

**“Si può scoprire di più una persona in un’ora di gioco che in un anno di conversazione”  
Platone**

## **L'ORDINAMENTO GIURIDICO NAZIONALE ED EUROPEO**

### **Il fenomeno giuridico e la norma**

#### **1. Il fenomeno giuridico e l'ordinamento giuridico**

Il concetto di fenomeno giuridico si lega strettamente al concetto stesso di uomo ed al suo essere sociale. Intercorre un legame strettissimo tra fenomeno giuridico e fenomeno sociale, giacchè il primo postula l'esistenza del secondo.

Esistono invero una pluralità di esigenze umane che non possono essere realizzate se non attraverso la collaborazione e l'interazione di più soggetti. In ragione di questa necessaria interazione tra gli uomini, vi è la necessità di una regolamentazione dei rapporti che tra gli stessi vengono a generarsi.

Il fenomeno giuridico, che trova quindi la sua ragion d'essere nel contesto sociale, rappresenta un insieme di regole, più o meno articolate, a seconda della complessità del fenomeno sociale, che ha come scopo quello di regolare i rapporti tra i soggetti che compongono la società medesima, anche in funzione di prevenire o di comprimere per quanto possibile, gli eventuali contrasti o conflitti che possano sorgere tra i membri della comunità.

Il fenomeno giuridico lo possiamo quindi paragonare all'insieme delle regole di cui una pluralità di soggetti necessita per poter organizzare in modo ordinato la loro coesistenza.

#### **2. La norma giuridica e la sua precettività**

Lo strumento principale attraverso cui vengono definite le regole è rappresentato dalla norma. La norma in sostanza è il precetto comportamentale contenuto in un testo normativo a cui i le persone devono attenersi per garantire l'ordinato svolgersi della vita sociale. Essa possiede una struttura logico ipotetica in quanto ad una fattispecie astratta costituita da un fatto giuridico impresso nella norma, si collegano effetti giuridici che conseguono obbligatoriamente al verificarsi in concreto della fattispecie astrattamente prevista dalla norma<sup>1</sup>. *(esempio se una norma prevede in termini astratti che alla morte di una persona si apra la successione ereditaria, al manifestarsi del fatto morte di una persona, qualunque essa sia, si ricollega l'effetto giuridico della successione ereditaria).*

Possono essere scritte o non scritte. Possono cioè essere contenute in particolari atti, o meglio le disposizioni da cui dipendono possono essere contenute in particolari atti, diritto scritto, o possono nascere dal comportamento consuetudinario di coloro che appartengono ad una certa società, diritto non scritto o consuetudinario.

La norma si caratterizza per essere:

- *generica*: giacchè essa deve essere applicabile a qualunque soggetto o a classi di soggetti e non a singoli individui;
- *astratta*: giacchè essa deve suscettibile di applicazione a fattispecie astratte già individuate dal legislatore e non a situazioni particolari
- *cogente*: nel senso che è fatto obbligo di uniformare il proprio comportamento a quanto previsto nella norma, pena la possibilità dello Stato di poter intervenire, nei casi e nei modi previsti dall'ordinamento, per sanzionare la violazione proprio per garantirne l'efficacia.

La generalità e astrattezza della norma hanno la finalità di garantire l'uguaglianza davanti alla legge di tutti i cittadini che si trovino tuttavia nella medesima condizione, così come indicato nell'art. 3 della Costituzione a tenore del quale *tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.*

La precettività della norma comporta che una sua eventuale violazione autorizza l'applicazione di una sanzione. Lo Stato, che detiene il potere ed è autorizzato all'uso della forza, predispone un apparato coercitivo che ha come finalità quella di imporre ai consociati il rispetto dell'ordine costituito e l'applicazione delle sanzioni per coloro che trasgrediscono.

---

<sup>1</sup> In pratica la norma stigmatizza un comportamento che poi potrà tradursi in una fattispecie concreta. Si pensi a questo semplice esempio: chi ha compiuto la maggiore età può votare. Ebbe questa norma esprime in termini astratti una facoltà che poi dovrà trovare concretizzazione nella singola fattispecie. Come si può chiaramente comprendere la norma è generica (perché vale per chiunque), è astratta (perché è applicabile senza limiti temporali o di altra natura) ed è cogente (perché nessuno, se non nei casi previsti dalla legge, può impedire al suo titolare l'esercizio del diritto)

L'apparato sanzionatorio si modella a seconda che la violazione della norma trovi collocazione nell'ambito del diritto privato ovvero del diritto penale od amministrativo.

Nell'ambito del diritto privato la sanzione è unicamente di natura pecuniaria e si sostanzia nell'obbligo del risarcimento del danno, mentre nell'ambito del diritto penale la sanzione può essere sia di natura pecuniaria che, nei casi più gravi, di natura personale ossia in grado di incidere sulla sfera della libertà personale.

### 3. L'efficacia della norma nel tempo e nello spazio

Per quanto attiene all'efficacia nel tempo, la norma è idonea a produrre i suoi effetti giuridici quando viene resa pubblica nei modi previsti dall'ordinamento. L'art 10 delle disposizioni sulla legge in generale, in armonia con l'art. 73 della Costituzione, chiarisce che *le leggi e i regolamenti divengono obbligatori nel decimoquinto giorno successivo a quello della loro pubblicazione, salvo che sia altrimenti disposto*.

Per quanto attiene all'efficacia nello spazio è opportuno sottolineare che ordinariamente l'efficacia giuridica è perimetrata all'ambito territoriale dello Stato che emana la norma; accade di frequente tuttavia che si presentino interferenze tra diverse discipline di diversi Paesi. In questi casi la disciplina generale fa capo al diritto internazionale privato che trova regolamentazione nella legge 218 del 1995<sup>2</sup>.

### 4. Principio di non retroattività della norma

Ordinariamente la norma dispone sempre per il futuro. In questo senso dispone l'art. 11 delle disposizioni sulla legge in generale quando prevede che la legge non dispone che per l'avvenire. Il principio ha valore di legge ordinaria con la conseguenza che il legislatore ben potrebbe emanare una legge con valore retroattivo, il cui ambito di applicazione temporale fosse quindi antecedente a quello della sua entrata in vigore.

Se è vero che nell'ambito del diritto civile può essere attribuita ad una norma efficacia retroattiva, limiti espressi alla retroattività delle leggi sono presenti però in tema di diritto penale in quanto l'art. 25 della Costituzione dispone che nessuno può esser punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso<sup>3</sup>.

### 5. Le norme derogabili e le norme inderogabili

Tra gli aspetti caratterizzanti la norma vi è indubbiamente quello della sua inderogabilità, ossia la sua stretta cogenza. La cogenza della norma comporta la sua indisponibilità rispetto l'interesse sotteso alla norma stessa. A titolo di esempio il codice civile in tema di contratto di donazione dispone che il contratto vada stipulato in forma di atto pubblico a pena di nullità; questo comporta che le parti, per potere validamente stipulare un contratto di donazione dovranno necessariamente stipulare lo stesso in forma di atto pubblico, non avendo le stesse alcuna facoltà di poter utilizzare altra forma negoziale. Questo rappresenta un tipico esempio di norma inderogabile in quanto se da un lato alle parti l'ordinamento attribuisce la facoltà di decidere se voler stipulare un contratto di donazione, una volta deciso di stipularlo, la disciplina della forma da utilizzare è quella prevista inderogabilmente per legge e non può essere modificata.

Lo stesso codice civile, ma questa volta in tema di contratto di compravendita, dispone che le spese di acquisto sono a carico dell'acquirente, salvo diverso accordo. Questa ipotesi è invece un chiaro esempio di norma dispositiva, ove alle parti viene attribuita una facoltà di poter modificare il regime già definito dalla disposizione normativa.

Nel primo caso quindi siamo di fronte ad una norma inderogabile, mentre nel secondo siamo di fronte ad una norma derogabile.

Un particolare tipo di norma inderogabile è la norma tributaria; questa si caratterizza non solo per la sua inderogabilità, ma altresì per la sua capacità di imporsi a prescindere dalla volontà dei soggetti nei cui confronti è destinata a produrre i suoi effetti.

Per comprendere bene la sua peculiarità basti pensare al fatto che nel contratto di donazione sono le parti che decidono liberamente di stipulare, ben potendo le stesse astenersi dal farlo, mentre nel caso nelle

---

<sup>2</sup> In pratica, si pensi all'ipotesi di una cittadina italiana che sposi un cittadino tedesco.

**Il cavillo, La retroattività occulta:** nel nostro ordinamento vige il principio della non applicazione retroattiva della norma più sfavorevole. Tuttavia può accadere che il mutamento *in malam partem* di fattispecie penali sia l'effetto non di una nuova norma, ma dell'attività interpretativa della giurisprudenza che consideri come reato un comportamento che in base ad una diversa interpretazione prima non lo era. Si parla in questi casi di "retroattività occulta". Il rimedio prospettato in relazione al fenomeno si concretizza nel riconoscimento in favore dell'imputato della rilevanza scusante dell'ignoranza inevitabile della legge penale in ragione del "*gravemente caotico atteggiamento interpretativo degli organi giudiziari*". La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (c.d. CEDU) ritiene che sia impraticabile l'applicazione retroattiva di una nuova interpretazione più sfavorevole della norma penale.

norme tributarie, queste si impongono anche a prescindere dalla volontà delle parti di aderire al pagamento del tributo.

Si tratta invero di una obbligazione pubblicistica indisponibile che trova fonte nella legge ed è per ciò coattiva ed ha come finalità quella di obbligare alla partecipazione delle spese pubbliche, secondo un determinato indice di riparto delle stesse.

## Assetto istituzionale e forma di governo

### 1. L'ordinamento giuridico

Un gruppo sociale non può esistere senza delle regole di comportamento e a sua volta un complesso di norme non ha ragione di esistere se non in correlazione ad un gruppo sociale. Ne consegue che l'ordinamento giuridico presuppone necessariamente tre elementi costitutivi e precisamente un gruppo sociale, un complesso di norme che lo regola ed una sua organizzazione.

L'ordinamento giuridico consiste quindi in un complesso di norme ed istituzioni per il mezzo delle quali la collettività fondamentalmente preserva se stessa. Questa preservazione nasce dalla considerazione che ogni individuo ambisce per sua natura alla realizzazione dei suoi interessi, per cui la mancanza di un complesso di regole che disciplini e tenga conto dell'esistenza di una pluralità di interessi, tra di loro spesso configgenti, potrebbe condurre all'instaurazione di una situazione perennemente conflittuale. A questa eventualità non così remota, pone rimedio l'esistenza dell'ordinamento giuridico che, ordinando e componendo i vari interessi, tende a realizzare di fatto la conservazione della collettività.

Questa funzione viene definita in dottrina come principio ordinatore. Negli ordinamenti giuridici moderni il principio ha come finalità quella di perseguire l'interesse generale, ossia quell'interesse che trascendendo le aspirazioni del singolo individuo, cerca di raggiungere la massima soddisfazione tra tutti i consociati.

Il concetto di ordinamento giuridico è stato nel tempo variamente declinato almeno in due significative teorie note come teoria dell'istituzionalismo e teoria del normativismo.

Secondo la teoria dell'istituzionalismo, evocata dal giurista Santi Romano, il fenomeno giuridico nasce dalla mera esistenza di un gruppo sociale organizzato, il quale assurge al rango di condizione necessaria e sufficiente perché si possa parlare di ordinamento giuridico. Mentre secondo la teoria del normativismo elaborata dal giurista Kelsen, l'ordinamento si basa esclusivamente su di un complesso di norme giuridiche positive.

Lo Stato si pone di fatto come un ordinamento giuridico in quanto costituisce un gruppo sociale organizzato dotato di regole rispondenti ad un principio ordinatore di interessi.

In dettaglio l'ordinamento giuridico statale si caratterizza per essere originario, sovrano ed indipendente.

- **Originario** in quanto non deriva da alte organizzazioni preesistenti e trova in se stesso la propria origine.
- **Sovrano** in quanto rappresenta la massima autorità sul proprio territorio.
- **Indipendente** in quanto non riceve la propria legittimazione da nessun altro soggetto giuridico.

Preso atto che lo Stato è un ordinamento giuridico è opportuno sottolineare che esso si caratterizza per tre elementi fondanti: il popolo, il territorio e la sovranità.

- **Il popolo** quale insieme di tutti i cittadini dello Stato, ossia di coloro che posseggono la cittadinanza.
- **Il territorio** intesa come la porzione di spazio fisico al cui interno lo Stato esercita il suo potere sovrano.
- **La sovranità** Infatti uno Stato non si potrebbe definire tale se non avesse la capacità di determinare le condizioni alle quali, le altre organizzazioni possano esistere ed i modi attraverso cui queste possano operare. Il principio è quello secondo il quale è solo l'effettività che fonda il potere di uno Stato e quindi di un ordinamento giuridico sovrano.

### 2. Le forme di Stato

La forma dello Stato rappresenta l'intreccio di rapporti che vengono a generarsi tra gli elementi che costituiscono lo Stato e quindi si sostanzia nel rapporto tra il popolo, il territorio e la sovranità.

Esistono una pluralità di forme di Stato, a seconda dei rapporti e gli studiosi le hanno così raggruppate:

**Lo Stato assoluto:** si caratterizza per il fatto che il potere è concentrato nella mani di un unico soggetto sciolto da ogni limitazione ai suoi poteri. Tradizionalmente si utilizza per questa forma di Stato il richiamo latino secondo cui il sovrano è *legibus solutus*, ossia sciolto dal legame con le leggi.

**Lo Stato di diritto:** è un modello di Stato che si fonda sulla legge; in questa forma di Stato tutti sono soggetti alla legge, anche chi l'ha approvata. Questa forma di Stato si afferma sulla base delle teorie liberali del XVIII secolo e si forma sulla teoria della separazione dei poteri e per la prevalenza della legge quale espressione della volontà popolare investita del suffragio<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> **Il cavillo:** il suffragio indica l'espressione della propria volontà mediante un voto. In origine il diritto di voto per eleggere i propri rappresentanti politici era limitato solo ai ceti nobili della società; con il passare del tempo attraverso un lento mutamento della società è stato esteso. La vera svolta nel suffragio si ha nel 1945, dopo la seconda guerra mondiale, allorché il suffragio viene reso del tutto universale, anche per le donne, e il criterio per votare è l'età minima della maggiore età e una piccola imposta da pagare, non più il censo e le onorificenze. Oggi il suffragio in Italia è attribuito a tutti i cittadini che hanno compiuto la maggiore età, uomini e donne, a prescindere dal censo

**Lo Stato totalitario**<sup>5</sup>: questa forma di Stato si caratterizza per la gerarchizzazione dell'apparato di Governo e per la repressione del dissenso. Il regime totalitario è caratterizzato altresì dal tentativo di controllare la società in tutte le sue espressioni di vita, imponendo l'assimilazione dell'ideologia sulla cui base si è costituito lo Stato. Di fatto la sua finalità lo Stato non si limita a imporre le regole del vivere civile, ma vuole mutare profondamente il modo di pensare e di vivere delle persone. Questa forma di Stato ha trovato concretizzazione nel fascismo e nel nazismo.

**Lo Stato socialista**: questa forma di Stato trova ispirazione nei principi di Carl Marx, filosofo tedesco, e professa la dittatura del proletariato, la nazionalizzazione dei mezzi di produzione e l'abolizione della proprietà privata.

### 3. Le forme di Governo

La forma di Governo rappresenta invece l'intreccio di rapporti che vengono a generarsi tra gli organi costituzionali dello Stato ossia tra i gli organi più rilevanti per la vita di un paese.

Per cui, mentre le forme di Stato attingono allo studio dello Stato-comunità e quindi al rapporto tra Stato e cittadini del medesimo, le forme di governo riguardano soltanto lo Stato-apparato, cioè lo Stato come soggetto ed in dettaglio ai diversi modi nei quali la c.d. funzione di indirizzo politico di maggioranza viene esercitata tra i diversi organi costituzionali.

Tradizionalmente esistono varie forme di Governo tra cui: la monarchia, il parlamentarismo ed il presidenzialismo.

La monarchia costituzionale è la forma che si afferma nel passaggio tra lo stato assoluto e lo stato liberale e si caratterizza per la netta separazione dei poteri tra il re (potere esecutivo), e il parlamento (potere legislativo).

Il governo parlamentare si afferma quando tra il monarca e il parlamento si inserisce il governo, che acquisisce autonomia dal re per cercare sempre più spesso la fiducia del parlamento.

La forma di governo parlamentare è caratterizzata per l'esigenza del rapporto di fiducia tra governo e parlamento, senza la quale il governo entrerebbe in crisi. Proprio a seguito delle crisi di governo si ha avuto in Europa l'avvento degli stati totalitari. Per scongiurare ciò, si è pervenuti ad un sistema di razionalizzazione del parlamentarismo. Da sottolineare è che il sistema di governo italiano è a debole razionalizzazione, forte invece è quello tedesco.

La forma di governo presidenziale è quella in cui il capo dello stato di norma è eletto direttamente dal corpo elettorale, non può essere sfiduciato e può nominare e dirigere i governi. La forma presidenziale ha trovato maggior accoglimento negli USA, dove il presidente e il vicepresidente sono eletti per un mandato di quattro anni attraverso una procedura che solo formalmente è a doppio grado.

La forma di governo vigente nell'ordinamento italiano è quella parlamentare. Essa si caratterizza per la presenza di due elementi: il rapporto fiduciario tra il Governo e il Parlamento (Fiducia parlamentare) e la possibilità dello scioglimento anticipato di quest'ultimo organo. È proprio la presenza dello scioglimento a distinguere la forma di governo parlamentare da quella assembleare (che pure mantiene in comune con la prima il rapporto fiduciario tra Governo e Parlamento).

### 4. Il potere legislativo, esecutivo e giudiziario

L'attuale forma di governo si fonda sull'idea dello stato di diritto, che a sua volta postula l'esistenza della separazione dei poteri. La separazione dei poteri consiste nell'individuazione dei tre poteri essenziali alla vita dello Stato e precisamente il potere legislativo, l'esecutivo e il giudiziario.

- Il potere legislativo ha la funzione di creazione della legge
- Il potere esecutivo ha il compito applicare ed eseguire la legge
- Il potere giudiziario ha il compito di definire le controversie applicando la legge.

Ciascuna di queste funzioni è attribuita ad un distinto potere dello Stato e possiede il crisma dell'autonomia nel senso che nessun potere può influire sul modo di gestire dell'altro. Per cui ciascun potere esercita le sue funzioni senza alcuna interferenza che derivi dall'esterno.

Proprio questa forma di autonomia garantisce l'equilibrio dei poteri quale teorizzato da Montesquieu, filosofo francese, che, nella sua opera "Spirito delle leggi", pubblicata nel 1748, scrive testualmente che "*Chiunque abbia potere è portato ad abusarne; egli arriva sin dove non trova limiti [...]. Perché non si possa abusare del potere occorre che [...] il potere arresti il potere*".

Ecco quindi che concepisce l'idea secondo cui debbano coesistere almeno tre poteri e partitamene il potere legislativo, l'esecutivo e il giudiziario così descritti: "*In base al primo di questi poteri, il principi fa delle leggi per sempre o per qualche tempo, e corregge o abroga quelle esistenti. In base al secondo, fa la pace o la*

<sup>5</sup> **il cavillo** Stato totalitario: questo termine viene introdotto nel suo significato originario per la prima in Italia da Mussolini che nel discorso del 28 Ottobre 1925 disse: "Tutto nello Stato, niente al di fuori dello Stato, nulla contro lo Stato".

*guerra, invia o riceve delle ambascerie, stabilisce la sicurezza, previene le invasioni. In base al terzo, punisce i delitti o giudica le liti dei privati".*

Nell'attuale contesto ordinamentale nazionale, il potere legislativo è attribuito al Parlamento, il potere esecutivo è attribuito al Governo, mentre il potere giudiziario è attribuito alla magistratura.

## **Le fonti del diritto statale ed internazionale**

### **1. Le fonti e la loro classificazione**

Le fonti del diritto costituiscono lo strumento di produzione delle norme giuridiche.

Generalmente si distinguono in fonti di produzione, che attengono al procedimento di formazione delle norme ed in fonti sulla produzione che intercettano le fonti in sé considerate secondo la rilevanza gerarchica che le contraddistingue.

Importante è poi sottolineare l'esistenza delle fonti di cognizione, ossia gli strumenti attraverso i quali è possibile venire a conoscenza delle fonti di produzione (es. Gazzetta Ufficiale).

Nell'ambito delle fonti di produzione è possibile rinvenire un'ulteriore distinzione. L'ordinamento giuridico può attribuire a determinati organi, attraverso proprie manifestazioni di volontà, di produrre norme giuridiche; in tale evenienza siamo in presenza di una fonte-atto, ossia una norma contenuta in un atto la cui esistenza è subordinata ad un procedimento di formazione dell'atto medesimo da parte di un determinato organo previsto per legge.

In altri casi, l'ordinamento può attribuire valore normativo anche a comportamenti umani reiterati nel tempo; in questa evenienza il semplice fatto che un dato comportamento venga tenuto nel tempo dalla generalità dei consociati, senza seguire regole predeterminate, ma con la convinzione che si tratti comunque di un comportamento che sia giusto osservare, può comunque costituire una fonte di produzione del diritto; in questo caso si parla di fonte-fatto (esempio ne è la consuetudine).

Secondo un ordine gerarchico, le fonti nel nostro ordinamento sono le seguenti:

- Costituzione e leggi costituzionali
- Leggi ordinarie ed atti aventi forza di legge
- Regolamenti
- Usi

Non si può però non rammentare che al vertice di queste fonti vi sono gli atti normativi di natura comunitaria che provengono dagli organi dell'Unione Europea e che hanno valore giuridico per tutti gli Stati membri dell'Unione, (regolamenti e direttive).

### **2. La Costituzione e le leggi costituzionali**

La Costituzione rappresenta la regola delle regole, ossia rappresenta la legge fondamentale dello Stato che detta, da un lato i principi fondamentali e dall'altro disciplina le modalità di esplicazione dei poteri dello Stato. Essa infatti declina le scelte politiche basilari dell'ordinamento giuridico italiano, definisce e stabilisce l'organizzazione fondamentale dello Stato e la funzione dei pubblici poteri.

Le leggi costituzionali sono leggi che vengono approvate dal Parlamento, ma con la procedura speciale prevista all'art. 138 della Costituzione e nei casi espressamente previsti espressamente nella Costituzione. Indubbiamente la legge costituzionale può essere utilizzata anche per modificare la Costituzione.

La Costituzione e le leggi costituzionali sono, nella gerarchia delle fonti, al vertice e questo comporta che nessuna legge ordinaria o atto avente forza di legge ovvero alcun regolamento può disporre in senso difforme alle medesime. La preminenza formale della Costituzione e delle leggi costituzionali rispetto alle fonti sotto ordinate è garantita dalla Corte Costituzionale.

La Costituzione, come già messo in evidenza, rappresenta la legge fondamentale dello Stato italiano, essa detta le norme che regolano la vita sociale e l'ordinamento dello Stato.

Attualmente la Costituzione è composta da 139 articoli, divisi in quattro sezioni:

- principi fondamentali (artt.1-12);
- parte prima, dedicata ai diritti e ai doveri dei cittadini (artt.13-54);
- parte seconda, concernente l'ordinamento della Repubblica (artt.55-139);

18 disposizioni transitorie e finali, riguardanti situazioni relative al trapasso dal vecchio al nuovo regime e destinate a non ripresentarsi.

Viene concepita all'indomani della fine della seconda guerra mondiale quale frutto di una commissione di 75 esperti che, il 31 gennaio 1947 sottoposero all'Assemblea Costituente un testo che, dopo l'esame di numerosi emendamenti, venne approvato il 22 dicembre 1947<sup>6</sup>.

I principi fondamentali che la caratterizzano sono cinque: libertà, uguaglianza, autonomia, democraticità, partecipazione.

I principi fondamentali e la prima parte della Costituzione contengono, innanzitutto, un ampio riconoscimento dei principi fondamentali su cui si fonda la Repubblica, che vengono garantiti nella loro immodificabilità (si

---

<sup>6</sup> **Il cavillo:** Storicamente la Costituzione venne siglata dal presidente della Repubblica Enrico De Nicola, dal presidente del Consiglio Alcide De Gasperi e dal presidente dell'Assemblea Costituente, Umberto Terracini.

parla infatti di “punti di non ritorno” nel senso che nessuna revisione costituzione potrà apportare modifiche sostanziali alle libertà in essa codificate).

Accanto ai diritti civili e politici la Costituzione stabilisce dei diritti sociali che hanno valore di programma politico-sociale per veicolare la società italiana verso obiettivi di uguaglianza sostanziale.

La Costituzione si premura altresì di indicare anche i doveri dei cittadini in attuazione del più ampio principio di solidarietà sociale. L'art. 2 invero, nel codificare il principio secondo cui la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, richiede altresì l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale proprio perché in un ordinamento solidaristico qual è il nostro, ciascuna persona non può permettersi di porsi in una dimensione egoisticamente protesa alla tutela esclusiva dei propri interessi, ma deve adoperarsi solidaristicamente, onde tutelare anche l'interesse generale della comunità di cui è parte integrante..

La seconda parte della Costituzione definisce poi la struttura dell'ordinamento della Repubblica ed i suoi organi essenziali (c.d. organi costituzionali).

Gli Organi Costituzionali sono:

- Il Parlamento;
- Il Presidente della Repubblica;
- Il Governo;
- La Corte Costituzionale;
- Il Consiglio Superiore della Magistratura.

La Costituzione può essere modificata, ma a presidio della sua centralità è stato deciso di prevedere, per sua revisione, un meccanismo particolarmente articolato; questo meccanismo si poggia su due aspetti legati rispettivamente al fatto di essere il frutto di una lunga meditazione circa la sua reale volontà di modifica e che la modifica sia in grado di convogliare un'ampia condivisione politica.

Il procedimento è disciplinato nell'art. 138 della Costituzione, il quale svolge a sua volta una funzione di duplice garanzia, poiché tale disposizione oltre a tutelare la rigidità costituzionale nei confronti della legge ordinaria, assicura una maggiore stabilità, nel tempo, alle disposizioni costituzionali. L'articolo 138 prevede che le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali siano adottate da ciascuna camera con due successive deliberazioni a intervallo non minore di tre mesi e approvate a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna camera.

È necessario quindi che le due camere raggiungano il consenso sullo stesso testo e che il medesimo testo venga votato in un secondo tempo per la votazione finale.

Se la legge di revisione nella seconda votazione da ciascuna delle Camere non raggiunge la maggioranza di due terzi dei suoi componenti, la medesima è sottoposta a referendum popolare se entro tre mesi dalla loro pubblicazione ne abbiano fatto richiesta un quinto dei membri di una Camera o cinquecentomila elettori o cinque consigli regionali. Solo nel caso in cui la legge di revisione sia stata approvata nella seconda votazione da ciascuna delle Camere a maggioranza di due terzi dei suoi componenti, il referendum non avrà luogo. Il referendum costituzionale è valido indipendentemente dal raggiungimento di un quorum, cioè, contrariamente ai referendum abrogativi, non è necessario che voti la maggioranza degli aventi diritto.

### **3. La legge ordinaria e gli atti aventi forza di legge**

La legge ordinaria dello Stato si pone come la fonte del diritto generalmente utilizzata per regolare i rapporti tra i cittadini; essa è approvata dal Parlamento ed ha valore su tutto il territorio italiano.

Nell'ambito della legge ordinaria si suole distinguere tra codici e leggi speciali. Il valore giuridico è il medesimo, venendo a mutare solo l'approccio di regolamentazione in quanto, mentre il codice è una legge che disciplina in modo organico un'intera materia (si pensi al codice civile), la legge speciale disciplina in dettaglio un aspetto puntuale di una più ampia materia (si pensi alla legge sulla disciplina dei contratti di locazione degli immobili, che pur rientrando nella materia del diritto civile, si occupa della sola figura del contratto di locazione).

Negli ultimi anni si è assistito di fatto ad una sorta di decodificazione in quanto sono aumentate esponenzialmente le leggi speciali.

Accanto alle leggi ordinarie approvate dal Parlamento vi sono gli atti aventi forza di legge, ossia i decreti legislativi e i decreti legge.

I decreti legislativi sono atti aventi forza di legge posti in essere dal Governo sulla base di una legge delega del Parlamento. Questa legge delega deve indicare i principi ed i criteri direttivi cui dovrà attenersi il Governo. Per tradizione la legge delega prevede anche che il decreto legislativo debba essere emanato entro un predeterminato periodo di tempo e che possa essere poi eventualmente corretto laddove vi fosse la necessità di apportare delle modifiche al medesimo.

Il Governo dovrà attenersi ai principi ed ai criteri direttivi indicati nella legge delega. Laddove eccedesse nella delega e quindi si occupasse di aspetti non previsti, il decreto legislativo violerebbe la Costituzione con conseguente possibilità da parte della Corte Costituzionale di dichiarare la norma non conforme a Costituzione.

Va sottolineato che tradizionalmente il decreto legislativo rappresenta uno strumento che viene utilizzato allorché la materia che deve essere trattata si caratterizza per particolare tecnicismo per cui, dati i principi ispiratori, sarà il Governo, dotato di strumenti di approfondimento particolarmente penetranti, che si occuperà di stendere il relativo testo legislativo.

I decreti legge rappresentano atti aventi forza di legge che vengono adottati sempre dal Governo in casi straordinari di necessità ed urgenza. Proprio perché adottati sulla base di queste ragioni divengono efficaci immediatamente; tuttavia lo stesso giorno della loro emanazione vengono presentati al Parlamento perché lo stesso prenda atto della loro esistenza e provveda alla loro conversione in legge entro sessanta giorni.

Laddove il parlamento ritenga che difettino i presupposti della necessità e dell'urgenza, potrebbe non convertire in legge il decreto. In questa evenienza il decreto perderebbe efficacia sin dall'inizio.

#### **4. Le leggi regionali**

Ogni regione è dotata di potere legislativo, nel senso che può emanare leggi che abbiano efficacia normativa nell'ambito del territorio della medesima regione.

Le leggi regionali per quanto attiene alla efficacia giuridica formale e sostanziale sono equiparate a quelle ordinarie dello Stato.

Quello che distingue la legge ordinaria dalla legge regionale è da un lato l'ambito di applicazione spaziale in quanto la legge ordinaria si applica su tutto il territorio dello stato mentre la legge regionale si applica al territorio della regione e dall'altro la competenza in quanto per alcune materia la competenza è dello stato, mentre per altre la competenza della regione.

L'art. 117 della Costituzione rappresenta un'importante norma che delinea la suddivisione della competenza legislativa tra Stato e Regioni. Questa suddivisione di competenza comporta che alcune materie siano devolute alla competenza dello Stato, mentre altre materie siano devolute alle competenze delle regioni.

Possiamo quindi affermare che gli elementi che intercettano la distinzione tra la legge ordinaria e la legge regionale attengono al campo di applicazione spaziale delle norme e alle materie di competenza<sup>7</sup>.

#### **5. I regolamenti**

Il regolamento è una fonte del diritto c.d. secondaria che non promana dal Parlamento, ma dall'organo esecutivo, ossia dal Governo.

In ragione di una importante modifica alla Costituzione avvenuta mediante la legge costituzionale n.3 del 18 ottobre 2001 (che ha modificato il titolo V della Costituzione), l'esercizio del potere regolamentare è attribuito in via ordinaria alle Regioni, salvo che nella materia di esclusiva competenza dello Stato.

Il regolamento essendo una fonte secondaria deve essere rispettoso non solo della Costituzione, ma altresì della legge ordinaria e degli atti aventi forza di legge. L'art. 4 delle disposizioni sulla legge in generale introdotte al codice civile dispone testualmente che i regolamenti non possono contenere norme contrarie alle disposizioni delle leggi. Laddove si verifichi un contrasto tra una legge ed un regolamento l'operatore del diritto è tenuto a disapplicare (rectius non applicare) il regolamento e ad applicare direttamente la norma di legge.

Sulla base della legge n. 400 del 23 agosto 1988, i regolamenti vengono classificati in diverse tipologie e precisamente:

- regolamenti esecutivi
- regolamenti attuativi
- regolamenti indipendenti
- regolamenti delegati
- regolamenti organizzativi

---

<sup>7</sup> Il cavillo: la competenza legislativa regionale è prevista dalla articolo 117 della Costituzione. La competenza a legiferare può essere: esclusiva dello Stato; residuale (esclusiva) delle Regioni; concorrente tra Stato e regione. In un'ottica di matrice federalistica, L'art. 117 delinea nel secondo comma le materie per le quali lo Stato ha competenza esclusiva, nel terzo le materie per le quali la competenza tra Stato e Regioni è di tipo concorrente, e nel quarto sottolinea la competenza residuale delle Regioni su tutte le altre materie. Ne consegue che se una materia non è ricompresa nel secondo ovvero nel terzo comma, essa è una materia di competenza esclusiva della regione. Da sottolineare che questa distinzione, apparente semplice sulla carta è stato oggetto di molti interventi da parte della Corte Costituzionale volti a dirimere conflitti aventi proprio ad oggetto l'attribuzione allo Stato ovvero alla regione di un determinato tema. Questo in quanto non è banale intercettare una materia che in sé non rechi settori che possono a loro volta intercettare competenze altrui. Ecco che la Corte Costituzionale, per evitare conflitti, ha coniato il principio della "leale collaborazione"

## 6. Gli usi

Gli usi rientrano nel novero delle fonti del diritto quale fenomeno giuridico che si fonda sulla consuetudine inveterata nel tempo. Gli usi infatti costituiscono norme non scritte, ma che intercettano dei comportamenti ritenuti comunque doverosi in quanto tali ritenuti dal contesto sociale di riferimento.

Tradizionalmente si ritiene che gli elementi costitutivi dell'uso siano due:

- l'elemento soggettivo rappresentato dall'*opinio iuris ac necessitatis*, ossia dalla convinzione che tale comportamento debba considerarsi come doveroso;
- l'elemento oggettivo rappresentato dalla *diuturnitas*, ossia dal fatto che il comportamento oggetto del dovere è da tempo immemore che è considerato tale.

Nell'ambito della gerarchia delle fonti gli usi sono sempre subordinati alla fonte scritta; il loro campo di applicazione è infatti perimetrato alle materie non regolate da fonti scritte ovvero quando sono le fonti scritte che fanno ad essi riferimento.

L'art. 8 delle disposizioni sulla legge in generale introdotte al codice civile dispone chiaramente che nelle materie regolate dalle leggi e dai regolamenti, gli usi hanno efficacia solo in quanto sono da essi richiamati.

## 7. Le fonti normative internazionali

L'ordinamento giuridico interno non esaurisce la gamma delle fonti del diritto in quanto esistono anche fonti del diritto che provengono dall'esterno; si tratta delle fonti che provengono dalla comunità internazionale di cui lo Stato italiano fa parte integrante.

Non appare superfluo rammentare che, oltre al nostro, esistono altri ordinamenti giuridici che producono fonti del diritto e che spiegano efficacia giuridica nel nostro ordinamento. Tra questi non possiamo non annoverare l'ordinamento della comunità internazionale e l'ordinamento giuridico dell'Unione Europea.

Con particolare riferimento all'ordinamento giuridico dell'Unione Europea, è importante sottolineare che si caratterizza per la sua posizione di primazia rispetto al diritto interno.

Per primazia del diritto comunitario si intende il principio secondo cui, in caso di conflitto tra norme interne e norme dell'Unione Europea, le seconde prevalgono sempre sulle prime.

Laddove si verifici quindi un contrasto tra una norma dell'Unione Europea ed una norma interna, l'operatore del diritto è tenuto a disapplicare (*rectius non applicare*) la norma interna, e ad applicare direttamente la norma dell'Unione Europea.

L'art. 288 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) prevede nel dettaglio la tipologia degli atti tramite cui gli organi dell'Unione producono le fonti del diritto a livello comunitario.

L'articolo del Trattato suddivide gli atti in atti vincolanti che sono rappresentati dai regolamenti, direttive e decisioni e in atti non vincolanti che sono rappresentati dalle raccomandazioni e dai pareri.

Nell'ambito degli atti vincolanti i regolamenti hanno portata generale e producono effetti giuridici diretti nei riguardi di tutti i cittadini dell'Unione Europea. Caratteristica tipica dei regolamenti comunitari è quella di essere obbligatori e direttamente applicabili in ciascuno Stato membro dell'Unione, senza che sia necessario alcun atto di recepimento.

Le direttive invece sono atti normativi che non hanno come destinatari i cittadini dell'Unione in via diretta, ma gli Stati membri, ai quali viene dato un certo tempo per recepire nel proprio ordinamento i principi indicati nella direttiva.

Corollario di questa diversa concezione è quello secondo cui mentre i regolamenti obbligano direttamente i cittadini dell'Unione, le direttive obbligano direttamente solo gli Stati membri.

Il regolamento comunitario, in ragione della sua portata oggettiva si applica allo stesso modo ovunque, mentre le direttive, posto il rispetto dei principi inderogabili in esse contenuti, presentano dei margini di discrezionalità di cui gli Stati membri possono tener conto in sede di recepimento a livello nazionale. In questo senso, mentre i regolamenti entrano nel dettaglio e disciplinano in senso stretto la materia di cui si occupano<sup>8</sup> le direttive tendono invece ad armonizzare la disciplina in una data materia.

---

<sup>8</sup> **In pratica** il regolamento detta la regola da seguire in senso stretto, il comportamento da tenere per tutti i cittadini di ogni Stato membro, mentre la direttiva indica un principio che dovrà essere recepito dagli Stati, ma lasciando gli stessi liberi nella scelta della forma e dei mezzi con cui realizzarlo.

## Le origini dell'Unione Europea

### 1. Dal Trattato del carbone e dell'acciaio al Trattato di Maastricht

La prima pietra per la costituzione dell'Unione europea arriva dalla Francia, ove l'allora ministro degli Esteri francese, Robert Schuman, con la sua Dichiarazione del 9 maggio 1950<sup>9</sup> presentò un piano avente ad oggetto l'unificazione dell'industria carbo-siderurgica europea in una Comunità europea del carbone e dell'acciaio.

Il c.d. «piano Schuman» divenne realtà il 18 aprile 1951 a Parigi («trattato di Parigi»), con la conclusione, da parte dei sei paesi fondatori (Belgio, Repubblica federale di Germania, Francia, Italia, Lussemburgo e Paesi Bassi), del trattato che istituiva la Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA).

Si trattava di un'iniziativa storica in quanto nell'idea profonda dei suoi fautori era presente la volontà di utilizzare questo Trattato per raggiungere e mantenere una situazione di pace duratura utilizzando appunto, come strumento la leva dell'economia.

Esiste un passaggio poco conosciuto, ma relevantissimo della dichiarazione, dal quale emerge con chiarezza che la vera essenza del piano Schuman non era di matrice economica, bensì sociale. Questo passaggio recita testualmente: *“La solidarietà di produzione in tal modo realizzata farà sì che una qualsiasi guerra tra la Francia e la Germania diventi non solo impensabile, ma materialmente impossibile”*.

Ebbene, solo se si sottolinea questo passaggio si può comprendere l'intera evoluzione che ha portato una pluralità di Stati tra di loro diversi e distinti e spesso in conflitto tra di loro, a concepire un unico ordinamento giuridico che oggi chiamiamo Unione Europea.

Per comprendere ancor meglio questa evoluzione dobbiamo rammentare che l'area renana, tra Francia e Germania, è stata, nei secoli, indubbiamente la zona più litigiosa e mortale d'Europa. Si pensi alla prima e alla seconda guerra mondiale, non tralasciando la guerra franco-tedesca del 1871 e ricordando la Guerra dei Trent'anni nel '600. I fautori di questo trattato pensarono quindi, che la costruzione di un'unione dei popoli europei dovesse transitare dal confine franco-tedesco, il quale per altro si caratterizza per una cospicua presenza di giacimenti e miniere.

### 2. Dal Trattato di Maastricht all'Unione Europea

Sull'idea del primo trattato, alcuni anni dopo, gli stessi Stati istituivano, sulla base dei trattati di Roma del 25 marzo 1957 («trattati di Roma»), la Comunità economica europea (CEE) e la Comunità europea per l'energia atomica (CEEA o Euratom), che diedero il via alle loro attività con l'entrata in vigore dei trattati, il 1 gennaio 1958.

La creazione dell'Unione europea attraverso il trattato di Maastricht ha segnato una nuova tappa nel processo di unificazione politica dell'Europa.

Il trattato, siglato già il 7 febbraio 1992 a Maastricht, ma entrato in vigore solo il 1 novembre 1993, definisce se stesso come «una nuova tappa nel processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa». Esso comprende l'atto costitutivo dell'Unione europea, che non ne rappresenta peraltro l'atto conclusivo. Si tratta di un primo passo verso un ordinamento costituzionale europeo definitivo.

Un primo sviluppo nella realizzazione dell'UE si è registrato con i trattati di Amsterdam e di Nizza, entrati in vigore rispettivamente il 1 maggio 1999 e il 1 febbraio 2003. Lo scopo delle riforme apportate al trattato era quello di garantire il funzionamento dell'Unione anche dopo il suo allargamento da 15 a 27 o più Stati membri.

Infine, dopo un lungo dibattito sul futuro di queste nuove forme di collaborazione tra Stati europei, con il trattato di Lisbona, entrato in vigore il 1 dicembre 2009, l'Unione europea e la Comunità europea vengono fuse in un'unica «Unione europea».

Il termine «Comunità» viene quindi sostituito uniformemente con il termine «Unione». L'Unione subentra alla Comunità europea e ne diviene erede. Il diritto dell'Unione rimane però caratterizzato da ben tre trattati e precisamente:

- **Trattato sull'Unione europea**
- **Trattato sul funzionamento dell'Unione europea**
- **Trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica**

---

<sup>9</sup> **Il CAVILLO, il congresso dell'Aia:** Il giorno 7 maggio 1948, all'Aia, Winston Churchill presenzia al Congresso del movimento per l'unione europea. L'ex primo ministro inglese, all'epoca leader dell'opposizione, presiede la cerimonia d'inaugurazione del Congresso dell'Europa. Churchill sostenne l'idea di una Europa unita.

### **3. L'Unione Europea come ordinamento giuridico autonomo ed indipendente**

Uno dei nodi da sciogliere all'indomani dalla nascita della comunità economica europea (CEE) ed ora Unione Europea (EU), era dato dalla sua qualificazione giuridica.

In breve tempo tutti furono sostanzialmente concordi nel ritenere che non si trattasse di un semplice accordo tra Stati, ma che quell'accordo avesse di fatto sancito la nascita di un vero e proprio nuovo soggetto giuridico dotato di una sua autonomia ed indipendenza rispetto agli Stati membri.

Per dirla in altri termini, non si trattava di un semplice accordo tra Stati, con un inizio ed una fine, ma della creazione di un nuovo ente a cui gli stati stessi hanno attribuito ciascuno dei poteri contestualmente spogliandosene<sup>10</sup>.

Possiamo affermare con certezza che l'UE costituisce un ordinamento giuridico autonomo, dotato di diritti sovrani a cui sia gli Stati membri che i loro cittadini sono soggetti negli ambiti di competenza dell'UE.

Questa certezza ci deriva da una importantissima sentenza della Corte di Giustizia (sentenza del 15 luglio 1964, causa 6/64 - Enel) nella quale si può leggere che «A differenza dei comuni trattati internazionali, il trattato CEE ha istituito un proprio ordinamento giuridico, integrato nell'ordinamento giuridico degli Stati membri (...) che i giudici nazionali sono tenuti a osservare.

Infatti, istituendo una Comunità senza limiti di durata, dotata di propri organi, di personalità, di capacità giuridica, di capacità di rappresentanza sul piano internazionale ed, in specie, di poteri effettivi provenienti da una limitazione di competenza o da un trasferimento di attribuzioni degli Stati alla Comunità, questi hanno limitato, sia pure in campi circoscritti, i loro poteri sovrani e creato quindi un complesso di diritto vincolante per i loro cittadini e loro stessi».

Questa pronuncia sintetizza alcuni corollari che costituiscono l'ossatura di tutta la struttura dell'Unione Europea poiché da essi si ricavano questi principi:

- L'Unione europea ha una propria struttura istituzionale, che garantisce che la formazione della volontà sia influenzata anche dagli interessi generali dell'Europa, vale a dire, dagli interessi dell'Unione fissati negli obiettivi generali dell'Europa stessa;
- Ciascuno Stato ha trasferito delle competenze alle istituzioni dell'Unione e quindi nei limiti di questi trasferimenti di competenze, l'Unione ha un potere sovraordinato rispetto agli Stati conferenti.
- la costituzione del proprio ordinamento giuridico, indipendente dagli ordinamenti giuridici nazionali con applicabilità diretta del diritto dell'Unione in tutti gli Stati membri, così garantendo l'applicazione completa e uniforme delle disposizioni dell'Unione in tutti gli
- Stati membri e stabilendo diritti ed obblighi non solo per gli Stati membri, ma anche per i loro cittadini;
- Esiste una preminenza del diritto dell'Unione, che esclude qualsiasi revoca o modifica della legislazione comunitaria da parte del diritto nazionale e assicura, in caso di conflitto con il diritto nazionale, il primato del diritto dell'Unione.

Ecco quindi che l'UE costituisce un ordinamento giuridico autonomo, dotato di diritti sovrani a cui sia gli Stati membri che i loro cittadini sono soggetti negli ambiti di competenza dell'UE.

---

<sup>10</sup> A titolo di esempio e prendendo in considerazione un settore che ciascuno Stato ha conferito alla CEE possiamo dire che prima della CEE ciascun Stato decideva autonomamente in tema di politiche agricole, mentre dopo l'avvento della CEE, le politiche agricole vengono decise direttamente dalla CEE nell'interesse di tutti i soggetti aderenti al Trattato.

## La struttura organizzativa dell'Unione Europea

### 1. Il Parlamento europeo

Il Parlamento europeo è un organo collegiale che rappresenta i popoli degli Stati riuniti nell'UE. Esso è nato dalla fusione tra l'assemblea comune della CECA, l'assemblea della CEE e l'assemblea della CEEA in un'unica «Assemblea», tramite la convenzione sulle istituzioni comuni alle Comunità europee del 1957 (1 trattato di fusione). Il «Parlamento europeo» ha assunto la sua denominazione attuale solo con il trattato istitutivo dell'Unione europea, il quale non ha fatto che confermare un uso ormai corrente, risalente al 1958, data da cui l'Assemblea aveva deciso di mutare il proprio riferimento in «Parlamento europeo».

Il Parlamento europeo ha tre funzioni principali:

- adottare il bilancio dell'UE di concerto con il Consiglio
- approvare le normative europee di concerto con il Consiglio
- controllare le altre istituzioni dell'UE, in particolare la Commissione, per verificare che agiscano democraticamente

I membri del Parlamento sono eletti direttamente a suffragio universale ogni 5 anni, e rappresentano i cittadini dell'UE.

La sede del Parlamento europeo è stata fissata dal Consiglio europeo di Edimburgo a Strasburgo.

### 2. Il Consiglio dell'Unione

Il Consiglio europeo è un organo collegiale nato dalle conferenze al vertice dei capi di Stato o di governo degli Stati membri dell'UE. Al vertice di Parigi del dicembre 1974, i capi di Stato o di governo hanno deciso di riunirsi tre volte all'anno, come Consiglio europeo.

Il Consiglio europeo è composto dai capi di Stato o di governo degli Stati membri, dal suo Presidente e dal Presidente della Commissione.

Il Consiglio esercita, in primo luogo, congiuntamente al Parlamento europeo, la funzione legislativa

Tra i suoi compiti rientra inoltre il coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri. Il Consiglio predispone inoltre il progetto di bilancio sulla base di un progetto preliminare della Commissione.

Il Consiglio in dettaglio:

- Approva la legislazione dell'UE
- Coordina le politiche economiche generali dei paesi membri
- Firma accordi tra l'UE e gli altri paesi
- Approva il bilancio annuale dell'UE
- Elabora la politica estera e di difesa dell'UE
- Coordina la cooperazione fra i tribunali e le forze di polizia nazionali dei paesi membri.

Il Consiglio dell'Unione europea, che ha sede a Bruxelles, non va confuso con il Consiglio Europeo che è un'altra istituzione dell'UE, che riunisce i capi di Stato e di governo all'incirca quattro volte l'anno per discutere le priorità politiche dell'Unione né con il Consiglio d'Europa che non è un'istituzione dell'UE.

### 3. La Commissione

La Commissione è un organo collegiale che rappresenta il motore della politica dell'Unione

In quanto da essa parte ogni iniziativa dell'UE. Spetta infatti alla Commissione presentare al Consiglio proposte e progetti di normativa dell'Unione (il cosiddetto «diritto d' iniziativa» della Commissione).

Essa svolge altresì le seguenti funzioni:

- vigila sull'applicazione delle disposizioni del trattato e delle disposizioni adottate dalle istituzioni in virtù del trattato stesso
- formula raccomandazioni o pareri nei settori definiti dal trattato, quando questo esplicitamente lo preveda ovvero quando la Commissione lo ritenga necessario
- partecipa alla formazione degli atti del Consiglio e del Parlamento europeo, alle condizioni previste dal presente trattato

La Commissione europea ha anche il potere di sanzionare gli Stati membri inadempienti nell'attuazione delle decisioni e per i ritardi nell'approvazione di leggi in recepimento di direttive comunitarie.

La Costituzione Europea prevede che, una volta aperta una procedura di infrazione formale (*early warning*) con un primo preavviso, al secondo richiamo formale lo stato membro venga espulso dall'Unione.

La Commissione è diretta da un presidente assistito da sette vicepresidenti, tra cui il primo vicepresidente è rappresentato dall'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza.

Nel corso degli anni, la posizione del presidente della Commissione è stata considerevolmente rafforzata giacché definisce gli orientamenti nel cui quadro la Commissione esercita i suoi compiti (articolo 17 TUE).

Il presidente dispone quindi di un vero e proprio potere d'orientamento e decide l'organizzazione interna della Commissione per garantire la coerenza e l'efficacia della sua azione.

#### 4. La Corte di giustizia

La Corte di giustizia è l'organo di giustizia più rilevante dell'Unione europea. In termini generali, essa è incaricata di assicurare il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione del trattato.

La Corte di giustizia interpreta il diritto dell'UE perché esso venga applicato allo stesso modo in tutti i paesi dell'UE. Si occupa inoltre di giudicare le controversie tra i governi dei paesi membri e le istituzioni dell'UE. Persino i privati cittadini o le imprese possono ricorrere alla Corte di giustizia se ritengono che un'istituzione dell'UE abbia leso i loro diritti.

Le tipologie più rilevanti di cause sulle quali la Corte è chiamata a pronunciarsi sono cinque:

1. **il rinvio pregiudiziale** ovvero quando i tribunali nazionali chiedono alla Corte di giustizia di interpretare un determinato punto del diritto dell'UE
2. **il ricorso per inadempimento**, presentato qualora uno Stato membro non applichi il diritto dell'UE
3. **il ricorso di annullamento**, presentato qualora si ritenga che il diritto dell'UE violi i trattati o i diritti fondamentali dell'UE
4. **il ricorso per carenza**, presentato qualora un'istituzione dell'UE si astenga dall'obbligo di prendere decisioni
5. **ricorsi diretti**, presentati da privati cittadini, imprese od organizzazioni contro le decisioni o le azioni dell'UE.

#### 5. La Banca centrale europea

La Banca centrale europea (BCE) rappresenta il centro dell'unione economica e monetaria.

Essa determina il volume e le emissioni della moneta unica europea, ed è pertanto responsabile della stabilità dell'euro (articolo 128 TFUE).

Per consentire alla BCE di assolvere tale compito, numerose disposizioni garantiscono la sua indipendenza.

L'art. 282 del TFUE definisce i concetti di Sistema Europeo di Banche Centrali ed Eurosistema.

- **Sistema Europeo di Banche Centrali (SEBC)** = costituito dalla Banca Centrale Europea e dalle altre Banche centrali degli Stati aderenti (a prescindere che abbiano o meno adottato l'euro).
- **Eurosistema** = costituito dalla Banca Centrale Europea e dalle banche Centrali degli stati che hanno adottato l'euro.

Il Sistema Europeo di Banche Centrali (SEBC) e l'Eurosistema coesisteranno fino a quando tutti non avranno adottato l'euro.

L'attuale art. 127 TFUE (ex art. 105 Trattato) prevede che l'obiettivo principale del Sistema europeo di banche centrali è il mantenimento della stabilità dei prezzi<sup>11</sup>.

#### 6. La Corte dei conti

La Corte dei conti è stata istituita il 22 luglio 1975 e ha iniziato la sua attività nell'ottobre 1977 a Lussemburgo. È stata riconosciuta nel frattempo quale istituzione dell'Unione (articolo 13 TUE).

La Corte dei conti ha il compito di controllare la legittimità e la regolarità delle entrate e delle spese dell'Unione e di accertare la sana gestione finanziaria.

A differenza di quanto accade in alcuni Stati membri, la Corte dei conti europea non dispone di competenze giurisdizionali per quanto riguarda l'esercizio dei suoi poteri di controllo o per l'applicazione di sanzioni in caso di violazioni giuridiche accertate nel corso dei suoi controlli.

L'unico strumento di cui dispone la Corte dei conti consiste nella pubblicità dei suoi atti.

I risultati della sua attività di controllo sono riassunti, al termine di ogni esercizio finanziario, in una relazione annuale che viene pubblicata nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea e, in tal modo, resa accessibile al pubblico.

Si tratta della *declaration d'assurance, c.d. "d.a.s."* e ha ad oggetto la regolare esposizione dei conti, l'esatta registrazione delle transazioni contabili e la legalità delle operazioni contabili in genere<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> In pratica la stabilità dei prezzi rappresenta la possibilità per una persona di poter acquistare con 100 euro lo stesso paniere di beni o servizi che avrebbe potuto acquistare qualche anno prima.

<sup>12</sup> In pratica è una relazione con la quale si verifica che non ci siano irregolarità nella tenuta dei conti da parte delle istituzioni europee.

## Le fonti del diritto Europeo

### 1. Le fonti del diritto dell'Unione europea

Le fonti del diritto dell'Unione europea sono riconducibili a tre tipologie: le fonti primarie, le fonti derivate e le fonti complementari.

Le fonti di diritto primario comprendono essenzialmente i trattati istitutivi, ovvero il trattato sull'Unione europea e il trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Tali trattati stabiliscono la ripartizione delle competenze tra l'Unione europea e gli Stati membri e fondano il potere delle istituzioni europee.

Inoltre il diritto primario comprende altresì:

- i trattati modificativi dell'Unione europea;
- i protocolli allegati ai trattati istitutivi e ai trattati modificativi;
- i trattati di adesione degli Stati membri dell'UE.

Le fonti di diritto derivato sono composte dagli atti unilaterali e dagli atti convenzionali.

- Gli atti unilaterali possono essere classificati in due categorie:
  - gli atti menzionati all'articolo 288 del trattato che sul funzionamento dell'UE, ossia il regolamento, la direttiva, la decisione, i pareri e le raccomandazioni;
  - gli atti non menzionati all'articolo 288 del trattato sul funzionamento dell'UE, ossia i cosiddetti atti atipici, come le comunicazioni, le raccomandazioni, i libri bianchi e i libri verdi.
- Gli atti convenzionali comprendono:
  - gli accordi internazionali tra l'Unione europea, da una parte, e un paese terzo o un'organizzazione terza, dall'altra;
  - gli accordi tra Stati membri;
  - gli accordi interistituzionali, ossia tra le istituzioni dell'UE.

Le fonti di diritto complementare comprendono la giurisprudenza della Corte di giustizia, il diritto internazionale e i principi generali del diritto.

### 2. Gli atti giuridici dell'Unione europea

Gli atti giuridici dell'Unione sono elencati nell'articolo 288 del TFUE e sono i regolamenti, le direttive, le decisioni, le raccomandazioni e i pareri.

Dopo l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, il numero di atti giuridici dell'Unione è stato ridotto in un'ottica di semplificazione.

Il trattato di Lisbona introduce una vera e propria gerarchia delle fonti di diritto distinguendo tra gli atti legislativi, gli atti delegati e gli atti di esecuzione.

Gli atti legislativi sono gli atti giuridici adottati mediante la procedura legislativa ordinaria o speciale.

Gli atti delegati<sup>13</sup> sono atti non legislativi di portata generale che integrano o modificano determinati elementi non essenziali dell'atto legislativo.

Gli atti di esecuzione sono generalmente adottati dalla Commissione, che è competente a farlo nei casi in cui siano necessarie condizioni uniformi di esecuzione degli atti giuridicamente vincolanti. Gli atti di esecuzione sono adottati dal Consiglio soltanto in casi specifici debitamente motivati e nei settori della politica estera e di sicurezza comune. Nel caso in cui l'atto di base sia adottato secondo la procedura legislativa ordinaria, il Parlamento europeo o il Consiglio possono, in qualsiasi momento, comunicare alla Commissione che, a loro avviso, un progetto di atto di esecuzione eccede le competenze di esecuzione previste nell'atto di base. In questo caso, la Commissione deve rivedere il progetto di atto in questione.

### 3. Gli atti giuridici del diritto secondario dell'Unione

**I regolamenti:** I regolamenti fanno parte del diritto derivato unilaterale, ossia sono ascrivibili esclusivamente alla volontà dell'autorità dell'Unione europea. L'articolo 288 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) stabilisce che i regolamenti hanno portata generale e sono obbligatori in tutti i loro elementi e direttamente applicabili in ciascuno degli Stati membri.

Essi devono essere pienamente rispettati dai destinatari che sono sia gli Stati membri sia i singoli individui.

---

<sup>13</sup> **IL CAVILLO** Il Trattato di Lisbona ha infatti introdotto la novità degli atti delegati. Gli atti legislativi suddetti (regolamenti, direttive, decisioni) potranno delegare alla Commissione il potere di adottare atti non legislativi di portata generale che integrino o modifichino determinati elementi non essenziali dell'atto legislativo. La delega di potere sarà limitata agli obiettivi, contenuto, portata e durata esplicitamente indicati mentre gli elementi essenziali di un settore saranno riservati all'atto legislativo e non potranno pertanto essere oggetto di delega di potere.

Sono direttamente applicabili in tutti gli Stati membri a partire dalla loro entrata in vigore (alla data specificata o, in assenza di indicazione, venti giorni dopo la loro pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea), senza necessità di recepimento nel diritto nazionale.

I regolamenti sono volti a garantire l'applicazione uniforme del diritto dell'Unione in tutti gli Stati membri. Ne consegue che le norme nazionali incompatibili con le disposizioni contenute nei regolamenti non sono applicabili.

**Le direttive:** Le direttive non vincolano direttamente gli individui, ma vincolano gli Stati membri cui sono rivolte per quanto riguarda il termine entro cui essere recepite ed il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi da utilizzare per il loro recepimento. Nella fase di recepimento agli Stati membri è attribuito di un certo margine di manovra che permette loro di tenere conto di specifiche circostanze nazionali.

Il recepimento deve avvenire entro il termine stabilito nella direttiva. Al cittadino si applicherà la norma nazionale che recepisce la direttiva.

In genere infatti le direttive non sono direttamente applicabili anche se la Corte di giustizia dell'Unione europea ha rilevato che alcune disposizioni di una direttiva possono produrre effetti diretti in uno Stato membro senza che quest'ultimo abbia adottato un atto di recepimento. Devono però sussistere alcune condizioni.

- o deve essere scaduto il termine di recepimento della direttiva senza che lo Stato abbia recepito la medesima;
- o le disposizioni della direttiva siano incondizionate e sufficientemente chiare e precise (c.d. self-executing)
- o deve trattarsi di disposizioni della direttiva che conferiscono diritti ai singoli.

Qualora sussistano tali presupposti, i singoli possono invocare le disposizioni della direttiva dinanzi alle autorità pubbliche.

Questa facoltà introdotta dalla giurisprudenza si fonda sui principi dell'effetto utile, della prevenzione delle violazioni del trattato e della tutela giurisdizionale.

Da sottolineare che il privato può far valere i suoi diritti solo nei riguardi dello Stato (cosiddetto «effetto verticale») che, non avendo recepito la direttiva, gli ha cagionato un danno. Non potrà invece invocare gli effetti della direttiva nei confronti di un altro privato (cosiddetto «effetto orizzontale»).

La giurisprudenza della Corte (causa *Francovich*, cause riunite C-6/90 e C-9/90), ha statuito che il privato, a causa del mancato rispetto del diritto dell'Unione da parte dello Stato membro, ha facoltà di ottenere il risarcimento dei danni subiti.

**Le decisioni:** Le decisioni, come i regolamenti, sono obbligatorie in tutti i loro elementi. A differenza di quest'ultimi, non hanno, tuttavia, portata generale e si rivolgono a destinatari individualmente designati, che possono essere sia Stati membri, sia categorie di soggetti. Esse si caratterizzano, quindi, per la loro portata individuale.

**Le raccomandazioni:** Le raccomandazioni sono degli atti non vincolanti con i quali le istituzioni dell'Unione europea invitano i destinatari (gli Stati membri, altre istituzioni e soggetti di diritto interno pubblici o privati) a seguire un determinato comportamento.

**I pareri:** I pareri sono atti non vincolanti che permettono alle istituzioni europee di rendere nota la loro posizione su una determinata questione o sull'assunzione di un determinato atto.