

Il sistema delle fonti

Parte I

Corso di Diritto dell'Unione europea (M-Z)

Indice

- **Diritto primario**

Trattati istitutivi – Protocolli – Carta dei diritti fondamentali dell'UE – Trattati di adesione

- **Diritto intermedio**

Principi generali di diritto – accordi internazionali – diritto internazionale generale

- **Diritto derivato**

Atti vincolanti (atti legislativi – atti delegati – atti esecutivi) – Atti non vincolanti – Atti atipici

Diritto primario

Art. 1 par. 1, al. 3, TUE

“L'Unione si fonda sul presente trattato e sul trattato sul funzionamento dell'Unione europea (in appresso denominati «i trattati»). I due trattati hanno lo stesso valore giuridico. L'Unione sostituisce e succede alla Comunità europea”

Art. 6 TUE

“1. L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati”

Art. 51 TUE

“I protocolli e gli allegati ai trattati ne costituiscono parte integrante”

Art. 49 TUE

Accordi di adesione, tra Stati membri e Stato richiedente l'adesione

- La Corte di Giustizia ha affermato che “il Trattato CEE, benché sia stato concluso in forma d’accordo internazionale, costituisce la **carta costituzionale di una comunità di diritto**” (parere 1/91 del 14 dicembre 1991). I trattati rappresentano il diritto comunitario originario e le norme in essi contenute non possono essere disattese dagli atti delle istituzioni comunitarie, né da disposizioni nazionali
- **Rigidità:** i Trattati possono essere modificati solo seguendo la procedura di revisione prevista dall’art. 48 TUE
- **Tecniche interpretative:** l’interpretazione dei Trattati non avviene mediante le regole di interpretazione dei trattati previste dal diritto internazionale, piuttosto per essi valgono le considerazioni svolte dalla Corte di Giustizia per l’interpretazione del diritto comunitario derivato: “ogni disposizione di diritto comunitario va ricollocata nel proprio contesto e interpretata alla luce dell’insieme delle disposizioni del suddetto diritto, delle sue finalità, nonché del suo stadio di evoluzione al momento in cui va data applicazione alla disposizione di cui trattasi” (causa 283/81, *Cilfit*, sentenza del 6 ottobre 1982)

- Quando le norme dei Trattati sono sufficientemente chiare e non subordinate all'emanazione di norme interne di esecuzione esse producono **effetti diretti** a favore dei soggetti dell'ordinamento: divieto di dazi doganali e tasse di effetto equivalente tra Stati membri ex art. 25 TCE (sentenza *van Gend & Loos*, causa, 26/62, 5 febbraio 1963); principio di non discriminazione stabilito negli articoli 12, 39, 49 TCE (sentenza *Walrave*, causa 36/74, 12 dicembre 1974); obbligo di corrispondere un'uguale retribuzione ad uomini e donne per uno stesso lavoro in base all'art. 141 TCE (sentenza *Defrenne II*, causa 43/75, 8 aprile 1976); le disposizioni sulla concorrenza ex artt. 81, par. 1, e 82 TCE (sentenze *BRT c. SABAM*, causa 127/73, 30 gennaio 1974, e *Delimitis*, C-234/89, 28 febbraio 1991).
- Il fatto che una disposizione produca effetti diretti costituisce una garanzia minima che non esime gli Stati membri dall'eventuale obbligo di attuare con atti normativi tale disposizione, in particolare rimuovendo norme nazionali in conflitto con essa (sentenza *Commissione c. Italia*, causa 168/85, 15 ottobre 1986). Gli effetti diretti prodotti da una norma dei Trattati sono sia verticali che orizzontali.

Diritto intermedio

- **Principi generali di diritto**
- **Accordi internazionali conclusi dall'UE**
- **Diritto internazionale generale**

Principi generali di diritto

- Principi generali di origine giurisprudenziale che servono ad interpretare il diritto dell'UE, sono mutuati dagli ordinamenti interni (es. principio di legalità, diritto alla riservatezza, certezza del diritto, irretroattività della legge penale, proporzionalità dell'azione amministrativa, rispetto dei diritti quesiti, legittimo affidamento dei terzi in buona fede, ecc.)
- la Corte di Giustizia, nella sentenza n. 309 del 18 dicembre 1997 ha affermato che **“i principi generali del diritto sono parte integrante dell'ordinamento comunitario soltanto nella misura in cui sono collegati a situazioni disciplinate dal diritto comunitario”**
- **costituiscono parametro di legittimità degli atti delle istituzioni**

- “I **diritti fondamentali**, garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali” (Art. 6, par. 3, TUE) (*rinvio*)
- Principi generali comuni ai diritti degli Stati membri **per la definizione dei criteri per il risarcimento da parte dell'Unione** (in materia di responsabilità extracontrattuale), **dei danni cagionati dalle sue istituzioni o dai suoi agenti nell'esercizio delle loro funzioni** (art. 340, par. 2, TFUE)
- Principi generali comuni ai diritti degli Stati membri **per la definizione dei criteri per il risarcimento da parte della BCE dei danni cagionati da essa stessa o dai suoi agenti nell'esercizio delle loro funzioni** (art. 340, par. 3, TFUE)

***Accordi internazionali conclusi dall'UE
(rinvio)***

Art. 216, par. 2, TFUE

“Gli accordi conclusi dall'Unione vincolano le istituzioni dell'Unione e gli Stati membri”

Art. 218, par. 11, TFUE

“Uno Stato membro, il Parlamento europeo, il Consiglio o la Commissione possono domandare il parere della Corte di giustizia circa la compatibilità di un accordo previsto con i trattati. In caso di parere negativo della Corte, l'accordo previsto non può entrare in vigore, salvo modifiche dello stesso o revisione dei trattati”.

Diritto internazionale consuetudinario

- Come risulta dall'**Art. 3, par. 5, TUE**, l'Unione contribuisce alla rigorosa osservanza e allo sviluppo del diritto internazionale. Di conseguenza, quando adotta un atto, l'Unione è tenuta a rispettare il diritto internazionale nella sua globalità, ivi compreso il diritto internazionale consuetudinario
- I principi di diritto internazionale consuetudinario possono essere invocati da un singolo ai fini dell'esame, da parte della Corte, della validità di un atto dell'Unione se e in quanto, da un lato, essi siano idonei a mettere in discussione la competenza dell'Unione ad adottare tale atto e, dall'altro, l'atto in questione possa incidere su diritti attribuiti al singolo dal diritto dell'Unione oppure far sorgere in capo a tale singolo obblighi correlati al diritto dell'Unione stesso
- Tuttavia, poiché un principio di diritto internazionale consuetudinario non presenta lo stesso grado di precisione di una disposizione di un accordo internazionale, il controllo giurisdizionale deve necessariamente limitarsi a stabilire se, nell'adottare l'atto in questione, le istituzioni dell'Unione abbiano commesso manifesti errori di valutazione riguardo ai presupposti di applicazione dei principi di cui trattasi

Diritto derivato

Atti tipici

Art. 288 TFUE

“Per esercitare le competenze dell'Unione, le istituzioni adottano **regolamenti, direttive, decisioni, raccomandazioni e pareri**.

Il regolamento ha portata generale. Esso è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri.

La direttiva vincola lo Stato membro cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi.

La decisione è obbligatoria in tutti i suoi elementi. Se designa i destinatari è obbligatoria soltanto nei confronti di questi.

Le raccomandazioni e i pareri non sono vincolanti”.

Atti (tipici) giuridicamente vincolanti

- **Non esiste una gerarchia formale tra gli atti vincolanti di diritto derivato. Tuttavia, dall'esame delle norme del TFUE una gerarchia si desume almeno in relazione alle procedure con cui l'atto normativo viene adottato.**

A seconda della procedura con cui vengono adottati, gli atti normativi dell'UE si dividono in:

- **Atti legislativi** (art. 289 TFUE)
- **Atti delegati** (art. 290 TFUE)
- **Atti di esecuzione** (art. 291 TFUE)

Gli **atti legislativi** possono essere adottati mediante:

- **Procedura legislativa ordinaria**, ovvero congiuntamente dal Parlamento europeo e dal Consiglio su proposta della Commissione
- **Procedure legislative speciali**, nei casi specifici previsti dai trattati, ovvero da parte del Parlamento europeo con la partecipazione del Consiglio o da parte di quest'ultimo con la partecipazione del Parlamento europeo
- Generalmente, l'iniziativa legislativa spetta alla Commissione. In alcuni specifici casi indicati dai trattati, gli atti legislativi possono essere adottati su iniziativa di un gruppo di Stati membri o del Parlamento europeo, su raccomandazione della BCE o su richiesta della CGUE o della BEI

- **Gli atti delegati sono atti non legislativi di portata generale**, adottati dalla Commissione, sulla base di un atto legislativo (di delega), per integrare o modificare determinati elementi non essenziali di un atto legislativo.
- Gli atti legislativi (di delega) fissano esplicitamente le condizioni cui è soggetta la delega, che possono essere le seguenti:
 - a) il Parlamento europeo o il Consiglio possono decidere di revocare la delega;
 - b) l'atto delegato può entrare in vigore soltanto se, entro il termine fissato dall'atto legislativo, il Parlamento europeo o il Consiglio non sollevano obiezioni.Ai fini delle lettere a) e b), il Parlamento europeo delibera a maggioranza dei membri che lo compongono e il Consiglio delibera a maggioranza qualificata.

- Gli **atti di esecuzione** sono adottati allorché siano necessarie condizioni uniformi di esecuzione degli atti giuridicamente vincolanti dell'UE, in tale circostanza questi ultimi conferiscono competenze di esecuzione a **Commissione o Consiglio**
- In merito all'esercizio delle competenze di esecuzione della Commissione, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, stabiliscono preventivamente le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio di tali competenze di esecuzione
⇒ Regolamento (UE) n. 182/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011 che stabilisce le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione
- In merito alle competenze di esecuzione del Consiglio, esse sono previste i casi specifici debitamente motivati e nelle circostanze previste dagli articoli 24 e 26 TUE (esecuzione di atti PESC)

- **In base all'art. 291 TFUE, l'adozione di atti di esecuzione da parte della Commissione o del Consiglio dovrebbe rappresentare un'eccezione rispetto alla regola generale in base alla quale l'attuazione degli atti giuridicamente vincolanti dell'UE spetti agli Stati membri attraverso l'adozione di misure di diritto interno.**

Si ricordi che in base al principio di leale cooperazione, enunciato all'art. 4, par. 3, TUE “Gli Stati membri adottano ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai trattati o conseguenti agli atti delle istituzioni dell'Unione”.

Il regime comune agli atti (tipici) giuridicamente vincolanti

Art. 296 TFUE

Qualora i trattati non prevedano il tipo di atto da adottare, le istituzioni lo decidono di volta in volta, nel rispetto delle procedure applicabili e del principio di proporzionalità.

Gli atti giuridici sono motivati e fanno riferimento alle proposte, iniziative, raccomandazioni, richieste o pareri previsti dai trattati.

In presenza di un progetto di atto legislativo, il Parlamento europeo e il Consiglio si astengono dall'adottare atti non previsti dalla procedura legislativa applicabile al settore interessato.

Art. 297 TFUE

1. Gli atti legislativi adottati secondo la procedura legislativa ordinaria sono firmati dal presidente del Parlamento europeo e dal presidente del Consiglio.

Gli atti legislativi adottati secondo una procedura legislativa speciale sono firmati dal presidente dell'istituzione che li ha adottati.

Gli atti legislativi sono pubblicati nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*. Essi entrano in vigore alla data da essi stabilita oppure, in mancanza di data, il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione.

2. Gli atti non legislativi adottati sotto forma di regolamenti, di direttive e di decisioni, quando queste ultime non designano i destinatari, sono firmati dal presidente dell'istituzione che li ha adottati.

I regolamenti, le direttive che sono rivolte a tutti gli Stati membri e le decisioni che non designano i destinatari sono pubblicati nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*. Essi entrano in vigore alla data da essi stabilita oppure, in mancanza di data, il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione.

Le altre direttive e le decisioni che designano i destinatari sono notificate ai destinatari e hanno efficacia in virtù di tale notificazione.

Atti (tipici) giuridicamente non vincolanti

Raccomandazioni

- In base all'art. 292 TFUE, le raccomandazioni possono essere adottate dal Consiglio, dalla Commissione e, nei casi previsti dai trattati, dalla BCE.
- L'efficacia non vincolante delle raccomandazioni non implica che esse siano totalmente sprovviste di effetti giuridici: “i giudici nazionali sono tenuti a prendere in considerazione le raccomandazioni ai fini della soluzione delle controversie sottoposte al loro giudizio, in particolare quando esse sono di aiuto nell'interpretazione di norme nazionali adottate allo scopo di garantire la [attuazione del diritto dell'UE], o mirano a completare norme comunitarie aventi natura vincolante” (Corte di giustizia, causa C-322/88, sentenza del 13 dicembre 1989, *Grimaldi*)
- Per una parte della dottrina, alla raccomandazione andrebbe riconosciuto anche un effetto di liceità

Pareri

- Atti non vincolanti emanati dalla Commissione, dal Consiglio, dal Parlamento europeo, dal Comitato economico e sociale, dal Comitato delle Regioni, dalla BCE. Sono di solito pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale dell'UE.
- Il parere tende a fissare il punto di vista dell'istituzione che lo emette in ordine ad una specifica questione. I pareri non sono sottoposti ad alcuna forma specifica (tranne nel caso dei pareri motivati, per i quali è necessaria una motivazione espressa) e possono essere indirizzati sia agli Stati che alle altre istituzioni dell'UE o a soggetti di diritto interno degli Stati membri.
- La non vincolatività dei pareri non significa che gli stessi siano privi di ogni rilevanza giuridica: infatti, nella misura in cui riflettono la posizione della istituzione da cui promanano, i pareri determinano sempre una situazione di **legittimo affidamento nei destinatari**, tutelabile davanti alla Corte di Giustizia.

Atti atipici previsti dai trattati

- **Accordi interistituzionali:**

Art. 295 TFUE: “Il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione procedono a reciproche consultazioni e definiscono di comune accordo le modalità della cooperazione. A tale scopo, nel rispetto dei trattati, possono concludere accordi interistituzionali che possono assumere carattere vincolante”

⇒ *Accordo quadro sulle relazioni tra il Parlamento europeo e la Commissione europea, 20 ottobre 2010*

- **Orientamenti strategici della programmazione legislativa e operativa nello spazio di libertà sicurezza e giustizia (art. 68 TFUE)**

Atti atipici non previsti dai trattati

Atti del Consiglio europeo:

- Conclusioni della Presidenza

Atti del Consiglio:

- Risoluzioni

Atti della Commissione:

- Comunicazioni
- Orientamenti
- Linee direttrici
- Libri bianchi, Libri verdi, ecc.

Atti comuni a Consiglio, Commissione e Parlamento:

- Dichiarazioni comuni