

# Lezione 1

Le fonti del diritto europeo e italiano

# Argomenti

---

- Nella presente lezione verranno trattati i seguenti argomenti:
  - Le fonti primarie: i Trattati e la Carta di Nizza;
  - Il diritto derivato e le fonti complementari;
  - Le fonti del diritto italiano e il recepimento della normativa Ue.

# Obiettivi

---

- La fruizione della presente lezione permetterà il raggiungimento dei seguenti obiettivi didattici:
  - Conoscere le principali fonti del diritto dell'Unione europea;
  - Analizzare le varie differenze tra le fonti del diritto europeo;
  - Comprendere l'impatto delle fonti europee sul diritto interno.

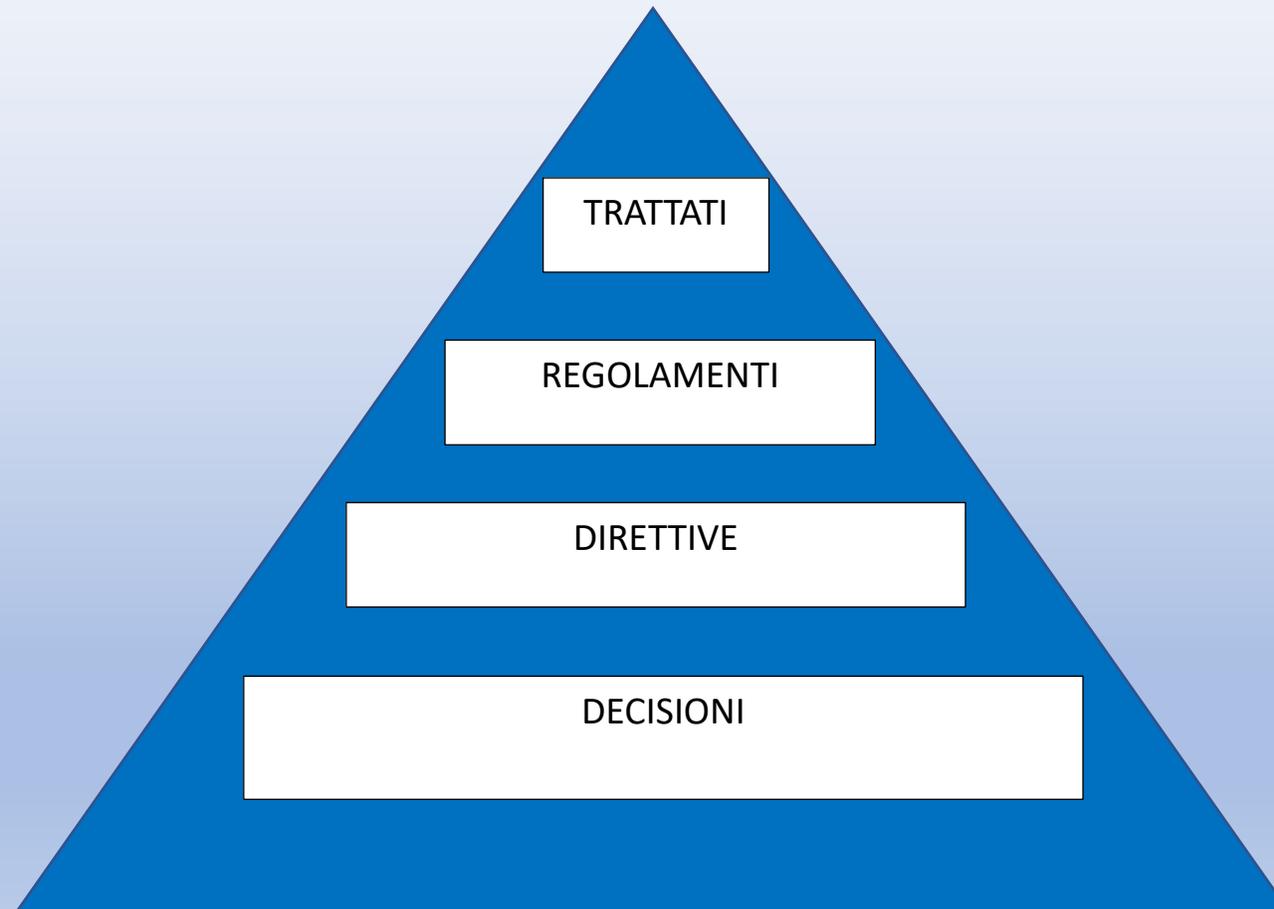
# LE FONTI DEL DIRITTO EUROPEO

---

- Le fonti del diritto dell'Unione europea possono dividersi in tre grandi categorie:
  - 1) Le fonti primarie;
  - 2) Le fonti derivate;
  - 3) Le fonti complementari.

# LA GERARCHIA DELLE FONTI EUROPEE

---



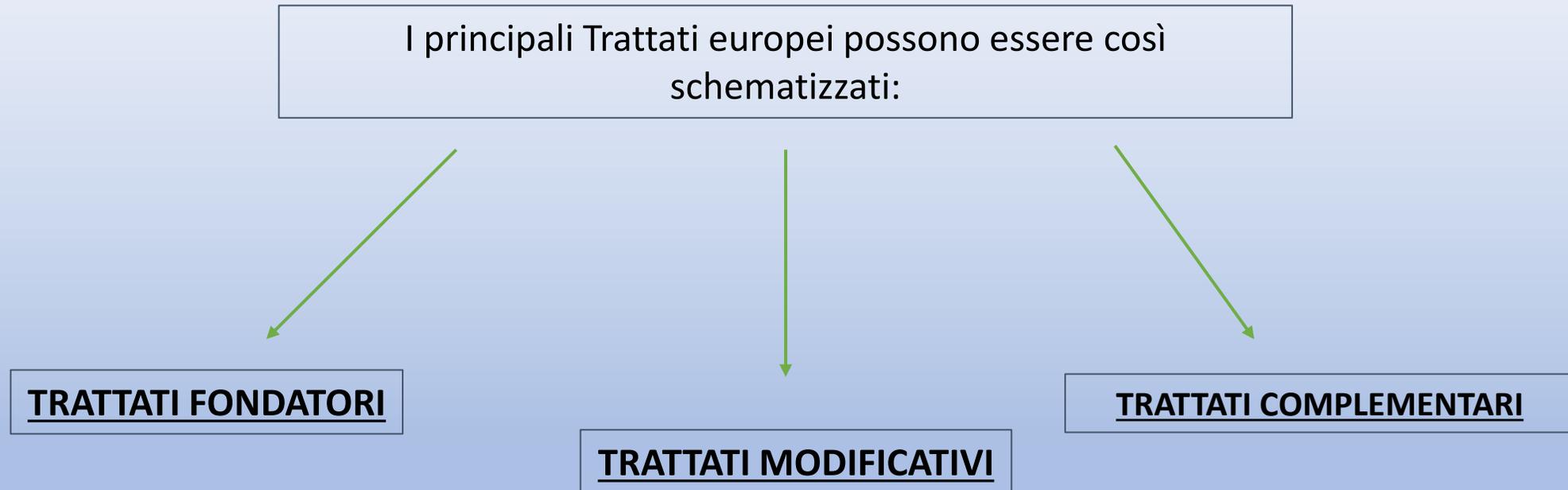
# IL DIRITTO PRIMARIO

---

- Il diritto primario è composto dai Trattati dell'Unione europea.
- Essi costituiscono il diritto supremo dell'UE, enunciano le regole formali e sostanziali che definiscono il quadro al cui interno le istituzioni pongono in essere le varie politiche delle istituzioni europee.
- I Trattati stabiliscono altresì la ripartizione delle competenze fra l'Unione e i suoi Stati membri, nonché i poteri delle varie istituzioni.

# I principali trattati europei

---



# I TRATTATI FONDATORI

- Tra i Trattati fondatori vi rientrano:
  - Il Trattato di Parigi del 18 aprile 1951: il trattato costitutivo della CECA fu firmato a Parigi il 18 aprile 1951 ed entrò in vigore il 23 luglio 1952. Il "mercato comune" previsto dal trattato viene inaugurato il 10 febbraio 1953 per il carbone e il ferro e il 1º maggio seguente per l'acciaio.
  - I Trattati di Roma (oggi TFUE dopo Lisbona): il Trattato che istituisce la Comunità economica europea è il trattato internazionale che ha istituito la CEE, firmato il 25 marzo 1957 insieme al Trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica: insieme sono chiamati Trattati di Roma.
  - Il Trattato di Maastricht (anche definito TUE): è uno dei trattati dell'Unione Europea, firmato il 7 febbraio 1992 a Maastricht nei Paesi Bassi, sulle rive della Mosa, dai dodici paesi membri dell'allora Comunità europea, oggi Unione europea, ed entrato in vigore il 1º novembre 1993, che definisce i cosiddetti tre pilastri dell'Unione europea, fissando anche le regole politiche e i parametri economici e sociali necessari per l'ingresso dei vari Stati aderenti nella suddetta Unione.

# I TRATTATI MODIFICATIVI

---

- Tra i Trattati modificativi troviamo:
  - l'Atto unico europeo: l'Atto unico europeo è il trattato che ha emendato i trattati di Roma del 1957 con cui è stata istituita la Comunità economica europea. È stato firmato il 17 febbraio 1986 a Lussemburgo ed è entrato in vigore il 1º luglio 1987.
  - Il Trattato di Amsterdam: il Trattato di Amsterdam è uno dei trattati fondamentali dell'Unione europea ed è il primo tentativo di riformare le istituzioni europee in vista dell'allargamento dell'Unione europea. Venne firmato il 2 ottobre 1997 dagli allora 15 paesi dell'Unione europea ed è entrato in vigore il 1º maggio 1999.

# I TRATTATI MODIFICATIVI

- Tra i Trattati modificativi troviamo:
  - Il Trattato di Nizza: il Trattato di Nizza è uno dei trattati fondamentali dell'Unione europea e riguarda le riforme istituzionali da attuare in vista dell'adesione di altri Stati. Il trattato di Nizza ha modificato il trattato di Maastricht e i trattati di Roma.
  - **Il Trattato di Lisbona**: è uno dei trattati dell'Unione Europea, firmato il 13 dicembre 2007 ed entrato ufficialmente in vigore il 1º dicembre 2009, che ha apportato ampie modifiche al Trattato sull'Unione europea (TUE di Maastricht) e al Trattato che istituisce la Comunità europea (TFUE). Rispetto al precedente Trattato, quello di Nizza, esso abolisce i cosiddetti "tre pilastri", provvede al riparto di competenze tra Unione e Stati membri, rafforza il principio democratico e la tutela dei diritti fondamentali, anche attraverso l'attribuzione alla Carta di Nizza del medesimo valore giuridico dei trattati.

# I TRATTATI COMPLEMENTARI

---

- Tra i Trattati complementari troviamo:
  - Il trattato di fusione degli esecutivi: il trattato di fusione del 1965 ha accorpato gli organi esecutivi. Le Comunità europee vengono istituite a seguito della fusione delle istituzioni create dalla CECA, dalla CEE e dall'Euratom.
  - l'Atto relativo all'elezione dei rappresentanti del Parlamento a suffragio universale diretto del 1976.

# GLI ATTUALI TRATTATI IN VIGORE

---

**Trattato sull'Unione Europea (TUE):** più generico e meno specifico, fissa importanti principi sull'organizzazione dell'Unione europea.



**Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE):** più tecnico e specifico, anche esso fissa regole e procedure tecniche per il corretto funzionamento delle istituzioni europee.

# PROCEDURE DI REVISIONE DEI TRATTATI

---

- Ordinaria: si applica quando vi sono modifiche importanti da fare sui trattati, ad esempio un aumento o una diminuzione delle competenze dell'UE. Deve essere convocata una conferenza intergovernativa e il trattato modificato deve essere ratificato da tutti gli Stati membri per entrare in vigore.
- Semplificata:
  - Il Consiglio europeo, su proposta di qualsiasi Stato membro, può all'unanimità modificare la parte terza del TFUE → politiche e azioni interne dell'Unione europea.
  - Clausola passerella: quando è richiesta l'unanimità per la modifica, il Consiglio europeo può autorizzare il Consiglio dell'Unione europea a deliberare a maggioranza qualificata.

# LA CARTA DEI DIRITTI FONDAMENTALI DELL'UNIONE EUROPEA

- Nel momento della sua costituzione, l'Unione europea non prevedeva in modo espresso una tutela dei diritti fondamentali dell'uomo.
- In merito si è espressa, in più di un'occasione, la Corte di giustizia europea che ha stabilito che i diritti fondamentali dell'uomo devono essere tutelati come parte integrante dei principi generali dell'ordinamento europeo.
- La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), in Italia anche nota come Carta di Nizza, è stata solennemente proclamata una prima volta il 7 dicembre 2000 a Nizza e una seconda volta, in una versione adattata, il 12 dicembre 2007 a Strasburgo da Parlamento, Consiglio e Commissione.
- Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la Carta di Nizza ha il medesimo valore giuridico dei trattati, ai sensi dell'art. 6 del Trattato sull'Unione europea, e si pone dunque come pienamente vincolante per le istituzioni europee e gli Stati membri e, allo stesso livello di trattati e protocolli ad essi allegati, come vertice dell'ordinamento dell'Unione europea.

# IL DIRITTO DERIVATO

Il diritto derivato è composto da:



# REGOLAMENTI

---

- Il regolamento è la principale fonte del diritto derivato europeo ed è ascrivibile alla volontà del legislatore europeo. Presenta le seguenti caratteristiche:
  - Ha portata generale, vincola istituzioni, organi e persone;
  - È obbligatorio in tutti i suoi elementi e non può essere applicato in parte;
  - È direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri senza la necessità di un atto di recepimento.

# DIRETTIVE

---

- Anche la direttiva è uno degli atti di diritto derivato europeo. Essa è caratterizzata dalla flessibilità di utilizzo poiché fissa degli obiettivi da raggiungere ma lascia liberi gli Stati di attuare i mezzi che meglio ritengono opportuni.
- Ha bisogno di un atto di recepimento per produrre effetti, atto con cui lo Stato decide i mezzi per raggiungere i risultati: il recepimento, di norma, deve avvenire entro il termine previsto dalla direttiva stessa (massimo 2 anni) → in caso di mancato recepimento si apre una procedura di infrazione.
- Anche la direttiva ha portata generale ed è vincolante per tutto il suo contenuto.

# DECISIONI

---

La decisione è un atto di diritto derivato che si differenzia dal regolamento e dalla direttiva per alcune caratteristiche:

- 1) Può avere portata generale o speciale, solitamente è indirizzata nei confronti di determinati Stati;
- 2) E' un atto legislativo (ma può essere anche non legislativo quando adottato solo da un'Istituzione);
- 3) E' vincolante e obbligatoria nei confronti dello Stato verso cui è indirizzata.

# PARERI E RACCOMANDAZIONI

---

- Questi atti non hanno natura legislativa e non hanno efficacia vincolante.
- 1) Pareri e raccomandazioni possono indirizzati sia verso agli Stati membri sia verso ad altre Istituzioni.
- 2) Le raccomandazioni sono adottate dal Consiglio dell'Unione europea mentre i pareri dal Parlamento: la Corte di Giustizia ha rilevato che le raccomandazioni non sono prive di effetti giuridici ma lo Stato membro deve considerare il loro contenuto.
- 3) I Pareri esprimono il punto di vista del Parlamento in merito ad una questione; le raccomandazioni sollecitano il destinatario.

# IL DIRITTO DERIVATO IN SINTESI



**REGOLAMENTI**



- Obbligatori e vincolanti;
- Portata generale;
- Direttamente applicabili.



**DIRETTIVE**



- Obbligatorie e vincolanti;
- Portata generale;
- NON direttamente applicabili.



**DECISIONI**



- Obbligatorie e vincolanti;
- Portata generale o speciale;
- Direttamente applicabili.

# ATTI CONVENZIONALI

---

- Essi fanno parte del diritto derivato europeo e generano obblighi e diritti. Possiamo differenziare:
  - Gli accordi internazionali: conclusi dall'UE e da Paesi terzi (es. protocollo di Kyoto, Accordo di Parigi);
  - Gli accordi tra Stati membri: accordi tra Stati dell'UE che disciplinano determinate materie.

---

# **LE FONTI DEL DIRITTO ITALIANO**

# LE FONTI DEL DIRITTO ITALIANO

---

- Nell'ordinamento giuridico italiano vige un sistema gerarchico relativo alle fonti del diritto, ossia gli atti normativi (come le leggi, ad esempio) che godono di una specifica e differente forza e che regolano determinate materie.
- Analogamente a quanto avviene per il diritto europeo, anche per il diritto nazionale più è in alto nella piramide la fonte, maggiore valore avrà.

# TIPI DI FONTI

---

Parlando di fonti del diritto sono possibili diverse **classificazioni**.

Si è detto che lo **scopo** delle fonti del diritto è duplice e proprio in riferimento a questo aspetto la prima, forse più importante distinzione è quella tra **fonti di produzione** e **fonti di cognizione**:

- Le “**fonti di produzione**” hanno appunto lo scopo di produrre diritto, pertanto si identificano con gli **atti** e i **fatti** che l’ordinamento riconosce idonei a produrre norme giuridiche.
- Le “**fonti di cognizione**” del diritto sono invece rappresentate da **testi** normativi (Costituzione della Repubblica Italiana, Gazzetta Ufficiale, codici...), contenenti norme giuridiche già formate di cui assicurano la **conoscibilità legale**.

# LA PIRAMIDE GERARCHICA DELLE FONTI



# LA FONTE REGINA: LA COSTITUZIONE

- Il testo costituzionale è nato per ricostruire lo Stato dopo la fine della Seconda Guerra Mondiale e la caduta del fascismo. Per farlo, il governo provvisorio, il 2 giugno 1946, chiese agli italiani di scegliere se far rimanere l'Italia una Monarchia o se farla diventare una Repubblica.
- Gli italiani scelsero la seconda e nella stessa occasione elessero un'Assemblea costituente con il compito di fissare le regole e i diritti fondamentali del nuovo Stato ovvero la Costituzione.
- L'Assemblea il 22 dicembre 1947 approvò il testo definitivo che passò al Capo provvisorio dello Stato Enrico De Nicola per la promulgazione, il processo di approvazione finale.
- La Costituzione entrò definitivamente in vigore il primo gennaio del 1948. Della Carta esistono tre originali, uno dei quali è conservato nell'archivio storico della presidenza della Repubblica.

# COMPOSIZIONE DELLA COSTITUZIONE

---

La Costituzione italiana è composta da 139 articoli, ma 5 di questi nel corso degli anni sono stati abrogati.

Si divide in quattro sezioni:

- **i principi fondamentali;**
- **i diritti e i doveri;**
- **l'ordinamento della Repubblica;**
- **le disposizioni transitorie finali.**

# FUNZIONE DELLA COSTITUZIONE

- E' la fonte normativa più importante nel nostro ordinamento, stabilisce le regole e l'organizzazione dello Stato.
- Inoltre stabilisce quali sono i principi fondamentali, principi che devono essere sempre riconosciuti, nonché i diritti e i doveri dei cittadini.
- E' l'equivalente dei Trattati a livello europeo.



# I PRINCIPI FONDAMENTALI

- I principi fondamentali della Costituzione sono contenuti nei primi 12 articoli.
- Sono definiti fondamentali perché fissano principi assoluti su cui tutto l'ordinamento si deve basare. Non è corretto affermare che i principi fondamentali sono gli articoli più importanti della Costituzione, ma senza dubbio hanno un peso fondamentale all'interno del nostro Stato.



ART. 1



ARTT. 2-3



ART. 4



ART. 9



ART. 11



ART. 32

# CONFRONTO CON GLI ALTRI STATI EUROPEI

- Francia: Costituzione del 1958 è entrata in vigore il 4 ottobre 1958. Il testo, redatto da un'apposita commissione nominata da Charles de Gaulle, era stato approvato a larga maggioranza dall'elettorato il 28 settembre precedente.
- Germania: La **legge fondamentale della Repubblica Federale di Germania** è entrata in vigore nel 1949 e solo nella Germania Ovest.
- Paesi Bassi: La **Costituzione del Regno dei Paesi Bassi** (*Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden*) è la costituzione dei Paesi Bassi adottata nel 1815 ed attualmente in vigore, con numerose modifiche.
- Spagna: La **Costituzione spagnola** (*Constitución española*) è la fonte suprema del diritto nell'ordinamento giuridico spagnolo, approvata il 6 dicembre 1978, promulgata il 27 dicembre ed entrata in vigore il 29 dicembre dello stesso anno, conseguenza di un processo storico denominato Transición española che convertì il regime franchista in una monarchia parlamentare.

# LE FONTI DEL DIRITTO PRIMARIO

- Così come accade nel diritto dell'Unione europea, anche in Italia vi è un «diritto primario» costituito principalmente da:
    - Leggi;
    - Decreti legge;
    - Decreti legislativi.
- 
- ATTI AVENTI FORZA DI LEGGE

# LE LEGGI

- La legge ordinaria è l'atto deliberato dalle due **Camere** del Parlamento all'esito del complesso iter procedurale previsto, nei suoi tratti essenziali, all'**art. 70** della Costituzione e disciplinato più nel dettaglio dai regolamenti parlamentari.



Vi sono delle ipotesi in cui la legge può essere approvata tramite procedure semplificate.

# I DECRETI LEGISLATIVI

---

- I decreti legislativi sono atti adottati dal Governo in materie, tendenzialmente complesse o particolarmente specifiche, previa **delega** del Parlamento all'esercizio di tale funzione.
- A norma dell'**art. 76 Cost.** la **delega** deve necessariamente indicare:
  - l'**oggetto** dell'intervento normativo;
  - i **principi** e i **criteri direttivi** cui il Governo deve attenersi nel legiferare;
  - un **intervallo temporale limitato** entro il quale dev'essere emanato il decreto.

# I DECRETI-LEGGE

---

- I **decreti legge** sono atti aventi forza di legge emanati dal Governo in **casi straordinari di necessità ed urgenza**, nei quali non è possibile attendere l'esito dell'iter legislativo ordinario né l'emanazione di una legge delega.
- La peculiarità di questi atti è certamente legata alla **precarietà** del loro contenuto normativo: il Governo, una volta adottati i decreti, deve infatti presentarli il giorno stesso alle Camere affinché li convertano in legge.
- A norma dell'**art. 77 Cost.** la mancata **conversione in legge** dei decreti entro **60 giorni** dalla loro pubblicazione ne determina la **perdita di efficacia** sin dalla loro adozione.

# Le fonti secondarie

---

- Le fonti di diritto secondarie si collocano al terzo grado della scala gerarchica e sono costituite da vari tipi di regolamenti adottati dal potere esecutivo (Governo) oppure dagli enti pubblici territoriali (Regioni, Comuni).
- Le fonti secondarie non possono contenere norme in contrasto con le leggi altrimenti sarebbero illegittimi.

# I regolamenti governativi

---

I regolamenti sono, di norma, emanati dal Governo con lo scopo di stabilire le norme per l'applicazione delle leggi.

Nel nostro ordinamento si possono differenziare due tipologie di regolamenti:

- **Regolamenti esecutivi:** quando le leggi si limitano a regolare una certa materia spetta al potere esecutivo definire le modalità di attuazione della stessa.
- **Regolamenti indipendenti:** emanati dal potere esecutivo, disciplinano materie che non sono regolate dalla legge.

# IL PRINCIPIO DELLA RISERVA DI LEGGE

- La **riserva di legge** è l'istituto giuridico in base al quale una determinata materia può essere regolata soltanto dalla legge o da un atto avente forza di legge; ha una funzione di garanzia nei confronti del cittadino, escludendo l'esercizio della potestà regolamentare da parte del governo e interventi in via amministrativa.
- Nell'ordinamento giuridico italiano, la Costituzione traccia vari tipi di riserva di legge:
  - riserva di legge ordinaria: la materia può essere disciplinata dalla legge e da atti aventi forza di legge.
    1. assoluta: la materia deve essere regolata integralmente dalla legge. Ad esempio l'art. 13 Cost. ammette restrizioni della libertà personale nei soli casi e modi previsti dalla legge.
    2. relativa: i principi sono stabiliti dalla legge, riducendo la discrezionalità dell'esecutivo, che però potrà intervenire dettando la disciplina di dettaglio con propri regolamenti. (artt. 97 e 23 Cost.)
    3. rinforzata: riserve, assolute o relative, dove la Costituzione pone dei limiti alla discrezionalità del legislatore, predeterminando alcuni dei contenuti che la legge deve avere. (art. 16 Cost.)

# IL PRINCIPIO DELLA RISERVA DI LEGGE

- riserva di legge formale: nella materia può intervenire la legge del parlamento mentre non possono farlo atti aventi forza di legge, come decreti-legge o decreti legislativi, del governo (art. 76, art. 77 Cost.). Di fatto, poi, le materie disciplinate da riserva di legge formale sono quelle coperte da riserva di assemblea (art. 72 Cost.). La riserva di legge formale è tipica dei casi in cui si vuole riservare al solo parlamento la possibilità di adottare un determinato atto, ed è dunque soprattutto utilizzata per quanto riguarda gli atti autorizzatori dell'assemblea. Basti pensare alla legge di bilancio, la cui natura autorizzatoria è sottolineata dalla stessa Costituzione all'art. 81 Cost. La stessa ratio impone di considerare riserva di legge formale la conversione di decreti legge, così come la delega della funzione legislativa nel caso di adozione di decreti legislativi: infatti, non fosse imposta una simile riserva, si potrebbe in questi casi procedere con atti aventi forza di legge, falsando in modo inaccettabile la natura dei rapporti tra l'esecutivo e il legislativo.

# USI E CONSUETUDINI

**Gli usi e consuetudini** costituiscono una fonte del diritto di **tipo terziario**, originata dalla ripetizione generale, uniforme e costante di pratiche osservate da soggetti nella libera convinzione di ottemperare a norme giuridicamente vincolanti. Tra le più antiche forme di regolamentazione, gli usi e consuetudini hanno rilievo in particolare negli ordinamenti di *common law*.

In altre parole, gli usi trovano fondamento giuridico nella ripetizione costante e uniforme di un dato comportamento da parte dei consociati (componente oggettiva della norma consuetudinaria), che agiscono con la convinzione di essere vincolati giuridicamente a tenere quel determinato comportamento (componente soggettiva della norma consuetudinaria).

**Esempio:** dare la mancia al cameriere, pur essendo un comportamento diffuso, non è una norma giuridica perché quando compiamo questo gesto sappiamo che non stiamo ubbidendo ad una norma obbligatoria.

# RISOLUZIONI DELLE ANTINOMIE

- Può accadere che le fonti vadano tra loro in contrasto. In termini giuridici questo fenomeno viene definito antinomia. Il nostro ordinamento, per risolvere tale problema, ha creato dei criteri di risoluzione delle antinomie:
  - **Criterio gerarchico:** in caso di contrasto tra due norme giuridiche prevale quella che è stata emanata dalla fonte superiore seguendo la gerarchia delle fonti del diritto.
  - **Criterio cronologico:** tra due norme in contrasto prevale la norma emanata successivamente.
  - **Criterio della specialità:** tra le due norme prevale quella che ha un elemento specializzante in più rispetto a quella generica.
  - **Criterio della competenza:** prevale la norma che è stata emanata dall'autorità competente (utilizzata tra la ripartizione delle competenze Stato/Regioni).

# L'adattamento del diritto italiano al diritto dell'unione europea

---

- Nel corso degli anni l'iter per l'adattamento del diritto nazionale a quello europeo ha subito diverse evoluzioni.
- Il primo intervento normativo degno di menzione è la legge Fabbri, seguito dalla legge La Pergola e la legge Buttiglione. Queste hanno introdotto lo strumento della «legge comunitaria» che, però, in più di un'occasione si è rivelato lacunoso e inefficace.

# La legge n. 234/2012

- Con la legge 234/2012 il legislatore ha rivoluzionato il sistema di adattamento del diritto nazionale a quello europeo, abrogando la legge Buttiglione e introducendo nuovi strumenti e istituti. In particolare, tale legge ha introdotto:
  - **La legge europea**: essa riporta le disposizioni modificative o abrogative di disposizioni statali vigenti; disposizioni essenziali per dare esecuzione ai trattati internazionali; disposizioni emanate nell'esercizio del potere sostitutivo.
  - **La legge di delegazione europea**: essa consiste nella delega del Parlamento al Governo per l'attuazione di direttive e decisioni o per abrogare o modificare disposizioni in vigore nell'ordinamento italiano.

# In sintesi



# Conclusioni

---

Da quanto si è analizzato nelle precedenti *slides* si comprende come l'Unione europea goda di varie e importanti fonti del diritto.

Anche in questo caso, le fonti del diritto si pongono in una scala gerarchica e sono emanate sempre nel rispetto dei Trattati, analogamente a quanto avviene in Italia con la Costituzione.

Attraverso a tali fonti, l'UE è in grado di disciplinare in modo chiaro, completo ed efficiente tutte le materie di propria competenza.

Anche il nostro ordinamento ha un sistema di fonti del diritto ampio e collegato con quello europeo, la fonte regina è la Costituzione.

# Bibliografia

---

- M.P. Chiti, *Diritto Amministrativo Europeo*, Giuffrè, 2018.
- D.U. Galetta, *Diritto amministrativo nell'Unione europea*, Giappichelli, 2020.

# Copyright

---

## Avviso

Tutti i contenuti sono proprietà letteraria riservata e protetti dal diritto d'autore.

Si ricorda che il materiale fornito è per uso personale degli studenti al solo scopo didattico.

Per ogni suo diverso utilizzo saranno applicate le sanzioni previste dalla legge 633/1941.