

Avv. Marco Bernabè

Dott.ssa Paola Pagliaruso

Lezioni di diritto dell'Unione Europea



Liceo Scientifico Statale "G.B. Quadri"
2-7 Dicembre 2013

Avvertenze

Per una migliore comprensione del testo viene riportato il significato di talune espressioni e sigle utilizzate frequentemente nel corso della presente dispensa.

AUE	Atto Unico Europeo (17 e 28 Febbraio 1986)
BCE	Banca Centrale Europea Istituzione specializzata che agisce solo nell'ambito dell'Unione Economica e Monetaria (UEM) ossia ha competenza esclusiva in materia monetaria solamente per gli Stati che hanno adottato l'EURO come moneta unica.
CECA	Comunità europea del carbone e dell'acciaio
CEDU	Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali
CEE	Comunità Economica Europea
Euratom	Comunità europea dell'energia atomica
CGUE	Corte di Giustizia dell'Unione Europea
PE	Parlamento Europeo
PESC	Politica Estera e di Sicurezza Comune
SEBC	Sistema Europeo delle Banche Centrali
TCE	Trattato della Comunità Europea
TFP	Tribunale della Funzione Pubblica
TUE	Trattato sull'Unione Europea Adottato ad Maastricht il 7 Febbraio 1992, entrato in vigore il 1° Novembre 1993 poi modificato, da ultimo, dal Trattato di Lisbona del 13 Dicembre 2007, entrato in vigore il 1° Dicembre 2009.
TFUE	Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea Adottato a Roma il 25 Marzo 1957, entrato in vigore il 1° Gennaio 1958, poi modificato, da ultimo, dal Trattato di Lisbona del 13 Dicembre 2007, entrato in vigore il 1° Dicembre 2009.

QUADRO ISTITUZIONALE

Premessa

La struttura su cui si fonda l'Unione Europea (di seguito «UE») è in verità piuttosto complessa. Essa è composta da organi, chiamati **istituzioni**¹, che hanno funzioni rilevanti per la vita e il corretto funzionamento dell'apparato europeo e sono:

- Parlamento Europeo (PE);
- Consiglio europeo;
- Consiglio;
- Commissione europea (Commissione);
- Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE);
- Banca centrale europea (BCE);
- Corte dei Conti.

All'interno di queste Istituzioni, inoltre, operano alcuni **organi monocratici** cioè organi composti da un'unica persona e che godono di una certa autonomia di azione; essi sono:

- Presidente del Consiglio europeo;
- Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza (Alto rappresentante);
- Presidente della Commissione.

Tali cariche esistevano già prima dell'avvento del Trattato di Lisbona ma quest'ultimo ne ha fortemente modificato le procedure di designazione ampliando anche le funzioni e i poteri ad essi attribuiti.

L'insieme di tutti questi organi forma un quadro istituzionale unitario per l'intera UE che può essere così classificato:

- **Istituzioni politiche dell'UE**: svolgono una funzione di politica attiva adottando atti legislativo o amministrativi che integrano o modificano l'Ordinamento dell'UE. Queste istituzioni sono: Parlamento europeo, Consiglio europeo, Consiglio e Commissione.
- **Istituzioni di controllo**: tra i quali riscontriamo la CGUE che svolge un controllo *giurisdizionale* sull'attività delle istituzioni politiche e, seppur in parte minore, anche degli Stati membri stessi; la Corte dei Conti che svolge invece un controllo *contabile* sulle entrate/uscite delle istituzioni politiche.

I principi fondanti l'UE ai quali s'ispira l'intero apparato istituzionale europeo sono:

1. PRINCIPIO DI COERENZA (Artt. 13, par. 1, comma 1 e 21, par. 3 TUE)

Tale principio assume una duplice rilevanza: **interna**, nel senso che ispira le attività svolte e le azioni poste in essere in tutti i settori di competenza dell'UE e che devono essere tra loro coordinate e quindi coerenti; **esterna** in quanto l'art. 21 TUE ribadisce tale principio in relazione alle azioni che interessano la politica estera e di sicurezza oltre a tutte quelle azioni che hanno in ogni caso una valenza esterna all'Unione (politica commerciale comune, cooperazione con Paesi terzi, aiuti umanitari).

La responsabilità di assicurare il rispetto di questo principio spetta congiuntamente al Consiglio e alla Commissione, con l'assistenza dell'Alto rappresentante.

2. PRINCIPIO DELL'EQUILIBRIO ISTITUZIONALE (Art. 13, par. 2, TUE)

¹ Art. 13, par. 1, comma secondo, TUE. Con il Trattato di Lisbona sono state inserite tra le istituzioni dell'UE il Consiglio europeo e la BCE.

Questo principio attiene ai rapporti stessi fra le varie istituzioni europee imponendo a ciascuna di non superare i limiti delle proprie competenze come attribuite dai Trattati. La violazione di tale principio viene sanzionata con il vizio di incompetenza che comporta la nullità dell'atto adottato dall'istituzione diversa da quella competente. Tale vizio viene sollevato presso la CGUE la quale decide con sentenza.

3. *PRINCIPIO DELLA LEALE COLLABORAZIONE (Artt. 13, par. 2, e 4, par. 3, TUE)*

Inizialmente era un principio non codificato in alcun Trattato ed è stato individuato proprio dalla giurisprudenza della CGUE. Con il Trattato di Lisbona viene citato sia con valenza tra le istituzioni e i loro reciproci rapporti (art. 13 TUE), sia con riguardo ai rapporti reciproci tra UE e Stati membri (art. 4, par. 3, TUE).

Il Parlamento Europeo

Il Parlamento europeo dispone di tre sedi: Bruxelles (Belgio), Lussemburgo e Strasburgo (Francia). Lussemburgo è la sede degli uffici amministrativi (il "Segretariato generale"). Le riunioni dell'intero Parlamento, note come "sessioni plenarie", si svolgono a Strasburgo e a Bruxelles.

Il PE è composto da «rappresentanti dei cittadini dell'Unione» che vengono eletti a «suffragio universale diretto, libero e segreto», come espressamente descritto nella nuova formulazione dell'art. 14 TUE.

In realtà non è sempre stato.

Fin dalle origini dell'Europa unita, uno dei grandi problemi relativi alla sua struttura istituzionale consisteva nel c.d. **deficit democratico**, ossia la poca o nulla coerenza con il principio democratico vigente in tutti i Paesi europei basato sulla regola della maggioranza e sul concetto di "popolo sovrano"².

Il PE, infatti, nasceva come organo meramente consultivo e tutto il potere era concentrato nel Consiglio, i cui membri venivano designati da ciascun Parlamento nazionale tra i rispettivi componenti. L'Europa, quindi, era guidata da un organo non eletto dal popolo e il PE che rappresenta la volontà popolare aveva mera funzione consultiva.

Emergeva quindi la necessità di potenziare il PE, bilanciando così il potere del Consiglio e cercando di risolvere il problema del deficit di democraticità.

L'ampliamento dei poteri del PE è avvenuto per tappe³, tuttavia, nonostante questo processo evolutivo, il deficit democratico costituisce un problema non completamente risolto.

Il PE risulta ora composto da cittadini dell'Unione, eletti direttamente dal popolo (europeo). Vigè il regime di incompatibilità secondo il quale è vietato il doppio mandato per cui la carica di membro del PE è incompatibile con quella di membro del Parlamento nazionale.

La durata del mandato parlamentare europeo è di **cinque anni**, il numero massimo dei parlamentari non può superare i 750 più il Presidente, il numero di eurodeputati per ogni paese è approssimativamente calcolato in funzione della popolazione di ciascuno di essi ed è garantita la soglia minima di 6 membri e nessuno Stato può superare la soglia massima di 96 seggi. Tuttavia,

² Basti pensare che l'istituzione con maggiori poteri anche legislativi era il Consiglio, il quale è composto dai rappresentanti dei Governi degli Stati membri con l'ovvia conseguenza che le decisioni venivano "calate" dall'alto e non nascevano da una volontà popolare come vorrebbe il principio democratico. Popolo che originariamente, dunque, non poteva godere di rappresentatività in sede europea.

³ Trattati di bilancio: (Lussemburgo 1970 e Bruxelles 1975) attribuiscono al PE ampi poteri in merito all'approvazione del bilancio delle tre Comunità europee³, prima riservato al solo Consiglio, ora l'adozione del bilancio spetta congiuntamente al Consiglio e al PE; Decisione del Consiglio del 1976: consente il passaggio al suffragio universale diretto per l'elezione dei membri del PE che vengono eletti direttamente dai cittadini degli Stati membri a suffragio universale; Atto Unico Europeo: (AUE - 1986) introduce la **procedura di parere conforme** (impedisce al Consiglio di approvare determinati atti senza approvazione parlamentare) e **procedura di cooperazione** che consente al PE di influire sulle deliberazioni del Consiglio; Trattato sull'Unione Europea: (TUE - Maastricht, 1992) aggiunge la **procedura di codecisione** con la quale i poteri del PE divengono determinanti e grazie alla quale si realizza in Europa il sistema bicamerale; Trattato di Amsterdam: (1997) estende il campo di applicazione della procedura di codecisione a numerosi settori prima sottoposti ad altre procedure decisionali; Trattato di Lisbona: (2007) ribattezza la procedura di codecisione come la procedura decisionale ordinaria.

l'attuale legislatura 2009/2014 conta un numero di parlamentari pari 754, caso eccezionale limitato alla legislatura in corso a causa della fase transitoria di entrata in vigore del Trattato di Lisbona (1° Dicembre 2009)⁴.

Gli organi del Parlamento Europeo

Tra gli organi del PE assume particolare rilievo il **Presidente**.

Egli dirige i lavori dell'intero PE e lo rappresenta nelle relazioni internazionali, nelle cerimonie, negli atti amministrativi e giudiziari. È assistito da 14 vice-presidenti insieme ai quali costituisce l'Ufficio di Presidenza avente funzioni consultive.

I membri del PE sono organizzati in Gruppi politici composti da almeno 25 membri provenienti da almeno quattro Stati membri. I Presidenti dei Gruppi con il Presidente del PE costituiscono a loro volta la Conferenza dei Presidenti che decide sull'organizzazione dei lavori e tiene i rapporti con le altre istituzioni e con i Parlamenti nazionali.

Il PE lavora in aula ove partecipano tutti i membri o in commissione. Le Commissioni sono di due tipi. Le Commissioni permanenti, si ripartiscono gli affari di cui il PE è investito a seconda della materia; le Commissioni speciali e le Commissioni temporanee d'inchiesta⁵ (art. 226 TFUE).

Funzioni del PE

L'art. 14 TUE stabilisce espressamente che il PE «*esercita, congiuntamente al Consiglio, la **funzione legislativa** e la **funzione di bilancio**. Esercita funzioni di **controllo politico e consultive** alle condizioni stabilite dai trattati. Elegge il Presidente della Commissione*».

Pertanto, le funzioni svolte dal PE sono tre:

1. Legislativa: discutere e approvare le normative europee insieme al Consiglio;
2. di controllo: controllare le altre istituzioni dell'UE, in particolare la Commissione, per accertarsi che agiscano democraticamente;
3. di bilancio: discutere e adottare il bilancio dell'UE insieme al Consiglio.

Per esercitare la funzione di controllo politico il PE sfrutta diversi tipi di canali per raccogliere informazioni e tenere così monitorata l'azione delle altre istituzioni e, seppur in misura minore, anche degli Stati membri e dei privati.

La principale informazione assicurata al PE in modo regolare e periodico avviene attraverso la presentazione di relazioni o rapporti da parte di altre istituzioni e organi e, in modo particolare, dalla Commissione. La più importante è la relazione generale annua presentata, appunto, dalla Commissione ed esaminata dal PE (art. 233 TFUE)⁶.

Il PE, inoltre, deve essere consultato periodicamente dall'Alto rappresentante dell'UE per gli affari esteri e la politica di sicurezza «*sui principali aspetti e sulle scelte fondamentali della politica estera e di sicurezza comune e della politica di sicurezza e di difesa comune informandolo sull'evoluzione di tali politiche*».

Infine, il PE può procurarsi informazioni autonomamente attraverso lo strumento delle interrogazioni e delle audizioni della Commissione, del Consiglio e del Consiglio europeo (art. 230 TFUE).

⁴ Prima erano previsti 736 membri, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona si prevedeva un rimaneggiamento dei membri e la Germania avrebbe dovuto rinunciare ad alcuni membri per rimanere entro i limiti stabiliti dal Trattato. Per evitare che alcuni eletti cessassero la carica anticipatamente, il Consiglio ha optato per l'adozione della misura transitoria che prevede la composizione del PE di 754 membri.

⁵ Il PE, su richiesta di un quarto dei membri che lo compongono, può costituire una commissione temporanea d'inchiesta incaricata di esaminare le denunce di infrazione o di cattiva amministrazione nell'applicazione del diritto dell'UE; essa cessa di esistere con il deposito della relazione sulla questione affidata.

⁶ Altre relazioni presentate dalla Commissione con cadenza meno frequente, ossia ogni tre anni, sono previste in tema di discriminazione e cittadinanza dell'UE (art. 25 TFUE), di coesione economica sociale e territoriale (art. 175 TFUE).

Accanto a questi canali d'informazione, per così dire, istituzionali, il PE può prendere informazioni anche dall'iniziativa degli **individui** attraverso tre strumenti di comunicazione tra PE ed elettori:

- **Petizione al PE** (art. 227 TFUE) su una materia che rientra nel campo di attività dell'UE e che concerne direttamente l'autore della stessa. Le petizioni possono essere presentate da qualunque cittadino dell'UE, singolarmente o in associazione con altri cittadini o persone, nonché persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro.
- **Denuncia di infrazione o di cattiva amministrazione nell'applicazione del diritto dell'UE** (art. 226 TFUE) rispetto alle quali il PE può decidere di istituire una commissione temporanea di inchiesta⁷.
- **Mediatore europeo** (art. 228 TFUE) persona indipendente e autorevole, nominata dal PE che ne stabilisce lo Statuto. Al Mediatore possono ricorrere tutti i cittadini dell'UE o qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno degli Stati membri, per denunciare casi di cattiva amministrazione nell'azione delle istituzioni, organi o organismi dell'UE⁸. Il Mediatore, con l'ausilio anche di un membro del PE, procede alle indagini e riferisce al PE e all'istituzione interessata.

Per quanto riguarda i **poteri sanzionatori**, il PE ne dispone soltanto nei confronti della Commissione attraverso l'esercizio della c.d. mozione di censura che deve essere approvata dal PE ai sensi dell'art. 234 TFUE. In caso di approvazione i membri della Commissione si dimettono collettivamente dalle loro funzioni e l'Alto rappresentante si dimette dalle proprie funzioni esercitate in seno alla Commissione.

Il controllo del PE sull'operato del Consiglio invece assume carattere meramente morale, pertanto per tutelare le proprie prerogative ed impedire che possano essere violate da altre istituzioni non può che utilizzare il controllo giurisdizionale presentando ricorso alla CGUE contro atti o comportamenti del Consiglio compiuti in violazione dei poteri parlamentari.

Il Consiglio

Detto anche "Consiglio dell'Unione europea", è un **organo di Stati** in quanto è composto da soggetti che rappresentano direttamente i singoli Stati membri di appartenenza. Ha sede a Bruxelles.

Come definito dall'art. 16 TUE, dunque, il Consiglio è formato da «*un rappresentante a livello ministeriale*»⁹ di ciascun Stato membro abilitato ad impegnare il Governo dello Stato membro che rappresenta e ad esercitare il diritto di voto.

Viene presieduto a turno da ciascuno dei 28 Stati membri dell'Unione per un periodo di sei mesi. Durante questo semestre, la presidenza dirige le riunioni ad ogni livello, propone orientamenti ed elabora i compromessi necessari all'adozione di decisioni da parte del Consiglio.

Per quanto riguarda il **funzionamento** occorre sottolineare come il Consiglio non sia un organo permanente (a differenza del PE e della Commissione), esso, infatti, si riunisce in formazioni tipizzate dalla prassi e calendarizzate¹⁰ ad opera del Consiglio europeo e nelle quali gli Stati membri si fanno rappresentare di volta in volta dal Ministro competente per materia.

Le uniche formazioni previste espressamente dall'art. 16 TUE sono:

- **Consiglio «Affari generali»** che si occupa di assicurare la coerenza dei lavori delle altre varie

⁷ Fatto salvo il caso in cui sia già pendente una procedura giudiziale tanto dinanzi alla CGUE quanto dinanzi ai giudici degli Stati membri.

⁸ Fatto salvo la CGUE nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali.

⁹ Non si esclude che in Stati federali come la Germania tale membro possa appartenere al Governo regionale; in Italia, tuttavia, c'è la possibilità che in materie di competenza regionale il "Capo delegazione" che partecipa al Consiglio possa essere anche un Presidente di Giunta Regionale o di Provincia autonoma. Normalmente, comunque, spetta ai semplici Ministri delegati a tale funzione.

¹⁰ A norma dell'art. 236 TFUE.

formazioni del Consiglio e prepara le riunioni del Consiglio europeo;

- **Consiglio «Affari esteri»** ha il compito di elaborare l'azione esterna dell'UE in coerenza con le linee dettate dal Consiglio europeo e di assicurare la coerenza con l'azione dell'UE. Esso è presieduto in via permanente dall'Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza¹¹.

Le «**altre formazioni del Consiglio**» vengono stabilite con decisione del Consiglio europeo assunte a maggioranza qualificata secondo quanto previsto dall'art. 236, let. a) TFUE; con la stessa viene anche decisa la Presidenza di ciascuna formazione secondo un sistema di «rotazione paritaria» (ogni 6 mesi) tra i vari Stati membri, fatta eccezione per ciò che riguarda il Consiglio «Affari esteri» di cui si è già fatto cenno. Compito della Presidenza è quello di convocare le riunioni del Consiglio, di stabilire l'ordine del giorno dei lavori (art. 237 TFUE) oltre a rappresentare l'istituzione e firmarne gli atti si occupa anche di intrattenere le relazioni con le altre istituzioni europee.

I **modi di deliberazione** del Consiglio sono:

- Maggioranza semplice (o assoluta), prevista per lo più per questioni di procedura (art. 31, par. 6, TUE);
- Maggioranza qualificata: con il Trattato di Lisbona diviene la modalità ordinaria di deliberazione¹². Per la verità è stato molto dibattuto come si dovesse definire questo tipo di maggioranza e con il Trattato di Lisbona si è giunti ad una soluzione di compromesso per la quale vi sono due fasi: prima del 1 Novembre 2014 (e quindi attualmente) si adotta il computo derivante dal Trattato di Nizza¹³, ossia quello previgente; dopo il 1 Novembre 2014 le deliberazioni del Consiglio avverranno invece secondo il nuovo sistema del Trattato di Lisbona basato su due condizioni: a) quorum numerico minimo calcolato sui voti favorevoli che devono essere non meno di 15 e non meno del 55% del totale dei membri del Consiglio; b) quorum demografico minimo secondo il quale i voti a favore devono essere espressi in nome di Stati membri la cui popolazione complessiva non sia inferiore al 65% della popolazione totale dell'UE, ferma restando la *minoranza di blocco*¹⁴.
- Unanimità: in questo caso il voto contrario di anche solo uno dei membri del Consiglio è sufficiente a determinare la non approvazione della deliberazione; l'astensione invece non ha tale effetto.

Le **funzioni** del Consiglio:

1. Adotta atti legislativi (regolamenti, direttive ecc.), il più delle volte in «codecisione» con il Parlamento europeo;
2. Contribuisce al coordinamento tra le politiche degli Stati membri; come avviene, ad esempio, in materia di economia;
3. Elabora la politica estera e di sicurezza comune, sulla base delle linee strategiche fissate dal Consiglio europeo;
4. Conclude, a nome dell'Unione, accordi internazionali;
5. Adotta, con il Parlamento europeo, il bilancio dell'Unione.

Il Consiglio va distinto da altri organi che hanno una composizione ad esso simile; si tratta del **Comitato dei Rappresentanti Permanenti (COREPER)** previsto dagli artt. 16, par. 7, TUE e 240, par. 1, TFUE. Esso riunisce i rappresentanti diplomatici che ciascuno Stato membro accredita presso l'UE. La composizione quindi risulta identica a quella del Consiglio per quanto riguarda la nazionalità dei membri, tuttavia, quest'ultimo è composto da Ministri (o rappresentanti a livello ministeriale), il COREPER, invece, è composto da diplomatici. Il COREPER è responsabile della preparazione del lavoro del Consiglio e dell'esecuzione dei compiti che quest'ultimo assegna, inoltre, compito più importante svolto da tale organo è quello di fungere da filtro tra il Consiglio e la Commissione. Il Comitato, infatti,

¹¹ Questo a seguito del Trattato di Lisbona in un'ottica di coerenza, stabilità e continuità nella gestione dell'azione esterna dell'UE.

¹² Cfr. art. 16, par. 3, TUE.

¹³ La maggioranza qualificata prevede la sussistenza di tre requisiti: a) raggiungimento della soglia minima di voti ponderati pari a 255 (su 345); b) il voto favorevole di almeno la maggioranza dei membri (14) per le deliberazioni assunte su proposta della Commissione, negli altri casi invece occorre il voto favorevole di almeno due terzi dei membri; c) gli Stati membri che compongono la maggioranza qualificata devono rappresentare almeno il 62% della popolazione totale dell'UE (c.d. quorum demografico).

¹⁴ La minoranza che si oppone all'approvazione della delibera deve essere composta da almeno 4 Stati membri del Consiglio altrimenti la maggioranza si considera raggiunta. Tale previsione ha lo specifico compito di limitare lo strapotere che verrebbero ad assumere gli Stati demograficamente più importanti (come la Germania).

si occupa dell'esame preliminare di tutte le proposte che la Commissione vuole sottoporre al Consiglio.

Il Trattato di Lisbona, inoltre, ha istituito la carica dell'**Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica** (art. 18 TUE), per la verità figura già prevista dal Trattato di Amsterdam e quindi risultante dalle modifiche apportate a tale organo.

Oggi, le funzioni dell'Alto rappresentante (art. 18 TUE) sono:

- a) «guida» la PESC, con il compito di formulare proposte per l'elaborazione di tale politica e di attuarla in qualità di mandatario del Consiglio;
- b) Presiede il Consiglio «Affari esteri»;
- c) Ricopre la carica di uno dei Vicepresidenti della Commissione, incaricato delle responsabilità che su di essa incombono per quanto attiene alle relazioni esterne dell'UE e del coordinamento degli altri aspetti dell'azione esterna dell'UE.

La procedura di nomina dell'Alto rappresentante coinvolge sia il Consiglio europeo che il Presidente della Commissione, infatti, il primo deve deliberare a maggioranza qualificata con accordo del secondo.

La durata del mandato non è specificata ma coincide con quella degli altri membri della Commissione, salva la possibilità per il Consiglio europeo di porre fine anticipatamente al suo mandato.

Il Consiglio europeo

Il Consiglio europeo, pur essendo anch'esso un **organo di Stati**, non va confuso con il Consiglio.

Il Consiglio europeo, infatti, trae origine dal riconoscimento istituzionale che si è dato alla prassi, consolidata nel corso del tempo, delle riunioni convocate tra le massime cariche politiche di ciascuno Stato (Capi di Stato e di Governo). Tali riunioni ebbero inizio fin dagli anni 60 del secolo scorso ma tale prassi venne istituzionalizzata solo nel 1974 in occasione del vertice che si tenne a Parigi. L'esigenza nasceva dalla necessità di risolvere questioni importanti o fortemente dibattute in sede di Consiglio per le quali si rendeva palese la mancanza di autorità dei semplici Ministri riuniti.

Venne, pertanto, creato, al di sopra del Consiglio e dell'intera struttura istituzionale, il Consiglio europeo quale **suprema carica politica** avente il ruolo di dare l'impulso necessario allo sviluppo dell'integrazione europea e di definire gli orientamenti politici generali.

Tuttavia, solo con il Trattato di Lisbona il Consiglio europeo figura effettivamente tra le istituzioni dell'Unione mantenendo il ruolo di organo di vertice dell'intera UE (art. 13 e art. 15 TUE).

Esso è composto da:

- **Capi di Stato e di governo** degli Stati membri designati secondo il rispettivo ordinamento costituzionale;
- **Presidente:** eletto dal Consiglio europeo a maggioranza qualificata¹⁵ per un mandato di due anni e mezzo rinnovabile solo una volta; ad egli spetta la preparazione dei lavori del Consiglio europeo in cooperazione con il Presidente della Commissione e in base ai lavori del Consiglio Affari generali, inoltre rappresenta l'UE nelle materia di politica estera e di sicurezza comune, fatte salve le attribuzioni dell'Alto rappresentante;
- **Presidente della Commissione.**

Inoltre è prevista la partecipazione ai lavori dell'**Alto rappresentante**.

Tradizionalmente il modo di deliberazione tipico del Consiglio europeo è il **consenso** che si forma senza aver bisogno di votare qualora nessuno dei membri si oppone al testo presentato dal Presidente. In ogni caso il Trattato di Lisbona prevede alcune ipotesi in cui il Consiglio europeo delibera a maggioranza qualificata (come per l'elezione del Presidente pocanzi citata).

Il Consiglio europeo è il **supremo organo di indirizzo** dell'intera Unione, **non esercita funzioni legislative**, tuttavia i Trattati gli assegnano veri e propri **compiti decisionali** che incidono direttamente sulla vita e sull'operare dell'UE. Esso assume le sembianze di una vera e propria "cabina

¹⁵ La stessa vista per il Consiglio.

di regia” capace di interpretare l’interesse generale, quale espresso dai massimi livelli politici di ciascuno Stato membro, tanto che si finisce per definirlo come Presidenza collegiale dell’Unione.

Le sue **funzioni**¹⁶ sono:

- Detta gli impulsi necessari allo sviluppo dell’UE;
- Definisce gli orientamenti e le priorità politiche generali;
- Individua gli interessi e obiettivi strategici dell’azione esterna dell’UE.
- Nomina (o partecipa alla nomina) di organi monocratici come il Presidente della Commissione, l’Alto rappresentante e il Proprio presidente.

La Commissione

La Commissione (art. 17 TUE), diversamente dal Consiglio e dal Consiglio europeo, è un **organo di individui**, in quanto essa è composta da persone che non sono legate da un vincolo di rappresentanza con gli Stati membri, ma portano nell’istituzione la propria esperienza professionale e la propria autonomia di giudizio. Infatti i membri della Commissione debbono soddisfare il duplice requisito dell’indipendenza e della professionalità.

Il mandato dura 5 anni salva possibilità di dimissioni individuali del singolo membro o collettive; le dimissioni possono essere pronunciate d’ufficio dalla CGUE per violazione di obblighi derivanti dalla loro carica o può avvenire a seguito della mozione di censura da parte del PE.

Le deliberazioni della Commissione vengono prese a maggioranza dei suoi membri e l’attività è suddivisa in **Direzioni generali**. Ciascun membro ha la responsabilità di una o più Direzioni generali.

La **composizione** dell’istituzione ha subito cambiamenti nel corso del tempo: essa è entrata in funzione il 1 Novembre 2004 ed era previsto dal Trattato di Nizza che fosse composta da un cittadino per ogni Stato membro, compreso il Presidente e l’Alto rappresentante. Tale è ancora il regime attuale, tuttavia, con il Trattato di Lisbona si è ridotto il numero dei membri della Commissione e ciò verrà applicato dal 1 Novembre 2014, da quel momento, dunque, la Commissione sarà composta da un numero pari a 2/3 del numero degli Stati membri¹⁷, sempre compresi il Presidente e l’Alto rappresentante. Inoltre il TUE prevede che il Consiglio europeo, con deliberazione unanime, preveda il regime di rotazione paritetica per la scelta dei cittadini dell’UE.

La **procedura di nomina** si sostanzia in 5 fasi:

1. **Prima fase:** individuazione del solo candidato Presidente effettuata dal Consiglio europeo che decide a maggioranza qualificata;
2. **Seconda fase:** elezione del candidato Presidente da parte del PE;
3. **Terza fase:** deliberazione del Consiglio, di comune accordo con il Presidente (neo) eletto, con la quale adotta l’elenco delle altre personalità selezionate in base alle proposte presentate dagli Stati membri, che propone di nominare membri della Commissione;
4. **Quarta fase:** il Presidente, l’Alto rappresentante¹⁸ e gli altri membri della Commissione sono sottoposti al voto di approvazione da parte del PE il quale procede ad audizione separate per ciascuna proposta come membro.
5. **Quinta fase:** il Consiglio europeo, a maggioranza qualificata, nomina la Commissione.

Il **Presidente** della Commissione riveste un ruolo di primazia e i suoi compiti sono:

- Definire gli orientamenti e l’organizzazione interna dell’istituzione *«per assicurare la coerenza, l’efficacia e la collegialità della sua azione»*;
- Nominare i Vicepresidenti, fatta eccezione per l’Alto rappresentante;
- Ripartire le competenze tra i membri della Commissione;
- Può obbligare un membro a dimettersi;

¹⁶ Dettate dagli artt. 15 e 22 TUE.

¹⁷ A meno che il Consiglio europeo non decida all’unanimità di modificare tale numero.

¹⁸ Come si è visto, l’Alto rappresentante viene nominato dal Consiglio europeo con l’accordo del Presidente della Commissione, quindi, tale nomina deve avvenire prima dell’inizio della Quarta fase.

- È membro del Consiglio europeo.

La Commissione riveste il ruolo di **motore e interprete** dell'interesse generale dell'UE e in quest'ottica essa ha il **potere esclusivo di proposta** in materia legislativa, il procedimento legislativo, infatti, non può iniziare senza una sua proposta¹⁹.

Essa, inoltre, è **custode della legalità** dell'UE dovendo vigilare sull'applicazione dei trattati e delle misure adottate dalle istituzioni e sull'applicazione del diritto dell'UE. Tale compito si esercita nei confronti degli Stati membri, delle altre istituzioni e anche nei confronti delle persone fisiche e giuridiche, nei modi e nei tempi stabiliti dai trattati.

La Commissione si occupa anche di dare esecuzione al bilancio dell'UE, avvia il processo di programmazione annuale e pluriennale dell'UE per giungere ad accordi tra istituzioni, assicura la rappresentanza esterna dell'UE²⁰.

La Corte di Giustizia dell'Unione Europea

La CGUE (intesa come istituzione) si articola, al suo interno, in più rami dotati di piena autonomia funzionale e parziale autonomia amministrativa, essa dunque comprende:

- 1) Corte di Giustizia (intesa in senso giurisdizionale²¹);
 - 2) Tribunale;
 - 3) Tribunali specializzati: per ora composti dal solo «Tribunale per la funzione pubblica».
- Si tratta di tre organi di individui i cui membri, pur dipendendo da una nomina di natura politica, svolgono le loro funzioni *«in piena imparzialità e secondo coscienza»*²²

La Corte di Giustizia dell'Unione europea

Le **fonti normativa** che disciplinano l'attività della CGUE sono:

- TFUE (artt. 251 – 281);
- Protocollo n. 3 sullo Statuto CGUE;
- Regolamento di procedura della CGUE.

La CGUE (come organo giurisdizionale) è **composta** da un giudice per ciascun Stato membro ed è assistita da avvocati generali (8). Tra i giudici viene eletto il Presidente il cui mandato dura 3 anni ed è rinnovabile. I giudici fanno parte del collegio giudicante che emette le decisioni.

Gli **avvocati generali** hanno una funzione ausiliaria in quanto debbono presentare pubblicamente, in modo imparziale e indipendente, le conclusioni motivate sulle cause che richiedono il loro intervento. Le conclusioni contengono quindi il parere dell'avvocato generale su come la Corte di giustizia dovrebbe decidere, tale parere, tuttavia, non è vincolante e la CGUE può pronunciare una decisione difforme senza neppure motivare tale scelta.

Giudici ed avvocati generali devono possedere requisiti di professionalità e di indipendenze.

La **nomina** sia dei giudici che degli avvocati è effettuata di comune accordo dai governi degli Stati membri previa consultazione di un apposito **comitato** costituito da sette personalità scelte tra ex membri della stessa Corte e giuristi di notoria competenza.

La durata del **mandato è di 6 anni** ed è rinnovabile anche se è previsto un rinnovo parziale che avviene ogni tre anni e riguarda la metà dei componenti della Corte.

La CGUE opera nelle seguenti **formazioni**:

- **Sezioni** composte da tre o cinque giudici e si tratta della formazione ordinaria e la

¹⁹ Salvi i casi in cui i Trattati dispongano diversamente.

²⁰ Fatte salve le competenze spettanti all'Alto rappresentante.

²¹ Va distinta la CGUE-istituzione, intesa quindi come apparato dell'UE, dalla CGUE-giurisdizione ossia come vero e proprio Giudice dell'UE.

²² Cfr. art. 2, Protocollo n. 3 sullo Statuto della CGUE.

- distribuzione tra tre e cinque giudici dipende dall'importanza di ciascuna causa;
- Grande sezione formata da 11 giudici, tra cui il presidente (che la presiede) e i presidenti delle sezioni a cinque; viene convocata quando lo richiede uno Stato membro o un'istituzione dell'Ue che è parte del giudizio;
- Seduta plenaria ossia con la partecipazione di tutti i giudici; viene convocata qualora la Corte ritenga il giudizio di rilevanza eccezionale.

La **procedura** si suddivide in due fasi:

- a) Fase scritta: scambio o deposito di memorie scritte;
- b) Fase orale: udienza con le parti e lettura/deposito delle conclusioni dell'Avvocato generale; la CGUE si riunisce in camera di consiglio per deliberare; la sentenza viene letta in pubblica udienza.

Le **funzioni** svolte dalla Corte sono essenzialmente quella **giurisdizionale**, che spetta anche agli altri organi della Corte-istituzione (ossia il Tribunale e il Tribunale della funzione pubblica dell'UE) e consiste nell'assicurare il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei trattati; e quella **consultiva** la quale, invece, è prerogativa della CGUE (giurisdizione) e consiste nell'esprimere pareri che hanno valore parzialmente vincolante, dal momento che il loro contenuto condiziona il comportamento delle istituzioni e degli Stati membri²³.

Il Tribunale dell'Unione europea²⁴

L'organizzazione e il funzionamento sono disciplinati da specifiche **fonti normative**:

- TFUE (artt. 254 e 256);
- Statuto della CGUE, Titolo IV;
- Regolamento di procedura, adottato dallo stesso Tribunale di concerto con la Corte e sottoposto ad approvazione del Consiglio.

La **composizione** è molto simile a quella della CGUE, contrariamente a quest'ultima, tuttavia, il Tribunale non dispone di avvocati generali permanenti. Questa funzione può essere eccezionalmente attribuita a un giudice. I giudici debbono possedere il requisito dell'**indipendenza** e della **professionalità** come per la CGUE, tuttavia è richiesto un livello di professionalità inferiore rispetto a quello richiesto per la Corte. Anche per le **formazioni di giudizio** si rinvia a quanto detto per la CGUE.

La **competenza** del Tribunale è duplice in quanto esso funge da **giudice di primo grado** e anche da **giudice di secondo grado**. Nel primo caso le sue pronunce possono essere impugnate davanti alla CGUE per i soli "motivi di diritto" (violazione o inesatta applicazione della legge) mentre per il "fatto" (svolgimento dei fatti di cui è causa) il giudizio si esaurisce davanti al Tribunale. Nel secondo caso, invece, il Tribunale conosce delle impugnazioni proposte contro alle decisioni assunte dai Tribunali specializzati e in questa sede può riguardare sia il "fatto" che i "motivi di diritto" se previsto dalla legge.

Difficile definire quali materie spettano al giudizio del Tribunale viste le modifiche susseguitesi nel tempo; comunque sia, si può dire che la competenza del Tribunale non copre tutte le materie sottoposte alla CGUE, alcune materie restano di competenza esclusiva di quest'ultima.

In linea generale il Tribunale decide in primo grado su:

- Ricorsi diretti proposti dalle persone fisiche o giuridiche contro le istituzioni e altri organi²⁵. Si tratta, ad esempio, del ricorso proposto da un'impresa contro una decisione della Commissione che le infligge una penalità;
- Ricorsi proposti dagli Stati membri contro la Commissione o, per talune materie, anche contro il Consiglio;

²³ L'ipotesi più importante riguarda per esempio la materia degli accordi internazionali per i quali uno Stato membro, il PE, il Consiglio o la Commissione, possono chiedere parere alla CGUE circa la compatibilità di un accordo con i trattati dell'UE.

²⁴ Prima del Trattato di Lisbona era chiamato "Tribunale di primo grado".

²⁵ Fatta salva la competenza del Tribunale della funzione pubblica (TFP).

- Ricorsi d'annullamento o in carenza proposti da uno Stato membro contro la Commissione;
- Ricorsi d'annullamento proposti da uno Stato membro contro il Consiglio.

Tribunali specializzati: il Tribunale della funzione pubblica dell'Unione europea (TFP)

Il PE e il Consiglio, su proposta della Commissione (o su richiesta della Corte) e previa consultazione della Corte (o della Commissione), possono istituire Tribunali specializzati affiancati al Tribunale e incaricati di conoscere il primo grado di alcune categorie di ricorsi proposti in materie specifiche.

Il primo tribunale specializzato esiste già ed è il **Tribunale della funzione pubblica**, istituito con decisione del Consiglio del 2 Novembre 2004 e tratta le controversie in materia di c.d. **contenzioso del personale**. Nello specifico, il TFP è competente a pronunciarsi in prima istanza sulle controversie tra l'Unione europea e i suoi dipendenti ai sensi dell'art. 270 TFUE oltre ad essere competente per le controversie tra qualsiasi organo o organismo e il proprio personale. Per contro, esso non può pronunciarsi sulle controversie tra le amministrazioni nazionali e i loro dipendenti.

Le decisioni emanate dal Tribunale della funzione pubblica possono essere oggetto, entro un termine di due mesi, di un'impugnazione dinanzi al Tribunale limitata alle questioni di diritto.

È composto da sette giudici, scelti tra persone che offrono garanzie di indipendenza e capacità per l'esercizio di funzioni giurisdizionali.

La Corte dei Conti

È un **organo di individui**, ha sede a Lussemburgo ed è **composto** da un cittadino per Stato membro; i membri sono nominati dal Consiglio a maggioranza qualificata previa consultazione con il PE per un mandato di sei anni. Sono richiesti i requisiti di **indipendenza** e di **professionalità** analoghi a quelli visti per la CGUE.

Le **funzioni** (artt. 285, primo comma, e 287 TFUE) svolte dalla Corte consistono nell'assicurare il controllo dei conti dell'UE attraverso l'esame di tutte le entrate/uscite dell'UE e di ciascun organo o organismo creato dalla stessa, salve specifiche esclusioni derivanti dall'atto costitutivo, inoltre, controlla la legittimità e la regolarità delle entrate e delle spese ed accerta la sana gestione finanziaria. In caso di irregolarità deve riferire.

L'atto più importante della Corte dei Conti è la **relazione annuale** che viene redatta alla fine di ogni esercizio. Essa viene trasmessa alle altre istituzioni ed è pubblicata sulla GU, insieme alle risposte delle istituzioni e alle osservazioni della Corte dei Conti.

La Banca Centrale Europea (BCE)

L'art. 13 TUE ha eretto la BCE al rango di istituzione dell'UE, essa gode di personalità giuridica e ha il **diritto esclusivo di autorizzare l'emissione dell'euro** ed è indipendente nell'esercizio dei suoi poteri e nella gestione delle sue finanze (art. 282 TFUE).

La BCE e le Banche Centrali Nazionali costituiscono il **Sistema Europeo delle Banche Centrali (SEBC)** e conducono la politica monetaria dell'UE. Il funzionamento della BCE e del SEBC è regolato dal Protocollo n. 4.

La BCE al suo interno è composta:

- **Comitato esecutivo**, coordina la gestione quotidiana; i membri (Presidente, Vicepresidente e 4 membri) sono scelti in funzione delle loro competenze e durano in carica otto anni;
- **Consiglio direttivo**, stabilisce la politica monetaria dell'eurozona e fissa i tassi di

interesse applicabili ai prestiti erogati dalla Banca centrale alle banche commerciali. È composto dai membri del comitato esecutivo e dai governatori delle 17 banche centrali nazionali dell'area dell'euro;

§§§

ORDINAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA

Premessa

Il diritto comunitario è **autonomo** rispetto al diritto interno degli Stati membri i quali hanno accettato delle vere e proprie limitazioni della loro sovranità a favore dell'Unione europea.

Pertanto, l'applicazione del diritto comunitario nei settori assegnati alla sovranità della Comunità non è subordinata dall'adozione da parte degli Stati membri di misure interne di adattamento dato il **principio dell'efficacia diretta**²⁶. Nemmeno è possibile che l'applicazione del diritto comunitario sia ostacolata o impedita dagli Stati membri o da loro normative preesistenti e incompatibili e ciò in forza del **principio del primato del diritto dell'Unione**²⁷.

Appare evidente come i due principi si saldino l'un l'altro permettendo alla norma europea di avere piena ed eguale efficacia per tutti gli individui di ciascuno Stato membro.

Conseguenza di tale fatto è che di fronte ad una norma europea cede qualunque norma nazionale di qualsiasi rango. Significa che la norma interna incompatibile con quella comunitaria va disapplicata dal Giudice nazionale in forza del principio del primato, ferma restando la possibilità per lo Stato membro di abrogarla o modificarla per renderla coerente con la normativa europea.

Come ogni ordinamento, anche quello europeo si fonda su un **sistema di fonti** di produzione del diritto, articolate secondo una propria gerarchia.

L'attuale gerarchia si può schematizzare così:

- Trattati, principi generali del diritto, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea;
[→**Fonti primarie**]
- Norma di diritto internazionale generale e accordi internazionali conclusi tra UE e Stati terzi;
[→**Fonti intermedie**]
- Atti di base adottati dalle istituzioni;
- Atti d'attuazione o di esecuzione adottati dalla Commissione o dal Consiglio.
[→**Fonti secondarie o derivate**]

La distinzione fondamentale rimane quella tra **diritto primario dell'Unione** e **diritto secondario o derivato**: il primo è composto dai trattati; il secondo dagli atti adottati dalle istituzioni in attuazione dei trattati.

Si sottolinea che tra gli atti **tipici** delle istituzioni europee troviamo:

- Regolamenti*;
- Direttive*;
- Decisioni*;
- Pareri;
- Raccomandazioni.

I primi tre (*) sono **atti vincolanti** e quindi fungono da fonti normative, pareri e raccomandazioni invece non sono vincolanti.

²⁶ La norma comunitaria produce effetti diretti ovvero gode di efficacia diretta negli ordinamenti interni e quindi nei confronti dei soggetti riconosciuti da tali ordinamenti.

²⁷ Le norme nazionali non possono ostacolare l'applicazione del diritto dell'Unione all'interno degli ordinamenti degli Stati membri, infatti, laddove una norma dell'UE incontra una norma nazionale, secondo tale principio, la prima prevale sulla seconda.

Inoltre, il Trattato di Lisbona ha introdotto una nuova fonte scritta cui è riconosciuto «*lo stesso valore giuridico dei trattati*» (art. 6, par. 1, TUE): la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ("la Carta").

Esistono poi le **fonti intermedie** costituite dalle norme di diritto internazionale generale e accordi internazionali conclusi tra UE e Stati terzi.

Trattati

Le fonti di diritto primario dell'Unione sono in massima parte contenute nei trattati **TUE** e **TFUE**, rispettivamente «Trattato sull'Unione europea» e «Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea». Lo stesso TUE afferma che i due trattati hanno **pari valore giuridico**, tuttavia, dal punto di vista funzionale, il TFUE è strumentale rispetto al TUE.

Infatti, le disposizioni più importanti, di principio, sono contenute nel TUE, mentre il TFUE è il contenitore di tutte quelle disposizioni che sono state considerate di importanza minore o di dettaglio, con la conseguenza che il TFUE serve ad integrare e dettagliare la disciplina generale contenuta nel TUE, rendendola operativa.

Pertanto, tra questi due trattati sussiste un **legame funzionale** per il quale il TFUE è servente rispetto al TUE.

I trattati possono essere modificati soltanto ricorrendo alle procedure previste dai trattati stessi (art. 48 TUE) chiamate, appunto, **procedure di revisione**.

La più importante è la **procedura di revisione ordinaria**, suddivisa in numerose fasi; le prime, aventi carattere preparatorio, si svolgono all'interno dell'UE; le fasi finali, invece, nel corso delle quali vengono assunte le deliberazioni vere e proprie, si svolgono all'esterno del circuito dell'UE e vedono come protagonisti gli Stati membri e i loro parlamenti nazionali. È necessario, infatti, l'accordo unanime degli Stati membri sul trattato di revisione e la successiva ratifica da parte di tutti gli Stati membri, secondo le rispettive norme costituzionali.

Accanto a tale procedura ordinaria sono previste delle **procedure di revisione semplificate** previste per particolari materie espressamente definite dai trattati (art. 48, par. 6-7, TUE).

Inoltre esistono anche delle **procedure speciali** che permettono di modificare soltanto alcuni articoli o aspetti specifici.

Natura di fonti primarie hanno anche i **Protocolli** e gli **Allegati** ai trattati. Il TUE, a tal proposito, dispone che sia i Protocolli che gli allegati ai trattati ne costituiscono parte integrante.

Principi generali del diritto

Tra le fonti assimilabili a quelle di diritto primario si segnalano i **principi generali del diritto** tra i quali si annoverano:

a) Principi generali del diritto dell'UE

Trovano espressione in determinate norme dei trattati alle quali viene assegnato grande valore e carattere imperativo e inderogabile proprio perché contenenti un principio generale.

Tali principi sono, per esempio, il **principio di non discriminazione** (artt. 18-19-40-157 TFUE), il **principio di libera circolazione** e il **principio della tutela giurisdizionale**

effettiva.

b) Principi generali comuni agli ordinamenti degli Stati membri

Sono principi che non vengono presi dai trattati dell'Unione bensì dall'esame parallelo dei vari ordinamenti nazionali degli Stati membri.

Si tratta fondamentalmente di principi attinenti al concetto di **Stato di Diritto**, costituente uno dei valori elencati all'art. 2 TUE sui quali si fonda l'Unione europea; essi sono:

- Principio di legalità: ogni potere esercitato dalle istituzioni deve trovare origine in una norma dei trattati che ne disciplini le condizioni di esercizio;
- Principio della certezza del diritto: chi è tenuto al rispetto di una norma giuridica deve essere messo in condizione di poterlo fare e di conoscere il comportamento che la norma gli impone;
- Principio del legittimo affidamento: invocato in caso di modifica improvvisa e imprevedibile di norme, senza che ciò sia giustificato da ragioni imperative di interesse generale;
- Principio del contraddittorio: le istituzioni e gli organi europei (e nazionali), quando intendono assumere un provvedimento sfavorevole a carico di un singolo, devono consentire a quest'ultimo di far valere il proprio punto di vista, prima che il provvedimento stesso venga adottato;
- Principio di proporzionalità: implica che gli interventi della pubblica autorità limitativi della libertà o dei diritti dei singoli, per essere legittimi, devono essere **idonei** a raggiungere l'obiettivo di interesse pubblico perseguito e devono essere **necessari** a questo stesso fine, evitando di imporre ai privati sacrifici superflui.

c) Protezione dei diritti fondamentali

Dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona la protezione dei diritti fondamentali dell'uomo è stata espressamente regolata dall'art. 6 TUE.

Esso prevede che le fonti normative in materia siano tre:

- I. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (la Carta);
- II. La Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU);
- III. Principi generali risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri.

La Carta e i principi generali (I e III) sono vincolanti per l'UE, invece la **CEDU** non vincola direttamente l'Unione perché non si è ancora concluso il procedimento di adesione dell'UE alla CEDU. Essa si dice quindi essere una **fonte non direttamente vincolante** e la giurisprudenza europea della CGUE l'ha definita come **fonte di ispirazione** per ricostruire i principi generali del diritto dell'Unione in materia di diritti fondamentali.

Quando sarà portato a termine il processo di adesione la CEDU avrà finalmente forza vincolante diretta anche nei confronti dell'UE.

Il **ruolo** della "Carta" e dei "principi generali del diritto" è senz'altro strumentale all'applicazione di norme derivanti da altre fonti.

I **principi generali** assumono un rilievo come **criteri interpretativi** sia delle norme dei trattati, sia delle norme contenute negli atti delle istituzioni; l'interprete deve quindi ispirarsi ai principi generali per individuare l'esatto significato di tali norme.

Inoltre, gli atti delle istituzioni possono essere dichiarati nulli o invalidi per violazione dell'uno o dell'altro dei principi indicati o per contrarietà con i diritti disposti dalla Carta.

Ma vediamo ora nel dettaglio le fonti vincolanti (al momento) ossia la Carta e i principi generali (I e III).

La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea

Nell'impossibilità di pervenire rapidamente all'adesione alla CEDU, si è deciso di redigere un autonomo catalogo di diritti fondamentali.

Questo ha preso forma con la "Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea" proclamata per la prima volta a **Nizza** il 7 Dicembre 2000²⁸.

Tuttavia, il valore giuridico della Carta è stato per lungo tempo incerto e fundamentalmente non riconosciuto e non vincolante; infatti, solo con il Trattato di Lisbona (entrato in vigore nel 2009) è stato formalmente riconosciuto alla Carta valore giuridico pari a quello dei trattati (art. 6, par. 2, TUE).

Pertanto, come si è visto pocanzi, i diritti fondamentali rientrano oggi nei principi generali del diritto dell'UE e ciò comporta che alla CGUE è riservato un ruolo determinante nell'individuare limiti, contenuti e portata dei diritti fondamentali.

Prima del Trattato di Lisbona la Carta, priva di valore vincolante, veniva utilizzata come **strumento interpretativo** in forza del grande consenso riscosso nei singoli Stati circa il suo contenuto.

Dopo il Trattato di Lisbona e il riconoscimento giuridico della Carta da parte dell'UE, la Carta è posta sullo stesso piano delle altre fonti di diritto primario ossia il TUE e il TFUE.

La **funzione** della Carta è sicuramente quella di rafforzare la tutela dei diritti fondamentali ma, d'altro canto, essa non pare creare diritto in sé per sé, più che altro essa avrebbe **carattere documentale** nel senso che riassume in un unico documento i diritti già ricavabili dalle tradizioni costituzionali comuni e trattati internazionali (in particolare la CEDU).

Il diritto internazionale e accordi internazionali

L'UE è dotata di personalità giuridica (art. 47 TFUE) e, in quanto tale, costituisce un **soggetto di diritto internazionale** autonomo rispetto agli Stati che ne sono membri. Pertanto l'UE gode della capacità di concludere accordi internazionali con Stati terzi o con altre organizzazioni internazionali, nonché la capacità di acquisire la qualità di membro di una tale organizzazione.

In quanto soggetto di diritto internazionale, l'UE è tenuta a rispettare le norme di **diritto internazionale generale**, pertanto la violazione di una norma internazionale da parte di un'istituzione europea costituisce **illecito internazionale**.

Le norme di diritto internazionale applicabili all'UE fanno parte del suo ordinamento con la conseguenza che le competenze dell'Unione devono essere esercitate nel rispetto del diritto internazionale. Tali norme hanno la stessa funzione dei "principi generali del diritto" ossia servono all'interpretazione delle norme UE, comprese quelle dei trattati.

Le norme di diritto internazionale generale possono essere invocate tanto dall'UE, istituzioni e Stati membri, quanto dai soggetti degli ordinamenti interni.

Gli **accordi internazionali** con Stati terzi che assumo rilievo per l'UE sono tre:

²⁸ Chiamata anche «la Carta di Nizza».

1. **Accordi internazionali conclusi da Stati membri** con Stati terzi non fanno parte dell'ordinamento UE ma assumono valore nella misura in cui un accordo del genere può essere utilizzato da uno Stato membro contraente come giustificazione per non aver rispettato obblighi derivanti dai trattati;
2. **Accordi conclusi dall'Unione** con Stati terzi o con altre organizzazioni internazionali fanno sicuramente parte dell'ordinamento UE dal momento della loro entrata in vigore;
3. **Accordi misti** ossia conclusi dall'UE e dagli Stati membri nella loro qualità di soggetti autonomi di diritto internazionale.

Gli accordi internazionali sono sicuramente subordinati ai trattati ai quali si devono attenere; in caso di mancato rispetto delle norme dei trattati, l'accordo internazionale è illegittimo e comporta l'annullamento dell'atto dell'istituzione con cui è stata decisa la conclusione dell'accordo. Lo stesso rapporto di subordinazione si rileva per i principi generali, in particolare quelli che tutelano i diritti fondamentali.

Per quanto riguarda gli atti delle istituzioni, invece, questi risultano essere in subordine agli accordi internazionali.

Va da sé, la suddivisione in fonti primarie, intermedie e secondarie.

Atti tipici dell'Unione: i Regolamenti...

Il Regolamento è disciplinato dall'art. 288 TFUE, esso è adottato dalle istituzioni per esercitare le competenze dell'UE.

Una delle caratteristiche proprie del regolamento è la sua **portata generale** ossia la sua natura normativa. Esso pone delle regole di comportamento rivolte alla generalità dei soggetti.

Altra caratteristica è l'**obbligatorietà integrale**, la quale sta a significare che il regolamento deve essere rispettato in ogni sua singola parte, in ogni elemento e nella sua interezza. Tale requisito si rivolge soprattutto agli Stati membri per significare che essi non possono lasciare inapplicare le disposizioni regolamentari o limitarne in alcun modo l'ambito di applicazione dal punto di vista territoriale, personale o temporale.

Ulteriore caratteristica è la **diretta applicabilità** in ciascun Stato membro. Ciò comporta, da un lato, l'adattamento degli ordinamenti interni degli Stati membri, tale adattamento deve essere immediato e automatico, senza che sia necessario e nemmeno consentito loro di subordinare l'applicazione del regolamento ed un specifico atto interno di adattamento o di attuazione (un atto simile sarebbe inoltre del tutto superfluo); dall'altro, significa che il regolamento ha la capacità di produrre **effetti diretti** all'interno degli ordinamenti degli Stati membri.

Dunque, il regolamento assume valore normativa non soltanto per l'ordinamento dell'UE ma anche e soprattutto per gli ordinamenti nazionali, di conseguenza esso è fonte normativa interna atta ad attribuire ai singoli dei diritti che i giudici nazionali devono tutelare.

...le Direttive...

La Direttiva vincola lo Stato membro cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da ottenere mentre le modalità e i mezzi per realizzarlo sono di competenza dei singoli Stati.

Pur essendo un atto vincolante la direttiva, a differenza del regolamento, ha portata individuale in quanto si rivolge a specifici destinatari individuati dalla stessa e possono essere uno o più Stati membri. Il più delle volte, per la verità, capita che si rivolga a tutti gli Stati membri, in questi casi si parla, seppur impropriamente, di **direttive generali**.

Come il regolamento, anche la direttiva è obbligatoria in ogni sua parte, si parla infatti di **obbligatorietà integrale**, quindi, non è possibile per gli Stati membri applicarla selettivamente o parzialmente.

Tuttavia, essa si limita ad imporre agli Stati membri un risultato da raggiungere, lasciandoli liberi di scegliere le misure di adattamento necessarie per realizzarlo, pertanto la direttiva richiede di essere attuata con mezzi e forme a discrezione di ciascuno Stato.

La direttiva, inoltre, non gode della **diretta applicabilità** in quanto gli Stati sono tenuti ad adattare e modificare l'ordinamento interno per far sì che sia assicurato il risultato prescritto; in mancanza. La direttiva non è in grado, da sola, di ottenere il risultato voluto.

Lo stesso vale anche per la c.d. **efficacia diretta**, sicuramente la direttiva non è direttamente applicabile come lo sono i regolamenti ma necessita di alcune condizioni temporali e sostanziali.

Certamente, però, la direttiva pone in capo agli Stati membri un **obbligo di attuazione**, salvo che lo Stato membro non sia in grado di dimostrare che il proprio ordinamento è già di per sé conforme alle prescrizioni della direttiva, e questo obbligo scatta dal momento stesso in cui la direttiva entra in vigore.

Il dovere di attuazione va adempiuto entro un **termine** fissato dalla stessa direttiva e che è perentorio e imperativo quindi non possono essere presentate dallo Stato membro giustificazioni per mancata attuazione della normativa europea.

Inoltre, lo Stato membro, in pendenza del termine, non può adottare provvedimenti in contrasto con quanto previsto e voluto dalla direttiva o tali da comprometterne l'attuazione (c.d. **obbligo di standstill o di non aggravamento**).

...e le Decisioni

L'ultima categoria di atti vincolanti contemplata dall'art. 288 TFUE è costituita dalle decisioni. Esse sono obbligatorie in tutti i loro elementi e, se designa i destinatari, è obbligatoria soltanto nei confronti di questi.

Esistono due tipi di decisioni:

1. **Decisione individuale**: dotata di destinatari individuati nell'atto e che rappresentano i soli soggetti vincolati, quindi non ha portata generale.
La decisione può essere **rivolta agli Stati membri** ed è simile quindi alla direttiva qualora impongano un obbligo di *facere*, tuttavia l'obbligo imposto con la decisione è molto più specifico e lascia un minore margine di discrezionalità allo Stato membro per la sua realizzazione. Qualora la decisione prescriva un obbligo di *non facere*, lo Stato membro destinatario sarà tenuto ad astenersi dall'attività vietata.
La decisione può anche essere **rivolta ai singoli** (in ciò si distingue dalla direttiva) e in tal caso ha natura spiccatamente amministrativa²⁹.
2. **Decisione generale** sono prive di destinatari individuati, ha pertanto portata obbligatoria generale (può anche avere natura legislativa) e ha natura varia³⁰.

²⁹ I casi più importanti sono rappresentati dalle decisioni che la Commissione adotta nell'ambito della disciplina della concorrenza, che possono prevedere anche la comminazione di sanzioni pecuniarie a carico delle imprese.

³⁰ Esempi importanti sono le decisioni che il Consiglio europeo adotta nell'ambito delle procedure di revisione dei trattati, oppure quelle che danno attuazione a specifiche disposizioni dei trattati (composizione del PE, elenco delle formazioni del Consiglio).

L'adattamento dell'ordinamento italiano al diritto dell'Unione europea

I **trattati** vengono recepiti nel nostro ordinamento come normali trattati internazionali ossia con l'**ordine di esecuzione** di ciascun trattato dato con la medesima legge con cui il Parlamento italiano autorizza la **ratifica** del trattato stesso. Pertanto l'esecuzione dei trattati avviene con una normale legge ordinaria.

Più difficile è invece assicurare l'attuazione in Italia del **diritto secondario o derivato**, in particolare le maggiori difficoltà si sono avute riguardo le direttive, richiedendo ognuna di esse una particolare attività di attuazione che il legislatore nazionale è tenuto ad effettuare entro un termine perentorio, talvolta breve.

In Italia inizialmente si ricorreva allo strumento della delega legislativa al Governo ma tale sistema comportava seri problemi di ordine pratico dovuti ai tempi lunghi per l'approvazione della legge delega e, poi, dei decreti legislativi. Così, nel 1986 venne emanata la c.d. **legge La Pergola** (poi sostituita con la L. 4 Febbraio 2005 n. 11) la quale prevede l'introduzione di un nuovo meccanismo di attuazione del diritto comunitario derivato che si basa sulla **legge comunitaria**, ossia una legge annuale, approvata dal Parlamento, che contiene provvedimenti volti a rendere conforme l'ordinamento italiano a tutti gli obblighi comunitari, che vengono a maturare entro l'anno di riferimento.

Vengono previsti tre metodi principali attraverso i quali la legge comunitaria opera per rendere l'ordinamento italiano conforme agli obblighi derivanti dall'UE.

Il primo è quello dell'**attuazione diretta** secondo il quale è la stessa legge comunitaria ad abrogare o modificare le disposizioni statali vigenti.

Il secondo prevede lo strumento della **delega legislativa al Governo**: la legge comunitaria assume in parte il contenuto di una legge delega prevedendo i criteri di attuazione delle norme comunitarie da parte del Governo che li adotterà mediante decreti legislativi.

Il terzo metodo è costituito dall'**attuazione in via regolamentare e amministrativa**, per il quale la legge comunitaria può autorizzare il Governo ad attuare le direttive mediante emanazione di un regolamento in grado di modificare norme preesistenti in forza dell'espressa autorizzazione data dal Parlamento nella legge comunitaria.

§§§

Tratto da
“diritto dell’unione europea”, Fausto Pocar, Giuffrè Editore
“diritto dell’unione europea”, Luigi Daniele, Giuffrè Editore
www.europa.eu
www.curia.europa.eu

È consentito il mero uso personale a fini didattici.
È vietata la diffusione del presente elaborato salva autorizzazione scritta degli autori.

Avv. Marco Bernabè
3283525782

Dott.ssa Paola Pagliarusco
3491277165

Associazione Culturale Pro.E-ducere
pro.educere@gmail.com

