

COLLANA DI STUDI SULL'INTEGRAZIONE EUROPEA

1

UGO VILLANI

Istituzioni
di Diritto
dell'Unione
europea

*3^a edizione riveduta
e aggiornata*



CACUCCI EDITORE
BARI

COLLANA DI STUDI SULL'INTEGRAZIONE EUROPEA

1

UGO VILLANI

ISTITUZIONI DI DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

3^a edizione riveduta e aggiornata



CACUCCI
EDITORE
2013

1ª edizione 2008

2ª edizione 2010

3ª edizione 2013

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© 2013 Cacucci Editore - Bari

Via Nicolai, 39 - 70122 Bari – Tel. 080/5214220

<http://www.cacucci.it> e-mail: info@cacucci.it

Ai sensi della legge sui diritti d'Autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro, senza il consenso dell'autore e dell'editore.

A Francesco Capotorti e Vincenzo Starace

*“ché ‘n la mente m’è fitta, ed or m’accora,
la cara e buona imagine paterna
di voi, quando nel mondo ad ora ad ora
m’insegnavate...”*

When we come to matters with a European element, the treaty is like an incoming tide. It flows into the estuaries and up the rivers. It cannot be held back.

Lord A. T. Denning

INDICE

Prefazione alla terza edizione	XV
Prefazione alla seconda edizione	XVII
Prefazione alla prima edizione	XIX

CAPITOLO I ORIGINI, EVOLUZIONE E CARATTERI DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA

1. I primi movimenti europeisti	1
2. Le organizzazioni europee del secondo dopoguerra	3
3. La nascita della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA)	4
4. Il fallimento della Comunità europea di difesa (CED) e il rilancio del processo d'integrazione europea: la Comunità economica europea (CEE) e la Comunità europea dell'energia atomica (CEEa)	6
5. Il carattere "sopranazionale" delle Comunità europee: il parziale tra- sferimento di poteri legislativi	8
6. <i>Segue</i> : il parziale trasferimento di poteri giudiziari e della sovranità monetaria	12
7. L'allargamento dell'Unione europea	14
8. Gli sviluppi dell'integrazione europea: in particolare, l'Atto unico eu- ropeo del 1986	15
9. Il Trattato di Maastricht del 1992 e la nascita dell'Unione europea (UE)	17
10. Gli sviluppi successivi e il fallimento della "Costituzione europea"	19
11. Il Trattato di Lisbona del 2007	21

CAPITOLO II

OBIETTIVI, PRINCIPI E CARATTERI DELL'UNIONE EUROPEA
E DEI TRATTATI SUI QUALI È FONDATA

1. Gli obiettivi dell'Unione europea	27
2. I valori fondanti dell'Unione europea	33
3. <i>Segue</i> : il meccanismo sanzionatorio nel caso di violazione grave e persistente di tali valori	36
4. I principi democratici	39
5. Il rispetto dei diritti umani fondamentali	45
6. I procedimenti di revisione dei Trattati	53
7. L'ammissione di nuovi membri	59
8. Il recesso dall'Unione europea	61

CAPITOLO III

I PRINCIPI DELIMITATIVI TRA LE COMPETENZE
DELL'UNIONE EUROPEA E QUELLE DEGLI STATI MEMBRI

1. Le competenze di attribuzione	63
2. Le competenze "sussidiarie"	68
3. I c.d. poteri impliciti	70
4. Le categorie di competenze dell'Unione europea	73
5. Il principio di sussidiarietà	76
6. Il principio di proporzionalità	81
7. Le situazioni puramente interne a singoli Stati membri	83
8. Il principio di leale cooperazione	91
9. L'integrazione differenziata (o flessibile)	97
10. Le cooperazioni rafforzate	99

CAPITOLO IV

LA CITTADINANZA EUROPEA

1. L'attribuzione della cittadinanza europea	105
2. Lo <i>status</i> di cittadino europeo: il diritto di libera circolazione e di soggiorno	108
3. Il diritto di elettorato alle elezioni amministrative e del Parlamento europeo	111
4. Il diritto di petizione	113

5. La denuncia al Mediatore europeo e gli altri diritti del cittadino europeo	115
6. La tutela diplomatica e consolare all'estero	119

CAPITOLO V

LE ISTITUZIONI DELL'UNIONE EUROPEA

1. Quadro generale delle istituzioni e degli organi	121
2. Il Parlamento europeo	125
3. L'organizzazione e il funzionamento del Parlamento europeo	133
4. Le funzioni e i poteri del Parlamento europeo	135
5. Il Consiglio europeo: composizione e funzionamento. Il Presidente del Consiglio europeo	141
6. Le funzioni del Consiglio europeo	144
7. Il Consiglio	148
8. La votazione nel Consiglio	152
9. Le funzioni del Consiglio	161
10. La Commissione	163
11. La nomina, la cessazione e l'organizzazione della Commissione ...	168
12. Le funzioni della Commissione	173
13. L'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza	181
14. La Corte di giustizia dell'Unione europea	184
15. La Banca centrale europea e gli organi monetari	188
16. La Corte dei conti	191
17. Gli organi ausiliari consultivi	193
18. La Banca europea per gli investimenti	196

CAPITOLO VI

I PROCEDIMENTI INTERISTITUZIONALI

1. Il finanziamento dell'Unione europea	199
2. I principi relativi al bilancio	202
3. L'approvazione e l'esecuzione del bilancio	205
4. L'adozione degli atti dell'Unione europea	209
5. La proposta della Commissione	213
6. La procedura legislativa ordinaria	216

7. Le procedure legislative speciali	219
8. La conclusione di accordi internazionali e la competenza dell'Unione europea	223
9. <i>Segue</i> : la competenza esclusiva o concorrente dell'Unione europea	225
10. Gli accordi misti	228
11. La procedura di stipulazione degli accordi dell'Unione europea e i loro effetti giuridici. Il parere della Corte di giustizia	230

CAPITOLO VII

LE FONTI DELL'ORDINAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA

1. Caratteri generali	239
2. I Trattati sull'Unione europea e sul funzionamento dell'Unione europea	241
3. L'efficacia diretta delle disposizioni dei Trattati	244
4. I principi generali del diritto dell'Unione europea	248
5. Gli accordi internazionali dell'Unione europea	255
6. Gli accordi conclusi tra gli Stati membri	257
7. Gli accordi tra Stati membri e Stati terzi	259
8. Il diritto internazionale generale	262
9. Gli atti dell'Unione europea e i loro requisiti	265
10. I regolamenti	275
11. Le direttive	281
12. Le decisioni	290
13. Le raccomandazioni e i pareri	295
14. Gli atti atipici	297
15. Gli atti in materia di politica estera e di sicurezza comune (PESC)	303

CAPITOLO VIII

LE COMPETENZE GIUDIZIARIE

1. Premessa	309
2. Il riparto di competenze tra la Corte di giustizia e il Tribunale	311
3. La "litispendenza" tra la Corte di giustizia e il Tribunale e l'impugnazione delle sentenze di tale Tribunale	314
4. La procedura d'infrazione nei confronti di Stati membri	317
5. <i>Segue</i> : le fasi di tale procedura	321
6. <i>Segue</i> : i ricorsi promossi da Stati membri	325

7. <i>Segue</i> : la sentenza della Corte e la sua esecuzione	326
8. La responsabilità dello Stato per i danni derivanti da violazione degli obblighi previsti dal diritto dell'Unione europea	330
9. La competenza sulla legittimità degli atti dell'Unione europea: gli atti impugnabili	335
10. <i>Segue</i> : la legittimazione all'impugnazione	342
11. <i>Segue</i> : il termine d'impugnazione	351
12. <i>Segue</i> : i motivi d'impugnazione	352
13. <i>Segue</i> : la sentenza della Corte	358
14. L'eccezione d'invalidità degli atti dell'Unione europea	361
15. Il ricorso in carenza	363
16. L'azione di responsabilità contro l'Unione europea	368
17. La competenza in via pregiudiziale e le sue funzioni	373
18. <i>Segue</i> : l'oggetto della competenza pregiudiziale e la natura giudiziaria dell'autorità nazionale di rinvio	380
19. <i>Segue</i> : gli effetti della sentenza della Corte	389
20. La competenza della Corte nelle controversie sottoposte in base a compromesso	393

CAPITOLO IX

I RAPPORTI TRA L'ORDINAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA E QUELLO ITALIANO

1. Il fondamento costituzionale del trasferimento di poteri sovrani all'Unione europea	397
2. Il primato del diritto dell'Unione europea direttamente applicabile su quello italiano in caso d'incompatibilità	398
3. L'evoluzione della giurisprudenza europea e di quella costituzionale	403
4. I "controlimiti" al diritto dell'Unione europea e le residue competenze della Corte costituzionale	408
5. L'adeguamento legislativo del diritto italiano al diritto dell'Unione europea. La "legge di delegazione europea" e la "legge europea"	411
6. Il ruolo delle regioni nell'attuazione del diritto dell'Unione europea	415
Bibliografia	421
Elenco delle abbreviazioni	467

PREFAZIONE ALLA TERZA EDIZIONE

Sebbene siano trascorsi solo due anni e mezzo dalla seconda edizione, gli sviluppi normativi realizzati sia a livello europeo, con l'adozione di atti notevole portata (per esempio, il regolamento n. 211/2011 sull'iniziativa europea dei cittadini), che a livello nazionale, con la nuova legge 24 dicembre 2012 n. 234 sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea, mi hanno suggerito di procedere a una nuova revisione del presente volume. A ciò mi ha indotto anche la giurisprudenza della Corte di giustizia, la quale, come già in passato, ha fornito importanti contributi alla riflessione e al dibattito sul diritto dell'Unione, nonché al chiarimento dei problemi interpretativi posti dal Trattato di Lisbona.

Ho potuto contare, nella preparazione di questa terza edizione, sulla preziosa collaborazione di Ivan Ingravallo, Roberto Virzo, Egeria Nalin, Giuseppe Morgese e Martina Guidi, i quali hanno provveduto anche all'aggiornamento della bibliografia. A tutti un grazie affettuoso.

Bari-Roma, febbraio 2013

U.V.

PREFAZIONE ALLA SECONDA EDIZIONE

L'entrata in vigore del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 ha reso necessario non un semplice aggiornamento, ma una profonda revisione di questo volume, per adeguarlo alle modifiche concernenti, anzitutto, l'architettura dell'Unione europea – con l'eliminazione dell'articolazione in tre pilastri –, nonché i suoi principi, la struttura organizzativa, le competenze, le procedure. Per certi aspetti, il Trattato di Lisbona risulta non privo di problemi interpretativi, acuiti dalla divisione nei due Trattati (sull'Unione europea e sul funzionamento dell'Unione europea), con conseguenti ripetizioni e sovrapposizioni di norme, dalla terminologia usata (cosa vorrà dire, per esempio, che il Presidente del Consiglio europeo “anima” i lavori del Consiglio?), persino dalla scelta di sostituire le tradizionali denominazioni di Comunità europea e di diritto comunitario con quella (invero più fredda) di Unione europea. In proposito non sempre ho fornito delle risposte, ma ho cercato almeno di individuare i principali problemi, con l'auspicio che – come spesso è già accaduto in passato – essi trovino soluzioni adeguate nella prassi applicativa e, specialmente, nella giurisprudenza della Corte di giustizia.

Anche per la preparazione della seconda edizione ho potuto giovarmi della preziosa e generosa collaborazione di Ivan Ingravallo, Roberto Virzo e Francesco Cherubini, i quali, oltre a predisporre la bibliografia, hanno effettuato un'attenta rilettura, con l'efficace ausilio di Giuseppe Morgese, dandomi utili consigli. A tutti un grazie di cuore.

Con questa seconda edizione si apre la Collana di Studi sull'integrazione europea, rivista fondata nel 2006 da Ennio Triggiani e da me, che in questi cinque anni ha raggiunto elevati livelli di partecipazione e di qualità scientifica. Credo che il successo della Rivista sia dovuto – oltre che, naturalmente, ai preziosi contributi di illustri colleghi e di giovani studiosi – allo “spirito di squadra” che anima i direttori, la redazione e l'insostituibile editore Nicola Cacucci; uno spirito di squadra che nasce dalla passione per tale iniziativa, da un forte senso di abnegazione e di sacrificio, da una condivisione di valori culturali, ma anzitutto – e lo dico senza alcuna retorica – da un sentimento di reale e profonda amicizia che lega quanti danno il loro contributo alla realizzazione della Rivista.

PREFAZIONE ALLA PRIMA EDIZIONE

Il presente volume costituisce, essenzialmente, il risultato dell'attività di docenza di diritto dell'Unione europea svolta negli ultimi sei anni nella Facoltà giuridica dell'Università "La Sapienza" di Roma, delle riflessioni a tal fine compiute, del dialogo, sempre stimolante, con gli studenti. E agli studenti, principalmente, esso è diretto, nella speranza di fornire un utile strumento di studio. L'esposizione è condotta avendo costantemente presente la giurisprudenza comunitaria, al fine di presentare il diritto dell'Unione nella sua realtà vivente; per consentire un approccio diretto del lettore a tale giurisprudenza sono riportati i brani delle sentenze più significative (o più recenti).

Il testo, limitato alla parte generale del diritto dell'Unione europea, considera tale diritto quale oggi vigente, prescindendo quindi – se non per qualche cenno essenziale – dal Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007.

Concludendo questo lavoro, desidero esprimere la mia viva gratitudine, oltre che ai miei Maestri, ai quali il volume è dedicato, ai dottori Ivan Ingravallo, Roberto Virzo e Francesco Cherubini, che hanno predisposto la bibliografia e che, assieme alla dottoressa Laura Oliverio – alla quale pure va il mio ringraziamento – hanno fornito un prezioso e intelligente contributo nella rilettura e sistemazione del testo.

Bari-Roma, gennaio 2008

U. V.



ISBN 978-88-6611-252-5



9 788866 112525

€ 38,00