Gerarchia degli atti comunitari

La Dichiarazione n. 16, allegata all'Atto finale di Maastricht del 7 febbraio 1992, quando fu approvato il Trattato sull'Unione europea (v. Trattato di Maastricht), così si esprimeva: «La Conferenza conviene che la Conferenza intergovernativa che sarà convocata nel 1996 esaminerà in che misura sia possibile riconsiderare la classificazione degli atti comunitari per stabilire un'appropriata gerarchia tra le diverse categorie di norme» (v. anche Conferenze intergovernative).

Quella della gerarchia tra le norme è quindi una questione sentita a livello europeo, data l'importanza di tale gerarchia tra le fonti normative, ossia un ordine formale di priorità in virtù del quale una norma prevale su un'altra (v. anche Diritto comunitario; Armonizzazione). Ne consegue che la conformità alla prima costituisce un parametro della legalità della seconda, e che perciò quest'ultima non può derogare all'altra se non nei limiti autorizzati dalla fonte superiore.

L'Unione europea esercita le Competenze che le sono state attribuite mediante atti giuridici, i cui principali – direttive (v. Direttiva), regolamenti, decisioni (v. Decisione), pareri (v. Parere) e raccomandazioni (v. Raccomandazione) – sono enumerati all'art. 249 del Trattato CE. Tali atti formano, insieme ai Trattati e agli atti legislativi, regolamentari e individuali adottati dagli Stati membri al fine di garantire il rispetto dei trattati e del diritto da essi derivante, un insieme giuridico gerarchizzato. Tale gerarchia si articola lungo due assi distinti: un asse "orizzontale" che determina l'articolazione degli atti dell'Unione con quelli degli Stati membri, e un asse "verticale" di gerarchizzazione delle norme giuridiche prodotte dalle Istituzioni comunitarie, nella maggior parte

dei casi nel quadro comunitario: trattati, direttive, regolamenti, atti regolamentari d'applicazione, decisioni.

L'articolazione degli atti dell'Unione con quelli degli Stati membri risulta dall'attuazione di tre principi complementari: la competenza di diritto comune spetta agli Stati, mentre l'Unione dispone solo di competenze di attribuzione; l'Unione deve modulare il suo intervento alla luce del Principio di sussidiarietà e del Principio di proporzionalità; esiste un primato del Diritto comunitario rispetto al diritto nazionale nel quadro delle competenze che sono quelle specifiche dell'Unione.

Queste esigenze si riflettono nell'attuale tipologia degli atti dell'Unione. Il Trattato opera in effetti una duplice distinzione: quella tra gli atti che producono effetti vincolanti, quali le direttive e i regolamenti, e gli atti aventi valore d'incitamento, quali i pareri e le raccomandazioni; quella tra le direttive, che stabiliscono gli obiettivi da raggiungere ma lasciano agli Stati la scelta di determinare e di attuare i mezzi legislativi e regolamentari del caso, e i regolamenti, che sono obbligatori in tutti i loro elementi e producono effetti diretti.

Questa ricerca di un equilibrio tra gli Stati membri, che dispongono della competenza di diritto comune, e l'Unione, che beneficia di mere competenze di attribuzione (v. Principio di attribuzione), si ritrova nell'organizzazione dei poteri per l'attuazione degli atti legislativi.

Una migliore e più soddisfacente articolazione degli atti normativi adottati dalle istituzioni dell'Unione dovrebbe tener conto delle seguenti circostanze: la dualità degli strumenti d'intervento dell'Unione prevista dal trattato CE e dal trattato UE, e in particolare dal Titolo VI di quest'ultimo; le caratteristiche delle varie categorie che riuniscono gli atti comunitari, in cui si riscontra l'assenza di un contenuto normativo omogeneo, di una procedura di

adozione uniforme e di una denominazione specifica proprie agli atti di ciascuna categoria.

Si potrebbe quindi considerare un rimodellamento globale della nomenclatura degli atti dell'Unione, al fine di unificare gli strumenti giuridici previsti dai trattati CE e UE; costituire categorie di atti giuridici più omogenee, definite dalla funzione, dalla procedura di adozione e dalla denominazione: atti costituzionali, atti legislativi, compresi gli atti di bilancio, e atti regolamentari di applicazione.

Inoltre, la tradizionale distinzione tra direttive e regolamenti si smorza progressivamente sotto l'effetto di una tendenza ad elaborare direttive sempre più precise e sempre più dettagliate che non lasciano alle autorità nazionali incaricate del recepimento che margini di manovra oltremodo esigui. La giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee (v. Corte di giustizia dell'Unione europea), secondo cui a talune condizioni ed entro determinati limiti le direttive possono essere di applicazione diretta, alla stessa stregua dei regolamenti, contribuisce anch'essa a stemperare la differenza tra queste due categorie di atti.

V'è da aggiungere che la gerarchia risultante dal citato art. 249 (trattati, atti legislativi, atti regolamentari di applicazione, decisioni individuali, pareri e raccomandazioni), subisce in una certa misura la concorrenza dall'esterno di tutta una serie di atti che figurano nel Trattato, ma non all'art. 249. I titoli V e VI (secondo e terzo pilastro) del Trattato hanno arricchito il catalogo degli strumenti giuridici dell'Unione. Una parte di questi ultimi ha effetti giuridici limitati, che riguardano sostanzialmente la formalizzazione dell'elaborazione, delle procedure di adozione e dell'attuazione delle decisioni politiche che rientrerebbero, se fossero prese a livello nazionale, nell'ambito della gestione governativa.

D'altro canto, l'art. 34 del titolo VI del Trattato

(Cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale) prevede varie categorie di atti, e in particolare le "decisioni quadro", le "decisioni" e le "convenzioni", che sono produttivi di effetti giuridici.

Inoltre, nell'ordine comunitario un certo numero di atti che producono effetti giuridici non rientra nella tipologia dell'art. 249, come ad esempio le decisioni di bilancio, il bilancio iniziale e i bilanci rettificativi e suppletivi, che sono disciplinati nel quadro di una procedura definita sostanzialmente all'art. 272 del Trattato e che pongono taluni problemi di articolazione con gli atti legislativi (v. anche Bilancio dell'Unione europea); la "decisione Risorse proprie", adottata nel quadro dell'art. 269 secondo una procedura speciale (unanimità dei governi, ratifica da parte degli Stati membri); gli "accordi" adottati dalle parti sociali a norma dell'art. 139 che hanno una portata legislativa una volta che il Consiglio dei ministri li abbia omologati.

Infine, un cenno sulla gerarchia delle norme comunitarie nell'ordinamento giuridico italiano. La Corte costituzionale (v. anche Corti costituzionali e giurisprudenza), con la celebre sentenza n. 170 dell'8 giugno 1984 (nota anche come "sentenza La Pergola" dal nome del suo estensore) ha stabilito al di là di ogni dubbio il primato della normativa comunitaria: «Il giudice nazionale è sempre tenuto ad applicare la norma comunitaria, sia che segua sia che preceda nel tempo le leggi ordinarie con essa incompatibili, senza doversi preventivamente rivolgere alla Corte costituzionale per far dichiarare l'illegittimità costituzionale di queste ultime».

Di gerarchia si può parlare tra norme che fanno parte dello stesso sistema giuridico. Non è questo il caso dei regolamenti comunitari, e la sentenza appena citata chiarisce che essi non entrano a far parte del diritto interno: «I regolamenti della CEE, quali scaturiscono dagli organi competenti a produrli, operano con immediatezza nella sfera territoriale degli Stati

membri. Essi sono atti dell’ordinamento comunitario riconosciuti nell’ordinamento interno come aventi forza e valore di legge, e ciò nel senso che sono idonei per forza propria a porre norme immediatamente applicabili nel territorio statale. I regolamenti comunitari non devono quindi, né possono, essere riprodotti o trasformati in corrispondenti disposizioni dell’ordinamento nazionale, perché essi non entrano a far parte del diritto interno, né sono in alcun modo soggetti al regime disposto per le leggi (e gli atti aventi forza di legge) dello Stato».

Al dettato della Corte costituzionale si sono uniformate le successive sentenze delle supreme magistrature. Così la Corte dei conti, n. 106 del 1° agosto 1995, riconosce la supremazia delle norme comunitarie nella gerarchia: «Come è ormai diritto vivente, secondo l’insegnamento della Corte costituzionale, le norme comunitarie trovano diretta applicazione nell’ordinamento statale e non possono essere disapplicate per effetto di norme nazionali anteriori o sopravvenute, che contengano una disciplina diversa».

Giorgio Bosco (2008)