

Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia

OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE

Roma, 3 - 4 febbraio 2005

LE FONTI DEL DIRITTO NEL TRATTATO CHE ISTITUISCE UNA COSTITUZIONE PER L'EUROPA

APPROFONDIMENTO

A cura di:

Dott.ssa Luisa Geromet
Ufficio di Gabinetto della Presidenza del Consiglio - Regione Friuli-Venezia Giulia

LE FONTI DEL DIRITTO NEL TRATTATO CHE ISTITUISCE UNA COSTITUZIONE PER L'EUROPA APPROFONDIMENTO

Il Trattato che istituisce una costituzione per l'Europa (di seguito Trattato – Costituzione), approvato il 29 ottobre 2004 a Roma dai Capi di Stato e di Governo degli Stati aderenti all'Unione europea allargata, ha natura di Trattato internazionale e produrrà i suoi effetti negli ordinamenti interni dopo la ratifica da parte degli Stati stessi.

Si è affermato il **valore costituzionale nell'ordinamento europeo delle norme del Trattato – Costituzione**. Con la conseguenza, già affermata dalla Corte di giustizia della Comunità europea per i Trattati istitutivi della Comunità, che le norme aventi tale valore sono sopraordinate alle altre fonti dell'ordinamento europeo e possono al contempo fondare diritti a favore dei soggetti degli ordinamenti interni degli Stati membri.

L'affermazione del valore costituzionale delle norme del Trattato – Costituzione, induce però a domandarsi se alcune di esse prevalgano sulle altre: in particolare cioè se le norme fondamentali della parte I (dedicata agli obiettivi, alle competenze e alle istituzioni e all'Unione) e della parte II (dedicata alla carta dei diritti fondamentali), prevalgano su quelle della parte III (dedicata alle politiche e al funzionamento dell'Unione).

La prevalenza delle parti I e II, pur probabile, non è tuttavia automatica in considerazione dell'assenza di un'espressa previsione in tal senso e del fatto che norme, seppure eterogenee, sono contenute in un unico atto. Per rispondere al quesito suindicato sarà dunque necessario attendere l'opera di interpretazione della Corte di Giustizia.

Le **fonti del diritto dell'Unione europea** nonché i **procedimenti di adozione** delle stesse sono disciplinati dagli articoli I-33 e seguenti del Trattato – Costituzione, (collocati nella Parte I, Titolo V intitolato "Esercizio delle competenze dell'Unione", capo I Disposizioni comuni).

In base alla disciplina suindicata gli atti giuridici tramite i quali le Istituzioni attuano le competenze dell'Unione, possono essere distinti:

- in **atti giuridicamente vincolanti** che sono le leggi, le leggi quadro, i regolamenti e le decisioni
- e gli **atti non vincolanti** che sono i pareri e le raccomandazioni.

Atti giuridici legislativi

Fra gli **atti giuridicamente vincolanti** si individuano gli **atti legislativi** costituiti dalla "legge europea" e dalla "legge quadro europea".

La **legge europea** è un atto legislativo di portata generale. È obbligatoria in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri.

La **legge quadro europea** è un atto legislativo che vincola tutti gli Stati membri destinatari per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla scelta della forma e dei mezzi.

L'articolo I-34 prevede la **procedura ordinaria di adozione degli atti legislativi**, che ricalca senza novità l'attuale procedura di codecisione.

In base a tale disposizione le leggi e leggi quadro europee sono adottate congiuntamente dal Parlamento europeo e dal Consiglio su proposta della Commissione, secondo la procedura prevista all'articolo III-396. Se le due istituzioni non raggiungono un accordo, l'atto non è adottato.

Nei casi specifici previsti dalla Costituzione, le leggi e leggi quadro europee sono adottate dal Parlamento europeo con la partecipazione del Consiglio (in tre casi: legge sullo statuto dei suoi membri, legge sullo statuto del Mediatore europeo, legge sulle modalità d'esercizio del diritto di inchiesta) o da quest'ultimo con la partecipazione del Parlamento europeo (per es. legge sulle risorse proprie, legge sul quadro finanziario pluriennale, legge sulle elezioni del PE, ecc.), secondo **procedure legislative speciali**. In tali casi la partecipazione dell'organo diverso da quello adottante può andare dalla semplice consultazione all'approvazione (attuale parere conforme).

Si osserva che il potere d'iniziativa legislativa rimane (come previsto attualmente) alla Commissione. Tuttavia nei casi specifici previsti dalla Costituzione, le leggi e leggi quadro europee possono essere adottate su iniziativa di un gruppo di Stati membri o del Parlamento europeo, su raccomandazione della Banca centrale europea o su richiesta della Corte di giustizia o della Banca europea per gli investimenti.

Atti giuridici non legislativi

Sono **atti giuridici vincolanti** anche le **fonti di rango amministrativo** costituite dai "regolamenti" e dalle "decisioni".

Il **regolamento europeo** è un atto non legislativo di portata generale volto all'attuazione degli atti legislativi e di talune disposizioni specifiche della Costituzione. Può essere obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri, oppure vincolare lo Stato membro destinatario per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla scelta della forma e dei mezzi.

La **decisione europea** è un atto non legislativo obbligatorio in tutti i suoi elementi. Se designa dei destinatari, essa è obbligatoria soltanto nei confronti di questi.

Il termine "decisione" è ugualmente usato nel Trattato - Costituzione sia come atto amministrativo sia come atto di natura politica (per esempio, decisione del Consiglio rispetto alla sospensione dei diritti di uno Stato membro connessi all'appartenenza all'Unione).

Procedimento

Non è previsto un potere generale delle istituzioni dell'Unione di attuare gli atti legislativi con regolamenti: tale potere deve infatti essere espressamente previsto dal Trattato – Costituzione e si deve dunque concludere che in via residuale tale potere spetti agli Stati.

Le **decisioni europee** sono adottate dal Consiglio europeo nei casi previsti dalla Costituzione.

I regolamenti o le decisioni europei sono adottate dal Consiglio, dalla Commissione e dalla Banca centrale europea nei casi specifici previsti dalla Costituzione.

Le leggi e leggi quadro europee possono delegare alla Commissione il potere di adottare regolamenti europei delegati.

Le leggi e leggi quadro europee possono delegare alla Commissione il potere di adottare **regolamenti europei delegati** che completano o modificano determinati elementi non essenziali della legge o legge quadro.

Le leggi e leggi quadro europee delimitano esplicitamente gli obiettivi, il contenuto, la portata e la durata della delega di potere, fermo restando che gli elementi essenziali di un settore sono riservati alla legge o legge quadro europea e non possono pertanto essere oggetto di delega di potere.

Le leggi e leggi quadro europee fissano esplicitamente le condizioni cui è soggetta la delega, che possono essere le seguenti:

- a) il Parlamento europeo o il Consiglio può decidere di revocare la delega;
- b) il regolamento europeo delegato può entrare in vigore soltanto se, entro il termine fissato dalla legge o legge quadro europea, il Parlamento europeo o il Consiglio non solleva obiezioni.

Ai fini delle lettere a) e b), il Parlamento europeo delibera alla maggioranza dei membri che lo

compongono e il Consiglio delibera a maggioranza qualificata.

Il Trattato - Costituzione prevede che l'**attuazione degli atti giuridicamente vincolanti** dell'Unione sia effettuata dagli Stati membri i quali adottano tutte le misure di diritto interno necessarie, ma, qualora siano necessarie condizioni uniformi di esecuzione, gli atti stessi possono conferire competenze di esecuzione alla Commissione o, in casi specifici debitamente

motivati e nelle circostanze previste all'articolo I-40 (politica di sicurezza e di difesa comune), al Consiglio.

La legge europea stabilisce preventivamente le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione.

Gli atti esecutivi dell'Unione assumono la forma di **regolamenti europei d'esecuzione** o di **decisioni europee d'esecuzione**.

Il Trattato – Costituzione contempla dunque due tipi di regolamento:

- il **regolamento delegato**, che, potendo modificare o integrare elementi non essenziali della legge europea, opera senz'altro in un ambito in cui si esplica naturalmente la competenza dell'Unione e può essere previsto senza particolari presupposti;
- il **regolamento di esecuzione**, operando in un ambito in cui dovrebbe invece esplicitarsi la competenza degli Stati membri, può essere previsto solo nei casi in cui sia necessaria un'esecuzione uniforme negli Stati e ciò al fine di rispettare il principio di sussidiarietà.

Atti non vincolanti

Le **raccomandazioni** e i **pareri** non sono **atti non vincolanti**.

Le **raccomandazioni** sono adottate dal Consiglio che delibera su proposta della Commissione in tutti i casi in cui la Costituzione prevede che adotti atti su proposta della medesima. La deliberazione è assunta all'unanimità nei settori nei quali è richiesto tale requisito per l'adozione di un atto dell'Unione.

Nei casi specifici previsti dalla Costituzione, le raccomandazioni possono essere adottate dalla Commissione e dalla Banca centrale europea.

Principi comuni agli atti giuridici dell'Unione (Articolo I-38, Articolo I-39)

Scelta della fonte

Il tipo di fonte che deve essere adottata non dipende dal soggetto emanante ma dall'espressa previsione del Trattato – Costituzione. Nell'ipotesi che non sia previsto il tipo di atto da adottare, le istituzioni lo decidono di volta in volta, nel rispetto delle procedure applicabili e del principio di proporzionalità di cui all'articolo I-11.

Motivazione

Gli atti giuridici sono motivati e fanno riferimento alle proposte, iniziative, raccomandazioni, richieste o pareri previsti dalla Costituzione.

Firma, pubblicazione ed efficacia

Le leggi e leggi quadro europee adottate secondo la procedura legislativa ordinaria sono firmate dal presidente del Parlamento europeo e dal presidente del Consiglio, mentre negli altri casi sono firmate dal presidente dell'istituzione che le ha adottate.

Le leggi e leggi quadro europee sono pubblicate nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea ed entrano in vigore alla data da esse stabilita oppure, in mancanza di data, il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione.

I regolamenti e decisioni europei che non indicano i destinatari sono firmati dal presidente

dell'istituzione che li ha adottati, sono pubblicati nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea ed entrano in vigore alla data da essi stabilita oppure, in mancanza di data, il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione.

Le decisioni europee diverse che indicano i destinatari sono a questi notificate e hanno efficacia in virtù di tale notificazione.

Conclusioni

Quali effetti potrà avere il riordino delle fonti operato dal Trattato-Costituzione e più precisamente quali strumenti potranno essere usati per interpretare le medesime.

- a) Si nota innanzi tutto la chiara **analogia** tra **legge europea** e il **regolamento comunitario** previsto dal vigente Trattato CE (entrambi atti direttamente vincolanti per tutti i soggetti dell'ordinamento interno degli Stati) e tra la **legge quadro europea** e la **direttiva comunitaria** prevista dal vigente Trattato CE (atti che vincolanti gli Stati membri a raggiungere gli obiettivi in essi indicati).

Si osserva che l'articolo I-33 ha riprodotto il testo dell'articolo 249 del Trattato CE riferito alla direttiva ("la legge quadro europea...vincola tutti gli Stati membri destinatari per quanto riguarda il risultato da raggiungere"). Si ritiene pertanto, estendendo la giurisprudenza della Corte di Giustizia formatasi sul citato articolo 249, che, come la direttiva, anche la legge quadro europea vincolerà gli Stati membri ad attuare gli obiettivi che essa pone e solo eccezionalmente alcune disposizioni potranno costituire diritti a favore di soggetti interni all'ordinamento.

- b) Si osserva che la legge comunitaria e la legge quadro comunitaria possono essere approvate sia con procedimento ordinario che con procedimenti

speciali e non costituiscono pertanto un unico tipo di fonte. Ci si chiede dunque come vadano risolti i **conflitti tra norme di diversi atti legislativi**. Sarà possibile applicare il principio della prevalenza della legge posteriore? Poiché ogni procedura di approvazione caratterizza un tipo di atto normativo, sembra più probabile che tali **conflitti saranno risolti in base al criterio di competenza** per cui ogni tipo di legge potrà essere modificata o abrogata da una legge successiva approvata con la medesima procedura.

- c) La previsione della categoria degli **atti legislativi e degli atti non legislativi** induce a chiedersi se tra i primi e i secondi intercorra un **rapporto di gerarchia**.

Si ritiene che tra la fonte legislativa e quella non legislativa che costituisce esecuzione della prima sussista sicuramente un rapporto di gerarchia caratterizzato dalla prevalenza della prima sulla seconda.

Si è tuttavia osservato che ogni settore si fonda su una precisa base giuridica ed è orientato da specifici fini e dunque il principio di gerarchia sembra poter operare pacificamente solo all'interno di un medesimo settore, mentre nel rapporto tra regolamento e leggi emanati in settori diversi, l'operatività di tale principio vada adeguatamente motivata.