

Il sistema delle fonti

Parte II

Corso di Diritto dell'Unione europea (M-Z)

Atti (tipici) giuridicamente vincolanti

Art. 288 TFUE

“Per esercitare le competenze dell'Unione, le istituzioni adottano **regolamenti**, **direttive**, **decisioni**, raccomandazioni e pareri.

Il regolamento ha portata generale. Esso è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri.

La direttiva vincola lo Stato membro cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi.

La decisione è obbligatoria in tutti i suoi elementi. Se designa i destinatari è obbligatoria soltanto nei confronti di questi.

Le raccomandazioni e i pareri non sono vincolanti”.

A seconda della procedura con cui vengono adottati, gli atti giuridicamente vincolanti dell'UE si dividono in:

- **Atti legislativi** (art. 289 TFUE)
- **Atti delegati** (art. 290 TFUE)
- **Atti di esecuzione** (art. 291 TFUE)

L'art. 296 TFUE stabilisce che qualora i trattati non prevedano il tipo di atto da adottare, le istituzioni lo decidono di volta in volta, nel rispetto delle procedure applicabili e del principio di proporzionalità.

Regolamenti

Sono atti vincolanti emanati dalle istituzioni e si caratterizzano per tre elementi fondamentali:

- hanno **portata generale**, essendo indirizzati ad una o più categorie di soggetti astrattamente e nel loro complesso (Stati membri e/o persone fisiche e/o giuridiche),
- sono **obbligatorî in tutti i loro elementi** (questo però non esclude che il regolamento abbia bisogno di atti di esecuzione, adottati dalla Commissione o dagli Stati membri, per poter operare concretamente; generalmente, il regolamento stesso indica la necessità di atti di esecuzione)
- sono **direttamente applicabili** (c.d. norme *self-executing*, ovvero entrano immediatamente negli ordinamenti nazionali senza la necessità di misure nazionali di adattamento, anzi gli Stati sono tenuti ad astenersi da qualsiasi provvedimento che deroghi a tali regolamenti o ne pregiudichi l'efficacia).
- I regolamenti producono **effetti diretti**, cioè i singoli possono far valere in giudizio i diritti loro conferiti dai regolamenti sia nei confronti dello Stato (**effetti diretti verticali**) sia nei confronti di altri singoli (**effetti diretti orizzontali**).

Direttive

Elementi essenziali delle direttive:

- **portata individuale:** esse hanno come destinatari gli Stati membri. A tal proposito, le direttive si distinguono in: a) generali, se indirizzate a tutti gli Stati membri; b) particolari, se indirizzate ad uno o ad alcuni di essi
- **obbligatorietà del risultato:** le direttive impongono solo l'obbligo di raggiungere un risultato, lasciando liberi gli Stati di adottare la forma e i mezzi dagli stessi ritenuti opportuni per la loro attuazione
- **termine di attuazione:** le direttive fissano un termine per la loro attuazione. Pertanto, se gli Stati membri entro detto termine non adottano le misure interne di esecuzione, commettono una violazione del trattato e possono essere soggetti ad un ricorso per infrazione.

- Se gli Stati membri non sono tenuti ad adottare i provvedimenti di attuazione della direttiva prima della scadenza del termine fissato, essi devono astenersi, in pendenza di tale termine, dall'adottare disposizioni che possono compromettere seriamente il risultato prescritto dalla direttiva (causa C-129/96, *Inter-Environnement Wallonie ASBL/Région Wallonne*, sentenza del 18 dicembre 1997)

Gli Stati membri non hanno una libertà assoluta quanto alla forma e ai mezzi da utilizzare per adeguarsi ad una direttiva:

- l'attuazione deve soddisfare in ogni caso l'esigenza di chiarezza e certezza delle situazioni giuridiche volute dalla direttiva, lo strumento formale prescelto dallo Stato non è adeguato se deriva da una semplice prassi amministrativa (causa 102/79, *Commissione c. Belgio*, sentenza del 6 maggio 1980)
- allorché una direttiva comporti modifiche di norme nazionali esistenti, la sua trasposizione deve essere realizzata con un atto di rango equivalente a quello modificato (causa C-334/94, *Commissione c. Francia*, sentenza del 7 marzo 1996)

- Benché in principio l'ordinamento di uno Stato sia già conforme ad una determinata direttiva, l'esigenza di chiarezza e certezza giuridica non sono soddisfatte se le disposizioni di diritto interno sono ritenute conformi alla direttiva solo in ragione di una interpretazione giurisprudenziale consolidata
- Se la direttiva indica agli Stati di adottare disposizioni interne che facciano riferimento alla direttiva o che siano corredate da detto riferimento, una legislazione nazionale preesistente non può considerarsi sufficiente ad assicurare la piena trasposizione

Direttive dettagliate: un fenomeno oramai superato

- direttive che, oltre ad indicare allo Stato il risultato da raggiungere, indicano con precisione le norme interne che esso è tenuto ad adottare. In tal modo la discrezionalità dello Stato si riduce solo alla scelta della forma giuridica interna (legislativa, regolamentare o amministrativa) da dare alla norma, già fissata sul piano dell'UE; scelta che, peraltro, si annulla nei casi in cui la forma stessa è praticamente vincolata, ad esempio in materie che necessariamente richiedano l'intervento del potere legislativo.

Legittimità delle direttive dettagliate:

- La Corte di Giustizia ha affermato il principio in base al quale *la sostanza prevale sulla forma degli atti*: pertanto, una direttiva dettagliata che si indirizzi a tutti gli Stati membri e ponga norme di carattere generale è, nella sostanza, un *regolamento*; così pure una direttiva dettagliata che si indirizzi ad un singolo Stato membro è, sostanzialmente, una *decisione*. A ciò non osta la differenza di *forme di pubblicità* previste per regolamenti, direttive e decisioni; infatti tale ostacolo è superato dalla prassi invalsa di far seguire alla notifica delle direttive anche la loro pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale.
- In dottrina, al fine di stabilire la legittimità o meno delle direttive dettagliate, si distingue tra due casi:
 - se la direttiva dettagliata viene emanata in materia disciplinabile indifferentemente con regolamenti, direttive o decisioni, essa deve essere considerata legittima;
 - se, viceversa, si tratta di materia che può formare oggetto *soltanto* di direttive, si dovrebbe negare la legittimità dell'adozione di direttive dettagliate. Tuttavia, la prassi dell'UE era orientata in senso opposto a tale conclusione ed è caratterizzata dall'emanazione di direttive dettagliate anche in tali materie

Effetti diretti delle direttive

- 1. Effetti diretti verticali**
- 2. Effetti diretti orizzontali**
- 3. Effetti triangolari**

Effetti diretti verticali

- decorso il termine fissato per attuare la direttiva, i singoli possono invocare in giudizio le norme di una direttiva qualora esse siano **chiare, precise ed incondizionate**, e facciano sorgere in capo ad essi posizioni giuridiche soggettive (causa 41/74, *van Duyn*, sentenza 4 dicembre 1974). I giudici nazionali dovranno pertanto applicare le norme della direttiva, disapplicando la norma nazionale contraria
- Gli effetti diretti si configurano come una forma di sanzione dell'inadempimento dello Stato membro (causa 148/78, *Ratti*, sentenza 5 aprile 1979); pertanto una direttiva produce effetti diretti solo in relazione agli Stati membri inadempienti

Più in generale una direttiva può essere invocata nei confronti di una pluralità di soggetti che la Corte di giustizia ha ricondotto alla nozione di “Stato”:

- enti territoriali (sentenza *Fratelli Costanzo* del 1989)
- autorità incaricate di mantenere l'ordine pubblico anche se indipendenti dallo Stato (sentenza *Johnston* del 1986)
- ogni organismo che, indipendentemente dalla sua forma giuridica, sia stato incaricato, con un atto della pubblica autorità di prestare, sotto il controllo di quest'ultima, un servizio di interesse pubblico e che dispone a questo scopo di poteri che eccedono i limiti di quelli risultanti dalle norme che si applicano nei rapporti tra singoli (sentenza *Foster* del 1990)
- amministratori, sia che agiscano come datori di lavoro che come autorità pubblica (sentenza *Collino e Chiappero* del 2000)

- E' il singolo ad avere l'onere di invocare gli effetti diretti di una direttiva inattuata contro una legge statale contraria alla stessa (causa C-188/95, *Fantask*, sentenza 2 dicembre 199)
- La direttiva, al contrario, non può di per sé creare obblighi a carico di un soggetto e non può quindi essere fatta valere in quanto tale nei suoi confronti da parte dello Stato (cause riunite da C-307/01 a C-403/01, *Pfeiffer e al.*, sentenza 5 ottobre 2004): **divieto di effetti diretti verticali inversi**. In particolare, una direttiva inattuata non può essere invocata nei confronti di un soggetto dalle autorità dello Stato nell'ambito di procedimenti penali, in quanto la direttiva non può avere come effetto, di per sé e indipendentemente da una legge interna di attuazione, di determinare o aggravare la responsabilità penale di coloro che agiscono in violazione di dette disposizioni (cause riunite C-387/02, C-391/02, C-403/02, *Berlusconi e al.*, sentenza 3 maggio 2005)

Effetti diretti orizzontali

- la Corte di giustizia ha affermato l'assenza di qualsiasi effetto diretto orizzontale delle direttive: in assenza di provvedimenti di attuazione entro i termini prescritti, un privato non può fondare su una direttiva un diritto nei confronti di un altro privato, né può farlo valere dinanzi a un giudice nazionale. Riconoscere effetti diretti orizzontali alle direttive, vorrebbe dire parificarle ai regolamenti (causa C-91/92, Faccini Dori, sentenza 14 luglio 1994)

Effetti triangolari

- **Causa C-201/94, *Smith & Nephew*, sentenza 12 novembre 1996**

“Il titolare di un'autorizzazione alla messa in commercio originale, rilasciata secondo la procedura prevista dalla direttiva 65/65, può avvalersi delle disposizioni di tale direttiva, come modificata, in particolare, dalla direttiva 87/21, e, specialmente, del suo art. 5, in un procedimento dinanzi a un giudice nazionale, al fine di contestare la validità di un'autorizzazione rilasciata dall'ente competente, sulla base della detta direttiva, a uno dei suoi concorrenti per una specialità brevettata recante la medesima denominazione. Lo stesso vale nel caso di un'autorizzazione che, benché rilasciata nel contesto di una diversa procedura prescritta nell'ambito nazionale, avrebbe dovuto esserlo sulla base della direttiva. Le dette disposizioni presentano infatti il carattere chiaro e incondizionato a tal fine necessario”

Obbligo di interpretazione conforme

- qualora l'interpretazione di norme nazionali, precedenti o successive alla direttiva, che disciplinano materie oggetto di direttive è dubbia, l'interpretazione deve avvenire alla luce della lettera e dello scopo della direttiva (causa C-106/89, Marleasing, sentenza 13 novembre 1990)
- l'obbligo di interpretazione conforme grava su tutti gli organi degli Stati membri, ivi compresi, nell'ambito delle loro competenze, gli organi giurisdizionali
- tutte le disposizioni giuridiche ed amministrative nazionali devono essere interpretate in conformità alle direttive
- il giudice nazionale deve comunque dare tutto ciò che rientra nella sua competenza, prendendo in considerazione tutte le norme del diritto nazionale mediante tutti i metodi di interpretazione ad esso riconosciuti, per conseguire il risultato perseguito dalla direttiva medesima

- l'obbligo di un'interpretazione conforme alla direttiva sussiste a prescindere dalla attuazione della direttiva stessa: qualsiasi giudice nazionale infatti allorché interpreta ed applica il diritto nazionale, deve presumere che lo Stato abbia avuto intenzione di adempiere pienamente gli obblighi derivanti dalla direttiva considerata
- l'obbligo di interpretazione conforme vige indipendentemente dalla idoneità del singolo atto, o di una determinata tipologia di atti, a produrre effetti diretti
- l'obbligo di interpretazione conforme trova il suo limite nei principi generali di diritto, in particolare in quelli della certezza del diritto e di non retroattività, e non può servire da fondamento ad un'interpretazione *contra legem* del diritto nazionale (causa C-268/06, Impact, sentenza 15 aprile 2008)

Decisioni

Elementi essenziali di tale atto sono:

- l'obbligatorietà in tutti i suoi elementi, sia in relazione al risultato che ai mezzi da utilizzare per raggiungere l'obiettivo indicato
- può designare dei destinatari (Stati o singoli) e quindi è vincolante solo per essi

Le decisioni che sono atti legislativi:

- sono pubblicate in Gazzetta ufficiale ed entrano in vigore alla data da esse stabilita o dal 20° giorno successivo alla pubblicazione

Le decisioni che non sono atti legislativi:

- se non designano i destinatari sono pubblicate nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea
- le decisioni che designano i destinatari vengono notificate ai destinatari e hanno efficacia in virtù di tale notificazione

Effetti diretti delle decisioni

- Le decisioni che sono rivolte ad uno o più Stati membri possono produrre **effetti diretti** alle stesse condizioni previste per le direttive (sentenza *Grad*, causa 9/70): la norma deve essere chiara precisa e non condizionata.
- in materia di **effetti diretti orizzontali**, la sentenza *Carp*, causa C-80/06, ha stabilito che le considerazioni svolte per le direttive “sono applicabili, *mutatis mutandi*, per quanto riguarda la possibilità di far valere (...) contro un singolo” una decisione rivolta agli Stati membri.
- per GAJA, si dovrebbe, invece, propendere per una soluzione positiva - riconoscimento di effetti diretti orizzontali - nel caso di decisioni rivolte ai singoli.