



FONTI E CAMPO DI APPLICAZIONE DEL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

L'Unione europea dispone di personalità giuridica e, in quanto tale, del proprio ordinamento giuridico a sé stante, distinto dall'ordinamento internazionale. Inoltre, il diritto UE ha un effetto diretto o indiretto sulle disposizioni legislative dei suoi Stati membri ed entra a far parte del sistema giuridico di ciascuno Stato membro. L'Unione europea è in sé fonte di diritto. L'ordinamento giuridico è normalmente suddiviso in diritto primario (trattati e principi generali del diritto), diritto derivato (sulla base dei trattati) e diritto complementare.

FONTI DEL DIRITTO DELL'UNIONE E LORO GERARCHIA

- Trattato dell'Unione europea (TUE); trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE); e relativi protocolli (vi sono 37 protocolli, 2 allegati e 65 dichiarazioni, che sono allegate ai trattati per specificare i dettagli, senza figurare nel testo giuridico completo) [1.1.5](#);
- Carta dei diritti fondamentali, dell'Unione europea [4.1.2](#);
- Trattato che stabilisce la Comunità europea dell'energia atomica (Euratom), ancora in vigore come trattato a sé stante;
- Accordi internazionali [5.2.1](#);
- Principi generali del diritto dell'Unione;
- Diritto derivato:

I trattati, così come i principi generali, si trovano al vertice della gerarchia delle norme e sono considerati diritto primario. A seguito dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona il 1° dicembre 2009, lo stesso valore è riconosciuto alla Carta dei diritti fondamentali. Gli accordi internazionali conclusi dall'Unione europea sono subordinati al diritto primario. Il diritto derivato o secondario si colloca a un livello immediatamente inferiore della gerarchia, ossia è valido solo se è conforme agli atti e agli accordi di livello superiore.

OBIETTIVI

Creazione di un ordinamento giuridico dell'Unione quale base per il conseguimento degli obiettivi sanciti dai trattati.



FONTI DEL DIRITTO DELL'UNIONE

A. Diritto primario dell'Unione europea [1.1.1](#), [1.1.2](#), [1.1.3](#), [1.1.4](#), [1.1.5](#), [4.1.2](#)

B. Diritto derivato o secondario dell'Unione

1. Osservazioni generali

Gli atti giuridici dell'Unione figurano all'articolo 288 del TFUE. Si tratta di regolamenti, direttive, decisioni, raccomandazioni e pareri. Le istituzioni dell'UE possono adottare atti giuridici di questo tipo solo se i trattati conferiscono loro la dovuta competenza. Il principio di attribuzione, su cui si fonda la delimitazione delle competenze dell'Unione, è esplicitamente sancito all'articolo 5, paragrafo 1 TUE. Il TFUE precisa la portata delle competenze dell'Unione, suddividendole in tre categorie: competenze esclusive (articolo 3), competenze concorrenti (articolo 4) e competenze di sostegno (articolo 6), in base alle quali l'UE adotta misure a sostegno o a complemento delle politiche degli Stati membri. I settori oggetto di questi tre tipi di competenza sono elencati chiaramente agli articoli 3, 4 e 6 del TFUE. In mancanza dei poteri di azione necessari per realizzare uno degli obiettivi previsti dai trattati, le istituzioni possono fare ricorso alle disposizioni dell'articolo 352 TFUE e adottare quindi le «disposizioni appropriate».

Le istituzioni adottano esclusivamente gli strumenti giuridici elencati all'articolo 288 TFUE. Fanno unicamente eccezione le politiche estera, di sicurezza e di difesa comune, che continuano a essere soggette al metodo intergovernativo. In questo ambito, le strategie comuni, le azioni comuni e le posizioni comuni sono sostituite dagli «orientamenti generali» e dalle «decisioni che definiscono» le azioni e le posizioni che l'Unione deve adottare, come pure le relative modalità di attuazione (articolo 25 TUE).

Esistono ugualmente varie forme d'azione, quali le raccomandazioni, le comunicazioni e gli atti che concernono l'organizzazione e il funzionamento delle istituzioni (compresi gli accordi interistituzionali), la cui qualificazione, struttura ed effetto giuridico derivano da varie disposizioni dei trattati o da norme adottate in applicazione di questi ultimi.

2. Gerarchia delle norme di diritto derivato dell'Unione

Gli articoli 289, 290 e 291 TFUE instaurano una gerarchia delle norme di diritto derivato tra atti legislativi, atti delegati e atti di esecuzione. Si definiscono atti legislativi gli atti giuridici adottati mediante la procedura legislativa ordinaria o speciale. Per contro, gli atti delegati sono atti non legislativi di portata generale che integrano o modificano determinati elementi non essenziali dell'atto legislativo. Il legislatore (Parlamento e Consiglio) può delegare alla Commissione il potere di adottare tali atti. L'atto legislativo definisce gli obiettivi, il contenuto, la portata e la durata della delega di potere come pure, all'occorrenza, i procedimenti d'urgenza. Il legislatore fissa inoltre le condizioni cui è soggetta la delega, che possono essere il diritto di revoca della delega, da un lato, e il diritto di sollevare obiezioni, dall'altro.

Gli atti di esecuzione sono generalmente adottati dalla Commissione, che è competente a farlo nei casi in cui siano necessarie condizioni uniformi di esecuzione degli atti giuridicamente vincolanti. Gli atti di esecuzione sono adottati dal Consiglio soltanto in casi specifici debitamente motivati e in settori della politica estera e di sicurezza comune. Nel caso in cui l'atto di base sia adottato secondo la procedura



legislativa ordinaria, il Parlamento europeo o il Consiglio possono, in qualsiasi momento, comunicare alla Commissione che, a loro avviso, un progetto di atto di esecuzione eccede le competenze di esecuzione previste nell'atto di base. In questo caso, la Commissione deve rivedere il progetto di atto in questione.

3. I diversi tipi di atti del diritto secondario dell'Unione

a. I regolamenti

I regolamenti hanno portata generale, sono obbligatori in tutti i loro elementi e direttamente applicabili. Essi devono essere pienamente rispettati dai destinatari (privati, Stati membri, istituzioni dell'Unione). I regolamenti sono direttamente applicabili in tutti gli Stati membri a partire dalla loro entrata in vigore (alla data specificata o, in assenza di indicazione, venti giorni dopo la loro pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea), senza necessità di recepimento nel diritto nazionale.

I regolamenti sono volti a garantire l'applicazione uniforme del diritto dell'Unione in tutti gli Stati membri. Ne consegue che le norme nazionali incompatibili con le clausole sostanziali contenute nei regolamenti sono rese inapplicabili dagli stessi.

b. Le direttive

Le direttive vincolano lo Stato membro o gli Stati membri cui sono rivolte per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi. Il legislatore nazionale deve adottare un atto di recepimento ossia una «misura nazionale di esecuzione» nel diritto interno che adatta la legislazione nazionale rispetto agli obiettivi definiti nella direttiva. In sostanza, ai singoli cittadini vengono attribuiti diritti e imposti obblighi solo una volta adottato l'atto di recepimento. Gli Stati membri dispongono di un certo margine di manovra per il recepimento che permette loro di tenere conto di specifiche circostanze nazionali. Il recepimento deve avvenire entro il termine stabilito nella direttiva. Nel recepire le direttive gli Stati membri sono tenuti ad assicurare l'efficacia del diritto dell'Unione, in virtù del principio di leale cooperazione di cui all'articolo 4, paragrafo 3 TUE.

In linea di principio, le direttive non sono direttamente applicabili. La Corte di giustizia dell'Unione europea ha statuito che alcune disposizioni di una direttiva possono, in via eccezionale, produrre effetti diretti in uno Stato membro senza che quest'ultimo abbia in precedenza adottato un atto di recepimento se: a) la direttiva non è stata recepita o è stata recepita in modo errato nell'ordinamento nazionale; b) le disposizioni della direttiva sono, da un punto di vista sostanziale, incondizionate e sufficientemente chiare e precise, e c) le disposizioni della direttiva conferiscono diritti ai singoli.

Qualora sussistano tali presupposti, i singoli possono invocare le disposizioni della direttiva dinanzi alle autorità pubbliche. Le autorità degli Stati membri hanno l'obbligo di tener conto della direttiva non recepita anche qualora la disposizione in questione non accordi alcun diritto al privato e sussistano solo il primo e il secondo presupposto di cui sopra. Detta giurisprudenza si fonda soprattutto sui principi dell'effetto utile, della prevenzione delle violazioni del trattato e della tutela giurisdizionale. Per contro, il privato non può invocare direttamente nei confronti di un altro privato l'effetto diretto di una direttiva non recepita (il cosiddetto «effetto orizzontale»; causa Faccini Dori, C-91/92, Racc., pag. I-3325 e seg., punto 25).



Secondo la giurisprudenza della Corte (causa Francovich, cause riunite C-6/90 e C-9/90), il privato è autorizzato a chiedere a uno Stato membro il risarcimento dei danni subiti a causa del mancato rispetto del diritto dell'Unione da parte di quest'ultimo. Se si tratta di una direttiva non recepita o recepita in modo insufficiente, tale ricorso è possibile se: a) la direttiva mira a conferire diritti ai singoli, b) il contenuto dei diritti è desumibile dalla direttiva stessa; e c) esiste un legame di causa ed effetto tra la violazione dell'obbligo di recepimento da parte dello Stato e il danno subito dal privato. In tal caso è possibile stabilire la responsabilità dello Stato membro senza dover dimostrare una colpa a suo carico.

c. Le decisioni, le raccomandazioni e i pareri

Le decisioni sono obbligatorie in tutti i loro elementi. Se designano i destinatari (Stati membri, persone fisiche o persone giuridiche), sono obbligatorie soltanto nei confronti di essi e trattano situazioni specifiche a detti Stati membri o a dette persone. Il privato può far valere diritti attribuiti mediante una decisione destinata a uno Stato membro solo se quest'ultimo ha adottato un atto di recepimento. Le decisioni possono essere direttamente applicabili alle stesse condizioni previste per le direttive.

Le raccomandazioni e i pareri non creano alcun diritto o obbligo per i rispettivi destinatari, ma possono fornire indicazioni sull'interpretazione e il contenuto del diritto dell'Unione.

4. Disposizioni che regolano competenze, procedure, applicazione ed esecuzione degli atti giuridici

a. Competenza normativa, diritto d'iniziativa e procedure legislative: [1.3.2](#), [1.3.6](#), [1.3.8](#) e [1.2.3](#)

Il Parlamento, il Consiglio e la Commissione partecipano all'adozione del diritto dell'Unione a vari livelli, a seconda della singola base giuridica. Il Parlamento può chiedere alla Commissione di presentare proposte legislative a se stesso e al Consiglio.

b. Esecuzione della legislazione dell'Unione

Il diritto primario attribuisce all'UE poteri esecutivi limitati, delegando in generale agli Stati membri l'esecuzione del diritto dell'UE. Inoltre l'articolo 291, paragrafo 1 TFUE precisa che «gli Stati membri sono tenuti ad adottare tutte le misure di diritto interno necessarie per l'attuazione degli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione». Allorché sono necessarie condizioni uniformi di esecuzione degli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione, la Commissione esercita le proprie competenze di esecuzione (articolo 291, paragrafo 2 TFUE).

c. Scelta del tipo di atto giuridico

In molti casi sono i trattati a imporre la forma dell'atto da adottare. Molto spesso, tuttavia, le disposizioni non specificano alcun tipo di atto giuridico. In questi casi l'articolo 296, primo comma, del TFUE indica che spetta alle istituzioni decidere di volta in volta il tipo di atto da adottare «nel rispetto delle procedure applicabili e del principio di proporzionalità».



C. I principi generali del diritto dell'Unione e i diritti fondamentali

I principi generali del diritto dell'Unione sono menzionati di rado nei trattati. Tali principi sono stati prevalentemente sviluppati attraverso la giurisprudenza della Corte di giustizia europea (certezza del diritto, equilibrio istituzionale, legittimo affidamento, ecc.) che è altresì la base del riconoscimento dei diritti fondamentali quali principi generali del diritto dell'Unione. Tali principi sono ormai sanciti dall'articolo 6, paragrafo 3 TUE, che fa riferimento ai 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, come pure dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ([4.1.2.](#)).

D. Accordi internazionali conclusi dall'Unione europea

L'Unione può concludere, nell'ambito delle sue competenze, accordi internazionali con paesi terzi o altre organizzazioni internazionali (articolo 216, paragrafo 1 TFUE). Tali accordi sono vincolanti per l'Unione e gli Stati membri e formano parte integrante del diritto dell'Unione (articolo 216, paragrafo 2 TFUE).

RUOLO DEL PARLAMENTO EUROPEO

L'articolo 14, paragrafo 1 del TUE recita: Il Parlamento europeo esercita, congiuntamente al Consiglio, la funzione legislativa (attraverso la «procedura legislativa ordinaria») e la funzione di bilancio (attraverso una procedura legislativa speciale a norma dell'articolo 314 TFUE). Il Parlamento si adopera inoltre a favore della semplificazione della procedura legislativa, del miglioramento della qualità redazionale dei testi normativi e dell'applicazione di sanzioni più efficaci in caso di mancata osservanza del diritto dell'Unione da parte degli Stati membri. Il programma legislativo e di lavoro annuale della Commissione presenta le grandi priorità politiche della Commissione e individua azioni concrete, sia legislative che non legislative, che traducono tali priorità in termini operativi. Il Parlamento svolge un ruolo vero e proprio nella creazione di nuove leggi, in quanto esamina il programma annuale di lavoro della Commissione e precisa quali sono le leggi di cui auspicherebbe l'introduzione.

Avendo acquisito personalità giuridica, l'Unione può ora concludere accordi internazionali (articolo 218 TFUE). Ogni accordo concluso nel settore della politica commerciale comune e tutti i settori le cui politiche rientrano nell'ambito della procedura legislativa ordinaria richiedono l'approvazione del Parlamento europeo (articolo 218, paragrafo 6, lettera a) TFUE). Il Parlamento ha già dimostrato di non esitare a opporre il veto se nutre serie preoccupazioni. Ad esempio, nel 2012 ha respinto [l'accordo commerciale anticontraffazione](#) (ACTA).

Udo Bux
05/2019

