

Concorso

1248 **MINISTERO** dell'**INTERNO**

350 Funzionari
amministrativi (cod. A.1, A.2)

514 Funzionari **economico**
finanziari (cod. B.1, B.2)

MANUALE di **TEORIA** e
QUIZ SUDDIVISI per **CAPITOLI**

per la **prova scritta** e **orale**

NLD
CONCORSI

Capitolo 8

L'ordinamento giuridico dell'Unione europea: le fonti

SOMMARIO:

1. Considerazioni preliminari. - 1.1. L'ordinamento giuridico dell'Unione: peculiarità. - 1.2. Classificazione delle fonti del diritto dell'Unione. - 1.2.1. Classificazione degli atti giuridici rientranti nelle fonti di diritto secondario. - 2. I trattati. - 2.1. Generalità. - 2.2. Natura giuridica. - 2.3. Le procedure di revisione dei trattati. - 2.3.1. Premessa. - 2.3.2. Procedura ordinaria. - 2.3.2.1. Procedure semplificate di revisione. - 2.3.3. Procedure speciali di revisione. - 2.4. Le modifiche sul piano soggettivo: la procedura di adesione e il recesso all'Unione. - 2.4.1. Premessa. - 2.4.2. Procedura di adesione. - 2.4.3. Recesso. - 2.5. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: l'art. 6 TUE - 2.5.1. Art. 6, par. 1, TUE. - 2.5.2. L'art. 6, par. 2, TUE. - 3. I principi generali del diritto - 3.1. Generalità. - 3.2. Principi generali propri del diritto dell'Unione. - 3.3. Principi generali comuni agli ordinamenti degli Stati membri. - 4. Il diritto internazionale generale e gli accordi internazionali conclusi dall'Unione. - 4.1. Il diritto internazionale generale: nozione e portata - 4.2. Gli accordi internazionali. Tipologie. - 4.2.1. Valore giuridico - 5. I regolamenti. - 5.1. Definizione. - 5.2. Portata generale. - 5.3. Obbligatorietà integrale. - 5.4. Diretta applicabilità. - 6. Le direttive. - 6.1. Definizione. - 6.2. Soggetti destinatari. - 6.3. Obbligatorietà. - 6.4. Obbligo di attuazione. - 6.4.1. Scelta delle forme e dei mezzi di attuazione. - 6.5. Eventuale efficacia diretta. - 6.6. Strumento di armonizzazione. - 7. Le decisioni. - 7.1. Definizione. - 7.2. Obbligatorietà. - 7.3. Eventuale portata individuale. - 8. Gli atti non vincolanti dell'Unione: raccomandazioni e pareri. - 9. Gli atti atipici. - 10. L'eliminazione del regime speciale degli atti nel settore della cooperazione di polizia e della cooperazione giudiziaria in materia penale. - 11. Gli atti nel settore della PESC. - 11.1. Premessa. - 11.2. Gli orientamenti generali. - 11.3. Le decisioni. - 12. L'adattamento dell'ordinamento italiano al diritto secondario o derivato dell'Unione. - 12.1. Generalità. - 12.2. Adattamento al diritto primario dell'Unione. - 12.3. L'adattamento al diritto secondario. - 12.3.1. La disciplina contenuta nella L. n. 234/2012. - 12.4. Il ruolo delle Regioni.

1. Considerazioni preliminari.

► 1.1. L'ordinamento giuridico dell'Unione: peculiarità.

L'ordinamento giuridico dell'Unione si configura come un *ordinamento autonomo* rispetto a quello degli Stati membri. Due sono gli elementi valorizzati dalla Corte di giustizia nel delineare i connotati precipi dell'ordinamento comunitario:

- con l'adesione al Trattato (in origine istitutivo della CEE) gli Stati membri acconsentono a una *cessione della sovranità* in favore della Comunità, se pure in ambiti circoscritti e determinati;
- il *sistema giuridico* creato attraverso il Trattato non si limita ad imporre obblighi a carico degli Stati membri, bensì è *idoneo ad incidere sulla sfera giuridica dei soggetti in seno ai singoli ordinamenti nazionali*, che pertanto diventano soggetti di diritto anche nell'ambito dell'ordinamento comunitario.

L'autonomia dell'ordinamento giuridico dell'Unione si combina con l'attitudine delle sue norme all'incidenza diretta nell'ordinamento interno dei singoli Stati membri: l'ordinamento dell'Unione, pur avendo carattere autonomo, si presenta quindi in **rapporto di stretto collegamento con gli ordinamenti nazionali**.

► 1.2. Classificazione delle fonti del diritto dell'Unione.

L'ordinamento giuridico dell'Unione si fonda su un sistema di fonti del diritto, classificabili in tre categorie:

- i **trattati**, i **principi generali del diritto** e, a partire dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la **Carta dei diritti fondamentali dell'Unione** (c.d. *diritto primario*);
- gli **atti adottati dalle istituzioni** nei settori di competenza dell'Unione, intesi come atti produttivi

di **effetti vincolanti nei confronti dei destinatari** (c.d. *diritto secondario o derivato*). Sono rappresentati da regolamenti, direttive e decisioni (c.d. **atti tipici**, elencati nell'art. 288 TFUE), nonché da atti non corrispondenti ai tipi codificati nel succitato art. 288 (ad esempio, l'atto di approvazione del bilancio annuale, ai sensi dell'art. 314, TFUE). Includono gli atti di base e gli atti di attuazione o di esecuzione (*ex* artt. 290 e 291 TFUE), nonché gli atti adottati nel settore della PESC. Non comprendono le raccomandazioni ed i pareri, in quanto atti privi di portata vincolante, ai sensi dell'art. 288, ult. co., TFUE;

- le **norme di diritto internazionale generale** e gli **accordi** conclusi dall'Unione europea con **Stati terzi**, che vengono considerati **fonti intermedie**, collocate tra le fonti di diritto primario e quelle di diritto secondario o derivato.

Tale classificazione corrisponde ai diversi rapporti configurabili tra le varie fonti, fondati essenzialmente sul **criterio della gerarchia**. In forza di tale criterio, le fonti si collocano nel seguente **ordine** (in senso gerarchicamente decrescente):

- fonti di diritto primario;
- fonti intermedie (in specie, le norme di diritto internazionale generale e gli accordi conclusi dall'Unione europea con Stati terzi);
- fonti di diritto secondario o derivato.

Gli **atti adottati dalle istituzioni** (diritto secondario) sono subordinati alle disposizioni contenute nei trattati e devono rispettare le norme previste dalle altre fonti di diritto primario; la violazione delle stesse rende l'atto illegittimo, pertanto suscettibile di annullamento ai sensi dell'art. 263 TFUE.

Gli **accordi conclusi dall'Unione europea** (o, più precisamente, l'atto delle istituzioni con cui è decisa la conclusione dell'accordo internazionale) devono parimenti rispettare le disposizioni contenute nei trattati e i principi generali del diritto dell'Unione (in particolare, quelli a tutela dei diritti fondamentali). Sono, inoltre, destinati a prevalere sugli atti delle istituzioni (art. 216, par. 2, TFUE). Di conseguenza, l'accordo internazionale può fungere da parametro di legittimità degli atti adottati dalle istituzioni: il mancato rispetto dell'accordo internazionale può determinare l'illegittimità dell'atto, con conseguente annullamento dello stesso, ai sensi dell'art. 263 TFUE.

► 1.2.1. Classificazione degli atti giuridici rientranti nelle fonti di diritto secondario.

In base alla **natura giuridica**, si possono classificare gli atti adottabili dalle istituzioni in **atti legislativi** e **atti non legislativi**.

La distinzione si fonda sul **tipo di procedura decisionale**. Questa è individuata dalla **base giuridica** in forza della quale l'atto è adottato:

- quando la base giuridica prevede l'adozione mediante una procedura decisionale qualificata come procedura legislativa (ordinaria o speciale), l'atto adottato assume valore legislativo (art. 289, par. 3, TFUE);
- la categoria degli atti non legislativi è pertanto definita per esclusione.

La qualificazione di un atto come legislativo assume rilevanza in riferimento al ruolo dei Parlamenti nazionali: solo in merito agli atti legislativi, infatti, può essere esercitato il controllo in ordine al rispetto del principio di sussidiarietà, attribuito ai Parlamenti nazionali in base al protocollo n. 2 allegato al Trattato di Lisbona (art. 12 TUE).

In base alla **struttura**, gli atti rientranti nel al diritto secondario o derivato sono classificabili in:

- **atti tipici**, corrispondenti ai tipi elencati nell'art. 288 TFUE;
- **atti atipici**, ove previsti nei trattati ma non riconducibili ai tipi codificati nel succitato art. 288.

Gli atti tipici qualificabili come fonti del diritto in ragione dell'idoneità alla produzione di effetti vincolanti sono rappresentati da **regolamenti**, **direttive** e **decisioni**. Non vi rientrano le raccomandazioni e i pareri, in quanto definiti come atti non vincolanti.

L'art. 288 TFUE non prevede alcuna gerarchia tra gli atti di tipo diverso, che pertanto presentano il medesimo valore giuridico. Il tipo di atto da adottare è:

- **di regola specificato di volta in volta dalla singola base giuridica**. I trattati riservano, pertanto, la regolamentazione di un aspetto determinato ad uno specifico tipo di atto (a titolo esemplificativo si può richiamare l'art. 86, par. 1, TFUE, secondo cui l'istituzione di una Procura europea può avvenire soltanto mediante l'adozione di *regolamenti*);

- qualora la base giuridica non identifichi espressamente il tipo di atto da adottare, **spetta alle istituzioni effettuare la scelta, nel rispetto del principio di proporzionalità** (art. 296, co. 1, TFUE). In particolare, il principio di proporzionalità privilegia, a parità di altre condizioni, l'utilizzo di strumenti normativi connotati dall'attitudine a lasciare agli Stati membri maggiori spazi di manovra (a titolo esemplificativo, si può richiamare l'art. 82, par. 1, TFUE, che prevede genericamente l'adozione di *misure* nel settore della cooperazione giudiziaria in materia penale, rimettendo pertanto la scelta del tipo di atto alle istituzioni legittimate all'adozione dell'atto stesso).

L'elencazione contenuta nell'art. 288 TFUE non ha valore tassativo: gli stessi trattati prevedono, infatti, l'adozione di atti non corrispondenti ai tipi ivi codificati.

A titolo esemplificativo, si può richiamare l'atto con cui il Parlamento europeo e il Consiglio stabiliscono il **bilancio annuale** dell'Unione, previsto dall'art. 314 TFUE: è qualificabile come atto legislativo in conseguenza della procedura decisionale definita dalla base giuridica (procedura legislativa speciale), tuttavia non è riconducibile alle ipotesi tipiche di atti giuridici dell'Unione costituenti fonti del diritto (regolamenti, direttive o decisioni).

Gli articoli 296 e 297 TFUE regolano alcuni aspetti relativi al regime di adozione degli atti da parte delle istituzioni. Tra questi si segnala **l'obbligo di motivazione** : gli atti delle istituzioni devono essere motivati, nonché contenere il *riferimento alle proposte, iniziative, raccomandazioni, richieste o pareri previsti dai trattati* (art. 296, co. 2, TFUE).

2. I trattati.

► 2.1. Generalità.

I trattati rappresentano la parte più cospicua del diritto primario dell'Unione. Tale fonte è rappresentata, a partire dal Trattato di Lisbona, da:

- il Trattato sull'Unione europea (**TUE**), che si compone di soli 55 articoli;
- il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (**TFUE**), che si compone di 358 articoli.

I due trattati assumono **pari valore sul piano giuridico** : *"l'Unione si fonda sul presente trattato e sul trattato sul funzionamento dell'Unione europea ... I due trattati hanno lo stesso valore giuridico"* (artt. 1, co. 3, TUE e 1, par. 2, TFUE).

Viceversa, sul **piano funzionale** presentano un valore differente: in particolare, il TFUE è destinato a svolgere un ruolo servente e strumentale rispetto al TUE. Tale legame è desumibile dal dettato contenuto nell'art. 1, par. 1, TFUE: *"il presente trattato organizza il funzionamento dell'Unione e determina i settori, la delimitazione e le modalità di esercizio delle sue competenze"* . Il TFUE è diretto all'integrazione della disciplina generale stabilita nel TUE, al fine di renderla operativa.

Le fonti di diritto primario:

- includono altresì i **Protocolli** e gli **Allegati** , in qualità di componenti dei trattati: *"i protocolli e gli allegati ai trattati ne costituiscono parte integrante"* (art. 51 TUE);

► 2.2. Natura giuridica.

Una questione assai dibattuta concerne la definizione della natura giuridica dei trattati dell'Unione. Sin dalle origini del processo di integrazione europea, i trattati sono stati conclusi **nelle forme e secondo i procedimenti di un normale trattato internazionale** , in base ad un accordo adottato da una conferenza di rappresentanti dei governi degli Stati membri e sottoposto alla **ratifica** degli Stati stessi. L'orientamento prevalente in sede interpretativa evidenzia, tuttavia, le **peculiarità** connesse al contenuto sostanziale dei trattati dell'Unione:

- essi stabiliscono il complesso di norme fondamentali dell'ordinamento giuridico dell'Unione (in origine, Comunità), configurabile come ordinamento autonomo rispetto agli ordinamenti interni dei singoli Stati membri. In particolare, definiscono, oltre alle competenze spettanti all'Unione, anche la sua struttura istituzionale, le procedure decisionali per l'adozione di atti di diritto derivato e le caratteristiche degli atti giuridici adottabili dalle sue istituzioni; prevedono, altresì, una serie di norme materiali, che dettano i principi e le norme di base applicabili ai vari settori attribuiti alla competenza dell'Unione;

- diversamente, i normali trattati di diritto internazionale si limitano a creare un sistema di obblighi reciproci, gravanti sugli Stati membri.

Tali aspetti peculiari sono valorizzati per evidenziare **l'irriducibilità dei trattati dell'Unione ad un normale trattato di diritto internazionale**, nonostante ne assumano la relativa forma giuridica.

Questa conclusione coincide con la soluzione accolta in più occasioni dalla Corte di giustizia: *"il Trattato CEE, benché sia stato concluso in forma di accordo internazionale, costituisce la carta costituzionale di una comunità di diritto"* (Corte giust., 14 dicembre 1991, parere 1/91); *"lo scopo del trattato CEE ... implica che esso va al di là di un accordo che si limiti a creare degli obblighi reciproci tra gli Stati contraenti"* (Corte giust., 5 febbraio 1963, C-26/62).

► 2.3. Le procedure di revisione dei trattati.

► 2.3.1. Premessa.

I trattati dell'Unione possono essere modificati soltanto ricorrendo alle procedure appositamente previste (procedure di revisione), che rinvengono la loro disciplina nell'**art. 48 TUE**.

Le procedure di revisione sono di due tipi:

- la **procedura ordinaria**, destinata ad avere un campo di applicazione generale, che comprende altresì l'accrescimento o la riduzione delle competenze attribuite all'Unione;
- le **procedure semplificate**, limitate alla modifica di disposizioni specifiche dei trattati.

► 2.3.2. Procedura ordinaria.

La procedura ordinaria consta di numerose fasi, destinate a coinvolgere sia l'apparato istituzionale dell'Unione, sia gli Stati membri ed i Parlamenti nazionali.

Si articola nelle seguenti tappe:

- formulazione di un **progetto di modifica** da parte del governo di uno Stato membro, del Parlamento europeo o della Commissione;
- **presentazione** del progetto di modifica al **Consiglio**;
- **trasmissione** del progetto di modifica dal Consiglio al **Consiglio europeo** e **notifica ai Parlamenti nazionali**;
- assunzione, da parte del Consiglio europeo, di una **decisione** favorevole all'esame delle modifiche proposte, a maggioranza semplice, previa consultazione del Parlamento europeo;
- convocazione, da parte del Presidente del Consiglio europeo, di una convenzione composta da rappresentanti dei parlamenti nazionali, dei capi di Stato o di governo degli Stati membri, del Parlamento europeo e della Commissione, per l'esame dei progetti di modifica e l'adozione (per consenso) di una raccomandazione ad una **conferenza dei rappresentanti dei governi degli Stati membri (CIG)**. Nel caso di modifiche istituzionali proposte nel settore monetario, è consultata anche la Banca centrale europea;
- in alternativa alla convocazione di una convenzione, qualora *l'entità delle modifiche non giustifichi* siffatta convocazione, il Consiglio europeo può scegliere, con decisione assunta a maggioranza semplice previa consultazione del Parlamento europeo, di definire **direttamente** il mandato per la conferenza intergovernativa (CIG);
- convocazione della CIG, formata dai rappresentanti dei governi degli Stati membri, da parte del Presidente del Consiglio europeo, con il compito di *stabilire di comune accordo le modifiche da apportare ai trattati*. In tale contesto è pertanto necessario il consenso unanime di tutti gli Stati membri;
- sottoposizione delle modifiche concordate alla **ratifica di tutti gli Stati membri**, *conformemente alle rispettive norme costituzionali*. La definizione delle forme giuridiche necessarie per la ratifica delle modifiche ai trattati è rimessa a ciascuno Stato membro: la normativa nazionale può, in particolare, stabilire che la ratifica sia sottoposta a referendum popolare;
- entrata in vigore delle modifiche, dopo la ratifica da parte di tutti gli Stati membri.

È altresì prevista una misura diretta a facilitare l'entrata in vigore del trattato di revisione, ove non sia completata la procedura di ratifica di tutti gli Stati membri entro il termine di due anni dalla firma del