionale dell'Unione e parlamenti nazionali	70
5. Le istituzioni politiche	73
6. <i>a)</i> Il Consiglio europeo	75
7. <i>b)</i> Il Consiglio	83
8. <i>Segue</i> : La maggioranza qualificata in sede di Consiglio europeo e di Consiglio	90
9. <i>c)</i> Il Parlamento europeo	93
10. <i>d)</i> La Commissione	99
11. L'Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza	107
12. Le istituzioni di controllo: la Corte di giustizia dell'Unione europea e la Corte dei conti	109
13. Gli organismi monetari e finanziari: <i>a)</i> la Banca centrale europea	111
14. <i>b)</i> La Banca europea per gli investimenti	114

	<i>pag.</i>
15. Gli organi consultivi: <i>a</i>) il Comitato economico e sociale	114
16. <i>b</i>) Il Comitato delle regioni	117
17. Le agenzie europee	119
18. L'apparato amministrativo dell'Unione	123
19. Il regime linguistico delle istituzioni	127
20. Le finanze dell'Unione e in particolare l'adozione e l'esecuzione del bilancio e il controllo sulle frodi	132

CAPITOLO III

Le fonti

1. Profili introduttivi. Il diritto primario e il diritto derivato	141
2. I Trattati: il loro carattere «costituzionale»	142
3. <i>Segue</i> : I Trattati e le altre norme di diritto primario	147
4. <i>Segue</i> : Gli effetti delle norme di diritto primario sui soggetti dell'ordinamento	150
5. I principi generali di diritto. In particolare il principio del rispetto dei diritti fondamentali	152
6. <i>Segue</i> : La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e l'adesione alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo	155
7. Il diritto internazionale. In particolare gli accordi internazionali dell'Unione	162
8. Gli atti normativi tipici di diritto derivato	169
9. <i>Segue</i> : Il rapporto tra gli atti normativi tipici	174
10. <i>Segue</i> : Il regime comune agli atti normativi tipici	178
11. <i>a</i>) I regolamenti	180
12. <i>b</i>) Le direttive	182
13. <i>c</i>) Le decisioni	190
14. Gli altri atti tipici dell'Unione e gli atti atipici	193

CAPITOLO IV

Il processo decisionale

1. I profili generali	199
2. Le procedure normative dell'Unione. Le procedure legislative	200
3. <i>Segue</i> : La scelta della procedura applicabile	204
4. <i>Segue</i> : Il potere d'iniziativa. In particolare, il potere di proposta della Commissione	207
5. Le singole procedure: <i>a</i>) la procedura di consultazione	211
6. <i>b</i>) La procedura legislativa ordinaria	214

	<i>pag.</i>
7. c) La procedura di approvazione	218
8. Le procedure basate sulla delega di competenze normative e di esecuzione	219
9. a) La procedura di delega legislativa	222
10. b) La procedura di adozione di atti di esecuzione	226

PARTE SECONDA

La tutela dei diritti

Introduzione	233
--------------	-----

CAPITOLO I

Considerazioni generali

1. Premessa	237
2. Cenni alla tutela non giudiziaria. In particolare, il Mediatore europeo	238
3. La tutela giudiziaria. L'istituzione di un organo giudiziario <i>ad hoc</i> . La Corte di giustizia. In generale	239
4. <i>Segue</i> : Il ruolo svolto dalla Corte. Il rafforzamento del sistema e delle sue garanzie. La tutela dei diritti fondamentali	242
5. <i>Segue</i> : Lo sviluppo del diritto dell'Unione e la sua integrazione con gli ordinamenti nazionali	245
6. Considerazioni conclusive	247

CAPITOLO II

Organizzazione e funzionamento della Corte di giustizia dell'Unione europea

1. Origini e sviluppi	249
2. Gli organi: la Corte di giustizia	251
3. <i>Segue</i> : Il Tribunale	257
4. <i>Segue</i> : I tribunali specializzati. Il Tribunale della funzione pubblica	260
5. La procedura	261
6. Le competenze. In generale	266
7. <i>Segue</i> : Sintesi delle stesse	269

CAPITOLO III

**I giudizi sui comportamenti
degli Stati membri**

Premessa	271
I ricorsi della Commissione per inadempimento degli obblighi incombenti agli Stati membri. I presupposti generali. La nozione d'inadempimento	272
La procedura d'infrazione: la fase precontenziosa	276
<i>Segue:</i> La fase giudiziaria	281
<i>Segue:</i> La pronuncia della Corte e i suoi effetti	283
<i>Segue:</i> I ricorsi per la sua inosservanza	284
I ricorsi per inadempimento promossi da uno Stato membro	287

CAPITOLO IV

**Il controllo sui comportamenti
delle istituzioni dell'Unione**

Introduzione	291
<i>I ricorsi di annullamento</i>	293
Premessa	293
La legittimazione passiva	294
Gli atti impugnabili	295
I vizi degli atti. In generale	299
<i>Segue:</i> I singoli vizi	301
La legittimazione attiva: <i>i)</i> delle istituzioni; <i>ii)</i> degli Stati membri	307
<i>Segue:</i> <i>iii)</i> dei soggetti privati	308
Il ricorso: termini ed effetti	316
<i>Segue:</i> La portata del sindacato della Corte. La competenza di piena giurisdizione	317
La sentenza di annullamento	321
L'accertamento incidentale dell'illegittimità di un atto	323
<i>I ricorsi in carenza</i>	325
Condizioni generali	325
Gli aspetti procedurali	328
<i>L'azione di danni</i>	330
Caratteristiche e specificità di tale azione	330
Le condizioni per la sua promozione	332

pag.

CAPITOLO V

La competenza pregiudiziale

1. Premessa	335
2. Le finalità della competenza pregiudiziale	337
3. Le condizioni per il suo esercizio	340
4. Gli aspetti procedurali	349
5. Gli sviluppi della competenza pregiudiziale prima del Trattato di Lisbona	354
6. <i>Segue</i> : Le attuali limitazioni	357

CAPITOLO VI

Le competenze «minori»

1. Premessa	359
2. La competenza sulle controversie relative alla funzione pubblica europea	359
3. Il potere di pronunciare le dimissioni d'ufficio di membri degli organi dell'Unione	361
4. La competenza in materia contrattuale	361
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	362
6. La funzione consultiva	365

CAPITOLO VII

La tutela giudiziaria in ambito nazionale

1. Premessa	369
2. Il principio dell'autonomia procedurale. Gli artt. 19 TUE e 49 Carta dei diritti fondamentali. I principi di equivalenza ed effettività	370
3. <i>Segue</i> : Profili critici. La questione del riesame delle sentenze e delle decisioni nazionali definitive	372
4. La tutela cautelare	375
5. Il risarcimento dei danni provocati da violazioni del diritto dell'Unione	376
6. La qualificazione in Italia delle situazioni giuridiche soggettive fondate su norme dell'Unione	380
7. Valutazioni conclusive. Le c.d. discriminazioni a rovescio	382

PARTE TERZA

Obiettivi e competenze dell'Unione

CAPITOLO I

Valori e obiettivi dell'Unione

Premessa	387
I principi e i valori	388
Gli obiettivi	390

CAPITOLO II

La cittadinanza dell'Unione

Natura e significato della cittadinanza dell'Unione	393
Acquisto e perdita della cittadinanza dell'Unione	395
Lo <i>status</i> di cittadino dell'Unione	399
I contenuti dello <i>status</i> di cittadino dell'Unione e il principio di non discriminazione	403
a) Il diritto di libera circolazione e di soggiorno nel territorio degli Stati membri	408
<i>Segue</i> : La disciplina di applicazione: la direttiva 2004/38	411
b) Il diritto di esercitare l'elettorato attivo e passivo alle elezioni comunali e alle elezioni europee in uno Stato membro diverso da quello di appartenenza	419
c) Il diritto alla protezione diplomatica e consolare nei paesi terzi	421
d) Gli altri diritti del cittadino dell'Unione	424

CAPITOLO III

Il sistema delle competenze

Il principio delle competenze di attribuzione	427
La clausola di flessibilità	431
Competenze esclusive e competenze concorrenti e parallele	435
<i>Segue</i> : La classificazione delle competenze dell'Unione	439
I principi di sussidiarietà e di proporzionalità	443

pag.

PARTE QUARTA
Le politiche dell'Unione

Introduzione	453
1. Aspetti generali e comuni alle varie politiche. I principi ispiratori (artt. 7-17 TFUE)	453
2. <i>Segue</i> . Tutela del benessere degli animali; principio della trasparenza dell'azione delle istituzioni; protezione dei dati personali; rispetto dello status delle chiese e delle associazioni o comunità religiose	455

CAPITOLO I
Il mercato interno

1. Premessa. La nozione di mercato interno	459
2. Le libertà fondamentali. In generale	461

CAPITOLO II
La libera circolazione delle merci

1. Profili generali	463
2. L'abolizione dei dazi doganali e delle tasse di effetto equivalente	465
3. <i>Segue</i> : La tariffa doganale comune e il codice doganale dell'Unione	467
4. <i>Segue</i> : L'obbligazione doganale e la ripetizione dell'indebito	469
5. <i>Segue</i> : La cooperazione doganale in seno all'Unione	469
6. Il divieto di restrizioni quantitative e di misure di effetto equivalente	471
7. <i>Segue</i> : Le restrizioni alle esportazioni	477
8. <i>Segue</i> : Le deroghe al divieto	478
9. I monopoli commerciali	480

CAPITOLO III
La politica agricola comune e della pesca

1. Premessa	483
2. L'ambito di applicazione della PAC. Le regole di concorrenza	484
3. Gli obiettivi della PAC. Gli interventi strutturali	486
4. L'organizzazione comune dei mercati agricoli	489
5. Il finanziamento della PAC	490
6. La politica comune della pesca	492

pag.

CAPITOLO IV

La libera circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali

<i>La libera circolazione dei lavoratori</i>	495
Considerazioni generali	495
Ambito di applicazione	498
Il contenuto della libertà	501
Le limitazioni alla libera circolazione	504
Le misure in materia di sicurezza sociale	505
<i>Il diritto di stabilimento e la libera prestazione dei servizi</i>	506
Profili generali	506
Il diritto di stabilimento e la prestazione dei servizi. Nozione. L'elemento transfrontaliero	508
L'ambito di applicazione della liberalizzazione in generale. L'ambito di applicazione: a) temporale	512
<i>Segue: b) soggettivo</i>	514
<i>Segue: c) oggettivo</i>	517
Portata e contenuto della liberalizzazione. Le restrizioni vietate. Le discriminazioni fondate sulla nazionalità	520
<i>Segue: Le discriminazioni fondate sulla residenza o su altri profili della prestazione. Le restrizioni c.d. indistintamente applicabili</i>	522
I limiti all'esercizio del diritto di stabilimento e della libera circolazione dei servizi	525
L'attuazione delle liberalizzazioni. In generale	527
<i>Segue: Le principali direttive di armonizzazione: a) il riconoscimento delle qualifiche professionali; b) la direttiva generale «servizi»; c) le direttive in materia societaria; d) altre direttive settoriali (avvocati, appalti, banche e assicurazioni)</i>	529
<i>Capitali e pagamenti</i>	536
Introduzione	536
La portata della liberalizzazione	537
La prassi applicativa	539
Le relazioni con i paesi terzi	541
Le restrizioni alla liberalizzazione	542

CAPITOLO V

Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia

Considerazioni introduttive	545
L'evoluzione della disciplina della materia. Gli Accordi di Schengen e gli sviluppi successivi	547

	<i>pag.</i>
3. Profili comuni di detta disciplina	550
4. <i>Lo spazio di libertà: a)</i> la soppressione dei controlli alle frontiere	553
5. <i>Segue: b)</i> la politica comune in materia di asilo	559
6. <i>Segue: c)</i> la politica comune in materia d'immigrazione	564
7. <i>Lo spazio di giustizia:</i> la cooperazione giuridica e giudiziaria in materia civile	569
8. <i>Lo spazio di sicurezza:</i> la cooperazione giuridica e giudiziaria in materia penale	576
9. <i>Segue:</i> Eurojust e la Procura europea	590
10. <i>Segue:</i> La cooperazione di polizia ed Europol	595

CAPITOLO VI

La politica comune dei trasporti

1. Premessa	601
2. Profili comuni della disciplina sui trasporti. Aspetti istituzionali	604
3. <i>Segue:</i> Ambito di applicazione	607
4. <i>Segue:</i> I principi informativi	608
5. L'applicabilità delle regole di concorrenza e della disciplina sugli aiuti di Stato	612
6. I singoli modi di trasporto. Il trasporto ferroviario	618
7. Il trasporto stradale	621
8. Il trasporto fluviale	624
9. Il trasporto marittimo	627
10. Il trasporto aereo	630

CAPITOLO VII

Concorrenza, fiscalità e ravvicinamento delle legislazioni

I. <i>Concorrenza e aiuti di Stato</i>	637
1. Considerazioni introduttive	637
2. <i>a)</i> Le regole applicabili alle imprese. Il divieto delle intese	640
3. <i>Segue:</i> Le intese vietate	643
4. <i>Segue:</i> Le esenzioni. La nullità delle intese e le sue conseguenze	648
5. L'abuso di posizione dominante	649
6. <i>Segue:</i> La procedura per l'applicazione dei divieti. Gli impegni. I programmi di clemenza	653
7. Le concentrazioni	656
8. <i>b)</i> Il divieto degli aiuti di Stato	659
9. Le deroghe al divieto	664

	<i>pag.</i>
II. <i>Le disposizioni fiscali</i>	669
10. Il divieto di imposizioni fiscali discriminatorie	669
11. L'armonizzazione fiscale. Le imposte indirette	672
12. <i>Segue</i> : Le imposte dirette	675
III. <i>Il ravvicinamento delle disposizioni legislative</i>	678
13. La disciplina generale	678
14. Le disposizioni nazionali pregiudizievoli per la concorrenza	681
15. I diritti di proprietà intellettuale. Il brevetto comunitario	682

CAPITOLO VIII

La politica economica e monetaria

1. Introduzione	687
2. Profili sistematici e istituzionali. In generale	691
3. <i>Segue</i> : Gli organi dell'UEM: <i>a</i>) il SEBC; <i>b</i>) la BCE; <i>c</i>) il Consiglio generale; <i>d</i>) le Banche centrali nazionali; <i>e</i>) l'Eurogruppo; <i>f</i>) l'Eurosummit; <i>g</i>) il Comitato economico e finanziario	693
4. <i>Segue</i> : Le relazioni esterne dell'UEM	700
5. La politica economica	702
6. La politica monetaria	708
7. Il regime degli Stati membri con deroga	710
8. Le innovazioni conseguenti alla crisi dei debiti sovrani: <i>a</i>) il Semestre europeo; <i>b</i>) il Patto Euro plus; <i>c</i>) il <i>Six Pack</i> ; <i>d</i>) il Meccanismo europeo di stabilità; <i>e</i>) il <i>Fiscal Compact</i> ; <i>f</i>) il Patto per la crescita e l'occupazione; <i>g</i>) il <i>Two Pack</i> ; <i>h</i>) la vigilanza unica (il sistema europeo di vigilanza finanziaria; le Autorità europee di vigilanza; il Meccanismo di vigilanza unica; l'unione bancaria e il ruolo della BCE); <i>i</i>) le OMT	713
9. La situazione alla vigilia della crisi del Coronavirus	724
10. Gli sviluppi più recenti. La crisi del Coronavirus e i programmi di rilancio della Commissione	725

CAPITOLO IX

Occupazione e politiche sociali

1. Premessa	729
2. L'occupazione	731
3. La politica sociale: <i>a</i>) obiettivi e competenze dell'Unione; <i>b</i>) il ruolo delle parti sociali; <i>c</i>) il principio della parità uomo-donna; <i>d</i>) il diritto al congedo retribuito; <i>e</i>) il Fondo sociale europeo	734
4. Istruzione, formazione professionale, gioventù e sport	751

pag.

CAPITOLO X

Le politiche settoriali

1. Premessa	757
2. L'azione dell'Unione nel settore della cultura	757
3. La sanità pubblica	760
4. La protezione dei consumatori	764
5. Lo sviluppo delle reti transeuropee	770
6. L'industria	776
7. La coesione economica, sociale e territoriale	780
8. Ricerca, sviluppo tecnologico e spazio	790
9. La politica dell'ambiente	798
10. L'energia, il turismo e la protezione civile	809
11. La cooperazione amministrativa	821

PARTE QUINTA

L'azione esterna dell'Unione

CAPITOLO I

Profili generali

1. Evoluzione e inquadramento della materia. La complessità dell'azione esterna	829
2. Principi e obiettivi	833
3. I profili istituzionali. In particolare, l'Alto Rappresentante e il SEAE	835
4. <i>Segue</i> : La rappresentanza esterna dell'Unione	839
5. Gli strumenti: <i>a</i>) le misure autonome. In particolare le misure restrittive	841
6. <i>b</i>) Gli accordi con paesi terzi o organizzazioni internazionali. La c.d. competenza a stipulare dell'Unione	844
7. <i>Segue</i> : La procedura per la conclusione degli accordi internazionali dell'Unione	856
8. I rapporti con organizzazioni internazionali	864

CAPITOLO II

I singoli settori dell'azione esterna

1. La politica estera e di sicurezza comune. I profili generali	869
---	-----

	<i>pag.</i>
2. <i>Segue</i> : I meccanismi di funzionamento	872
3. La politica di sicurezza e di difesa comune	878
4. La politica commerciale comune. Portata e natura della competenza dell'Unione	888
5. <i>Segue</i> : Gli strumenti della politica commerciale	895
6. La cooperazione allo sviluppo. La cooperazione economica, finanziaria e tecnica con paesi terzi. L'aiuto umanitario	903
7. La clausola di solidarietà	909

PARTE SESTA

La partecipazione dell'Italia al processo d'integrazione europea

CAPITOLO I

Profili generali

1. Premessa	915
2. L'assetto dei rapporti tra gli ordinamenti dell'Unione e italiano. In generale	916
3. <i>Segue</i> : L'incidenza sui rapporti tra il Governo e il Parlamento nazionale	917
4. <i>Segue</i> : E sui rapporti tra lo Stato e le autonomie locali	918

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	921
2. Diritto dell'Unione e diritto interno in Italia: la giurisprudenza costituzionale	926
3. <i>Segue</i> : Il problema con riguardo alle norme costituzionali	935
4. Cenni sul rapporto con il diritto dell'Unione negli altri Stati membri	941

CAPITOLO III

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

1. Introduzione alla normativa rilevante	949
2. La c.d. fase ascendente. Premessa: l'apparato governativo	951

	<i>pag.</i>
3. <i>Segue</i> : Il ruolo del Parlamento	952
4. <i>Segue</i> : Il coordinamento a livello governativo. Il CIAE	956
5. <i>Segue</i> : La partecipazione delle Regioni	957
6. La c.d. fase discendente. Dalla «legge comunitaria» alle «leggi europee»	958
7. <i>Segue</i> : In particolare, la legge di delegazione europea e il recepimento delle direttive	962
8. Il ruolo delle Regioni	966

Schede

1. <i>Trattati istitutivi e Trattati modificativi</i>	971
2. <i>Stati membri dell'Unione</i>	972
3. <i>Stati membri che hanno adottato l'euro</i>	972
4. <i>Stati aderenti allo spazio Schengen</i>	972
5. <i>Procedura legislativa ordinaria</i>	973
6. <i>La maggioranza qualificata nel Consiglio europeo e nel Consiglio</i>	974
I. <i>La maggioranza qualificata</i>	974
II. <i>Dimensioni e percentuali della popolazione di ciascuno Stato membro</i>	975
7. <i>Agenzie dell'Unione europea</i>	976
I. <i>Organismi specializzati</i>	976
II. <i>Agenzie esecutive</i>	978

Indice cronologico della giurisprudenza citata	979
---	-----

Indice analitico	1011
-------------------------	------

Indice generale	1037
------------------------	------