

A decorative graphic on the left side of the slide consists of several yellow five-pointed stars of varying sizes, arranged in a curved, upward-sloping pattern against a dark blue background.

# **CORSO DI DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA**

Università di Teramo

A.A. 2020/21

Prof.ssa Flavia Caloprisco

## IV. II SISTEMA NORMATIVO

### GERARCHIA DELLE FONTI

1. **TRATTATI:** TUE + TFUE (trattati istitutivi e modificativi), Protocolli e allegati ai Trattati; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), Principi generali del diritto UE enucleati dalla Corte di Giustizia;
2. **ACCORDI INTERNAZIONALI** conclusi dall'UE.
3. **FONTI SECONDARIE/DIRITTO DERIVATO**
  - Rapporto di **SUBORDINAZIONE**: le fonti secondarie non possono modificare o abrogare le fonti primarie.
  - Se le fonti secondarie violano le fonti primarie: **INVALIDITÀ DELL'ATTO**



## IV. IL SISTEMA NORMATIVO

### I TRATTATI

#### Cosa sono TFUE e TUE?

- Da un punto di vista **formale** → sono accordi internazionali. Tuttavia vanno da essi tenuti distinti: 1) per le *limitazioni di sovranità*; 2) per attribuire *diritti* (non solo obblighi)
- Da un punto di vista **sostanziale** → hanno natura costituzionale prevedendo *norme materiali* che dettano regole e principi applicabili (**Sentenza CG C- 26/62 Van Gend en Loos**)



## IV. IL SISTEMA NORMATIVO

### I TRATTATI

#### TFUE e TUE

- Da un punto di **vista formale** → hanno PARI NATURA GIURIDICA.
- Da un punto di vista **funzionale** → Il TFUE è STRUMENTALE al TUE

I trattati istitutivi costituiscono «*La carta costituzionale di base dell'Unione, hanno dato vita, diversamente dai trattati internazionali ordinari, ad un ordinamento giuridico nuovo, dotato di proprie istituzioni a favore del quale gli Stati hanno limitato, in settori sempre più ampi, i propri poteri sovrani, e che riconosce come soggetti non soltanto tali Stati ma anche i cittadini degli stessi*».

#### Sentenza Wightman (CG C-621/18)



## IV. IL SISTEMA NORMATIVO

### I TRATTATI

#### Interpretazione dei Trattati

- Valgono le considerazioni svolte dalla Corte di Giustizia per l'interpretazione del diritto derivato:

*“ogni disposizione di diritto comunitario va ricollocata nel proprio contesto e interpretata alla luce dell'insieme delle disposizioni del suddetto diritto, delle sue finalità, nonché del suo stadio di evoluzione al momento in cui va data applicazione alla disposizione di cui trattasi”* (CG, C-283/81, **Cilfit**, sentenza del 6 ottobre 1982)



## IV. IL SISTEMA NORMATIVO

### I TRATTATI

Principale caratteristica dei Trattati è la c.d. **EFFICACIA DIRETTA** (vs applicabilità diretta): idoneità delle disposizioni dei Trattati ad attribuire agli *individui* dei diritti che possono esercitare e far valere nell'ordinamento degli Stati membri e per la cui tutela possono agire anche dinanzi a un *giudice nazionale*.

L'efficacia diretta può essere:

- Verticale → nei rapporti tra singoli e Stati membri
- Orizzontale → nei rapporti tra privati.



## IV. II SISTEMA NORMATIVO

### LE PROCEDURE DI REVISIONE DEI TRATTATI

#### **Art. 48 TUE Procedura ordinaria: Art 48, par. 2, 3, 4, 5 TUE**

“2. Il governo di qualsiasi Stato membro, il Parlamento europeo o la Commissione possono sottoporre al Consiglio progetti intesi a modificare i trattati. Tali progetti possono, tra l'altro, essere intesi ad accrescere o a ridurre le competenze attribuite all'Unione nei trattati. Tali progetti sono trasmessi dal Consiglio al Consiglio europeo e notificati ai parlamenti nazionali”.

“3. Qualora il Consiglio europeo, previa consultazione del Parlamento europeo e della Commissione, adotti a maggioranza semplice una decisione favorevole all'esame delle modifiche proposte, il presidente del Consiglio europeo convoca una convenzione composta da rappresentanti dei parlamenti nazionali, dei capi di Stato o di governo degli Stati membri, del Parlamento europeo e della Commissione. In caso di modifiche istituzionali nel settore monetario, è consultata anche la Banca centrale europea. La convenzione esamina i progetti di modifica e adotta per consenso una raccomandazione a una conferenza dei rappresentanti dei governi degli Stati membri quale prevista al paragrafo 4.



## IV. II SISTEMA NORMATIVO

### LE PROCEDURE DI REVISIONE DEI TRATTATI

Il Consiglio europeo può decidere a maggioranza semplice, previa approvazione del Parlamento europeo, di non convocare una convenzione qualora l'entità delle modifiche non lo giustifichi. In questo caso, il Consiglio europeo definisce il mandato per una conferenza dei rappresentanti dei governi degli Stati membri”.

“4. Una conferenza dei rappresentanti dei governi degli Stati membri è convocata dal presidente del Consiglio allo scopo di stabilire di comune accordo le modifiche da apportare ai trattati. Le modifiche entrano in vigore dopo essere state ratificate da tutti gli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali”. “5. Qualora, al termine di un periodo di due anni a decorrere dalla firma di un trattato che modifica i trattati, i quattro quinti degli Stati membri abbiano ratificato detto trattato e uno o più Stati membri abbiano incontrato difficoltà nelle procedure di ratifica, la questione è deferita al Consiglio europeo”.





## IV. II SISTEMA NORMATIVO

### LE PROCEDURE DI REVISIONE DEI TRATTATI

#### Art. 48, par 6 TUE procedura semplificata

6. «Il governo di qualsiasi Stato membro, il Parlamento europeo o la Commissione possono sottoporre al Consiglio europeo progetti intesi a modificare in tutto o in parte le disposizioni della parte terza del trattato sul funzionamento dell'Unione europea relative alle politiche e azioni interne dell'Unione. Il Consiglio europeo può adottare una decisione che modifica in tutto o in parte le disposizioni della parte terza del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Il Consiglio europeo delibera all'unanimità previa consultazione del Parlamento europeo, della Commissione e, in caso di modifiche istituzionali nel settore monetario, della Banca centrale europea. Tale decisione entra in vigore solo previa approvazione degli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali. La decisione di cui al secondo comma non può estendere le competenze attribuite all'Unione nei trattati».



## IV. II SISTEMA NORMATIVO

### LE PROCEDURE DI REVISIONE DEI TRATTATI

#### **Art. 48, par 7 TUE (altre procedura semplificate di revisione)**

“Quando il trattato sul funzionamento dell'Unione europea o il titolo V del presente trattato [PESC] prevedono che il Consiglio deliberi all'unanimità in un settore o in un caso determinato, il Consiglio europeo può adottare una decisione che consenta al Consiglio di deliberare a maggioranza qualificata in detto settore o caso. Il presente comma non si applica alle decisioni che hanno implicazioni militari o che rientrano nel settore della difesa. Quando il trattato sul funzionamento dell'Unione europea prevede che il Consiglio adotti atti legislativi secondo una procedura legislativa speciale, il Consiglio europeo può adottare una decisione che consenta l'adozione di tali atti secondo la procedura legislativa ordinaria. (Segue)



## IV. II SISTEMA NORMATIVO

### LE PROCEDURE DI REVISIONE DEI TRATTATI

#### **Art. 48, par 7 TUE (altre procedura semplificate di revisione)**

Ogni iniziativa presa dal Consiglio europeo in base al primo o al secondo comma è trasmessa ai parlamenti nazionali. In caso di opposizione di un parlamento nazionale notificata entro sei mesi dalla data di tale trasmissione, la decisione di cui al primo o al secondo comma non è adottata. In assenza di opposizione, il Consiglio europeo può adottare detta decisione. Per l'adozione delle decisioni di cui al primo o al secondo comma, il Consiglio europeo delibera all'unanimità previa approvazione del Parlamento europeo, che si pronuncia a maggioranza dei membri che lo compongono”.



## IV. II SISTEMA NORMATIVO

### LE PROCEDURE DI REVISIONE DEI TRATTATI

#### CLAUSOLA DI FLESSIBILITÀ

Pur non potendosi parlare di modifica in senso proprio, i Trattati prevedono che le istituzioni dell'UE possano intervenire qualora ciò si renda necessario per realizzare e garantire il corretto funzionamento del mercato interno o assicurare che non venga falsata la concorrenza ([art. 352 TFUE](#), «**clausola di flessibilità**»). In tal modo, però, alle istituzioni dell'Unione non viene conferita una competenza generale che le legittima a intervenire al di fuori delle finalità stabilite dai trattati, **né esse possono, richiamandosi a tale disposizione, ampliare il novero delle proprie competenze a danno degli Stati membri.**

**No ampliamento dei poteri dell'UE: Corte di Giustizia parere n. 2/94** sulla compatibilità dell'adesione della Comunità europea alla CEDU



## IV. II SISTEMA NORMATIVO

### GLI EFFETTI DIRETTI DELLE NORME DEI TRATTATI

Principale caratteristica dei Trattati è la c.d. **EFFICACIA DIRETTA** all'interno degli ordinamenti quando le norme siano *chiare, precise e incondizionate*.

- Sentenza CG **Van Gen Loos** C-26/62: dette norme possono creare a favore dei singoli (persone fisiche o giuridiche) posizioni giuridiche soggettive direttamente tutelabili dinanzi ai giudici nazionali anche quando impongono obblighi di comportamento solo nei confronti degli Stati membri o delle istituzioni (nel caso di specie obbligo di non imporre dazi doganali all'importazione e all'esportazione).
- Principio confermato nell'**obbligo di astensione (stand still)** obbligo di *non facere*



## IV. II SISTEMA NORMATIVO

### GLI EFFETTI DIRETTI DELLE NORME DEI TRATTATI

- **Effetti diretti verticali** (CG Van Gen Loos)
- **Effetti diretti orizzontali** (CG Defrenne II)
- **Effetti diretti verticali «inversi»** (CG Taricco) vale a dire effetti a danno dei privati



## IV. IL SISTEMA NORMATIVO

### LA RESPONSABILITÀ PATRIMONIALE DELLO STATO MEMBRO

Conseguenza dell'inosservanza dello Stato membro degli obblighi loro imposti dai Trattati: *procedura d'infrazione*

Conseguenza della violazione di una norma europea: *risarcimento del danno subito*

(Sentenza ***Francovich e Bonifaci***)



## IV. IL SISTEMA NORMATIVO

### LA RESPONSABILITÀ PATRIMONIALE DELLO STATO MEMBRO

#### Ragionamento della Corte di giustizia:

«Lo stato membro che non ha adottato entro i termini i provvedimenti di attuazione **non può opporre** ai singoli l'**inadempimento** da parte sua degli obblighi derivanti dalla direttiva stessa».

Conseguenza → se le disposizioni della direttiva sono *incondizionate* e *sufficientemente precise* sono idonee a conferire diritti ai singoli che possono far valere dinanzi ai giudici nazionali.





## IV. IL SISTEMA NORMATIVO

### LA RESPONSABILITÀ PATRIMONIALE DELLO STATO MEMBRO

Il principio della responsabilità dello Stato per i danni causati ai singoli da violazione del diritto comunitario ad esso imputabili è **inerente** al sistema del Trattato» per 4 motivi:

1) È necessario garantire la **piena efficacia del diritto UE** e la tutela dei **diritti** che sorgono in capo ai singoli

2) Obbligo di **leale cooperazione** → lo Stato (ivi compresi i giudici nazionali) sono obbligati a rimuovere le conseguenze della violazione.

3) art. 4, par. 3 TUE → secondo cui gli Stati sono tenuti ad adottare *tutte le misure di carattere generale o particolare atte ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dal diritto UE* (tra queste c'è l'obbligo di eliminare le conseguenze dannose che discendono dalla violazione del diritto UE).

4) art. 340, par. 2 TFUE → che stabilisce la **responsabilità extracontrattuale** dell'UE: obbligo di risarcire i danni da questa arrecati per fatti illeciti



## IV. IL SISTEMA NORMATIVO

### LA RESPONSABILITÀ PATRIMONIALE DELLO STATO MEMBRO

Da quanto sopra risulta che il diritto comunitario impone il principio secondo cui gli **Stati membri** sono tenuti a **risarcire i danni** causati ai singoli dalle **violazioni del diritto comunitario** ad essi imputabili in presenza di determinate **condizioni**:

- 1) La norma giuridica deve essere preordinata a conferire diritti ai singoli
- 2) La violazione deve essere **grave e manifesta**
- 3) **Nesso di causalità** tra la violazione e il danno subito dai singoli



## IV. IL SISTEMA NORMATIVO

### LA RESPONSABILITÀ PATRIMONIALE DELLO STATO MEMBRO

Per ottenere il risarcimento del danno i singoli devono rivolgersi al **giudice nazionale**.

La Corte di giustizia, infatti, ha osservato che «il diritto al risarcimento del danno trova il suo fondamento nel diritto UE ma l'individuazione della disciplina processuale e sostanziale della relativa azione risarcitoria è lasciata agli Stati membri» (es. disciplina della competenza/modalità procedurali per esperire il ricorso/criteri di determinazione del quantum del risarcimento).



## IV. IL SISTEMA NORMATIVO

LA RESPONSABILITÀ PATRIMONIALE DELLO STATO MEMBRO

**Responsabilità dello Stato per i danni arrecati al singolo per una violazione imputabile a un organo giurisdizionale:**

Sentenza *Traghetti del Mediterraneo SPA*

Questione pregiudiziale:

- 1) Se gli Stati membri possono rispondere dei danni arrecati ai singoli da una violazione del diritto comunitario, allorquando tale **violazione** è **imputabile** a un **organo giurisdizionale nazionale**.
- 2) Se si risponde positivamente alla questione n1) se sia incompatibile con il diritto UE una normativa nazionale che esclude la responsabilità dei giudici in relazione all'attività di interpretazione delle norme di diritto e di valutazione del fatto e che limita la responsabilità dello Stato ai casi di dolo e colpa grave del giudice.



## IV. IL SISTEMA NORMATIVO

### LA RESPONSABILITÀ PATRIMONIALE DELLO STATO MEMBRO

#### Ragionalmento Corte di giustizia:

- 1) «Il principio della responsabilità dello Stato per violazione del diritto UE vale con riferimento a qualsiasi ipotesi di violazione del diritto UE, qualunque sia l'organo di tale stato la cui azione od omissione abbia dato origine alla trasgressione».
- 2) Il diritto comunitario osta ad una legislazione nazionale che escluda, in maniera generale, la responsabilità dello Stato membro per i danni arrecati ai singoli a seguito di una violazione del diritto comunitario imputabile a un organo giurisdizionale di ultimo grado. Il diritto comunitario osta altresì ad una legislazione nazionale che limiti la sussistenza di tale responsabilità ai soli casi di dolo o colpa grave del giudice, ove una tale limitazione conducesse ad escludere la sussistenza della responsabilità dello Stato membro interessato in altri casi in cui sia stata commessa una violazione manifesta del diritto vigente



## IV. IL SISTEMA NORMATIVO

### LA RESPONSABILITÀ PATRIMONIALE DELLO STATO MEMBRO

→ La **violazione** deve essere **grave e manifesta**. Al fine di valutare la *manifesta violazione* del diritto UE bisogna tener conto:

- Del grado di chiarezza e precisione delle norme violate
- Della inescusabilità e della gravità dell'inosservanza
- Della mancata osservanza dell'obbligo di rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFUE per i giudici di ultima istanza
- Contrasto dell'atto o del provvedimento con l'interpretazione della Corte di giustizia



## IV. IL SISTEMA NORMATIVO

### LA RESPONSABILITÀ PATRIMONIALE DELLO STATO MEMBRO

Condizioni per far sorgere responsabilità dello Stato e diritto al risarcimento del danno del singolo:

1) La norma giuridica deve essere preordinata a conferire **diritti ai singoli**

2) La violazione deve essere **grave e manifesta**

**3) nesso di causalità** tra la violazione e il danno subito dai singoli

→ Per ottenere il risarcimento del danno i singoli devono rivolgersi al **giudice nazionale**.

La Corte di giustizia, infatti, ha osservato che «il diritto al risarcimento del danno trova il suo fondamento nel diritto UE ma l'individuazione della disciplina processuale e sostanziale della relativa azione risarcitoria è lasciata agli Stati membri» (es. disciplina della competenza/modalità procedurali per esperire il ricorso/criteri di determinazione del quantum del risarcimento).

**Limite: principio di effettività e di equivalenza.**



## IV. IL SISTEMA NORMATIVO

### LA RESPONSABILITÀ PATRIMONIALE DELLO STATO MEMBRO

Legge n. 18/2015 per adeguarsi al diritto UE ha previsto:

- Responsabilità indiretta → cittadino che ha subito un danno ingiusto dovrà agire nei confronti dello Stato che si rifarà in un secondo momento sul giudice responsabile.
- Il danno ingiusto deve essere una conseguenza di un comportamento/atto/provvedimento posto in essere con **dolo** o **colpa grave** o a seguito di un **diniego di giustizia**.
- Fatti salvi « i casi di colpa grave e di violazione manifesta della legge o del diritto dell'Unione Europea - e i casi di dolo, nell'esercizio delle funzioni giudiziarie **non** può dar luogo a **responsabilità l'attività di interpretazione di norme di diritto** né quella di **valutazione del fatto e delle prove**».





## IV. IL SISTEMA NORMATIVO

### I PRINCIPI DELL'ORDINAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA

Principi generali del diritto servono ad interpretare il diritto dell'UE e dare coerenza al sistema, sono:

- **mutuati dagli ordinamenti interni**
- **mutuati dal diritto dell'UE**

I principi generali di diritto costituiscono parametro di legittimità degli atti delle istituzioni



## IV. IL SISTEMA NORMATIVO

### I PRINCIPI DELL'ORDINAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA

#### I principi generali di diritto relativi a ogni sistema giuridico:

- **Certezza del diritto** *“Quanto al principio di certezza del diritto, esso esige, in particolare, che una normativa che comporta conseguenze svantaggiose per i privati sia chiara e precisa e che la sua applicazione sia prevedibile per gli amministrati (CG Irlanda c. Commissione)”*
- **Principio di legalità** *(articolato nel diritto a un processo equo, rispetto diritto di difesa, ecc) es. principio di legalità dei reati e delle pene: divieto di punire un determinato fatto in assenza di una legge preesistente che lo preveda espressamente come reato e ne stabilisca una sanzione: *nullum crimen, nulla poena sine lege.**



## IV. IL SISTEMA NORMATIVO

### I PRINCIPI DELL'ORDINAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA

#### I principi generali di diritto relativi a ogni sistema giuridico:

- **Il legittimo affidamento** l'aspettativa che i soggetti amministrati possono avere sul mantenimento di una situazione giuridica nell'ipotesi di una modificazione, normativa o amministrativa, che non potevano ragionevolmente attendersi e quindi del tutto imprevedibile
- **irretroattività della legge penale, rispetto dei diritti quesiti, buona fede, ne bis in idem ecc...**

Non necessariamente i principi generali devono risultare comuni a tutti gli Stati membri: La Corte si avvale di un ampio margine di discrezionalità es. il principio dell'applicazione retroattiva della pena più mite anche se tale principio mancava in alcune legislazioni nazionali e non era contemplato dalla Costituzione italiana (**CG caso Berlusconi 3 maggio 2005**)



# IV. IL SISTEMA NORMATIVO

## I PRINCIPI DELL'ORDINAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA

### I principi generali propri all'ordinamento UE :

- **Leale cooperazione:** impone alle Istituzioni UE ma anche agli Stati membri di assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai Trattati e di astenersi da qualunque misura che possa compromettere la realizzazione degli obiettivi dell'UE;
- **Proporzionalità:** gli atti delle Istituzioni non devono oltrepassare i limiti di quanto strettamente necessario a raggiungere l'obiettivo;

**Sussidiarietà, uguaglianza, parità di trattamento, non discriminazione in base al sesso o all'orientamento sessuale ecc...**

**Limite** all'esercizio delle competenze degli Stati membri quando incidono su situazioni giuridiche soggettive tutelate dal diritto dell'UE (**sentenza Defrenne, sentenza Mangold**).



## IV. IL SISTEMA NORMATIVO

### I PRINCIPI RELATIVI ALLA PROTEZIONE DEI DIRITTI FONDAMENTALI DELL'UOMO

Tra i principi generali del diritto comuni agli Stati Membri rientrano i diritti fondamentali.

Ad oggi il fondamento normativo in materia di diritti fondamentali si individua nell' **art. 6 par. 3 TUE** *“I diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali”*



## IV. IL SISTEMA NORMATIVO

### I PRINCIPI RELATIVI ALLA PROTEZIONE DEI DIRITTI FONDAMENTALI DELL'UOMO

#### L'evoluzione della Corte di Giustizia sul tema dei diritti fondamentali

- **Causa Stauder (29/69)** La Corte afferma che i diritti fondamentali sono ancorati nei principi generali del diritto comunitario tutelato dalla Corte
- **Causa Internationale Handelsgesellschaft (11-70)** i diritti fondamentali costituiscono parte integrante dei principi generali del diritto di cui essa garantisce l'osservanza ispirandosi alle tradizioni comuni degli Stati membri
- **Causa Nold (4/73)** i diritti fondamentali costituiscono parte integrante dei principi generali del diritto di cui essa garantisce l'osservanza ispirandosi alle tradizioni comuni degli Stati membri e ai trattati internazionali per la tutela dei diritti umani di cui gli Stati membri sono parte (CEDU)



## IV. IL SISTEMA NORMATIVO

I PRINCIPI RELATIVI ALLA PROTEZIONE DEI DIRITTI FONDAMENTALI DELL'UOMO

- Uguaglianza e non discriminazione
- Libertà di religione
- Libertà di espressione e di informazione
- Libertà di circolazione e associazione
- Inviolabilità del domicilio
- Diritto di proprietà
- Rispetto della vita privata e familiare
- Diritto a una tutela giurisdizionale effettiva (ecc)



## IV. IL SISTEMA NORMATIVO

I PRINCIPI RELATIVI ALLA PROTEZIONE DEI DIRITTI FONDAMENTALI DELL'UOMO

Nei confronti di chi operano tali principi?

Istituzioni → annullabilità dell'atto

Stati membri → procedura d'infrazione

Che funzione hanno?

Validità

Interpretazione

