

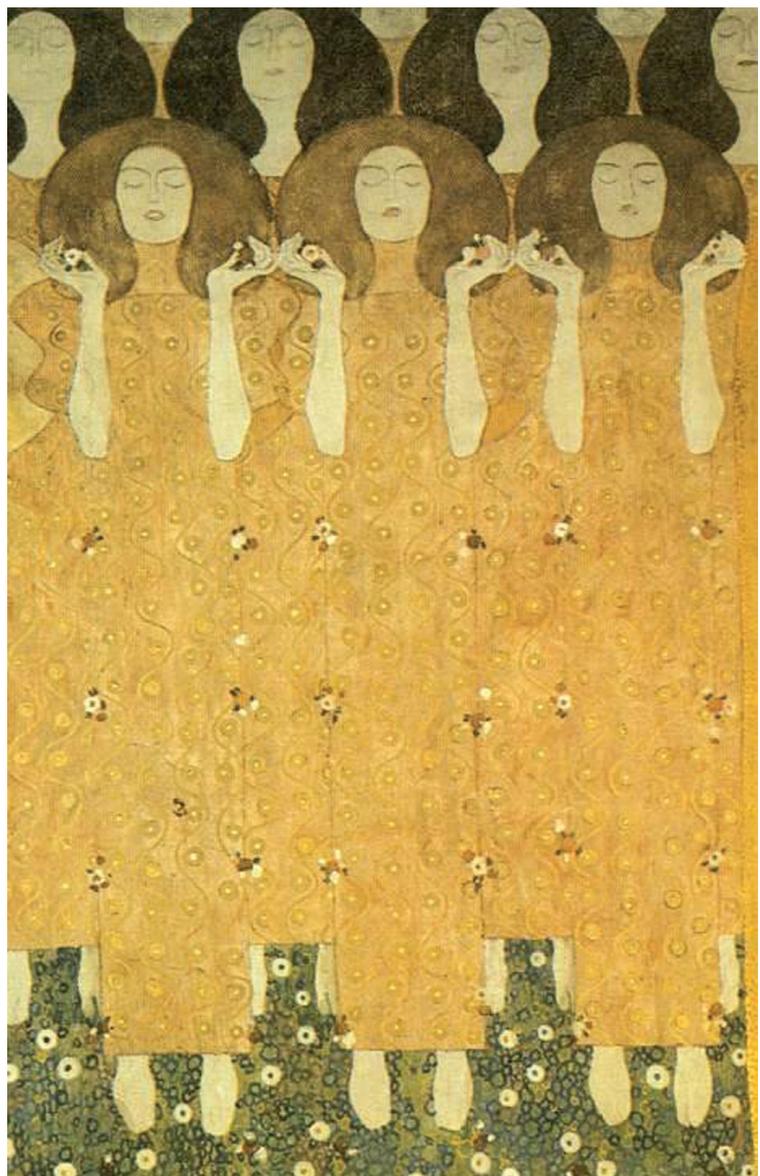
COLLANA DI STUDI SULL'INTEGRAZIONE EUROPEA

1

UGO VILLANI

# Istituzioni di Diritto dell'Unione europea

*5<sup>a</sup> edizione riveduta  
e aggiornata*



CACUCCI EDITORE  
BARI



In copertina:

GUSTAV KLIMT, *Il fregio di Beethoven*, particolare: *Inno alla gioia*

COLLANA DI STUDI SULL'INTEGRAZIONE EUROPEA

1

UGO VILLANI

# ISTITUZIONI DI DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

*5<sup>a</sup> edizione riveduta e aggiornata*

CACUCCI  EDITORE

2017

1<sup>a</sup> edizione 2008

2<sup>a</sup> edizione 2010

3<sup>a</sup> edizione 2013

4<sup>a</sup> edizione 2016

5<sup>a</sup> edizione 2017

---

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

---

© 2017 Cacucci Editore - Bari

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

<http://www.cacucci.it> e-mail: [info@cacucci.it](mailto: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 quinta edizione . . . . .	XV
Prefazione alla quarta edizione . . . . .	XVII
Prefazione alla terza edizione . . . . .	XVIII
Prefazione alla seconda edizione . . . . .	XIX
Prefazione alla prima edizione . . . . .	XX

## 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, VALORI E PRINCIPI DELL'UNIONE EUROPEA

1. Gli obiettivi dell'Unione europea . . . . .	27
2. I valori fondanti dell'Unione europea . . . . .	34
3. <i>Segue</i> : il meccanismo sanzionatorio nel caso di violazione grave e persistente di tali valori . . . . .	37
4. I principi democratici . . . . .	41
5. Il rispetto dei diritti umani fondamentali . . . . .	48
6. I procedimenti di revisione dei Trattati . . . . .	60
7. L'ammissione di nuovi membri . . . . .	66
8. Il recesso dall'Unione europea . . . . .	69

## CAPITOLO III

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

1. Le competenze di attribuzione . . . . .	71
2. Le competenze “sussidiarie” . . . . .	76
3. I c.d. poteri impliciti . . . . .	79
4. Le categorie di competenze dell'Unione europea . . . . .	81
5. Il principio di sussidiarietà . . . . .	85
6. Il principio di proporzionalità . . . . .	90
7. Le situazioni puramente interne a singoli Stati membri . . . . .	95
8. Il principio di leale cooperazione . . . . .	103
9. L'integrazione differenziata (o flessibile) . . . . .	109
10. Le cooperazioni rafforzate . . . . .	112

## CAPITOLO IV

### LA CITTADINANZA EUROPEA

1. L'attribuzione della cittadinanza europea . . . . .	119
2. Lo <i>status</i> di cittadino europeo: il diritto di libera circolazione e di soggiorno . . . . .	122

3. Il diritto di elettorato alle elezioni amministrative e del Parlamento europeo . . . . .	127
4. Il diritto di petizione . . . . .	129
5. La denuncia al Mediatore europeo e gli altri diritti del cittadino europeo . . . . .	130
6. La tutela diplomatica e consolare all'estero . . . . .	134

## CAPITOLO V

### LE ISTITUZIONI DELL'UNIONE EUROPEA

1. Quadro generale delle istituzioni e degli organi. Il principio dell'equilibrio istituzionale . . . . .	137
2. Il Parlamento europeo . . . . .	142
3. L'organizzazione e il funzionamento del Parlamento europeo . . . . .	149
4. Le funzioni e i poteri del Parlamento europeo . . . . .	152
5. Il Consiglio europeo: composizione e funzionamento. Il Presidente del Consiglio europeo . . . . .	158
6. Le funzioni del Consiglio europeo . . . . .	161
7. Il Consiglio . . . . .	166
8. La votazione nel Consiglio. La possibilità di concludere accordi nell'ambito del Consiglio . . . . .	170
9. Le funzioni del Consiglio . . . . .	177
10. La Commissione . . . . .	180
11. La nomina, la cessazione e l'organizzazione della Commissione . . . . .	184
12. Le funzioni della Commissione . . . . .	189
13. L'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza . . . . .	198
14. La Corte di giustizia dell'Unione europea . . . . .	201
15. La Banca centrale europea e gli organi monetari . . . . .	205
16. La Corte dei conti . . . . .	208
17. Gli organi ausiliari consultivi . . . . .	211
18. La Banca europea per gli investimenti . . . . .	214

## CAPITOLO VI

### I PROCEDIMENTI INTERISTITUZIONALI

1. Il finanziamento dell'Unione europea . . . . .	217
2. I principi relativi al bilancio . . . . .	220

3. L'approvazione e l'esecuzione del bilancio .....	223
4. L'adozione degli atti dell'Unione europea .....	227
5. La proposta della Commissione .....	231
6. La procedura legislativa ordinaria .....	235
7. Le procedure legislative speciali .....	237
8. La conclusione di accordi internazionali e la competenza dell'Unione europea .....	241
9. <i>Segue</i> : la competenza esclusiva o concorrente dell'Unione europea ..	244
10. Gli accordi misti .....	246
11. La procedura di stipulazione degli accordi dell'Unione europea e i loro effetti giuridici. Il parere della Corte di giustizia .....	249

## CAPITOLO VII

### LE FONTI DELL'ORDINAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA

1. Caratteri generali .....	259
2. I Trattati sull'Unione europea e sul funzionamento dell'Unione europea .....	261
3. L'efficacia diretta delle disposizioni dei Trattati .....	264
4. I principi generali del diritto dell'Unione europea .....	269
5. Gli accordi internazionali dell'Unione europea .....	276
6. Gli accordi conclusi tra gli Stati membri .....	278
7. Gli accordi tra Stati membri e Stati terzi .....	281
8. Il diritto internazionale generale .....	284
9. Gli atti dell'Unione europea e i loro requisiti .....	288
10. I regolamenti .....	297
11. Le direttive .....	302
12. Le decisioni .....	312
13. Le raccomandazioni e i pareri .....	317
14. Gli atti atipici .....	320
15. Gli atti in materia di politica estera e di sicurezza comune (PESC) ..	326

## CAPITOLO VIII

### LE COMPETENZE GIUDIZIARIE

1. Premessa. Le limitazioni alla competenza della Corte di giustizia in materia di politica estera e di sicurezza comune .....	331
2. Il riparto di competenze tra la Corte di giustizia e il Tribunale .....	334

3. La “litispendenza” tra la Corte di giustizia e il Tribunale e l’impugnazione delle sentenze di tale Tribunale . . . . .	336
4. La procedura d’infrazione nei confronti di Stati membri . . . . .	340
5. <i>Segue</i> : le fasi di tale procedura . . . . .	344
6. <i>Segue</i> : i ricorsi promossi da Stati membri . . . . .	348
7. <i>Segue</i> : la sentenza della Corte e la sua esecuzione . . . . .	350
8. La responsabilità dello Stato per i danni derivanti da violazione degli obblighi previsti dal diritto dell’Unione europea . . . . .	354
9. La competenza sulla legittimità degli atti dell’Unione europea: gli atti impugnabili . . . . .	359
10. <i>Segue</i> : la legittimazione all’impugnazione . . . . .	368
11. <i>Segue</i> : il termine d’impugnazione . . . . .	377
12. <i>Segue</i> : i motivi d’impugnazione . . . . .	378
13. <i>Segue</i> : la sentenza della Corte . . . . .	385
14. L’eccezione d’invalidità degli atti dell’Unione europea . . . . .	389
15. Il ricorso in carenza . . . . .	391
16. L’azione di responsabilità contro l’Unione europea . . . . .	395
17. La competenza in via pregiudiziale e le sue funzioni . . . . .	403
18. <i>Segue</i> : l’oggetto della competenza pregiudiziale . . . . .	412
19. <i>Segue</i> : la natura giudiziaria dell’autorità nazionale di rinvio e le altre condizioni di ricevibilità della domanda . . . . .	415
20. <i>Segue</i> : gli effetti della sentenza della Corte . . . . .	424
21. La competenza della Corte nelle controversie sottoposte in base a compromesso . . . . .	428

## 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 . . . . .	431
2. Il primato del diritto dell’Unione europea direttamente applicabile su quello italiano in caso d’incompatibilità . . . . .	432
3. L’evoluzione della giurisprudenza europea e di quella costituzionale . . . . .	437
4. I “controlimiti” al diritto dell’Unione europea e le residue competenze della Corte costituzionale . . . . .	443
5. L’adeguamento legislativo del diritto italiano al diritto dell’Unione europea. La “legge di delegazione europea” e la “legge europea” . . . . .	446
6. Il ruolo delle regioni nell’attuazione del diritto dell’Unione europea . . . . .	451

---

Bibliografia .....	457
Elenco delle abbreviazioni .....	503
Indice analitico .....	505
Indice della giurisprudenza .....	513

## PREFAZIONE ALLA QUINTA EDIZIONE

Ho predisposto questa nuova edizione tenendo conto degli importanti mutamenti avvenuti nell'Unione europea, dei significativi apporti della giurisprudenza e dei contributi, sempre stimolanti, della dottrina. Non vi è dubbio che l'evento più appariscente è rappresentato dal recesso del Regno Unito, che ha bruscamente invertito un processo caratterizzato, sinora, da un costante ampliamento della partecipazione all'Unione europea e che, in tempi non lontani, priverà quest'ultima di un membro forse mai molto entusiasta, ma certo di grande rilevanza politica. Tale evento, peraltro, non è l'unico segnale di uno stato di crisi dell'Unione europea, che si trascina da vari anni, con serie implicazioni economiche, sociali, politiche. La perdurante incapacità di affrontare in maniera efficace – e fedele ai principi di solidarietà e di scrupoloso rispetto dei diritti umani – il fenomeno migratorio e, per altro verso, il prevalere del metodo intergovernativo nell'affrontare (spesso senza risolverli) i gravi problemi che l'odierna realtà presenta sono anch'essi prova di uno stato di malessere e, forse, di una involuzione del processo di integrazione europea. C'è da chiedersi, inoltre, se l'Unione europea non sia talvolta utilizzata da governi e da forze politiche come pretesto o alibi per determinazioni che, in realtà, corrispondono a interessi e posizioni “nazionalistiche” o di parte.

Le celebrazioni e le iniziative per i 60 anni dei Trattati di Roma non hanno messo in luce, a nostro avviso, una capacità di dare nuovo slancio all'Unione, limitandosi a fornire – al di là di espressioni puramente retoriche – proposte alquanto modeste. Tale ci sembra, per esempio, quella di procedere, se necessario, “a ritmi e con intensità diversi” (Dichiarazione dei leader dei 27 Stati membri e del Consiglio europeo, del Parlamento europeo della Commissione europea adottata a Roma il 25 marzo 2017), espressione scelta, forse, per dare un senso di novità a un concetto vecchio e risaputo, quale l'Europa a più velocità.

Non ci sembra, invero, che la soluzione agli attuali problemi europei possa trovarsi coniando nuove formule. E ciò va detto anche per i neologismi che, in parte della dottrina italiana (ma anche nella giurisprudenza e persino in testi ufficiali dell'Unione), sempre più spesso ricorrono per sostituire l'aggettivo “comunitario”, come il termine “eurounitario” o “unionale”, che ha ottenuto anche

il *placet* dell'Accademia della Crusca. A questo proposito torna in mente Michele Murri, il protagonista della esilarante (ma tragica) commedia di Eduardo de Filippo "Ditegli sempre di sì", il quale, nella sua lucida follia, ossessionato dalla preoccupazione di controllare con rigorosa razionalità l'uso del linguaggio, insiste più volte nel chiedere: "C'è la parola, perché non la dobbiamo usare?". Ebbene, anche per l'Unione europea la parola *c'è* ed è prescritta da una norma giuridica, l'art. 2, par. 2, lett. *a*) del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007, il quale, in una maniera chiara e precisa, che non lascia spazio a invenzioni linguistiche, dichiara che, nell'intero Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, "l'aggettivo 'comunitario', comunque declinato, è sostituito da 'dell'Unione'".

Nella preparazione di questa edizione ho ricevuto la preziosa collaborazione di Ivan Ingravallo ed Egeria Nalin, che hanno riletto con accuratezza il testo, di Roberto Virzo, che ha provveduto all'aggiornamento degli indici, di Francesco Cherubini, Martina Guidi e Gianpaolo Maria Ruotolo, che hanno riveduto la bibliografia. Li ringrazio di vero cuore.

Il volume è aggiornato al 31 agosto 2017.

Bari-Roma, settembre 2017

U.V.

## PREFAZIONE ALLA QUARTA EDIZIONE

Dalla precedente edizione vari cambiamenti sono intervenuti nell'Unione europea: è cessata l'efficacia delle disposizioni transitorie concernenti le istituzioni, previste dal Protocollo n. 36, si è rinunciato alla riduzione del numero dei membri della Commissione, è stato eletto il nuovo Parlamento europeo ed è stata costituita la nuova Commissione, la Croazia è entrata nell'Unione, si è arrestato il procedimento di adesione alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, la giurisprudenza della Corte di giustizia ha fornito, come sempre, importanti contributi e anche quella della Corte costituzionale italiana ha mostrato rilevanti evoluzioni. Peraltro il dato che oggi emerge in maniera più appariscente è il momento critico del processo di integrazione europea, messo a dura prova dal permanere di seri problemi economici, finanziari e sociali e dalla pressione migratoria, rispetto alla quale l'Unione stenta a trovare risposte adeguate alle dimensioni e alla drammaticità del fenomeno e una strategia unitaria di lungo respiro. L'attacco di vari Stati membri al sistema di Schengen e lo stato di diffusa disaffezione dell'opinione pubblica verso l'Europa sono segni evidenti dell'attuale fase di crisi. In momenti come questo appare ancor più necessario ritornare alle radici del progetto europeo, progetto di pace, di convivenza, di solidarietà, così come a quei valori, oggi consacrati nell'art. 2 del Trattato sull'Unione europea, sui quali l'Unione si fonda. Se essi non possono, di per sé, risolvere i numerosi problemi che travagliano l'Europa, solo il loro rigoroso rispetto può garantire che le soluzioni siano sempre conformi alle "eredità culturali, religiose e umanitarie dell'Europa", che ne costituiscono il più prezioso patrimonio di civiltà.

Nella preparazione della presente edizione ho potuto giovarmi della scrupolosa e intelligente collaborazione di Ivan Ingravallo, Egeria Nalin, Francesco Cherubini e Martina Guidi, i quali hanno provveduto anche all'aggiornamento della bibliografia; Roberto Virzo ha predisposto, con grande competenza, l'indice analitico e quello della giurisprudenza. A loro va il mio più vivo, affettuoso ringraziamento.

Il volume è aggiornato al 31 dicembre 2015.

Bari-Roma, febbraio 2016

U.V.

## 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.

## COLLANA DI STUDI SULL'INTEGRAZIONE EUROPEA

diretta da

Ennio Triggiani Ugo Villani  
Giandonato Caggiano

1. Ugo VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*<sup>5</sup>, 2017.
2. Piero PENNETTA (a cura di), *L'evoluzione dei sistemi giurisdizionali regionali ed influenze comunitarie*, 2010.
3. Ennio TRIGGIANI (a cura di), *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, 2011.
4. Elena FALLETTI e Valeria PICCONE (a cura di), *Il nodo gordiano tra diritto nazionale e diritto europeo*, 2012.
5. Rossana PALLADINO, *Il ricongiungimento familiare nell'ordinamento europeo*, 2012.
6. Francesco CHERUBINI, *L'asilo dalla Convenzione di Ginevra al diritto dell'Unione europea*, 2012.
7. Marina CASTELLANETA, *La libertà di stampa nel diritto internazionale ed europeo*, 2012.
8. Rosita DEL COCO e Emanuela PISTOIA (a cura di), *Stranieri e giustizia penale*, 2013.
9. Andrea CANNONE (a cura di), *La protezione internazionale ed europea dei beni culturali*, 2014.
10. Angela Maria ROMITO, *La tutela giurisdizionale nell'Unione europea tra effettività del sistema e garanzie individuali*, 2015.
11. Giovanni CELLAMARE, *Le operazioni di peacekeeping delle organizzazioni regionali*, 2015.
12. Ennio TRIGGIANI, *Spunti e riflessioni sull'Europa*, 2015.
13. Ilaria OTTAVIANO, *Gli accordi di cooperazione territoriale nell'Unione europea*, 2017.
14. Gianpaolo Maria RUOTOLO, *La tutela dei privati negli accordi commerciali*, 2017.