

Le fonti dell'ordinamento dell'UE

Parte II: gli atti (tipici) giuridicamente vincolanti

Indice

- **Regolamenti**
- **Direttive**
- **Decisioni**
- **Violazione del diritto dell'UE e responsabilità patrimoniale dello Stato**

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”.

- **L'art. 288 TFUE non delinea alcun tipo di rapporto gerarchico tra gli atti elencati.**
- Per ciascuna delle competenze trasferite all'UE, i Trattati indicano gli obiettivi da perseguire, la tipologia di atti con i quali realizzarli e le procedure per la loro adozione.
- Qualora i Trattati non prevedano il tipo di atto da adottare, l'art. 296, par. 1, TFUE stabilisce che 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** (ovvero entrano immediatamente negli ordinamenti nazionali senza la necessità di misure nazionali di adattamento).

Essi rappresentano pertanto tipiche norme *self-executing*, cioè operanti senza atti di adattamento da parte degli ordinamenti statali, anzi gli Stati sono tenuti ad astenersi da qualsiasi provvedimento che deroghi a tali regolamenti o ne pregiudichi l'efficacia. E' stata censurata come illegittima anche la mera riproduzione del contenuto di un regolamento in un atto normativo interno.

- **Ambito di applicazione territoriale:** in linea di principio il regolamento ha un ambito di applicazione territoriale uniforme coincidente con quella dei Trattati, cioè con il territorio degli Stati membri. Non può però escludersi il caso che un regolamento riguardi un solo Stato membro (v. i regolamenti adottati dopo la riunificazione della Germania, per tutti il regolamento CEE del Consiglio 2684/90) o abbia un'applicazione territoriale circoscritta (v. CGCE, causa 30/67, *Industria molitoria imolese*, sentenza del 13.3.1968,).

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 procedimento di 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 c.d. dettagliate

- Nella prassi si è sviluppata la tendenza all'adozione di direttive sempre più particolareggiate e precise nei contenuti normativi, tali cioè da lasciare ben poca discrezionalità agli Stati circa la scelta dei mezzi per la loro attuazione. In pratica, non resta loro che puramente riprodurle nel diritto interno, limitandosi la facoltà di scelta al tipo di atto da adottare.
- La Corte di giustizia ha incidentalmente riconosciuto la legittimità di prescrizioni dettagliate quando necessarie per conseguire il fine prefissato (CGCE, C-38/77, *Enka*, sentenza del 23.11.1977).

Effetti giuridici delle direttive

- 1. Effetti diretti verticali**
- 2. Effetti diretti orizzontali**
- 3. Effetti indiretti: interpretativi, triangolari, di esclusione**

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 (*effetti diretti verticali*)

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 1997)
- 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 delle dette disposizioni (cause riunite C-387/02, C-391/02, C-403/02, *Berlusconi e al.*, sentenza 3 maggio 2005)

- La direttiva che produce effetti diretti comporta una sostituzione delle norme della direttiva alle norme interne che si sarebbero applicate in loro assenza (c.d. **effetti sostitutivi**)

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)



Pertanto, anche una disposizione chiara, precisa ed incondizionata di una direttiva volta a conferire diritti o a imporre obblighi ai singoli non può essere applicata come tale nell'ambito di una controversia che ha luogo esclusivamente tra singoli.

Effetti indiretti ... interpretativi

- 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)

Effetti indiretti ... triangolari

Quando le direttive producono effetti svantaggiosi sui diritti di altri privati, estranei al rapporto verticale con lo Stato



“mere ripercussioni negative sui diritti di terzi, anche se certe, non giustificano che si rifiuti ad un singolo di far valere le disposizioni di una direttiva nei confronti dello Stato membro interessato” (causa C-201/02, *Wells*, sentenza 7 gennaio 2004)



- L'esistenza di tali effetti di mero fatto non pregiudica peraltro la possibilità che il privato che subisce l'effetto negativo si avvalga della direttiva nei suoi rapporti verticali con lo Stato.

Effetti indiretti ... di esclusione

- L'effetto di esclusione si produrrebbe in relazione a direttive con contenuto normativo non compiuto e consisterebbe nell'escludere l'applicazione della norma interna contraria alla direttiva.



- La Corte di giustizia ammette l'effetto di esclusione solo in relazione alle **direttive di armonizzazione**, nel caso di mancato rispetto da parte dello Stato dell'obbligo di notificare preventivamente alla Commissione norme nazionali di carattere tecnico e di astenersi dal darvi effetto senza previa autorizzazione della Commissione stessa, la norma interna contraria alla direttiva non si applica (causa C-77/97, *Unilever*, sentenza del 28 gennaio 1999).

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 e quindi è vincolante solo per essi

Le decisioni che sono atti legislativi:

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

Tipologie di decisioni

- la **decisione individuale** ha una funzione eminentemente amministrativa o esecutiva in quanto è lo strumento con il quale le istituzioni applicano le disposizioni normative contenute nei Trattati o nel diritto secondario a fattispecie concrete. Essa può avere come destinatari sia persone fisiche o giuridiche, sia Stati membri.
- la **decisione che impone ai singoli obblighi pecuniari** costituisce, ai sensi dell'art. 299 TFUE, titolo esecutivo che può essere fatto valere davanti alle competenti autorità nazionali.
- nel caso di **decisioni indirizzate agli Stati membri** la loro «obbligatorietà vale per tutti gli organi dello Stato destinatario, ivi compresi i giudici» (CGCE, causa 249/85, *Albako*, sentenza del 21.5.1987,). Da tale affermazione la Corte di giustizia ha tratto la conseguenza che «i giudici nazionali devono astenersi dall'applicare norme interne (...) la cui attuazione potrebbe ostacolare l'esecuzione di una decisione comunitaria».

Regolamenti c.d. mascherati

- Secondo la costante giurisprudenza della Corte di giustizia la qualificazione formale dell'atto non rileva al fine di stabilirne la natura e la portata giuridica, mentre sono determinanti il suo oggetto e il suo contenuto così come gli effetti che esso produce. Non può pertanto escludersi che un atto che abbia la forma di regolamento possa, per portata ed effetti, costituire una o più decisioni individuali (**c.d. regolamenti mascherati**) (cause riunite 41-44/70, *International Fruit Company*, sentenza del 13 maggio 1971).

Effetti diretti delle decisioni indirizzate agli Stati membri

- 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 e far sorgere, nei confronti dei singoli, diritti.
- 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.

Violazione del diritto dell'UE e responsabilità patrimoniale dello Stato

- La mancata o errata attuazione delle disposizioni del diritto dell'UE pone in essere una violazione del diritto dell'UE che fa sorgere la responsabilità patrimoniale dello Stato membro inadempiente (cause riunite C-6/90 e C-9/90, *Francovich*, sentenza del 19 novembre 1991).

La responsabilità patrimoniale sorge a determinate condizioni:

- che le disposizioni violate della direttiva siano intese ad **attribuire un diritto ai privati**
- che sussista un **nesso di causalità** tra il mancato adempimento ed il danno da essi subito
- che la **violazione sia “grave e manifesta”**: ciò si verifica *ipso iure* qualora uno Stato non adotti i provvedimenti necessari per raggiungere il risultato prescritto da una direttiva (cause riunite C-178-179/94 e C-188-190/94, *Dillenkofer*, sentenza dell’8 ottobre 1996). Diverso è il caso in cui lo Stato in sede di recepimento, adotti atti che non siano conformi alle disposizioni di una direttiva per un’errata interpretazione della stessa causata dalla poca chiarezza del testo della direttiva, in queste ipotesi il comportamento dello Stato può “ricevere diverse interpretazioni seriamente sostenibili” (causa C-319/96, *Brinkmann*, sentenza del 24 settembre 1998).

- L'ammontare della riparazione sarà determinato in base alle norme interne sulla responsabilità (Causa C-91/92, *Faccini Dori*, sentenza del 14 luglio 1994).
- L'applicazione “retroattiva e completa” delle misure di attuazione della direttiva permette di rimediare alle conseguenze pregiudizievoli della tardiva trasposizione di tale direttiva, a condizione che la direttiva stessa sia stata regolarmente trasposta. Tuttavia, spetta al giudice nazionale far sì che il risarcimento del danno subito dai beneficiari sia adeguato. Un'applicazione retroattiva, regolare e completa delle misure di attuazione della direttiva sarà a tal fine sufficiente, a meno che i beneficiari non dimostrino l'esistenza di danni ulteriori da essi eventualmente subiti (Causa C-94/95 e C-95/95, *Bonifaci*, sentenza del 10 luglio 1997).