

**Dispensa n. 2**  
**Fonti dell'unione europea**  
**Elisabetta Sanna**

**Fonti primarie**

Trattato sull' Unione Europea ed il Trattato sul Funzionamento dell' Unione Europea.

I Protocolli e gli allegati ai trattati i quali (art. 51 tue) ne costituiscono parte integrante.

Le dichiarazioni, invece, allegare ai trattati hanno valore essenzialmente interpretativo.

**Fonti secondarie**

Direttive

Regolamenti

Fonti primarie e secondarie stanno fra loro in rapporto gerarchico.

(art. 263, comma 2 tfue) pone la violazione dei trattati fra le cause di annullamento

## **I trattati da un punto di vista formale sono accordi internazionali soggetti alle regole del Diritto Internazionale**

Efficacia diretta delle disposizioni dei trattati (cioè il diritto dei singoli che nasce da una norma dei trattati e la sua azionabilità immediata davanti ai giudici nazionali)

Le loro disposizioni sono idonee ad attribuire agli individui diritti soggettivi.

Qualora tali disposizioni abbiano un contenuto chiaro, preciso, incondizionato e quindi la loro applicazione non sia subordinata all'emanazione di ulteriori atti da parte degli stati membri.

Tali diritti possono essere esercitati nell'ambito dell'ordinamento degli Stati membri e per la cui tutela possono agire in via giudiziaria dinanzi ai tribunali statali (es norme che impongono il divieto di discriminazione in base alla nazionalità, ecc)

Vari stati membri obiettarono che in caso di violazione di un obbligo derivante dai trattati da parte di uno stato membro, si

sarebbe dovuta esperire la procedura d'infrazione dinanzi alla corte di giustizia (artt 258 e 259 tfue) da parte della commissione o di uno stato membro, non già un'azione giudiziaria dei singoli dinanzi alla corte.

La corte replicò che in quel modo i diritti individuali degli amministrati rimarrebbero privi di tutela giurisdizionale diretta. Inoltre, la vigilanza dei singoli interessati alla salvaguardia dei loro diritti costituisce un efficace controllo che si aggiunge a quello che gli artt 169 e 170 affidano alla diligenza della Commissione e degli stati membri.

## **Principi generali del diritto dell'Unione di origine "pretoria"**

All'interno dei trattati troviamo principi di diritto dell'Unione Europea es:

- sussidiarietà (art 5 )
- non discriminazione in base alla nazionalità (art 18)
- libera circolazione delle merci(art 28)

- libera circolazione delle persone (art 45)

Questi sono principi scritti e seguono quanto detto in relazione alle norme contenute nei trattati.

Quelli di origine pretoria sono principi comunitari che però non derivano da specifiche disposizioni dei trattati comunitari ma dalla giurisprudenza creativa della corte di giustizia.

Sono Principi non scritti ed eterogenei:

- Il principio dell'effetto diretto
- Del primato del diritto dell'unione europea rispetto a quello degli stati membri
- Certezza del diritto
- Legittimo affidamento
- Dell'effetto utile
- Eguaglianza
- Democrazia
- Buona fede
- Solidarietà fra gli stati membri

Essi operano principalmente nei cfr degli atti dell'unione europea.

Un atto in contrasto con essi sarebbe suscettibile di annullamento da parte della corte di giustizia.

Operano anche nei cfr degli stati membri, nel caso in cui siano violati sarà esperibile la procedura di infrazione.

## **Regolamenti**

Il regolamento ha portata generale è obbligatorio in tutti i suoi elementi ed è direttamente applicabile in ciascuno Stato membro. E' evidente la sua analogia con la legge statale (generalità intesa come astrattezza della norma, piena obbligatorietà confermata dalla forma di pubblicità cioè la pubblicazione in una raccolta ufficiale quale la gazzetta dell'unione europea richiesta per la sua entrata in vigore).

Si rivolge ad una serie indeterminata di destinatari conferendo ad essi diritti ed obblighi giuridici.

La applicabilità diretta rappresenta un aspetto essenziale della sopranazionalità che caratterizza l'intero fenomeno dell'integrazione europea.

I regolamenti, infatti, esprimono la capacità dell'unione europea di produrre una normativa che, superando il diaframma statale (il quale solitamente si interpone fra il diritto internazionale e ordinamento interno) raggiunge direttamente i consociati creando per essi diritti e obblighi giuridici e si impone per qualsiasi autorità giudiziaria o amministrativa che sia chiamata ad applicarla.

L'applicabilità diretta vuol dire che essi acquistano efficacia giuridica all'interno degli stati membri dal momento in cui sono pubblicati ed entrano nell'ordinamento dell'unione senza che gli stati debbano fare nulla per dare loro attuazione.

Creano diritti ed obblighi a carico e a favore dei singoli sono cioè produttivi di effetti diretti sia orizzontali sia verticali.

Tale efficacia diretta comporta che il titolare del diritto nascente da un regolamento può esercitarlo nei cfr. della controparte (privata o pubblica) tenuta all'obbligo corrispondente; e che ove il

diritto non venga pienamente soddisfatto, il titolare può chiederne la tutela giudiziaria dinanzi al giudice nazionale art 288, comma 2 t.fue.

A seguito del trattato di Lisbona l'obbligo degli stati membri di assicurare tutela giudiziaria effettiva è prescritto dall'art 19, par. 1, comma 2 t.fue.

La precisa individuazione dei diritti nascenti dal regolamento dei suoi titolari delle parti pubbliche o private destinatarie dei corrispondenti obblighi è questione interpretativa da risolvere in base ad una analisi del contenuto del regolamento.

## **Direttiva**

E' rivolta agli stati e non ai singoli.

Possiede una efficacia parzialmente obbligatoria perché vincola gli stati destinatari solo per i risultati da raggiungere; mentre, riconosce una sfera di libertà in merito alla scelta dei mezzi e delle forme necessarie per il conseguimento del risultato prescritto.

Non è direttamente applicabile all'interno di uno Stato membro, ma acquista

efficacia in via mediata cioè tramite atti statali che provvedono a dare attuazione alla direttiva e ad integrarne il suo contenuto normativo che di regola è incompleto limitandosi la direttiva a prescrivere l'obiettivo non anche la forma e i mezzi.

Le direttive stabiliscono il termine entro il quale gli stati membri devono darvi attuazione. Tale termine può variare da pochi mesi ad alcuni anni.

Prima della scadenza del termine peraltro la direttiva non è priva di effetti giuridici, essa invero è già in vigore e determina un obbligo a carico degli Stati destinatari, anche se ovviamente questi non possono considerarsi inadempienti ove non abbiano ancora emanato le misure di attuazione della direttiva.

L'obbligo in questione denominato *stand still* consiste nel divieto di adottare misure (in particolare legislative) che abbiano il risultato di rendere più difficile l'attuazione della direttiva, in quanto modificano l'ordinamento interno in modo da renderlo più difforme agli obiettivi



della direttiva e ne pregiudichino il risultato prescritto.

Entro il termine prescritto gli stati membri destinatari hanno l'obbligo di adottare tutti i provvedimenti necessari per dare esecuzione alla direttiva nel proprio ordinamento. Se lo stato incontra difficoltà non è esentato dal dare attuazione alla direttiva ma semmai può chiedere una proroga del termine di scadenza.

Una volta che il termine sia scaduto senza che lo Stato abbia dato attuazione, lo Stato è responsabile di violazione ex art 288 tfue.

Nei suoi cfr può essere esperita una procedura di infrazione ai sensi dell'art 258 o 259 tfue; inoltre, a certe condizioni, è possibile chiedere il risarcimento dei danni che i singoli abbiano subito da tale inadempimento.

Sebbene la direttiva abbia per sua natura un'efficacia mediata negli stati membri richiedendo un atto statale di ricezione, la giurisprudenza della corte di giustizia, seguita da quella statale ha da tempo affermato che, a date condizioni ed entro certi limiti, essa pur non attuata da uno

stato membro può produrre effetti diretti per i singoli all'interno di tale stato.

Secondo tale giurisprudenza qualora una direttiva abbia un contenuto sufficientemente chiaro e preciso e preveda per gli stati destinatari:

- un obbligo incondizionato e sia diretta a conferire ai singoli un diritto, essa ha efficacia diretta cioè è suscettibile di creare in capo ai singoli diritti da essi esercitabili ed eventualmente invocabili in giudizio dinanzi ai giudici nazionali.
- Tale efficacia diretta può riguardare l'intera direttiva o anche le sue singole disposizioni, le quali presentino i suddetti caratteri.

Occorre sottolineare che l'efficacia diretta costituisce l'eccezione per le direttive che ne sono normalmente prive, e che essa può riconoscersi solo in presenza delle condizioni dinanzi ricordate.

Sono sostanzialmente *self executing* es quelle direttive che stabiliscono un divieto o un obbligo di abrogare una determinata normativa o siano comunque dettagliate.

Obbligo incondizionato vuol dire che il termine per l'attuazione della direttiva non deve essere scaduto, prima della scadenza la possibilità che la direttiva produca effetti per i singoli non si pone. Inoltre, è evidente che la produzione di diritti dei singoli invocabili dinanzi ai giudici nazionali è concepibile solo se la direttiva o una sua disposizione conferisce tali diritti. E' questa una condizione che va verificata mediante interpretazione della direttiva o di sue disposizioni.

La ratio dell'efficacia diretta starebbe nel tutelare i diritti dei singoli nascenti dalla direttiva e sanzionare lo stato inadempiente.

Chiarita la ratio e dato che la direttiva crea l'obbligo di eseguirla solo per lo stato e non anche per i singoli, risulta che i diritti da essa derivanti possono essere invocati dai singoli nei cfr dello stato non anche nei cfr di altri privati, questi ultimi infatti non sono non sono destinatari degli obblighi previsti dalla direttiva ne sono in alcun modo inadempienti. Quindi la direttiva può

avere solo una efficacia diretta verticale (privati e stato o pubblica autorità) e non orizzontale (relazioni fra privati).

Questa distinzione può creare discriminazioni fra situazioni es. lavoratore dipendente da pubblico può esercitare anche in via giudiziaria i diritti derivanti da una direttiva con le caratteristiche chiarite sopra; al contrario, un lavoratore privato che svolga la medesima attività no. Tale discriminazione ha indotto talvolta i giudici nazionali a estendere l'efficacia orizzontale.

Nel caso di contrasto fra norme nazionali e diritto dell'unione europea direttamente applicabile è compito del giudice comune nonché della p.a. **disapplicare** le suddette norme in base alla limitazione di sovranità fondata sull'art. 11 cost giovandosi se del caso del rinvio pregiudiziale alla corte di giustizia ex art 267 tfue .

La questione di costituzionalità fondata sulla violazione degli art 11 e 117 della cost che fosse sottoposta alla coste

costituzionale sarebbe destinata, come di fatto avviene, ad essere dichiarata inammissibile dalla stessa corte cost.

Ciò non significa che la limitazione di sovranità a favore dell'unione europea con la conseguente prevalenza delle norme europee e la disapplicazione di quelle interne incompatibili operi senza eccezioni, né che la corte costituzionale sia autoesclusa completamente dal terreno dei rapporti fra diritto dell'unione e nazionale.

La stessa corte cost. ha elaborato una teoria dei **cd controlimiti** dei principi nazionali cioè che vanno necessariamente salvaguardati e che a loro volta limitano la prevalenza del diritto dell'unione.

Tali controlimiti non coincidono con tutte le norme interne costituzionali. La corte ha precisato nella sent 24/1996 che esistono principi costituzionali fondamentali ed inderogabili che rappresentano dei controlimiti appunto che non possono essere in nessun modo pregiudicati dal diritto dell'unione. Essi sono i principi fondamentali del nostro

ordinamento costituzionale e i diritti inalienabili della persona umana.

Ove una disposizione dell'unione violasse siffatti principi es. l'indipendenza della magistratura o un diritto umano fondamentale es. il dir. alla tutela giurisdizionale ex art 24 cost, il giudice comune dovrebbe sottoporre alla corte cost. la questione di legittimità cost. della legge italiana di esecuzione dei trattati europei in riferimento alle singole disposizioni o atti in conflitto con detti principi o diritti fondamentali.

L'eventuale pronuncia di incostituzionalità avrebbe come oggetto la legge italiana di esecuzione.

Un'altra ipotesi di competenza della corte cost. è quella di ribellione del legislatore nel quale la legge ordinaria è deliberatamente diretta a impedire o pregiudicare la perdurante osservanza del trattato in relazione al sistema o al nucleo essenziale dei suoi principi es. l'instaurazione di un mercato comune.

Dagli anni '90 esiste una terza fattispecie di competenza della corte relativamente alla competenza della corte per i conflitti

di attribuzione fra stato e regioni e fra regioni art 134 e 127 con riguardo alle lesioni delle competenze dello stato da parte di una legge regionale e di quelle delle regioni da parte di una legge statale o regionale.

In particolare, quando una legge impugnata (statale o regionale) rilevi un contrasto con il diritto dell'unione europea esigenze di chiarezza e certezza normativa da un lato e di pieno e corretto adempimento degli obblighi derivanti dal dir dell'unione europea impongono una dichiarazione di incostituzionalità da parte della corte cost. tenuto conto che non vi sarebbe alcun giudice comune competente a statuire sul conflitto e quindi, disapplicare la legge in questione (sent 384/1994 e 102/2008).

L'adeguamento del diritto italiano agli obblighi nascenti dal diritto dell'unione europea richiede un intervento del legislatore.

- sia per dare attuazione alle direttive;

- sia per abrogare o modificare le norme italiane incompatibili con la disciplina comunitaria;
- per dare esecuzione alle sentenze della Corte di giustizia che abbiano constatato nella normativa italiana violazione di obblighi derivanti dal diritto dell'unione europea.

## **La c.d. legge comunitaria**

L'attuazione del diritto dell'unione europea comporta anche un delicato problema di riparto di competenze fra lo stato e le regioni ( e le province autonome di Trento e Bolzano).

Frequentemente infatti, le materie oggetto di atti dell'unione ricadono a livello interno nella competenza legislativa delle regioni.

Occorre stabilire se ed in quale misura alle regioni spetti anche la competenza nelle suddette materie di dare esecuzione agli obblighi europei ed eventualmente in quale modo le competenze delle regioni vadano coordinate con quelle dello stato.



In questo ambito vanno conciliate due esigenze:

- il rispetto delle competenze delle regioni;
- la responsabilità in capo allo stato per l'attuazione degli obblighi comunitari essendo lo stato sotto questo profilo l'unico interlocutore con l'unione e quindi l'unico responsabile per le inadempienze dovute a ritardi o inerzia delle regioni.

Oggi la questione è disciplinata dal novellato art 117, comma 5 cost. coordinato con il comma tre dell'art 117 cost.

Pertanto, mentre in materia di competenza esclusiva le regioni sono sottoposte al solo potere sostitutivo dello stato, in quelle concorrente sussiste il limite dei principi fondamentali.