

A decorative graphic on the left side of the slide consists of several yellow five-pointed stars arranged in a curved, upward-sloping pattern against a dark blue background.

CORSO DI DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

Università di Teramo

A.A. 2020/21

Prof.ssa Flavia Caloprisco

IV. IL SISTEMA NORMATIVO

IL DIRITTO DERIVATO

Atti tipici (art. 288 TFUE):

- Regolamento (atti vincolanti)
- Direttiva (atti vincolanti)
- Decisione (atti vincolanti)
- Raccomandazione (non vincolante)
- Parere (non vincolante)

Atti atipici:

- Proposte e comunicazioni della Commissione; programmi generali; atti di indirizzo; regolamenti interni; conclusioni e risoluzioni del Consiglio; posizioni e dichiarazioni comuni, accordi interistituzionali; Libri verdi; Libri bianchi

Al fine di qualificare correttamente un atto non rileva il **nomen iuris** ma il suo contenuto e i suoi **caratteri sostanziali** (come l'oggetto)



IV. IL SISTEMA NORMATIVO

IL DIRITTO DERIVATO

Articolo 288: «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».



IV. IL SISTEMA NORMATIVO

IL DIRITTO DERIVATO

Gerarchia degli atti di diritto derivato: Gli articoli 289, 290 e 291 TFUE instaurano una gerarchia delle norme di diritto derivato tra atti legislativi, atti delegati e atti di esecuzione.

- Si definiscono atti legislativi gli atti giuridici adottati mediante la procedura legislativa ordinaria o speciale.
- Gli atti delegati sono atti non legislativi di portata generale che integrano o modificano determinati elementi non essenziali dell'atto legislativo. Il legislatore (Parlamento e Consiglio) può delegare alla Commissione il potere di adottare tali atti.
- 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.



IV. IL SISTEMA NORMATIVO

IL DIRITTO DERIVATO

Gerarchia degli atti di diritto derivato

- Tra gli atti legislativi: pari forza a prescindere dalla loro denominazione. In caso di conflitto tra diverse fonti si applica il criterio generale della specialità o di successione nel tempo (senza avere riguardo all'autorità emanante o alla procedura di adozione).
- La scelta dell'atto può essere prescritta dalle disposizioni dei Trattati. Es art. 115 TFUE in materia di riavvicinamento delle legislazioni nazionali che abbiano incidenza diretta sull'istaurazione o sul funzionamento del mercato interno il Trattato prevede solo l'adozione di direttive. Quando la scelta dell'atto non è indiacata o sia prevista un'alternativa spetta alle istituzioni individuare l'atto più appropriato nel rispetto del [principio di proporzionalità](#).



IV. IL SISTEMA NORMATIVO

LE FONTI. GLI ATTI TIPICI

Requisiti di tali atti tipici:

- **Motivazione** → indica gli elementi di fatto e di diritto in base ai quali viene adottato l'atto. Requisito di validità dell'atto. La motivazione è una forma sostanziale la cui violazione comporta **l'invalidità dell'atto** (art. 263, comma 2 TFUE)
- **Base giuridica** → disposizione dei Trattati che conferisce il potere di emanare il singolo atto. Inosservanza base giuridica comporta un vizio sostanziale che può condurre **all'annullamento dell'atto**

Ratio dell'indicazione della base giuridica: stabilire l'efficacia dell'atto e valutarne la sua legittimità.



IV. IL SISTEMA NORMATIVO

LE FONTI. GLI ATTI TIPICI

Scelta base giuridica

- Deve fondarsi su elementi oggettivi: il contenuto e lo scopo dell'atto in questione.
- Quando l'atto persegue un duplice scopo e una di queste è identificabile come preponderante e l'altra accessoria si deve scegliere la base giuridica dello scopo principale
- Qualora si accerti che l'atto persegue più scopi tra loro inscindibili l'atto dovrà basarsi sulla base giuridica che garantisce in misura maggiore le prerogative del PE (consultazione v. cooperazione)

Corte di Giustizia **Commissione c. Consiglio** (C-300/89) Tra due basi giuridiche che prevedono una diversa partecipazione del Parlamento deve essere preferita quella che rafforza la sua partecipazione al processo legislativo



IV. IL SISTEMA NORMATIVO

I REGOLAMENTI

art. 288 TFUE

- portata generale applicazione ad una serie indeterminata di destinatari (VS decisioni)
- Obbligatoria in tutti i loro elementi (*VS direttive*). *Tale caratteristica esclude che uno Stato possa applicare un regolamento in modo incompleto o selettivo.*
- direttamente applicabile: caratteristica dell'atto, senza che sia necessario alcun atto (nazionale) di attuazione.
- effetto diretto (caratteristica delle norme) = normale conseguenza della diretta applicabilità: idoneità di conferire ai destinatari diritti e obblighi (c.d. efficacia diretta orizzontale e verticale) che possono essere fatti valere dinanzi alla controparte o dinanzi al giudice
- pubblicazione in GUUE sezione L (legislazione): condizione di efficacia ma non di validità (anzi, dalla pubblicazione decorre il termine per eventuale ricorso per annullamento)
- vacatio legis: 20 gg. salvo diversa indicazione



IV. IL SISTEMA NORMATIVO

I REGOLAMENTI

Conseguenza della **diretta applicabilità** → i regolamenti acquistano *efficacia giuridica* all'interno degli Stati membri dal momento in cui **entrano in vigore** (con la pubblicazione nella GU).

Eccezioni:

- Regolamenti di esecuzione: danno esecuzione a un regolamento c.d. base e per questo sono gerarchicamente subordinati ad esso (conseguenza: invalidità)
- Regolamenti non pienamente *self-executing*: qualora il regolamento non contenga una disciplina *esaustiva* può richiedere un'attività statale di esecuzione (no modifica sostanza e portata. Solo misure indispensabili per la loro corretta attuazione)



IV. IL SISTEMA NORMATIVO

LE DIRETTIVE

LE DIRETTIVE

- art. 288 TFUE
- elemento peculiare: obbligatorietà per gli SM. Vincolo per SM solo quanto al risultato da raggiungere
- SM mantengono discrezionalità sulla scelta della forma e dei mezzi per raggiungere il risultato
- vincolante solo per gli SM cui è destinata
- obbligo dello SM comporta obblighi per tutti i suoi organi (legislativi, amministrativi, giurisdizionali)
- NO diretta applicabilità
- NO effetti diretti (eccezioni)



IV. IL SISTEMA NORMATIVO

LE DIRETTIVE

Le direttive indicano poi il **termine** entro il quale gli Stati devono darvi attuazione (di solito 2 anni dalla pubblicazione in GUUE).

- Prima della scadenza del termine → obbligo di c.d. stand still ovvero astensione dall'adottare misure che possono rendere difficile l'attuazione della direttiva.
- Dopo scadenza del termine → **se lo Stato non ha dato attuazione: responsabilità per violazione dell'art. 288 TFUE** (inadempienza dello stato).
- Lo Stato deve comunicare alla Commissione europea le misure prese per dare attuazione alla direttiva. In mancanza grave infrazione del diritto UE e la CG può comminare una sanzione pecuniaria.
- Recezione della normativa europea nel diritto interno: **Legge di delegazione europea**



IV. IL SISTEMA NORMATIVO

LE DIRETTIVE

Direttive dettagliate

Si è sviluppata la prassi di emanare direttive sempre più dettagliate e precise che lasciano ben poca discrezionalità agli Stati membri circa i mezzi per la loro attuazione. Gli Stati devono sostanzialmente replicare il contenuto nel diritto interno.

- **Effetti diretti delle direttive self executing** (elaborazione giurisprudenziale) **Corte di Giustizia Van Duyn causa 41/74**



IV. IL SISTEMA NORMATIVO

LE DIRETTIVE

Gli effetti diretti si verificano:

1) in primo luogo, qualora la direttiva imponga agli Stati solo obblighi negativi, di non tenere un determinato comportamento: in tal caso l'osservanza dell'obbligo si impone agli Stati in modo immediato, assoluto e incondizionato.

2) In secondo luogo, la direttiva produce effetti immediati all'interno degli Stati membri quando si limita a confermare, chiarendone la portata, un obbligo già previsto da norme dei Trattati produttive di effetti diretti, come ad esempio nel caso dell'art. 28 TFUE che pone un divieto chiaro e preciso di applicare dazi doganali o qualsiasi tassa di effetto equivalente (C. giust., 17.12.1970, C-33/70, *SACE*).



IV. IL SISTEMA NORMATIVO

LE DIRETTIVE

3) In terzo luogo le direttive possono produrre **effetti diretti** per i singoli, in presenza di determinate condizioni anche se lo Stato non ha provveduto a darvi attuazione:

- **contenuto self-executing**: contenuto *completo*, sufficientemente *chiaro* e *preciso*
- **scadenza del termine per il recepimento**
- **Contenuto diretto a conferire diritti ai singoli**

L'efficacia diretta è limitata ai *rapporti verticali* (Stato-singoli) perché la direttiva crea obblighi solo in capo allo Stato.

L'efficacia diretta verticale è *unilaterale* perché lo stato non può vantare alcuna pretesa nei riguardi del cittadino in forza di una direttiva che esso stesso non ha eseguito (**Corte di giustizia Faccini Dori C-91/92**)



IV. IL SISTEMA NORMATIVO

LE DIRETTIVE

L'effetto diretto delle direttive

- conseguenza: effetto diretto è solo verticale e unilaterale: solo diritti del singolo verso SM
- no obblighi del singolo verso SM (effetto verticale inverso)
- no effetto diretto orizzontale: no posizioni giuridiche soggettive fra singoli (direttiva vincola solo gli SM) **Causa Marshall C-152/84**



IV. IL SISTEMA NORMATIVO

LE DIRETTIVE

E se la direttiva non ha i requisiti per effetto diretto ma vi è l'omessa o infedele attuazione del diritto UE?

il c.d. principio "Francovich"

(cause riunite C-6/90 e C-9/90)

*"La possibilità di **risarcimento a carico dello Stato membro** è particolarmente indispensabile qualora la piena efficacia delle norme comunitarie sia subordinata alla condizione di un'azione da parte dello Stato e, di conseguenza, i singoli, in mancanza di tale azione, non possano far valere dinanzi ai giudici nazionali i diritti loro riconosciuti dal diritto comunitario".*



IV. IL SISTEMA NORMATIVO

LE DIRETTIVE

**Sviluppi del c.d. principio “Francovich” Corte di giustizia
Brasserie du Pecheur SA e Factortame (sent. 5/3/1996, C-46/93 e
48/93)**

- *il principio della responsabilità degli Stati membri per danni causati ai singoli da violazioni del diritto comunitario ad essi imputabili è applicabile allorché a dare origine a tali violazioni è l'operato del **legislatore nazionale***
- *il principio ha valore in riferimento a qualsiasi ipotesi di violazione del diritto comunitario commessa da uno Stato membro, qualunque sia l'organo di quest' ultimo la cui azione od omissione ha dato origine alla trasgressione*



IV. IL SISTEMA NORMATIVO

LE DIRETTIVE

Rimedio risarcitorio = benefici limitati: Preferibile garantire al singolo la fruizione di un diritto attribuitogli dalla direttiva piuttosto che un ristoro per i danni subiti in conseguenza del suo mancato recepimento.

Es. in ambito di lavoro il risarcimento è una **misura accessoria** ma che non comporta la reintegrazione nel posto di lavoro (**riparazione principale**)



IV. IL SISTEMA NORMATIVO

LE DECISIONI

DECISIONI

Caratteri distintivi delle decisioni:

- Obbligatorie in tutti i loro elementi → = regolamenti (vs direttive)
- Destinatari → art. 288, par. 4 afferma che «le decisioni se designano i destinatari sono obbligatorie solo nei confronti di questi». Specifici destinatari: tutti o alcuni **Stati** (es. decisioni della Commissione in materia di aiuti di stato) **persone fisiche o giuridiche** (es. decisioni della Commissione in materia di concorrenza).
- Producono effetti diretti



IV. IL SISTEMA NORMATIVO

LE RACCOMANDAZIONI

RACCOMANDAZIONI

Definizione: manifestazione di volontà con la quale l'istituzione che la emana chiede al destinatario di tenere una determinata condotta, seppure in maniera meramente esortativa e non vincolante.

Soggetti che possono adottare le raccomandazioni: Commissione e Consiglio. BCE ha potere solo nelle materie espressamente previste.

Destinatari: **Istituzioni + Stati membri + persone fisiche/giuridiche**

→ Secondo la Corte di giustizia (sentenza Grimaldi) le raccomandazioni impongono ai giudici nazionali di prenderle in considerazione per la risoluzione delle controversie sottoposte al loro giudizio.

Non sono vincolanti.



IV. IL SISTEMA NORMATIVO

PARERI

PARERI

Definizione: **manifestazione di giudizio** che la Commissione o altre istituzioni possono emanare in una data materia o nei confronti di specifici destinatari.

- Destinatari: tutti o alcuni Stati membri, Istituzioni, individui.

Con essa non si sollecita il destinatario a tenere un determinato comportamento.

- Non sono vincolanti.



IV. IL SISTEMA NORMATIVO

GLI ATTI ATIPICI

Oltre agli atti giuridici previsti dai trattati, le istituzioni dell'Unione dispongono anche di una varietà di altri strumenti d'azione per modellare l'ordinamento giuridico dell'UE.

Nella prassi dell'Unione gli strumenti più importanti sono in primis le **risoluzioni, le dichiarazioni e i programmi d'azione.**



IV. IL SISTEMA NORMATIVO

GLI ATTI ATIPICI

Risoluzioni: possono essere adottate dal Parlamento europeo, dal Consiglio europeo e dal Consiglio dell'Unione europea. Nelle risoluzioni trovano espressione le intenzioni e le opinioni comuni sul processo d'integrazione in generale e su specifici compiti a livello di Unione e al di fuori di essa.

L'importanza politica di tali risoluzioni consiste soprattutto nel contributo offerto per orientare i lavori futuri del Consiglio. In quanto **manifestazioni della volontà politica comune**, esse consentono di trovare più facilmente un'intesa in seno al Consiglio.



IV. IL SISTEMA NORMATIVO

GLI ATTI ATIPICI

Dichiarazioni: Qualora esse si riferiscano all'*ulteriore sviluppo dell'Unione*, come ad esempio nel caso delle dichiarazioni relative all'UE, alla democrazia o ai diritti fondamentali, esse sono sostanzialmente simili alle risoluzioni.

Le dichiarazioni sono utilizzate soprattutto per rivolgersi a un largo pubblico o a un gruppo specifico di destinatari. Altre dichiarazioni sono rilasciate nel quadro del processo decisionale del Consiglio. Tramite tali dichiarazioni, membri del Consiglio esprimono pareri congiunti o individuali sull'interpretazione delle decisioni adottate in seno allo stesso Consiglio.



IV. IL SISTEMA NORMATIVO

GLI ATTI ATIPICI

Programmi d'azione: sono stabiliti dal Consiglio e dalla Commissione europea su loro iniziativa o su richiesta del Consiglio europeo e sono finalizzati alla realizzazione dei programmi legislativi e degli obiettivi generali previsti dai trattati. Qualora tali programmi siano espressamente previsti dai trattati, le istituzioni dell'Unione sono tenute a rispettarne il contenuto in sede di pianificazione dei programmi.

Altri programmi sono considerati, nella prassi, come semplici **orientamenti** privi di ogni effetto giuridico vincolante. Essi esprimono, tuttavia, la volontà delle istituzioni di conformarsi alle loro disposizioni.



IV. IL SISTEMA NORMATIVO

GLI ATTI ATIPICI

libri bianchi e i libri verdi sono di notevole importanza nella prassi dell'Unione.

- I libri bianchi pubblicati dalla Commissione contengono proposte concrete per le misure dell'UE da adottare in una determinata area politica. Se un libro bianco viene accolto positivamente dal Consiglio, esso può costituire la base di un programma d'azione dell'Unione. Ne sono esempio il libro bianco sui [servizi d'interesse generale](#) (2004), su una [politica europea di comunicazione](#) (2006) o sul [futuro dell'Europa](#) (2017).
- I libri verdi mirano a fornire spunti di riflessione su argomenti specifici a livello europeo e costituiscono la base per una consultazione e discussione pubblica sulla complessità dei temi trattati al loro interno. In taluni casi forniscono l'impulso per lo sviluppo di norme giuridiche che vengono poi illustrate nei libri bianchi.



IV. IL SISTEMA NORMATIVO

GLI ATTI ATIPICI

Publicazione e comunicazione

- Gli atti giuridici *legislativi* vengono pubblicati nella [Gazzetta ufficiale dell'Unione europea](#), serie L («Atti legislativi»). Essi entrano in vigore alla data in essi stabilita o, in mancanza di questa, il ventesimo giorno dopo la pubblicazione.
- Gli atti giuridici *non legislativi* vengono sottoscritti dal presidente dell'istituzione che li ha emanati. Vengono pubblicati nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, serie C («Comunicazioni e informazioni»).
- Gli atti giuridici rivolti a destinatari espressamente designati vengono comunicati ai destinatari e divengono efficaci mediante tale comunicazione.
- Gli atti *non vincolanti* non sono soggetti a pubblicazione o comunicazione. In genere vengono tuttavia pubblicati nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, serie C.

