

Chiara CAVALLARI

MANUALE *di* DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

**Analisi di Principi generali, Istituti
e Problematiche dottrinali e giurisprudenziali**

Aggiornato a:

- **Comunicazione della Commissione europea del 2 marzo 2022** recante orientamenti sull'applicazione del regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del 16 dicembre 2020 in merito all'introduzione di un regime di condizionalità a protezione del bilancio europeo in correlazione al rispetto dei principi dello "Stato di diritto" da parte dei Paesi membri;
- **Comunicazione della Commissione europea del 18 novembre 2021** relativa alla proroga della vigenza del c.d. "Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del Covid-19";
- **Comunicazione della Commissione europea del 2 giugno 2021** relativa al coordinamento delle politiche economiche nel 2021, in ordine al mantenimento per l'anno 2022 della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita;
- **Decisione UE 2021/689 del 29 aprile 2021** relativa ad alcuni accordi volti a disciplinare il quadro delle future relazioni tra l'Unione europea e il Regno Unito in qualità di Stato terzo a seguito del suo recesso dall'Unione;
- ultimissima **giurisprudenza 2022**

VII edizione

2022


**Neldiritto
Editore**

PREMESSA

La Collana “**Manuali brevi**” è stata ideata e strutturata appositamente per tutti coloro che si apprestano alla **preparazione** degli **esami orali** per l'**università** e per l'**abilitazione alla professione forense** o ancora per le **prove dei principali concorsi pubblici** e degli esami per l'**abilitazione professionale e universitari**. L'opera è frutto di una felice combinazione tra gli aspetti caratteristici, da un lato, della *tradizionale trattazione manualistica*, di cui conserva la struttura e l'essenziale impostazione nozionistica, e, dall'altro, della più moderna *trattazione “per compendio”*, di cui fa proprie la capacità di sintesi e la schematicità nell'analisi degli istituti.

I problemi giuridici sono stati inquadrati equilibrandoli tra la loro **profondità** (tramite un contenuto richiamo ai principali **orientamenti dottrinali**) e la loro **attualità concreta** (tramite un'attenta selezione delle **decisioni della giurisprudenza**). Per agevolare chi deve **comprendere e memorizzare “in fretta”** e, al contempo, deve possedere una **preparazione completa e approfondita** della materia, i volumi si sviluppano lungo due principali direttrici:

- **chiarezza** nella forma, attraverso semplicità ed eleganza espositiva;
- **completezza** nella sostanza, attraverso una trattazione esaustiva ma allo stesso tempo sintetica.

I volumi sono caratterizzati da:

- chiara articolazione degli argomenti in paragrafi e sottoparagrafi interni;
- esposizione **schematica** “per punti”;
- evidenziazione, tramite l'utilizzo di grassetto e corsivi, dei concetti-chiave di ogni singolo istituto;
- **box di approfondimento** sulle questioni più problematiche;
- attenta selezione delle più rilevanti e recenti decisioni della giurisprudenza, segnalate in appositi “**Focus giurisprudenziali**”;
- segnalazione delle **principali domande d'esame** alla fine di ogni capitolo;
- **dettagliato indice analitico-alfabetico**, per agevolare la ricerca degli istituti.

Dalla combinazione di questi elementi deriva un **modello di “terza generazione”** di testi per la preparazione alle prove d'esame, che riesce a coniugare i vantaggi dei tradizionali manuali e dei moderni compendi, destinato inevitabilmente a prevalere nel futuro scenario della formazione di studi, in cui l'imperativo è apprendere “tutto e subito”!

Il volume tiene conto dei recenti interventi relativi alle misure straordinarie adottate dall'Unione per fronteggiare la crisi economica eccezionale originata dalla pandemia di Covid-19.

In particolare, è aggiornato alla **comunicazione della Commissione europea del 2 giugno 2021** relativa al coordinamento delle politiche economiche nel 2021, favorevole al mantenimento **per l'anno 2022** della **clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita** attivata a fronte della comunica-

zione della Commissione al Consiglio in data 20 marzo 2020, nonché al **regolamento UE 2021/241 del 12 febbraio 2021**, volto all'introduzione di uno strumento temporaneo di carattere innovativo per assicurare un sostegno finanziario diretto agli Stati membri tramite il **finanziamento dei piani nazionali per la ripresa e la resilienza**.

Inoltre, tiene conto della **comunicazione della Commissione europea del 2 marzo 2022** recante **orientamenti sull'applicazione del regolamento (UE, Euratom) 2020/2092** del 16 dicembre 2020 con cui è stato introdotto un regime di condizionalità a protezione del **bilancio europeo** in correlazione al **rispetto dei principi dello "Stato di diritto"** da parte dei Paesi membri.

È altresì aggiornato alla "Sesta modifica" – con **comunicazione della Commissione europea del 18 novembre 2021** – intesa a **prorogare la vigenza** del c.d. **"Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del Covid-19"** introdotto con comunicazione della Commissione del 19 marzo 2020.

Il volume, inoltre, è aggiornato all'avvio di operatività in data **1° giugno 2021** della **Procura europea** (istituita con regolamento UE 2017/1939 per la lotta ai reati contro gli interessi finanziari dell'Unione europea).

Tiene altresì conto della **decisione UE 2021/689 del 29 aprile 2021** relativa ad alcuni **accordi** volti a disciplinare il quadro delle future relazioni **tra l'Unione europea e il Regno Unito** in qualità di Stato terzo a seguito del suo recesso dall'Unione.

Roma, maggio 2022

Chiara Cavallari

SOMMARIO

CAPITOLO I	
IL PROCESSO DI INTEGRAZIONE A LIVELLO EUROPEO: GENESI ED EVOLUZIONE	1
1. Premessa: le tappe del processo di integrazione europea.	1
2. Le prime esperienze di integrazione: il modello della cooperazione intergovernativa.	2
3. L'introduzione del modello comunitario: i trattati istitutivi della CECA, CEE ed Euratom.	3
4. Sviluppo del metodo comunitario: le tappe intermedie.	8
4.1. Le convenzioni di unificazione dell'assetto istituzionale delle Comunità europee.	9
4.2. Il parziale recupero di elementi del modello di cooperazione intergovernativa: lo scioglimento della "crisi della sedia vuota".	9
4.3. L'introduzione del sistema di bilancio autonomo.	10
4.4. L'introduzione del suffragio universale diretto per l'elezione dell'Assemblea parlamentare.	10
4.5. L'adesione di nuovi Stati membri.	10
4.6. L'Atto Unico Europeo.	10
4.7. Il Trattato sull'Unione europea (Trattato di Maastricht).	13
4.8. L'allargamento a nuovi Stati membri. Il Trattato di Amsterdam.	15
4.9. Il completamento del percorso di unione economica e monetaria.	16
4.10. Il trattato di Nizza e l'allargamento dell'Unione europea agli Stati dell'Europa orientale.	17
5. Il fallimento del progetto di Costituzione europea.	18
6. Il Trattato di Lisbona.	19
7. L'adesione della Croazia. Prospettive di allargamento.	22
8. La dichiarazione di Roma.	22
9. L'uscita del Regno Unito dall'Unione.	23
QUESTIONARIO	26
CAPITOLO II	
GLI AMBITI DI INTERVENTO DELL'UNIONE EUROPEA	27
1. Premessa: l'assetto delle competenze dell'Unione in base al Trattato di Lisbona.	28
1.1. Delimitazione delle competenze in capo all'Unione: il principio di attribuzione.	28
1.2. Quadro ricostruttivo delle competenze dell'Unione.	32
2. Le competenze esclusive.	33

SOMMARIO

3.	Le competenze concorrenti.	34
4.	Le competenze di sostegno, coordinamento e completamento.	37
5.	Le competenze di coordinamento nei settori delle politiche economiche, occupazionali e sociali.	38
6.	La competenza nel settore della politica estera e di sicurezza comune (PESC).	38
7.	L'esercizio delle competenze attribuite all'Unione: principi di sussidiarietà e proporzionalità.	40
7.1.	Il principio di sussidiarietà.	40
7.2.	Il principio di proporzionalità.	45
8.	La competenza esterna dell'Unione.	48
8.1.	Natura (esclusiva o concorrente) della competenza esterna.	50

QUESTIONARIO	53
---------------------	-----------

CAPITOLO III	
IL FUNZIONAMENTO DELL'UNIONE	55

SEZIONE I	
L'ASSETTO ISTITUZIONALE	55

1.	Gli organi dell'Unione: quadro generale.	55
1.1.	Le istituzioni: classificazione e principi regolatori.	57
1.1.1.	I principi informativi dei rapporti tra le istituzioni e i cittadini dell'Unione: in particolare, il principio di trasparenza.	58
2.	Il Parlamento europeo.	62
2.1.	Funzioni e poteri.	65
3.	Il Consiglio europeo.	69
4.	Il Consiglio: composizione e funzionamento.	72
4.1.	Funzioni e modalità deliberative.	73
5.	La Commissione europea: composizione, nomina e funzionamento.	78
5.1.	Funzioni.	83
5.2.	Il Presidente della Commissione e l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza.	86
6.	La Corte di giustizia dell'Unione.	87
6.1.	La Corte di giustizia.	88
6.2.	Il Tribunale dell'Unione europea.	91
6.3.	I tribunali specializzati. In particolare, il Tribunale della Funzione Pubblica.	94
7.	La Banca centrale europea.	96
8.	La Corte dei Conti.	97
9.	Altri organi ed organismi dell'Unione.	99
9.1.	Il Mediatore europeo.	99
9.2.	Gli organi consultivi: il Comitato economico e sociale; il Comitato delle Regioni.	100

SOMMARIO

9.3.	La Banca europea degli investimenti.	101
9.4.	Le agenzie.	102
9.5.	Organismi di vigilanza finanziaria.	103
10.	Il ruolo dei parlamenti nazionali.	104

SEZIONE II

LE PROCEDURE DECISIONALI

106

1.	Considerazioni generali: classificazione delle procedure; individuazione della procedura applicabile in base alla definizione della corretta base giuridica.	106
2.	La procedura legislativa ordinaria.	110
2.1.	Le procedure legislative speciali.	113
2.2.	Le procedure legislative nel settore relativo allo Spazio di sicurezza, libertà e giustizia: caratteri peculiari.	115
2.3.	La procedura di approvazione del bilancio.	116
3.	Le procedure non legislative.	117
3.1.	Le procedure decisionali nel settore della PESC.	119
4.	La procedura per la conclusione di accordi internazionali.	121
5.	La procedura per l'instaurazione di una cooperazione rafforzata.	122
5.1.	Procedura per l'instaurazione di una cooperazione strutturata permanente.	125
	QUESTIONARIO	126

CAPITOLO IV

L'ORDINAMENTO GIURIDICO DELL'UNIONE EUROPEA

127

	SEZIONE I	
	LE FONTI	127
1.	Considerazioni preliminari: classificazione delle fonti di produzione del diritto dell'Unione.	127
1.1.	Classificazione degli atti giuridici rientranti nelle fonti di diritto secondario o derivato.	129
2.	I trattati.	132
2.1.	Natura giuridica.	133
2.1.1.	Le procedure di revisione dei trattati.	134
2.1.2.	Le modifiche sul piano soggettivo: la procedura di adesione e il recesso dall'Unione.	136
2.2.	La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: l'art. 6 TUE.	138
3.	I principi generali del diritto.	143
4.	Il diritto internazionale generale e gli accordi internazionali conclusi dall'Unione.	147

SOMMARIO

5.	I regolamenti.	149
6.	Le direttive.	150
7.	Le decisioni.	152
8.	Gli atti non vincolanti dell'Unione: raccomandazioni e pareri.	153
9.	Gli atti atipici.	154
10.	L'eliminazione del regime speciale degli atti nel settore della cooperazione di polizia e della cooperazione giudiziaria in materia penale.	154
11.	Gli atti nel settore della PESC.	155
12.	L'adattamento dell'ordinamento italiano al diritto secondario o derivato dell'Unione.	156
12.1.	Il ruolo delle Regioni.	159

SEZIONE II

I RAPPORTI CON GLI ORDINAMENTI NAZIONALI: L'INCIDENZA DEL DIRITTO DELL'UNIONE

		162
1.	Considerazioni introduttive per l'inquadramento delle tematiche coinvolte: primato del diritto dell'Unione e sorte della norma interna incompatibile; la ricostruzione dei rapporti tra gli ordinamenti giuridici.	163
2.	Il primato del diritto dell'Unione e l'assetto dei rapporti tra l'ordinamento dell'Unione ed il sistema giuridico interno: tesi a confronto.	165
2.1.	La posizione della Corte di giustizia: la concezione c.d. monista.	165
2.2.	Il percorso evolutivo nella giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di contrasto di una norma interna con il diritto comunitario: in particolare, la tesi della separatezza degli ordinamenti giuridici.	168
2.3.	Rapporti tra primato del diritto comunitario e stabilità del giudicato nazionale.	174
3.	L'efficacia diretta di una norma dell'Unione: nozione e presupposti.	177
3.1.	L'intensità (variabile) dell'efficacia diretta.	179
4.	L'efficacia indiretta di una norma dell'Unione: forme.	182
4.1.	L'obbligo di interpretazione conforme.	183
4.2.	La responsabilità dello Stato nei confronti dei singoli.	184
4.2.1.	Natura giuridica della responsabilità e regime della prescrizione.	191
	QUESTIONARIO	193

SOMMARIO

CAPITOLO V	
IL SISTEMA DI TUTELA GIURISDIZIONALE DELL'UNIONE	195
1. Quadro ricostruttivo.	196
2. Il ricorso per infrazione: oggetto, soggetti legittimati.	201
2.1. Il procedimento.	203
3. Il ricorso di annullamento.	206
3.1. Vizi di legittimità.	213
3.2. Procedimento ed efficacia della sentenza di accoglimento.	216
4. Il ricorso in carenza: oggetto, legittimazione attiva e passiva.	217
4.1. Il procedimento.	219
5. Il ricorso per il risarcimento dei danni.	220
6. Il rinvio pregiudiziale: funzione ed oggetto.	224
6.1. Nozione di giurisdizione e natura del rinvio.	227
6.2. Procedimento e valore della sentenza pregiudiziale.	235
QUESTIONARIO	238
CAPITOLO VI	
LE POLITICHE DELL'UNIONE	240
1. Il diritto materiale dell'Unione.	240
1.1. Le azioni e le politiche dell'Unione: quadro ricostruttivo.	241
2. Le libertà di circolazione: merci, persone, servizi e capitali.	243
2.1. La libertà di circolazione delle merci.	245
2.2. Libertà di circolazione delle persone: in particolare, cittadinanza dell'Unione e <i>acquis</i> di Schengen.	248
2.3. La libera circolazione di servizi e di capitali.	251
3. Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia.	256
3.1. Politiche relative ai controlli alle frontiere, asilo e immigrazione.	257
3.2. Cooperazione giudiziaria in materia civile.	258
3.3. Cooperazione giudiziaria in materia penale e cooperazione di polizia.	259
4. La politica in materia di concorrenza.	261
4.1. Le regole applicabili alle imprese: divieto di intese e divieto di sfruttamento abusivo di posizione dominante.	262
4.2. Le concentrazioni di imprese.	267
4.3. Il regime degli aiuti di stato.	268
5. Politica economica e monetaria.	270
5.1. La politica economica.	271
5.2. La politica monetaria.	273
5.3. Le tendenze nel sistema attuale.	274
6. La coesione economica, sociale e territoriale.	279
7. La politica agricola e la politica della pesca.	282
8. La politica in materia di occupazione e la politica sociale.	283

SOMMARIO

9.	La politica dell'ambiente.	285
10.	La politica di protezione dei consumatori.	286
11.	La politica in materia di trasporti.	287
12.	La politica commerciale comune.	288
13.	L'azione esterna dell'Unione.	289
13.1.	La politica estera e di sicurezza comune.	289
QUESTIONARIO		292
INDICE ANALITICO		293

SOMMARIO FOCUS GIURISPRUDENZIALI

CAPITOLO I

IL PROCESSO DI INTEGRAZIONE A LIVELLO EUROPEO: GENESI ED EVOLUZIONE

1

- I. GIURISPRUDENZA: *La nozione di mercato comune* 7
- II. GIURISPRUDENZA: *La nozione di mercato interno* 12
- III. GIURISPRUDENZA: *La sovranità in capo all'Unione. Conseguente regime di efficacia degli atti dell'Unione nell'ambito degli ordinamenti nazionali* 21

CAPITOLO II

GLI AMBITI DI INTERVENTO DELL'UNIONE EUROPEA

27

- I. GIURISPRUDENZA: *I poteri impliciti: applicazioni nella giurisprudenza della Corte di Giustizia* 29
- II. GIURISPRUDENZA: *Clausola di flessibilità: condizioni e limiti nelle applicazioni della Corte di Giustizia* 31
- III. GIURISPRUDENZA: *Clausola di flessibilità: operatività in rapporto alla teoria dei poteri impliciti* 32
- IV. GIURISPRUDENZA: *Inerzia dell'Unione* 33
- V. GIURISPRUDENZA: *Il sindacato sul rispetto del principio di sussidiarietà* 43
- VI. GIURISPRUDENZA: *Il sindacato sul rispetto del principio di proporzionalità.* 47
- VII. GIURISPRUDENZA: *Natura esclusiva della competenza esterna derivata dalla necessità della stipula di un accordo internazionale per consentire l'esercizio della competenza interna dell'Unione* 52
- VIII. GIURISPRUDENZA: *Natura esclusiva della competenza esterna derivata dall'incidenza dell'accordo su norme comuni* 53

CAPITOLO III

IL FUNZIONAMENTO DELL'UNIONE

55

SEZIONE I

L'ASSETTO ISTITUZIONALE

55

- I. GIURISPRUDENZA: *Nozione di "documento esistente" ai fini dell'esercizio del diritto di accesso* 61
- II. GIURISPRUDENZA: *Legittimazione del Parlamento europeo al ricorso di annullamento avverso gli atti del Consiglio* 68
- III. GIURISPRUDENZA: *Principio di collegialità* 82
- IV. GIURISPRUDENZA: *Il ruolo dell'avvocato generale e la portata delle sue conclusioni* 89

SEZIONE II	
LE PROCEDURE DECISIONALI	106
I. GIURISPRUDENZA: <i>Il sindacato sulla definizione della base giuridica dell'atto</i>	109
CAPITOLO IV	
L'ORDINAMENTO GIURIDICO DELL'UNIONE EUROPEA	127
SEZIONE I	
LE FONTI	127
I. GIURISPRUDENZA: <i>Limiti intrinseci alla revisione dei trattati</i>	136
II. GIURISPRUDENZA: <i>Revocabilità in via unilaterale della dichiarazione di recesso</i>	138
III. GIURISPRUDENZA: <i>Il rango delle norme CEDU: l'impatto del trattato di Lisbona sul dibattito interpretativo</i>	141
SEZIONE II	
I RAPPORTI CON GLI ORDINAMENTI NAZIONALI: L'INCIDENZA DEL DIRITTO DELL'UNIONE	162
I. GIURISPRUDENZA: <i>La concezione c.d. monista nella giurisprudenza della Corte di giustizia</i>	166
II. GIURISPRUDENZA: <i>Primato del diritto dell'Unione e "controlimiti": la recente ordinanza della Corte costituzionale n. 24/2017 in riferimento al principio di legalità in materia penale</i>	172
III. GIURISPRUDENZA: <i>L'orientamento della Corte di giustizia: il caso Lucchini e la vicenda Olimpiclub, il caso Pizzarotti</i>	174
IV. GIURISPRUDENZA: <i>La negazione dell'efficacia diretta delle direttive nei rapporti orizzontali</i>	180
V. GIURISPRUDENZA: <i>La sentenza Francovich</i>	185
VI. GIURISPRUDENZA: <i>La responsabilità dello Stato per violazione del diritto dell'Unione da parte degli organi giurisdizionali</i>	189
CAPITOLO V	
IL SISTEMA DI TUTELA GIURISDIZIONALE DELL'UNIONE	195
I. GIURISPRUDENZA: <i>Interpretazione del diritto dell'Unione e circoscrizione nel tempo dei relativi effetti: ruolo della Corte di giustizia e limiti in capo al giudice nazionale</i>	199
II. GIURISPRUDENZA: <i>Il ruolo della Commissione nella fase precontenziosa: carattere discrezionale del potere ad essa spettante</i>	204
III. GIURISPRUDENZA: <i>La definizione del concetto di interesse individuale nella sentenza Plaumann</i>	210
IV. GIURISPRUDENZA: <i>Nozione di atto regolamentare che non comporta alcuna misura di esecuzione</i>	212

V. GIURISPRUDENZA: <i>La legittimazione a ricorrere delle Regioni</i>	213
VI. GIURISPRUDENZA: <i>La legittimazione al ricorso delle persone (fisiche e giuridiche)</i>	219
VII. GIURISPRUDENZA: <i>La funzione del ricorso per risarcimento</i>	223
VIII. GIURISPRUDENZA: <i>La responsabilità extracontrattuale dell'Unione per violazioni compiute dai giudici europei</i>	223
IX. GIURISPRUDENZA: <i>Il rinvio pregiudiziale ad opera della Corte costituzionale: legittimazione nell'ambito dei giudizi in via principale; estensione ai giudizi in via incidentale</i>	230
X. GIURISPRUDENZA: <i>Intento elusivo del termine di decadenza ex art. 263, co. 6, TFUE, come ostacolo alla proponibilità del rinvio pregiudiziale su una questione di validità</i>	236
XI. GIURISPRUDENZA: <i>Effetti della pronuncia interpretativa della Corte di giustizia: il recente intervento del giudice europeo sulla questione sottoposta dal Consiglio di giustizia amministrativa siciliana in merito ai rapporti tra sezioni/collegi e adunanza plenaria</i>	238

CAPITOLO VI	
LE POLITICHE DELL'UNIONE	240

I. GIURISPRUDENZA: <i>Le prescrizioni tecniche quale ostacolo alla libertà di circolazione delle merci: la pronuncia "Cassis de Dijon"</i>	246
II. GIURISPRUDENZA: <i>Ambito operativo del principio di libera prestazione dei servizi ex art. 56 TFUE: la qualificazione del servizio di intermediazione offerto da Uber</i>	252
III. GIURISPRUDENZA: <i>La presa di posizione della Corte sulla nozione di attività partecipante all'esercizio di un pubblico potere: il caso dell'attività svolta dai notai</i>	254
IV. GIURISPRUDENZA: <i>Restrizioni alla libertà di stabilimento giustificate da ragioni di tutela della salute: il caso delle parafarmacie</i>	255