

E. CANNIZZARO – IL DIRITTO DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA

ENZO CANNIZZARO

IL DIRITTO DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA

L'ordinamento dell'Unione



€ 33,00



G. GIAPPICHELLI EDITORE

IL DIRITTO
DELL'INTEGRAZIONE
EUROPEA

L'ordinamento dell'Unione

In copertina:

Anonimo, *Città ideale* (1480-1490), Galleria Nazionale delle Marche,
Urbino.

ENZO CANNIZZARO

IL DIRITTO
DELL'INTEGRAZIONE
EUROPEA

L'ordinamento dell'Unione



G. GIAPPICHELLI EDITORE – TORINO

© Copyright 2014 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111 - FAX 011-81.25.100

<http://www.giappichelli.it>

ISBN/EAN 978-88-348-4862-3

Stampa: Stamperia Artistica Nazionale S.p.A. - Trofarello (To)

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail autorizzazioni@clearedi.org e sito web www.clearedi.org.

INDICE-SOMMARIO

	<i>pag.</i>
PREMESSA	
UTOPIA E REALISMO NEL PROCESSO DI INTEGRAZIONE EUROPEA	XVII

INTRODUZIONE

SCIENZA GIURIDICA E DIRITTO DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA

1. L'ordinamento dell'integrazione	1
2. Il dilemma ordinamentale dell'Unione	5
3. Autonomia e dipendenza nel sistema normativo	7
4. Autonomia e dipendenza nel sistema politico	9
5. Autonomia e dipendenza nella funzione esecutiva	11
6. Esercizio di competenze e sovranità nell'esperienza giuridica dell'integrazione	12
7. Piano dell'opera	15
Itinerari bibliografici	17

PARTE I

IL SISTEMA POLITICO DELL'UNIONE

INTRODUZIONE

COSTITUZIONE FORMALE E COSTITUZIONE MATERIALE NEL SISTEMA POLITICO EUROPEO	21
---	----

pag.

CAPITOLO I
LE ISTITUZIONI POLITICHE

1. Il Consiglio europeo	25
2. Il Consiglio (già Consiglio dell'Unione europea)	29
2.1. Composizione e modalità di funzionamento	30
2.2. Le funzioni del Consiglio	33
3. La Commissione	33
3.1. Natura e funzioni	33
3.2. Composizione, nomina e revoca	36
3.3. Funzionamento della Commissione	40
4. Il Parlamento europeo	40
4.1. Composizione	41
4.2. Funzioni	44
4.3. Le modalità di funzionamento del Parlamento	45
5. Modelli di democrazia europea	47
6. Democrazia e ruolo dei Parlamenti nazionali	50
7. L'integrazione differenziata	53

CAPITOLO II
PROCEDIMENTI DECISIONALI DELL'UNIONE

1. Introduzione	59
2. La procedura legislativa ordinaria	60
3. La procedura di bilancio	64
4. Le procedure legislative speciali	64
5. Procedure decisionali nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune	68
6. Procedure decisionali nell'ambito dell'Unione economica e monetaria	69
a) Le procedure per l'esercizio delle competenze dell'Unione in materia di politica economica	70
b) Istituzioni e procedure della politica monetaria	71
c) I rapporti fra politica economica e politica monetaria nella prassi recente	72
7. La frammentazione delle procedure decisionali	75
Itinerari bibliografici	77

pag.

PARTE II
 IL SISTEMA NORMATIVO.
 FONTI E ATTI GIURIDICI NEL DIRITTO DELL'UNIONE

CAPITOLO I
 LE FONTI

Sezione I

I TRATTATI ISTITUTIVI E GLI ATTI EQUIPARATI

1.	Il Trattato-Costituzione	86
1.1.	La sentenza <i>Van Gend en Loos</i>	86
1.2.	La costruzione teorica della Corte di giustizia	88
1.3.	Le conseguenze del processo di costituzionalizzazione: gli effetti diretti	90
1.4.	L'interpretazione dei Trattati	92
1.5.	Rigidità dei Trattati e irrevocabilità del processo di integrazione	96
2.	La revisione dei Trattati: procedimenti ordinari e procedimenti semplificati	98
3.	Adesione e recesso	101
3.1.	I Trattati di adesione	101
3.2.	Il recesso	102

Sezione II

LE FONTI DERIVATE

1.	I regolamenti	105
a)	Portata generale	105
b)	Obbligatorietà in tutti i loro elementi	106
c)	Diretta applicabilità in ciascuno degli Stati membri	106
2.	Le decisioni	108
3.	Le direttive	111
3.1.	Natura giuridica della direttiva	111
3.2.	Direttive inattuate ed effetti diretti	113
3.3.	La limitazione degli effetti diretti ai rapporti giuridici "verticali"	115
3.4.	Limiti all'invocabilità degli effetti diretti di una direttiva	117
3.5.	Effetti indiretti delle direttive. Effetti interpretativi, triangolari, di esclusione	120
a)	Effetti interpretativi	120

	<i>pag.</i>
<i>b)</i> Effetti triangolari	121
<i>c)</i> Effetti sostitutivi (e di esclusione)	122
3.6. L'onere di invocare gli effetti diretti	123
4. Altre fonti di diritto dell'Unione	125
<i>a)</i> Raccomandazioni e pareri	125
<i>b)</i> <i>Soft-law</i>	126
<i>c)</i> Atti atipici	128
5. Violazione del diritto dell'Unione e responsabilità civile dello Stato	128

CAPITOLO II

ATTI GIURIDICI E RAPPORTI FRA FONTI

1. Atti giuridici e fonti del diritto nell'ordinamento dell'Unione europea	135
2. Atti legislativi e atti non legislativi	136
3. Atti delegati	138
4. Gli atti di esecuzione e la comitologia	139
5. Atti normativi e gerarchia delle fonti	142
5.1. Rapporti gerarchici fra diritto primario e diritto derivato	142
5.2. Rapporti fra atti pariordinati e criterio della competenza	143

CAPITOLO III

LE FONTI DEI DIRITTI FONDAMENTALI INDIVIDUALI

1. L'evoluzione del sistema di tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento dell'Unione: profili generali	145
2. L'art. 6 TUE e le varie fonti dei diritti fondamentali	146
3. I principi generali come fonti dei diritti fondamentali	147
4. La Convenzione europea come "fonte di ispirazione" e come accordo vincolante per l'Unione	150
5. La Carta dei diritti fondamentali	152
6. Gli effetti diretti delle norme che tutelano i diritti fondamentali	155
 Itinerari bibliografici	 159

Indice-Sommario	IX
-----------------	----

pag.

PARTE III
IL SISTEMA GIUDIZIARIO DELL'UNIONE

INTRODUZIONE	167
--------------	-----

CAPITOLO I
LA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA
COME ISTITUZIONE GIUDIZIARIA

1. L'articolazione interna: Corte di giustizia e Tribunale	171
2. Composizione e regole di funzionamento	173

CAPITOLO II
IL PROCEDIMENTO DI INFRAZIONE

1. Le fasi del procedimento	175
2. Gli effetti delle sentenze di infrazione	177

CAPITOLO III
IL SISTEMA DEI RICORSI DIRETTI

Sezione I

IL RICORSO PER ANNULLAMENTO

1. Introduzione	183
2. Gli atti impugnabili	185
3. I soggetti legittimati al ricorso	186
4. La legittimazione degli individui a proporre ricorso	187
5. I limiti del diritto individuale di impugnazione: la sentenza <i>Pequeños agricultores</i> e la riforma del Trattato di Lisbona	190
6. Proposizione del ricorso e svolgimento del procedimento	194

Sezione II

IL RICORSO PER RISARCIMENTO

1. Introduzione	197
-----------------	-----

	<i>pag.</i>
2. I presupposti dell'azione di risarcimento	197
3. L'accertamento dell'invalidità dell'atto lesivo	199

CAPITOLO IV IL RINVIO PREGIUDIZIALE

1. Introduzione	201
2. La nozione di "giurisdizione nazionale". La Corte costituzionale come organo giurisdizionale nazionale e la doppia pregiudizialità	202
3. Facoltà e obbligo di rinvio	208
4. L'obbligo di rinvio da parte dei giudici di ultima istanza: la sentenza <i>CILFIT</i>	210
5. La facoltà di rinvio dei giudici non di ultima istanza: la sentenza <i>Foto-Frost</i>	211
6. Implicazioni sistematiche del modello adottato dalla giurisprudenza	213
7. Rinvio pregiudiziale e provvedimenti provvisori	216
8. L'interpretazione di norme nazionali "modellate" su quelle dell'Unione	219
9. Il principio della corrispondenza tra chiesto e pronunciato	220
10. Gli effetti delle sentenze pregiudiziali	222
a) Le sentenze interpretative	223
b) Le sentenze di invalidità	224
11. I rapporti fra rinvio pregiudiziale di validità e ricorso per annullamento	226
 Itinerari bibliografici	 229

PARTE IV IL SISTEMA DELLE COMPETENZE

CAPITOLO I L'UNIONE COME ENTE A COMPETENZE ENUMERATE

1. Il principio di attribuzione	235
2. La scelta della base giuridica	239

Indice-Sommario	XI
-----------------	----

	<i>pag.</i>
3. Le competenze esclusive, le competenze concorrenti, altri tipi di competenze	243
3.1. Competenze esclusive	243
3.2. Competenze concorrenti	245
3.3. Competenze complementari	247
3.4. Competenze di coordinamento	247
3.5. Competenza di politica estera	248
4. Principio di attribuzione e rapporti fra politica estera e politiche materiali	249
4.1. Il modello del conflitto	249
4.2. Il modello della cooperazione	251

CAPITOLO II

REGOLAZIONE E DINAMICA DELLE COMPETENZE

1. Il principio di sussidiarietà	255
1.1. Il controllo sul rispetto della sussidiarietà: il controllo giurisdizionale	257
1.2. Il controllo politico e il ruolo dei Parlamenti nazionali	258
2. La dinamica delle competenze	262
3. Gli strumenti per l'espansione delle competenze dell'Unione	263
3.1. La dottrina dei poteri impliciti	263
3.2. L'art. 352 TFUE	266
Itinerari bibliografici	271

PARTE V

IL DIRITTO DELL'UNIONE NEGLI ORDINAMENTI NAZIONALI

INTRODUZIONE

CONCEZIONE FEDERALISTA E CONCEZIONE INTERNAZIONALISTA

277

pag.

CAPITOLO I
I CONFLITTI FRA NORME
NELLA CONCEZIONE FEDERALISTA
DELLA CORTE DI GIUSTIZIA

- | | | |
|----|---|-----|
| 1. | La definizione del quadro teorico: <i>Van Gend en Loos e Costa c. Enel</i> | 283 |
| 2. | I rapporti fra norme dell'Unione e norme nazionali nella sentenza <i>Simmenthal</i> | 284 |

CAPITOLO II
I CONFLITTI FRA NORME
NELLA CONCEZIONE INTERNAZIONALISTA
DELLE CORTI COSTITUZIONALI NAZIONALI

- | | | |
|----|---|-----|
| 1. | L'art. 11 della Costituzione italiana e il trasferimento di competenze all'Unione europea | 289 |
| 2. | I rapporti fra norme dell'Unione e leggi nazionali: le ragioni di una crisi teorica | 292 |
| 3. | La soluzione del dilemma nella sentenza <i>Granital</i> | 297 |
| 4. | I rapporti fra norme dell'Unione e norme costituzionali | 302 |
| 5. | La sentenza <i>Frontini</i> | 304 |
| 6. | La giurisprudenza della Corte costituzionale tedesca: la sentenza <i>Solange-I</i> | 306 |
| 7. | La tutela costituzionale dei diritti fondamentali: la dottrina della protezione equivalente | 307 |
| 8. | I limiti costituzionali all'espansione delle competenze dell'Unione | 310 |
| | 8.1. La sentenza della Corte costituzionale tedesca relativa alla costituzionalità del Trattato di Maastricht | 311 |
| | 8.2. La sentenza della Corte costituzionale tedesca sulla costituzionalità del Trattato di Lisbona | 313 |

CAPITOLO III
L'IMPATTO DEL DIRITTO EUROPEO
SUL DIRITTO PROCESSUALE NAZIONALE

- | | | |
|----|--|-----|
| 1. | L'autonomia processuale degli Stati membri | 317 |
| 2. | I principi di equivalenza e di effettività | 319 |

Indice-Sommario	XIII
-----------------	------

	<i>pag.</i>
3. Diritto dell'Unione e definitività degli atti amministrativi	322
4. Diritto dell'Unione e definitività delle decisioni giudiziali	324

CAPITOLO IV

LE PROCEDURE DI ATTUAZIONE DEL DIRITTO DELL'UNIONE NELL'ORDINAMENTO ITALIANO

1. Dalla "legge La Pergola" alla legge n. 234 del 2012	329
2. Gli strumenti di attuazione	331
3. L'attuazione di direttive in materie di competenza regionale	333
Itinerari bibliografici	337

PARTE VI

LA DIMENSIONE ESTERNA DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA

INTRODUZIONE

UNITARIETÀ E FRAMMENTAZIONE NELL'AZIONE ESTERNA DELL'UNIONE	345
--	-----

1. La personalità internazionale dell'Unione e l'Azione esterna	345
2. I principi e gli obiettivi dell'Azione esterna	347

CAPITOLO I

IL SISTEMA DELL'AZIONE ESTERNA

Sezione I

LA POLITICA ESTERA E DI SICUREZZA COMUNE

1. Profili generali	351
2. I procedimenti decisionali nel campo della politica estera	352
3. Il sistema delle fonti di politica estera	356
4. <i>Segue</i> : le decisioni che definiscono le azioni e le posizioni dell'Unione ed altri strumenti atipici	357

pag.

Sezione II

POLITICA ESTERA E POLITICHE ESTERNE

- | | |
|--|-----|
| 1. L'art. 40 TUE e la frammentazione nell'azione estera | 362 |
| 2. La competenza integrata dell'Unione in materia di sanzioni economiche | 364 |

CAPITOLO II

GLI ACCORDI DELL'UNIONE

- | | |
|--|-----|
| 1. Introduzione | 367 |
| 2. Il sistema del <i>treaty-making power</i> dell'Unione | 369 |

Sezione I

LA COMPETENZA ESPLICITA DELL'UNIONE A CONCLUDERE ACCORDI

- | | |
|---|-----|
| 1. La competenza dell'Unione a concludere accordi commerciali | 371 |
| 1.1. Il carattere esclusivo della competenza | 372 |
| 1.2. Il carattere evolutivo della competenza | 373 |
| 2. Gli accordi di associazione | 376 |
| 3. Altre competenze espresse | 378 |

Sezione II

LA COMPETENZA IMPLICITA DELL'UNIONE A CONCLUDERE ACCORDI

- | | |
|---|-----|
| 1. La competenza implicita esclusiva: la sentenza <i>AETS</i> | 380 |
| 2. L'evoluzione del sistema | 384 |
| 3. La competenza implicita concorrente: il parere 1/76 | 387 |
| 4. Gli accordi misti | 388 |

Sezione III

LA PROCEDURA DI CONCLUSIONE DI ACCORDI

- | | |
|--|-----|
| 1. Il principio del parallelismo e i suoi limiti | 391 |
| 2. I pareri della Corte di giustizia | 395 |

Indice-Sommario	XV
	<i>pag.</i>
Sezione IV	
GLI EFFETTI INTERNI DEGLI ACCORDI INTERNAZIONALI: L'ISPIRAZIONE INTERNAZIONALISTA DELL'ORDINAMENTO DELL'UNIONE	
1. Introduzione	397
2. Gli accordi internazionali come parte integrante dell'ordinamento dell'Unione	397
3. Il rango degli accordi nel sistema delle fonti dell'Unione	400
4. L'attenuazione del modello internazionalista nella giurisprudenza del- la Corte di giustizia	402
Itinerari bibliografici	407

PREMESSA

UTOPIA E REALISMO NEL PROCESSO
DI INTEGRAZIONE EUROPEA

Due visioni antitetiche del processo di integrazione europea emergono dal dibattito contemporaneo.

La prima è quella che guarda al processo di integrazione europea come a un modello utopico. Vi sono, in effetti, vari elementi nella costruzione europea che potrebbero essere valorizzati in questa direzione. Non solo, come ormai abbondantemente noto, il processo di integrazione europea è difficilmente inquadrabile nelle usuali categorie delle scienze sociali. Non solo esso sfugge a ogni tentativo di catturare le sue modalità di funzionamento in una dottrina coerente e completa. L'integrazione europea sembra addirittura postulare un mutamento radicale delle condizioni sociologiche di base sulle quali tali categorie sono fondate.

Vi è, infatti, una radicale opposizione filosofica fra i tradizionali modelli di organizzazione sociale sui quali si fondano le classiche nozioni di comunità, di Stato, di ordinamento giuridico, e quelli presupposti dalla costruzione europea. Con un grado, fors'anche eccessivo, di semplificazione, si può indicare come le nozioni classiche siano fondate sul concetto di chiusura e di esclusività. Il processo di integrazione europea postula dei modelli fondati invece sul concetto di apertura e di interazione.

In un mondo dominato dall'idea di comunità, raggruppata intorno a identità collettive di tipo etnico, nazionale, o religioso, l'integrazione europea sembra postulare l'esistenza di una comunità priva di questi richiami identitari e raggruppata piuttosto intorno ad un nucleo di valori e interesse collettivi.

In un mondo dominato dalla figura dello Stato sovrano, detentore unico del potere politico, l'integrazione europea sembra postulare l'esistenza di nuove forme di organizzazione, prive dei caratteri di unitarietà e assolutezza che caratterizzano la sovranità.

In un mondo giuridico dominato dal concetto di ordinamento, fonte esclusiva di giuridicità delle sue norme, l'integrazione europea ci pone davanti alla sfida rappresentata dalla esistenza di una pluralità di ordinamenti che concorrono a disciplinare i fattori sociali.

Né l'idea di una forma di organizzazione aperta, idealmente contrapposta all'idea di esclusività e di chiusura che ispira i concetti di comunità, di Stato e di ordinamento giuridico, è prospettata solo in riferimento all'esperienza europea. Già questo sarebbe un passo assai arduo, dato che proprio in Europa l'idea di esclusività delle forme di organizzazione sociale è stata portata al suo massimo compimento teorico, nonché alle sue più estreme degenerazioni storiche. Ma, inoltre, questa idea è talvolta prospettata come un modello planetario di organizzazione sociale, atto a superare la dimensione interstatale dei rapporti internazionali e a prospettare una nuova dimensione transnazionale, nella quale realizzare forme non verticistiche di governo della comunità mondiale.

Questa visione "utopica" sembra quindi concepire il processo di integrazione europea come una sorta di esperimento di "anticipazione" della storia, che tende a precedere e condizionare l'evoluzione del costume sociale. Esso reca con sé il fascino intellettuale di un laboratorio sociale vivente, ma altresì l'intrinseco rischio del fallimento.

Accanto a questa visione, forse in contrapposizione ad essa, vi è però una visione diversa, e parimenti evocativa, che tende piuttosto a sottolineare gli aspetti di continuità dell'esperienza dell'integrazione rispetto ai modelli consueti. Questa visione si fonda non tanto sugli aspetti esteriori che emergono dalla costruzione europea, quanto piuttosto sulle sue modalità effettive di funzionamento, che sembrano ricostruire l'esperienza europea come una sorta di prosecuzione della storia "con altri mezzi". I concetti di Stato, di sovranità, di comunità nazionale, di ordinamento giuridico, umiliati nelle concezioni più innovative dell'integrazione, riemergerebbero quindi nell'analisi reale dei processi politici e giuridici dell'integrazione europea.

Questa visione, che possiamo indicare come "realista", impone quindi una più accurata analisi dei meccanismi reali attraverso i quali si realizza il processo di integrazione europea. In ultima analisi, essa tende a guardare al processo di integrazione come a una complessa e sofisticata esperienza di cooperazione internazionale, nell'ambito della quale gli Stati membri, i veri protagonisti del processo di integrazione, assicurano per mezzo dell'Unione, il governo della propria comunità territoriale. Lo studio del diritto dell'Unione europea consisterebbe quindi nell'analisi delle modalità di

“esternalizzazione” di talune funzioni, che gli Stati membri esercitano attraverso l’Unione, mantenendo costantemente il controllo del processo decisionale. Attraverso tali forme di controllo, in ultima analisi, le comunità nazionali, le loro forme di organizzazione politica, i loro ordinamenti giuridici conserverebbero la propria identità nell’ambito del processo di integrazione.

* * *

È fra utopia e realismo, fra le anticipazioni e le rivincite della storia, fra la tendenza a ipotizzare nuove forme di organizzazione sociale e l’opposta tendenza a svelarne gli antichi modi di funzionamento, che si svolge il processo di integrazione europea. Alla analisi di ambedue tali dimensioni, ai loro conflitti e alle loro infinite forme di composizione, è quindi dedicato questo libro.

Esso non si propone di sviluppare una nuova teoria giuridica dell’integrazione europea. Ciò, d’altronde, sarebbe incompatibile con le sue dichiarate finalità didattiche. Nelle varie parti in cui si snoda, tuttavia, l’analisi cercherà di esplorare i nodi giuridici di tale processo, nei suoi slanci ideali e nelle sue realizzazioni reali.

* * *

Ho riversato in questo libro varie riflessioni sul fenomeno dell’integrazione europea, solo in parte consegnate a contributi scientifici. In esso si riflette altresì l’esperienza di lunghi e appassionati anni di insegnamento. La sua ambizione è di contribuire alla conoscenza di un fenomeno che sembra sfidare ogni nostra categoria concettuale e che, anche nell’analisi dei suoi complessi nodi tecnici, trasmette un ineguagliabile fascino intellettuale.

In ogni sua parte, questo lavoro costituisce il frutto di interlocuzioni tacitamente intessute con antichi e nuovi maestri, della scienza giuridica e di quella politica. Non sempre sono riuscito a darne conto. Sono però consapevole che i debiti contratti prevalgono di gran lunga sui crediti acquisiti.

Ho contratto altresì debiti con alcuni giovani studiosi che hanno accettato di accompagnare il percorso di redazione di questo libro. Ho beneficiato di vari suggerimenti di Eugenia Bartoloni, che hanno arricchito soprattutto la parte dedicata alla dimensione esterna dell’integrazione. Micol Barnabò, Giulia D’Agnone, Aurora Rasi e Benedetta Ubertazzi hanno letto, commentato e rivisto ogni singola frase.

Roma, Università, luglio 2014

