

ENCICLOPEDIA DEL DIRITTO

ESTRATTO

ANNALI VIII

Luigi Daniele

ATTI DELL'UNIONE EUROPEA

pubblicazione fuori commercio

GIUFFRÈ

ATTI DELL'UNIONE EUROPEA

SOMMARIO: 1. Introduzione. — Sez. I. *Classificazioni degli atti dell'Unione*: 2. Gli atti legislativi e non legislativi. — 3. Gli atti di base, d'attuazione o di esecuzione. — 4. Gli atti tipici e atipici. — 5. Requisiti comuni degli atti. — Sez. II. *I regolamenti*: 6. Le caratteristiche (portata generale, obbligatorietà integrale e applicabilità diretta). — 7. Gli "effetti diretti". — Sez. III. *Le direttive*: 8. Le caratteristiche (portata, obbligatorietà e mancanza di applicabilità diretta). — 9. Gli "effetti diretti". — 10. *Segue*: il problema degli "effetti diretti orizzontali". — 11. Gli effetti indiretti: l'obbligo di interpretazione conforme. — 12. *Segue*: il risarcimento dei danni per violazione delle direttive. — 13. L'attuazione. — 14. Il contenuto. — Sez. IV. *Gli altri atti*: 15. Le decisioni quadro dell'ex terzo pilastro. — 16. Le decisioni. — 17. Gli atti nel settore PESC.

1. Introduzione. — Un tratto caratteristico del fenomeno delle organizzazioni internazionali è che i trattati attraverso cui tali enti vengono istituiti prevedono ulteriori procedimenti o fonti di

produzione di norme, attribuendo alle organizzazioni un potere più o meno ampio di adottare determinati “atti” per la realizzazione degli scopi per i quali sono stati istituiti. Proprio in quanto previsti da trattati, gli atti delle organizzazioni internazionali sono considerati fonti previste da accordi o anche di terzo grado (1). La tipologia, la portata, gli effetti, le procedure d'adozione e i settori in cui possono essere adottati dipendono infatti dalle previsioni dei Trattati istitutivi.

Il potere di adottare atti di questo tipo trova la sua manifestazione senza dubbio più avanzata nell'Unione europea e, già prima, in quelle che erano le Comunità europee. Non soltanto i Trattati istitutivi hanno attribuito a tali enti il potere di adottare un vasto repertorio di “atti”, repertorio che si è andato arricchendo di ulteriori tipologie con i Trattati di revisione intervenuti nel tempo. Non soltanto i tipi più importanti di “atti” sono stati concepiti come vincolanti nei confronti degli Stati membri e, addirittura, nel caso dei regolamenti, come dotati di « portata generale » e « direttamente applicabil[i] in ciascuno degli Stati membri » (art. 288 comma 2 T_{FUE}). Soprattutto la produzione di “atti” dell'Unione è diventata, col passare degli anni, talmente imponente da creare un tessuto normativo molto complesso e articolato, le cui dimensioni si avvicinano a quelle tipiche dell'ordinamento interno di uno Stato nazionale. In realtà, da una iniziale modesta produzione di atti vincolanti (2), si è passati, con il tempo, ad un numero elevatissimo di atti adottati ogni anno. (3) Questa situazione fa sì che, al giorno d'oggi, non è affatto infrequente che un semplice cittadino si imbatta in “atti” dell'Unione che disciplinano i suoi diritti e i suoi obblighi e condizionano pertanto la sua vita.

All'interno dell'ordinamento dell'Unione, gli “atti” adottati dalle istituzioni, organi o organismi

dell'Unione (« atti giuridici » secondo la denominazione della rubrica dell'art. 288 T_{FUE}) costituiscono quello che di solito viene definito “diritto derivato” o “diritto secondario”. Il diritto derivato si distingue dal “diritto primario” costituito, in primo luogo, dai Trattati istitutivi (ora Trattato UE e T_{FUE}, in termine inglese *Treaty law*), nonché da altre fonti ad essi assimilate (4).

Visto il loro carattere “derivato”, gli “atti” devono rispettare i Trattati e le altre fonti di diritto primario, pena la loro annullabilità. Esistono però delle ipotesi di atti che, per espressa autorizzazione dei Trattati, possono derogare o, più spesso, modificare i Trattati stessi. È il caso delle decisioni del Consiglio europeo nell'ambito delle « procedure di revisione semplificate » (art. 48 § 6 e 7 Trattato UE): si tratta di atti adottati da un'istituzione che possono introdurre modifiche rispetto alle precedenti norme dei Trattati. Considerata l'importanza della funzione svolta da tali atti, sono previste alcune rigorose condizioni sostanziali e procedurali sul cui rispetto ha competenza a vigilare la Corte di giustizia (5).

Gli “atti” devono altresì osservare le norme di diritto internazionale generale che riguardano anche l'Unione (6) nonché gli accordi internazionali conclusi dall'Unione con Stati terzi: art. 216 § 2 T_{FUE} (7).

Sez. I. – CLASSIFICAZIONI DEGLI ATTI DELL'UNIONE.

2. Gli atti legislativi e non legislativi. — Gli “atti” possono essere classificati secondo la natura, il grado e il tipo.

(4) Fanno parte del diritto primario la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adattata il 12 dicembre 2007 (art. 6 § 1 comma 1 Trattato UE) e i principi generali del diritto: v. DANIELE, *Diritto dell'Unione europea*⁵, Milano, 2014, 148.

(5) C. giust. UE 27 novembre 2012, causa C-370/12, Pringle, in www.curia.europa.eu (sito istituzionale della Corte ove sono consultabili le sue pronunce) punti 35-37.

(6) C. giust. CE 16 giugno 1998, causa C-162/96, Racke, in *Racc. giur. C. giust.*, 1998, I-3655, punti 45 e 46; C. giust. CE 3 settembre 2008, cause riunite C-402/05 P e C-415/05 P, Kadi, *ivi*, 2008, I-6351, punto 291; C. giust. UE 16 ottobre 2012, causa C-364/10, Ungheria c. Slovacchia, punto 44.

(7) Secondo la giurisprudenza tuttavia taluni accordi, in quanto caratterizzati da impegni di natura flessibile, non possono essere invocati per mettere in discussione l'annullabilità di atti: C. giust. CE 23 novembre 1999, causa C-149/96, Portogallo c. Consiglio, in *Racc. giur. C. giust.*, 1999, I-8395, punto 47; C. giust. CE 1° marzo 2005, causa C-377/02, Van Parys, *ivi*, 2005, I-1465, punto 51, relative agli accordi OMC (Organizzazione mondiale del commercio); nonché C. giust. CE 3 giugno 2008, causa C-308/06, Inter-tanko, *ivi*, 2008, I-4057, punti 45 e 46, relativa alla Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (UNCLOS).

(1) *Ex multis*, CONFORTI, *Diritto internazionale*¹⁰, Napoli, 2014, 152; SALERNO, *Diritto internazionale*², Padova, 2011, 189 s.; DRAETTA, *Principi di diritto delle organizzazioni internazionali*², Milano, 2010, 155 s.

(2) Ad esempio nel 1964 i regolamenti superavano appena le due centinaia: v. reg. dei Consigli 10 dicembre 1964, n. 201/64/CEE, 8/64/Euratom, in G.U.C.E. 28 dicembre 1964, n. 216, 3675 (all'epoca la Gazzetta ufficiale non era divisa nelle serie L e C come adesso; la sua impaginazione era crescente e non era divisa numero per numero). Fino al 1962, i regolamenti erano definiti in base ad un numero crescente, senza riferimento all'anno: v. il molto noto reg. del Consiglio CEE 6 febbraio 1062, n. 17, Primo regolamento d'applicazione degli articoli 85 e 86 del trattato, in G.U.C.E. 21 febbraio 1962, n. 13, 204.

(3) L'ultimo regolamento del 2014 porta il n. 1398/2014, mentre l'ultima direttiva è stata la direttiva di esecuzione n. 2014/111/UE.

In passato non esistevano atti classificati come legislativi. La stessa idea di atto e di potere legislativo nel contesto di enti come le Comunità europee e, successivamente, l'Unione europea era assente. In particolare i regolamenti (v. ora art. 288 comma 1 TFUE) erano atti senz'altro normativi, posto che essi avevano « portata generale » ed erano « obbligatori in tutti i [loro] elementi », ma non erano mai stati considerati leggi vere e proprie (8).

L'idea di introdurre tra gli atti dell'Unione la nozione di legge o di atto legislativo risale al Progetto di « Trattato che istituisce l'Unione europea » (cosiddetto Progetto Spinelli, in particolare art. 34 ss.), approvato dal Parlamento europeo nel 1984 (9) e, in epoca più recente, è stata introdotta dal « Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa », firmato il 29 ottobre 2004 ma mai entrato in vigore (10).

I Trattati attuali, come emendati dal Trattato di Lisbona (13 dicembre 2007), hanno ripreso l'idea ma con notevole cautela. Non viene creata un'apposita denominazione o tipologia di atto legislativo. L'art. 288 TFUE, sotto questo profilo, si mantiene fedele al suo predecessore, l'art. 249 Trattato CE.

Nondimeno la nozione di atto legislativo viene accolta. Essa è contenuta nell'art. 289 § 3 TFUE, secondo il quale « [g]li atti giuridici adottati mediante procedura legislativa sono atti legislativi ». Pertanto la natura legislativa o non legislativa di un atto non dipende dalle sue caratteristiche o dalla sua denominazione, ma dal se è stato adottato attraverso una procedura legislativa o meno (11). In concreto, atti aventi le stesse caratteristiche e recanti la stessa denominazione, ad esem-

pio regolamenti o direttive, saranno atti legislativi o non legislativi a seconda che la base giuridica (12) utilizzata per la loro adozione prescriva che si debba seguire una procedura legislativa o una procedura non legislativa.

Pertanto le procedure legislative, ordinarie o speciali che siano, contemplano sempre l'adozione di atti da parte del Parlamento europeo e del Consiglio congiuntamente o separatamente. Di conseguenza gli atti delle altre istituzioni saranno *a priori* non legislativi (13).

La natura legislativa, oltre alle particolarità della procedura di adozione, comporta alcune importanti conseguenze:

- i lavori del Consiglio per l'adozione di un atto legislativo dovranno svolgersi in seduta pubblica, con la conseguente necessità di dividere ciascuna sessione « in due parti dedicate, rispettivamente, alle deliberazioni su atti legislativi dell'Unione e alle attività non legislative » (art. 16 § 8 Trattato UE);

- in merito ai soli atti legislativi saranno esercitati i poteri di controllo dei parlamenti nazionali circa il rispetto del principio di sussidiarietà (Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità);

- le condizioni di ricevibilità dei ricorsi d'annullamento delle persone fisiche o giuridiche dinanzi alla Corte di giustizia saranno più severe se l'atto impugnato ha carattere legislativo di quanto lo saranno in caso di impugnazione di « atti regolamentari che [...] non comportano alcuna misura d'esecuzione »: art. 263 comma 4 TFUE (14);

- in caso di mancata comunicazione delle misure d'attuazione di direttive adottate secondo una procedura legislativa si applica una procedura d'infrazione speciale, che prevede la possibilità di comminare una sanzione pecuniaria a carico dello

(8) V., sul punto, C. cost. 27 dicembre 1973, n. 183, Frontini, in *Foro it.*, 1974, I, 314, punto 7 del « considerato in diritto », dove i regolamenti vengono definiti « come atti aventi forza e valore di legge in ogni Paese della Comunità ». V. anche C. cost. 8 giugno 1984, n. 170, Granital, in *Foro it.*, 1984, I, 2062, punto 4 del « considerato in diritto », dove si chiarisce che « a detto atto normativo sono attribuiti "forza e valore di legge", solo e propriamente nel senso che ad esso si riconosce l'efficacia di cui è provvisto nell'ordinamento di origine ».

(9) Sul Progetto Spinelli v. da ult. CAPOTORTI, HILF, JACOBS e JACQUE, *Le traité instituant l'Union européenne: un projet, une méthode, un agenda*, 2^a ed. a cura di DONY e LOUIS, Bruxelles, 2014.

(10) L'art. I-33 prevedeva infatti le leggi europee e le leggi quadro europee, le prime con le stesse caratteristiche degli attuali regolamenti e le seconde corrispondenti alle direttive: v. ZILLER, *Diritto delle politiche e delle istituzioni dell'Unione europea*, Bologna, 2013, 558.

(11) Per la disciplina delle procedure legislative ordinarie o speciali v. art. 289 § 1 e 2 TFUE.

(12) Per « base giuridica » si intende la o le disposizioni dei Trattati che attribuiscono alle istituzioni dell'Unione il potere di adottare l'atto in questione.

(13) Ciò è ribadito quanto agli atti del Consiglio europeo dall'art. 15 § 1 Trattato UE, secondo il quale tale istituzione « non esercita funzioni legislative ». Il carattere non legislativo è precisato anche per gli atti di attuazione della Commissione adottati ai sensi dell'art. 290 § 1 TFUE (v. *infra*, § 3) e per quelli adottati nell'ambito della Politica estera e di sicurezza comune-PESC (art. 24 § 1 comma 2 Trattato UE).

(14) Secondo la giurisprudenza, la nozione di « atti regolamentari » di cui all'art. 263 comma 4 TFUE esclude gli atti di portata generale adottati mediante una procedura legislativa: v. C. giust. UE 3 ottobre 2013, causa C-583/11 P, Inuit.

Stato inadempiente già in fase di “primo inadempimento”: art. 260 § 3 TFUE (15).

3. *Gli atti di base, d'attuazione o di esecuzione.* — All'interno del diritto derivato, può stabilirsi un'ulteriore distinzione: quella tra atti di primo grado e atti di secondo grado o, più propriamente, tra atti di base e atti d'attuazione o di esecuzione. Nel sistema istituzionale dell'Unione, infatti, è invalsa la prassi, diffusa anche negli ordinamenti degli Stati nazionali, secondo cui un atto di base, adottato dagli organi rappresentativi degli elettori e secondo procedure particolarmente solenni, si limita a fissare le regole fondamentali della disciplina oggetto dell'atto, affidando ad altri organi, di carattere più tecnico e secondo procedure più agevoli, l'adozione di atti che completino o diano esecuzione concreta alla disciplina contenuta nell'atto di base. È ovvio che la distinzione tra atti di base e atti di attuazione o d'esecuzione non rileva soltanto dal punto di vista dell'organo competente ad adottare l'atto e della procedura decisionale applicabile. L'atto d'attuazione o di esecuzione infatti deve anche rispettare l'atto di base e restare nei limiti del potere da questo conferito (16).

Il Trattato di Lisbona, nel confermare il sistema degli atti di secondo grado, già ammesso in passato (17), ne ha previsto un'articolazione che prima non esisteva: gli atti d'attuazione (art. 290 TFUE) e gli atti d'esecuzione (art. 291 TFUE) (18).

Gli atti d'attuazione hanno la funzione di integrare o anche modificare un atto di base. L'atto di base deve essere un atto legislativo che “deleghi” alla Commissione il potere di adottare « atti non legislativi di portata generale » che integrino o modifichino « determinati elementi non essenziali

(15) Per gli altri casi, una sanzione pecuniaria può essere inflitta allo Stato membro inadempiente soltanto dopo che la Corte di giustizia abbia emesso una prima sentenza di infrazione e lo Stato membro non si sia conformato a tale sentenza (secondo inadempimento: art. 260 § 2 TFUE).

(16) In caso contrario l'atto di secondo grado sarebbe annullabile. Per un esempio v. C. giust. UE 23 ottobre 2007, causa C-403/05, Parlamento europeo c. Commissione, in *Racc. giur. C. giust.*, 2007, I-9045.

(17) V. art. 202 terzo trattino Trattato CE.

(18) Cfr. BARATTA, in *Trattati dell'Unione europea*² a cura di TIZZANO, Milano, 2014, sub art. 290 e 291 TFUE, 2277 ss. Atti di secondo grado sono previsti anche nell'ambito della PESC. L'art. 31 § 2 terzo trattino Trattato UE menziona infatti l'ipotesi di « decisioni relative all'attuazione di una decisione che definisce un'azione o una posizione dell'Unione ». Tali decisioni sono adottate dal Consiglio a maggioranza qualificata e non all'unanimità, come è invece richiesto per le decisioni di base (§ 1 comma 1).

dell'atto legislativo » (19). L'atto legislativo delimita « esplicitamente gli obiettivi, il contenuto, la portata e la durata della delega di potere » (art. 290 § 1 TFUE). Esso può fissare le condizioni di esercizio della delega, riservando agli autori dell'atto legislativo (Parlamento europeo e/o Consiglio) un potere di revoca della delega ovvero un potere di impedire l'entrata in vigore dell'atto delegato, mediante obiezioni da sollevare entro un termine determinato (§ 2) (20). L'atto delegato si distingue agevolmente perché reca nel titolo l'aggettivo « delegato » o « delegata » (§ 3) (21).

Gli atti di esecuzione hanno invece la funzione di eseguire « atti giuridici vincolanti dell'Unione » (22) « allorché sono necessarie condizioni uniformi di esecuzione degli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione »: art. 291 § 2 (23). L'esecuzione può essere affidata alla Commissione o eccezionalmente al Consiglio, « in casi specifici debitamente motivati e nelle circostanze previste agli articoli 24 e 26 del trattato sull'Unione europea » (24). Anche essi sono distinguibili dagli atti di base grazie al termine « di esecuzione » che deve essere inserito nel titolo (§ 4).

La distinzione tra atti delegati d'attuazione e atti d'esecuzione è molto sottile. Sulla scelta dell'uno o dell'altro tipo il legislatore dell'Unione gode di un ampio potere discrezionale (25).

(19) Gli elementi essenziali devono essere « riservati all'atto legislativo e non possono pertanto essere oggetto di delega di potere ». Come è ovvio, la definizione di che cosa intendere come “elementi non essenziali” che possono essere oggetto di delega alla Commissione rappresenta una questione particolarmente delicata: v., per un caso recente, C. giust. UE 5 settembre 2012, causa C-355/10, Parlamento c. Consiglio.

(20) In proposito è stata raggiunta il 3 marzo 2011 un'intesa nell'ambito della conferenza dei Presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione.

(21) Dal momento che l'atto delegato può modificare, se a ciò autorizzato, l'atto legislativo di delega, l'istituto andrebbe qualificato come una forma di delegificazione piuttosto che come una forma di delega di poteri legislativi (cfr. art. 76 e 77 cost.). La delega in esame consiste infatti nell'autorizzare una fonte sub-legislativa a modificare norme poste da una fonte legislativa.

(22) Dunque anche atti non legislativi.

(23) L'esecuzione degli atti giuridici vincolanti è normalmente affidata agli Stati membri, i quali « adottano tutte le misure di diritto interno necessarie per l'attuazione degli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione » (art. 291 § 1 TFUE).

(24) Gli articoli richiamati si riferiscono all'azione esterna dell'Unione e in particolare alla PESC. Per un caso di contestazione della riserva di esecuzione in favore del Consiglio, v. C. giust. CE 18 gennaio 2005, causa C-257/01, Commissione c. Consiglio, in *Racc. giur. C. giust.*, 2005, I-345.

(25) C. giust. UE 18 marzo 2014, causa C-427/12, Commissione c. Parlamento e Consiglio (punti 38-40).

4. *Gli atti tipici e atipici.* — L'art. 288 TFUE contiene l'elencazione e la descrizione degli atti più frequentemente utilizzati dalle istituzioni e per questo generalmente definiti "atti tipici". Essi sono:

- i regolamenti;
- le direttive;
- le decisioni;
- i pareri;
- le raccomandazioni.

Dei pareri e delle raccomandazioni l'art. 288 comma 5 si limita a dire che « non sono vincolanti » (26). Entrambi i tipi costituiscono l'espressione di opinioni, auspicî o proposte espresse dalle istituzioni (27).

Vincolanti sono invece i regolamenti, le direttive e le decisioni. Ciascuno di questi tipi di atti presenta caratteristiche proprie che si esamineranno nel prosieguo.

Sin d'ora vanno sottolineati due aspetti.

In primo luogo, l'art. 288 non prevede alcuna "gerarchia" tra atti vincolanti di tipo diverso. Di conseguenza una direttiva può abrogare un regolamento e una decisione può prevedere una deroga rispetto ad una direttiva (28). L'unica forma di gerarchia tra atti vincolanti è quella basata sul grado (v. *supra*, § 3).

In secondo luogo, il tipo di atto adottabile in un certo settore dipende dalla base giuridica (29). Normalmente ciascun articolo del TFUE specifica di volta in volta quale tipo di atti le istituzioni possono adottare (30). Talvolta però il tipo di atto

da adottare non viene precisato (31). In questo caso, spetta alle istituzioni competenti effettuare la scelta « nel rispetto [...] del principio di proporzionalità »: art. 296 comma 1 TFUE (32).

La tipologia di atti contenuta nell'art. 288 TFUE non è completa né tassativa. Gli stessi Trattati prevedono atti non corrispondenti ai tipi codificati nel suddetto articolo (cosiddetti atti atipici). In particolare per la PESG (Politica estera e di sicurezza comune) è prevista una tipologia di atti con denominazione e struttura diverse (v. *infra*, § 17).

Accanto agli atti tipici e agli atti atipici, ma pur sempre espressamente contemplati dai Trattati, vanno annoverati alcuni tipi di atti affermatasi soltanto in via di prassi, soprattutto nel settore della disciplina della concorrenza (art. da 101 a 106 TFUE) e degli aiuti di Stato alle imprese (art. 107 e 108 TFUE). In entrambi questi settori la Commissione gode di poteri diretti di controllo e di sanzione, ma anche di un ampio margine di discrezionalità. Per orientare i comportamenti dei destinatari di tali poteri (imprese e Stati membri), la Commissione pubblica periodicamente delle "comunicazioni" (denominate, secondo i casi, orientamenti, codici, disciplina, linee direttrici) per rendere noto il modo in cui intende applicare le norme del TFUE con riferimento a determinate categorie di fattispecie (33). Pur non avendo un vero e proprio valore normativo, le comunicazioni sono considerate dalla giurisprudenza come atti attraverso cui la Commissione definisce i limiti del proprio potere discrezionale. Ne consegue che la Commissione non può discostarsene nella valutazione dei casi concreti (34).

Invece una mera prassi, anche se costante e di lunga durata, che non si sia tradotta in comunicazioni del tipo di quelle menzionate più sopra, può essere variata nel tempo dalla Commissione, senza che le imprese interessate possano vantare un

(26) V. però C. giust. CE 13 dicembre 1989, causa 322/88, Grimaldi, in *Racc. giur. C. giust.*, 1989, 4407, che dichiara ammissibile una questione pregiudiziale ex art. 267 TFUE vertente su una raccomandazione (nello stesso senso C. giust. UE 27 febbraio 2014, causa C-110/13, HaTeFo GmbH).

(27) Numerosi sono gli articoli dei Trattati che prevedono pareri (ad esempio art. 258 TFUE, sulla procedura per inadempimento di uno Stato membro) o raccomandazioni (ad esempio art. 22 § 1 comma 3 Trattato UE, nel settore PESG, e art. 121 § 2 TFUE, nel settore della politica economica). L'art. 292 TFUE attribuisce al Consiglio il potere di adottare raccomandazioni (v., invece, l'art. 211 Trattato CE, che attribuiva lo stesso potere alla Commissione).

(28) Un esempio è dato dalla direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 29 aprile 2004, n. 2004/38/CE, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che abroga alcune direttive precedenti ma anche una parte del reg. CEE del Consiglio 15 ottobre 1968, n. 1612/68, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità.

(29) V. *supra*, nt. 12.

(30) Ad esempio art. 86 § 1 TFUE, che prevede la possibilità di istituire una Procura europea mediante « regolamenti ».

(31) Ad esempio art. 82 § 1 TFUE, relativo alla cooperazione giudiziaria in materia penale, e art. 114 TFUE, in materia di instaurazione e rafforzamento del mercato interno, che si riferiscono entrambi genericamente a « misure ».

(32) Un limite al potere di scelta del tipo di atto è previsto dall'art. 296 comma 3 TFUE, a norma del quale « In presenza di un progetto di atto legislativo, il Parlamento europeo e il Consiglio si astengono dall'adottare atti non previsti dalla procedura legislativa applicabile al settore interessato ».

(33) Ad esempio, gli « Orientamenti sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese in difficoltà » oggetto di varie comunicazioni, l'ultima delle quali è pubblicata in G.U.U.E. 31 luglio 2014, n. C 249, 1.

(34) Ad esempio, C. giust. CE 24 marzo 1993, causa C-313/90, CIRFS, in *Racc. giur. C. giust.*, 1993, I-1125.

legittimo affidamento circa il mantenimento della prassi anteriore (35).

5. *Requisiti comuni degli atti.* — Gli art. 296 e 297 TFUE disciplinano alcuni requisiti comuni di tutti gli atti delle istituzioni.

Secondo l'art. 296 comma 2 gli atti delle istituzioni «sono motivati e fanno riferimento alle proposte, iniziative, raccomandazioni richieste o pareri previsti dai trattati». Il difetto di motivazione è considerato d'ordine pubblico, rilevabile, in quanto tale, d'ufficio (36). L'obbligo di motivazione «mira, per un verso, a consentire agli interessati di conoscere le ragioni del provvedimento adottato per poterne valutare la fondatezza e, per altro verso, a permettere al giudice competente di esercitare il proprio controllo» (37). La sua portata varia a secondo del tipo e della portata (generale e individuale) dell'atto. Anche il contesto può rilevare al fine di valutare la sua sufficienza.

L'art. 297 riguarda la firma, la pubblicazione e l'entrata in vigore. Gli atti legislativi sono firmati dal Presidente del Parlamento e/o dal Presidente del Consiglio, a seconda della procedura legislativa applicabile (art. 297 § 1 TFUE). Gli atti non legislativi sono firmati dal Presidente dell'istituzione che li ha adottati (§ 2). Sono pubblicati nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea: gli atti legislativi e, tra gli atti non legislativi, i regolamenti, le direttive rivolte a tutti gli Stati membri, le decisioni che non designano i destinatari (§ 1 comma 3 e § 2 comma 2). Gli atti pubblicati nella Gazzetta ufficiale entrano in vigore venti giorni dopo la pubblicazione, salvo che sia disposto diversamente. Le direttive rivolte a determinati Stati membri e le decisioni che designano destinatari sono notificate ai destinatari ed «hanno efficacia in virtù di tale notificazione» (§ 2 comma 3).

Sez. II. – I REGOLAMENTI.

6. *Le caratteristiche (portata generale, obbligatorietà integrale e applicabilità diretta).* — Il regolamento viene descritto nel comma 2 dell'art. 288 TFUE nei seguenti termini: «Il regolamento ha

portata generale. Esso è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri» (sul punto v. anche REGOLAMENTI COMUNITARI).

La caratteristica della “portata generale” indica che il regolamento ha natura normativa (38). Esso pone regole di comportamento rivolte, non a soggetti predeterminati in funzione della situazione individuale di ciascuno di loro, ma alla generalità dei soggetti. Può accadere che un regolamento definisca i requisiti di fatto o di diritto richiesti per la sua applicazione in maniera che soltanto un numero relativamente ristretto di persone li soddisfatti. Può anche darsi che il campo di applicazione sia talmente esiguo che si possano individuare *a priori* coloro ai quali il regolamento, una volta entrato in vigore, si applicherà. Non perciò potrà dirsi che il regolamento è privo di portata generale. Solo qualora il contenuto di un regolamento sia determinato in considerazione della situazione individuale in cui versa ciascuno dei soggetti ai quali il regolamento stesso sarà applicato, si dovrà parlare di un regolamento solo di nome, che costituisce, in realtà, una decisione individuale ovvero un fascio di decisioni individuali (39).

La seconda caratteristica del regolamento è la “obbligatorietà integrale”: il regolamento deve essere rispettato in tutti i suoi elementi, vale a dire nella sua interezza. Nell'indicare tale caratteristica, l'art. 288 comma 2 si rivolge soprattutto agli Stati membri, esplicitando che essi non possono lasciare inapplicate talune disposizioni del regolamento, limitarne il campo d'applicazione dal punto di vista temporale, territoriale o personale, subordinarle a condizioni d'applicazione non previste ovvero introdurre facoltà di deroga non contemplate dal regolamento stesso (40).

L'ultima caratteristica del regolamento è la “diretta applicabilità” «in ciascuno degli Stati membri». Tale caratteristica presenta due profili distinti ma complementari.

In primo luogo, la diretta applicabilità riguarda l'adattamento degli ordinamenti interni degli Stati membri al regolamento o meglio i modi attraverso

(35) C. giust. CE 28 giugno 2005, causa C-189/02 P, Dansk Rørindustri e a., in *Racc. giur. C. giust.*, 2005, I-5425. V. anche C. giust. UE 13 febbraio 2014, causa C-69/13, Mediaset SpA, sul valore giuridico di una “presa di posizione” contenuta in una lettera della Commissione.

(36) C. giust. UE 2 dicembre 2009, causa C-89/08 P, Commissione c. Irlanda, in *Racc. giur. C. giust.*, 2009, I-11245.

(37) C. giust. UE 29 giugno 2010, causa C-550/09, E e F, in *Racc. giur. C. giust.*, 2010, I-6213.

(38) VILLANI, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*³, Bari, 2013, 275.

(39) Per un esempio v. C. giust. CE 29 gennaio 1985, causa 147/83, Binderer, in *Racc. giur. C. giust.*, 1985, 257. La questione del se un determinato regolamento abbia realmente “portata generale” ovvero abbia portata individuale è molto importante in sede di ricorso d'annullamento ai sensi dell'art. 263 comma 4 TFUE.

(40) Per un esempio v. C. giust. CE 7 febbraio 1973, causa 39/72, Commissione c. Italia, in *Racc. giur. C. giust.*, 1973, 101.

cui l'adattamento deve avvenire. In genere, i trattati istitutivi di organizzazioni internazionali non si preoccupano di stabilire come gli Stati membri dovranno dare applicazione agli atti obbligatori che gli organi dell'organizzazione adottano, lasciando ciascuno Stato libero di agire come meglio ritenga. L'art. 288 comma 2 T_{FUE}, invece, ha inteso disciplinare uniformemente tale importante aspetto, prescrivendo che l'adattamento degli ordinamenti interni al regolamento avviene « direttamente », cioè immediatamente e automaticamente, senza che sia necessario e nemmeno consentito agli Stati membri subordinare l'applicazione del regolamento ad uno specifico atto interno di adattamento o di attuazione. Nello stesso momento in cui entrano in vigore nell'ordinamento d'origine (quello dell'Unione), i regolamenti sono applicabili anche all'interno di ciascuno Stato membro. L'eventuale atto nazionale di recepimento sarebbe, non soltanto superfluo, ma anche incompatibile con l'art. 288 comma 2 perché avrebbe l'effetto di trasformare il regolamento in un provvedimento interno e ne occulterebbe, agli occhi dei giudici e delle stesse persone interessate, la natura (41).

La diretta applicabilità non esclude invece che gli Stati membri siano chiamati ad adottare provvedimenti nazionali integrativi. Talvolta è il regolamento stesso che richiede agli Stati membri l'adozione di misure di questo tipo. Può trattarsi di provvedimenti specifici ovvero di provvedimenti genericamente descritti (42). In altri casi, la necessità di provvedimenti nazionali integrativi, pur non essendo espressamente prevista, è implicita e discende dal principio di leale collaborazione sancito dall'art. 4 § 3 Trattato U_E (43).

7. *Gli "effetti diretti"*. — In secondo luogo, l'applicabilità diretta dei regolamenti implica la loro capacità di produrre "effetti diretti" all'in-

terno degli ordinamenti degli Stati membri (cosiddetta "efficacia diretta", talvolta detta anche, genericamente, applicabilità diretta). Considerato che il regolamento assume valore normativo non soltanto nell'ordinamento dell'Unione, ma anche in quello degli Stati membri, ne discende che il regolamento, alla stessa stregua di qualsiasi fonte normativa di diritto interno, è « atto ad attribuire ai singoli dei diritti che i giudici nazionali devono tutelare » (44).

Il principio subisce una certa attenuazione nel caso di regolamenti che richiedono (implicitamente o esplicitamente) l'emanazione da parte degli Stati membri di provvedimenti di integrazione o di esecuzione. In questi casi, in mancanza dei provvedimenti nazionali, non si può fare a meno di verificare che la disposizione regolamentare in questione presenti i presupposti che sono richiesti per qualunque altra fonte di diritto dell'Unione: la sufficiente precisione e l'incondizionatezza (45).

Il riconoscimento al regolamento della capacità di attribuire diritti soggettivi agli individui, indipendentemente da atti interni di recepimento, comporta anche il cosiddetto "primato", cioè la prevalenza rispetto a qualunque altra norma incompatibile di diritto interno, che si tratti di norme anteriori o posteriori rispetto al regolamento. Come è noto, il primato si traduce nel potere del giudice di disapplicare la norma interna incompatibile, senza necessità di ottenerne previamente la rimozione o l'abrogazione secondo procedimenti interni, anche di natura costituzionale.

Il principio è stato consacrato nella celebre sentenza « Simmenthal » (46), che si riferiva proprio ad un caso di conflitto tra un regolamento e una disposizione di legge italiana, emanata successivamente. La Corte di giustizia si è espressa nei seguenti termini: « il giudice nazionale, incaricato di applicare nell'ambito della propria competenza, le disposizioni di diritto comunitario, ha l'obbligo di garantire la piena efficacia di tali norme, disapplicando all'occorrenza di propria iniziativa qualsiasi disposizione contrastante della legislazione nazionale, anche posteriore, senza doverne chiedere o attendere la previa rimozione in via legisla-

(41) Sul punto v. C. giust. CE 10 ottobre 1973, causa 34/73, Variola, in *Racc. giur. C. giust.*, 1973, 981, punto 10. I principi desumibili da questa sentenza sono stati accolti da C. cost. 30 ottobre 1975, n. 232, I.C.I.C., in *Foro it.*, 1976, I, 542, che ha dichiarato l'incostituzionalità di decreti legislativi riproduttivi di alcuni regolamenti. V. anche C. cost. 27 dicembre 1973, n. 183, cit. e C. cost. 8 giugno 1984, n. 170, cit.

(42) Ad esempio art. 39 reg. CEE del Consiglio 25 luglio 1985, n. 2137/85, che istituisce il Gruppo europeo di interesse economico (GEIE) (primo tipo), e art. 19 reg. CE del Consiglio 22 giugno 2000, n. 1334/00, che istituisce un regime comune di controllo delle esportazioni e tecnologie a duplice uso (civile e militare) (secondo tipo).

(43) Per alcuni esempi v. il caso esaminato in C. giust. CE 17 dicembre 1970, causa 30/70, Scheer, in *Racc. giur. C. giust.*, 1970, 1197.

(44) C. giust. CE 17 maggio 1972, causa 93/71, Leoneo, in *Racc. giur. C. giust.*, 1972, 287, punto 5.

(45) Per un caso in cui i presupposti della sufficiente precisione e dell'incondizionatezza sono stati negati per un regolamento v. C. giust. CE 11 gennaio 2001, causa C-403/98, Azienda Agricola Monte Arcosu, in *Racc. giur. C. giust.*, 2001, I-103.

(46) C. giust. CE 9 marzo 1978, causa 106/77, Simmenthal, in *Racc. giur. C. giust.*, 1978, 629, punto 24.

tiva o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale ».

Dopo aver inizialmente seguito una diversa impostazione (47), la Corte costituzionale ha finito per allinearsi sulla soluzione prescritta dalla Corte di giustizia con la sentenza sul caso « Granital » (48). Partendo dall'idea che, aderendo all'alora Trattato CEE, l'Italia ha ceduto, conformemente all'art. 11 cost., la propria sovranità in alcuni settori definiti dello stesso Trattato, la Corte considera che l'eventuale conflitto tra norma di legge e regolamento non rappresenta un problema di costituzionalità, ma una questione di competenza. Occorre stabilire se, secondo il riparto di competenza stabilito dal Trattato, la materia su cui insistono entrambe le norme appartenga alla competenza dell'ente sovranazionale o meno. Nel primo caso, il giudice comune, senza dare importanza all'aspetto cronologico (se il regolamento sia successivo alla disposizione di legge o viceversa), e senza bisogno di sollevare questione di costituzionalità, « accerta che la normativa scaturente da tale fonte regola il caso sottoposto al suo esame e ne applica di conseguenza il disposto, con esclusivo riferimento al sistema dell'ente sopranazionale, cioè al solo sistema che governa l'atto da applicare e di esso determina la capacità produttiva » (49).

Il metodo della « disapplicazione » della norma di legge incompatibile con un regolamento non trova applicazione nell'ipotesi in cui il giudice ritenga che il regolamento violi i principi fondamentali dell'ordine costituzionale o i diritti inalienabili della persona umana (teoria dei contro limiti). In casi del genere, il giudice deve sollevare questione di costituzionalità circa la perdurante conformità a Costituzione della legge d'esecuzione del Trattato (50).

Sez. III. – LE DIRETTIVE.

8. *Le caratteristiche (portata, obbligatorietà e mancanza di applicabilità diretta).* — Il comma 3 dell'art. 288 TFUE prevede che « 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 » (sul punto v. anche DIRETTIVA COMUNITARIA).

Conviene esaminare le caratteristiche della direttiva, ponendole a confronto con quelle del regolamento. La direttiva, pur essendo un atto vincolante, ha portata individuale e non generale. Essa ha infatti dei destinatari definiti in ciascuna direttiva, che possono consistere in uno o più Stati membri o anche in tutti gli Stati membri. In quest'ultimo caso si parla di « direttive generali », con l'avvertenza, tuttavia, che anche direttive di questo tipo hanno, come le altre, portata individuale (51). Occorre tuttavia tenere presente che, in prevalenza, le direttive mirano ad ottenere il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri in determinate materie (ad esempio art. 53, 83 § 1 comma 2 e 114 TFUE). Pertanto, anche se di per sé le direttive mancano di portata generale, tale portata hanno le misure di attuazione adottate dagli Stati membri. In questo senso si usa dire che le direttive rappresentano uno « strumento di normazione in due fasi »: la prima accentrata a livello dell'Unione, dove vengono fissati gli obiettivi e i principi generali, e la seconda decentrata a livello nazionale, dove ciascuno Stato membro attua, attraverso strumenti normativi completi e dettagliati, gli obiettivi e i principi generali fissati dalla direttiva (52).

Come il regolamento, anche la direttiva è obbligatoria in tutti i suoi elementi. Gli Stati membri non possono infatti applicarla selettivamente o parzialmente. Tuttavia occorre tenere conto che, a differenza del regolamento, la direttiva si limita ad imporre agli Stati membri un risultato da raggiungere, lasciandoli liberi di scegliere le misure di adattamento necessarie per realizzare il risultato prescritto. Mutuando termini propri del diritto privato, si può affermare che la direttiva comporta un obbligo di risultato, mentre il regolamento impone un obbligo di mezzi. Pertanto la direttiva non è diretta ad imporre agli Stati membri un semplice obbligo di applicare la direttiva e di farla rispettare nel proprio territorio, ma richiede dagli Stati membri un'attività di tipo diverso e più

(47) C. cost. 30 ottobre 1975, n. 232, cit.

(48) C. cost. 8 giugno 1984, n. 170, cit.

(49) C. cost. 8 giugno 1984, n. 170, cit., punto 5 del « considerato in diritto ».

(50) C. cost. 8 giugno 1984, n. 170, cit., punto 7 del « considerato in diritto ». V. già C. cost. 27 dicembre 1973, n. 183, cit., punto 9 del « considerato in diritto ». Per ulteriori approfondimenti v. TESAURO, *Diritto dell'Unione europea*, Padova, 2012, 189 ss.

(51) Alle direttive generali fa riferimento l'art. 297 § 2 comma 2 TFUE, il quale prescrive per le direttive « che sono rivolte a tutti gli Stati membri » la pubblicazione nella Gazzetta ufficiale.

(52) MORI, in *Trattati dell'Unione europea* a cura di TIZZANO, cit., sub art. 288 TFUE, 2258. V. anche ADAM e TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2014, 169.

complessa: attuare la direttiva, scegliendo i mezzi e le forme appropriate.

Quanto alla "diretta applicabilità", occorre distinguere tra i due profili individuati a proposito dei regolamenti (v. *supra*, § 6). Con riferimento al primo e cioè alla non necessità di misure di adattamento, è giocoforza affermare che la direttiva "non" gode della diretta applicabilità (53). Il meccanismo descritto nel comma 3 dell'art. 288 TFUE infatti richiede che la direttiva riceva attuazione da parte degli Stati membri attraverso apposite misure. A differenza di quanto avviene a proposito dei regolamenti, gli Stati membri sono tenuti ad adattare, cioè a modificare, l'ordinamento interno in modo da assicurare che il risultato voluto dalla direttiva sia raggiunto. In mancanza, la direttiva non è in grado, da sola, di ottenere il risultato voluto (54).

9. *Gli "effetti diretti"*. — Quanto al secondo profilo della diretta applicabilità e cioè alla capacità della direttiva di produrre effetti diretti negli ordinamenti interni anche in mancanza di misure d'attuazione da parte degli Stati membri (cosiddetta "efficacia diretta"), la risposta deve essere più sfumata. Certamente la direttiva, proprio per la sua natura, non gode di efficacia diretta nella stessa misura in cui ne godono i regolamenti. Mentre per questi l'efficacia diretta è presunta, perché possa parlarsi di efficacia diretta di una direttiva è necessario verificare che siano soddisfatte numerose condizioni, alcune delle quali richieste soltanto con riferimento alle direttive.

Tali condizioni possono essere suddivise in:

- condizioni sostanziali;
- condizioni temporali;
- condizioni personali.

Per quanto riguarda le condizioni sostanziali, anche le disposizioni contenute nelle direttive, come tutte le altre fonti di diritto dell'Unione, devono essere sufficientemente precise ed incondizionate (55).

Per quanto riguarda le condizioni temporali, è necessario che sia venuto a scadenza il termine

d'attuazione concesso agli Stati membri. Occorre infatti tenere presente che, di regola, le direttive hanno un'efficacia normativa interna meramente indiretta ovvero mediante le norme di attuazione emanate da ciascuno Stato membro. Nondimeno, se uno Stato membro attua la direttiva in ritardo oppure in forme non corrette o sufficienti, in modo da impedire (totalmente o parzialmente) il raggiungimento del risultato voluto (cosiddetta "patologia" del meccanismo delle direttive), si pone il problema di stabilire se, nonostante la mancanza o l'insufficienza delle misure nazionali d'attuazione, la direttiva possa produrre effetti diretti. Pertanto di effetti diretti di una direttiva può parlarsi soltanto dopo la scadenza del termine per l'attuazione concesso agli Stati membri. Prima di questo momento la direttiva non può, né intende, produrre altri effetti giuridici che quello di obbligare gli Stati membri ad attuarla (56).

10. (Segue): *il problema degli "effetti diretti orizzontali"*. — Per quanto riguarda infine le condizioni personali, l'efficacia diretta delle direttive è limitata ai cosiddetti rapporti verticali ovvero con poteri pubblici, mentre è esclusa nei rapporti orizzontali, cioè interindividuali.

Sin dalle sue prime manifestazioni, la giurisprudenza ha riconosciuto alle direttive non attuate l'idoneità a produrre effetti diretti non come un effetto della direttiva in sé ma come il risultato di una combinazione tra le caratteristiche della direttiva e la violazione dell'obbligo d'attuazione che grava sugli Stati membri. Tale obbligo, in realtà, vale tanto nei confronti dell'Unione e degli altri Stati membri quanto nei confronti degli individui che dall'attuazione trarrebbero diritti. L'efficacia diretta è vista perciò come una sorta di sanzione dell'inadempimento dell'obbligo di attuazione da parte dello Stato membro. Ciò spiega perché l'efficacia diretta possa essere fatta valere unicamente contro soggetti ricollegabili allo Stato inadempiente e non contro semplici individui incolpevoli, in quanto tali, dell'inadempimento (57). Si dice pertanto che le direttive inattuato mancano

(53) Conf. CANNIZZARO, *Il diritto dell'integrazione europea*, Torino, 2014, 111, e VILLANI, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, cit., 281.

(54) Si tratta quindi di uno strumento che risponde ad una visione internazionalistica dei rapporti tra ordinamenti. Come nel caso delle fonti di diritto internazionale, la direttiva richiede agli Stati membri un'attività di adattamento degli ordinamenti interni, attività che invece si è voluto « saltare » con riferimento ai soli regolamenti.

(55) Per uno dei primi casi in giurisprudenza v. C. giust. CE 26 febbraio 1986, causa 152/84, Marshall, in *Racc. giur. C. giust.*, 1986, 723.

(56) Principio pacifico in giurisprudenza. Per recenti conferme v. C. giust. CE 22 novembre 2005, causa C-144/04, Mangold, in *Racc. giur. C. giust.*, 2005, I-9981, e C. giust. CE 4 luglio 2006, causa C-212/04, Adeneler, *ivi*, 2006, I-6057. Per una sorta di diretta efficacia anticipata v. C. giust. CE 18 dicembre 1997, causa C-129/96, Inter-Environnement Wallonie, *ivi*, 1997, I-7411.

(57) C. giust. CE 5 aprile 1979, causa 148/78, Ratti, in *Racc. giur. C. giust.*, 1979, 1629. Per una recente conferma v. C. giust. UE 28 aprile 2011, causa C-61/11 PPU, El Dridi, *ivi*, 2011, I-3015, punto 46.

di "efficacia diretta orizzontale". Più precisamente, una direttiva inattuata è priva di efficacia nelle seguenti situazioni:

a) quando la direttiva è invocata da un soggetto pubblico contro un soggetto privato (cosiddetti "rapporti verticali invertiti") (58);

b) quando la direttiva è invocata da un soggetto privato contro un altro soggetto privato (cosiddetti "rapporti orizzontali" in senso stretto) (59).

Il rifiuto di riconoscere l'efficacia diretta orizzontale di una direttiva inattuata è oggetto di molte critiche da parte della dottrina (60). Come si è visto, postulando che una stessa norma di direttiva possa o non possa produrre effetti diretti a seconda del contesto in cui viene invocata (rapporto verticale, rapporto verticale cosiddetto invertito, rapporto orizzontale), la Corte nega che l'efficacia diretta sia una qualità obiettiva della norma stessa ma le attribuisce un carattere variabile legato, per di più, a fattori talvolta casuali (ad esempio natura privata o pubblica del datore di lavoro) (61).

La Corte è ben cosciente delle difficoltà che la sua giurisprudenza in materia solleva e cerca infatti di limitare i casi in cui essa trova applicazione. In particolare, la giurisprudenza ha ammesso la produzione di effetti diretti da parte di norme di una direttiva inattuata in almeno due tipi di situazioni che sembrano configurarsi come aventi ad oggetto rapporti verticali cosiddetti inversi o addirittura rapporti orizzontali. Si tratta dunque di eccezioni al principio giurisprudenziale che nega l'efficacia diretta orizzontale di una direttiva.

Una prima eccezione del genere riguarda situazioni che si potrebbero definire "rapporti triangolari". Questi sono rapporti in cui un privato invoca l'applicazione di una direttiva inattuata nei confronti di un organo pubblico, a titolo principale,

ma anche nei confronti di altri soggetti privati, la cui posizione verrebbe compromessa dall'applicazione della direttiva (controinteressati). In casi del genere, la Corte ha escluso che l'effetto pregiudizievole indirettamente subito dai soggetti privati controinteressati possa essere considerato come circostanza preclusiva alla produzione di effetti diretti da parte della direttiva (62).

Una seconda eccezione alla regola della mancanza di effetti diretti orizzontali riguarda un tipo particolare di direttive: quelle che sottopongono le misure degli Stati membri ad una procedura di controllo. Tali direttive, in effetti, non sono dirette ad attribuire diritti a soggetti privati o a definire la disciplina delle loro relazioni contrattuali, ma riguardano adempimenti prescritti a carico dei soli Stati membri. In questi casi, la direttiva inattuata non influisce sulla disciplina di rapporti interindividuali, se non indirettamente, nel senso di precludere l'applicazione di una normativa o di un provvedimento interno emanato in violazione delle procedure di controllo. In casi del genere, la Corte ritiene che la direttiva « non crea né diritti né obblighi per i singoli » e può dunque essere applicata dal giudice, senza che si possa parlare di efficacia diretta orizzontale (63).

11. Gli effetti indiretti: l'obbligo di interpretazione conforme. — Si è visto come esistano numerosi motivi che possono escludere l'efficacia diretta di una direttiva. La direttiva inattuata potrebbe mancare delle caratteristiche della sufficiente precisione e della incondizionatezza oppure il termine di attuazione potrebbe non essere ancora scaduto o ancora la direttiva potrebbe essere invocata in un rapporto di tipo orizzontale. In tutte le ipotesi del genere occorre domandarsi se la direttiva possa nondimeno assumere un valore normativo indiretto nell'ordinamento degli Stati membri (cosiddetti effetti indiretti) (64).

(58) Ad esempio C. giust. CE 3 maggio 2005, cause riunite C-387/02, C-391/02 e C-403/02, Berlusconi, in *Racc. giur. C. giust.*, 2005, I-3565, e C. giust. UE 21 ottobre 2010, causa C-227/09, Accardo, *ivi*, 2010, I-10273.

(59) C. giust. CE 26 febbraio 1986, causa 152/84, cit.; C. giust. CE 14 luglio 1994, causa C-91/92, Faccini Dori, in *Racc. giur. C. giust.*, 1994, I-3325, e C. giust. CE 5 ottobre 2004, cause riunite da C-397/01 a C-403/01, Pfeiffer, *ivi*, 2004, I-8835. Sulla questione di chi siano i soggetti nei cui confronti possa essere invocata una direttiva inattuata v. C. giust. CE 12 luglio 1990, causa C-188/89, Foster, *ivi*, 1990, I-3313 e, più recentemente, C. giust. UE 24 gennaio 2012, causa C-282/10, Dominguez, punti 36-41.

(60) Ad esempio CONFORTI, *Diritto internazionale*, cit., 367 s.

(61) L'efficacia diretta della direttiva non dipende pertanto dal supposto carattere speciale o "self executing": per una critica dell'uso di tale termine, ZILLER, *Diritto delle politiche e delle istituzioni dell'Unione europea*, cit., 237.

(62) C. giust. CE 22 giugno 1989, causa 103/88, Fratelli Costanzo, in *Racc. giur. C. giust.*, 1989, 1839, e, più recentemente, C. giust. CE 7 gennaio 2004, causa C-201/02, Wells, *ivi*, 2004, I-723, e C. giust. CE 17 luglio 2008, cause da C-152/07 a C-154/07, Arcor, *ivi*, 2008, I-5959.

(63) C. giust. CE 26 settembre 2000, causa C-443/98, Unilever, in *Racc. giur. C. giust.*, 2000, I-7535. Per ulteriori ipotesi in cui è stata ammessa l'invocabilità di una direttiva in rapporti orizzontali v. C. giust. CE 17 gennaio 2008, cause riunite C-37/06 e C-58/06, Viamex Agrar Handel et ZVK, *ivi*, 2008, I-69 (direttiva richiamata da un regolamento), C. giust. UE 19 gennaio 2010, causa C-555/07, Küçükdeveci, *ivi*, 2010, I-365, e C. giust. UE 15 gennaio 2014, causa C-176/12, Association de médiation sociale (direttive che danno applicazione concreta a principi generali).

(64) La giurisprudenza della Corte costituzionale sem-

La prima forma di efficacia indiretta di una direttiva (65) consiste nell'obbligo di interpretazione conforme: quando sono chiamati ad applicare norme interne, gli operatori giuridici e soprattutto i giudici sono tenuti ad interpretarle, ove possibile, in conformità con la direttiva anche se questa non è direttamente efficace. Tale obbligo si ricollega a quello di leale collaborazione (art. 4 § 3 Trattato UE), di cui costituisce un'applicazione specifica. In quanto organi dello Stato membro, i giudici sono tenuti a fare il possibile perché il risultato voluto dalla direttiva sia raggiunto.

La differenza tra diretta efficacia e interpretazione conforme risiede nel fatto che, mentre nel primo caso il giudice disapplica la norma interna confliggente con la norma dell'Unione, nel secondo egli applica pur sempre la norma interna ma interpretandola in modo aderente a quella dell'Unione.

L'obbligo di interpretazione conforme è stato affermato anzitutto quando il giudice nazionale si trova a dover interpretare e applicare le disposizioni che uno Stato membro ha specificamente adottato per attuare una direttiva. In casi del genere, deve presumersi che lo Stato membro abbia avuto l'intenzione di adempiere pienamente agli obblighi derivanti dalla direttiva (66). Successivamente, l'obbligo di interpretazione conforme è stato esteso anche a disposizioni nazionali più risalenti nel tempo rispetto alla direttiva e pertanto prive di qualunque legame funzionale con la di-

bra ammettere che una norma di legge risultata incompatibile con una direttiva "priva di effetti diretti" debba nondimeno essere dichiarata incostituzionale per violazione degli art. 11 e 117 comma 1 cost.: v., da ult., C. cost., ordinanza, 18 luglio 2013, n. 207, in cui la Corte, per la prima volta, effettua un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia ai sensi dell'art. 267 TFUE, chiedendo l'interpretazione di una direttiva giudicata in precedenza dalla Corte di giustizia stessa, come non direttamente efficace. V. anche C. cost. 24 giugno 2010, n. 227, in cui viene dichiarata l'incostituzionalità dell'art. 18 comma 1 lett. r l. 22 aprile 2005, n. 69, attuativa della decisione quadro del Consiglio 13 giugno 2002, n. 2002/584/GAI, relativa al mandato d'arresto europeo, per violazione del principio di non discriminazione (art. 18 TFUE).

(65) TESAURO, *Diritto dell'Unione europea*, cit., 184, parla di «effetto indiretto delle direttive». L'obbligo di interpretazione conforme così come il diritto al risarcimento del danno (v. *infra*, § 12) valgono per ogni fonte di diritto dell'Unione, che si tratti di fonti direttamente efficaci o meno. Il loro campo d'applicazione privilegiato tuttavia è quello delle direttive inattuuate. È proprio in relazione a tale fenomeno che la giurisprudenza ha sviluppato tanto l'una quanto l'altra forma di efficacia indiretta.

(66) C. giust. CE 10 aprile 1984, causa 14/83, von Colson, in *Racc. giur. C. giust.*, 1984, 1891, e, più recentemente, C. giust. CE 17 febbraio 2009, causa C-465/07, Elgafaji, *ivi*, 2009, I-921, punti 41 e 42

rettiva stessa (67). Da ultimo, la Corte ha chiarito che l'obbligo in questione riguarda « tutto il diritto nazionale », senza alcuna distinzione (68).

Nondimeno, l'obbligo di interpretazione conforme non è incondizionato ma incontra alcuni limiti.

In primo luogo, l'obbligo resta subordinato all'esistenza di un margine di discrezionalità che consenta all'interprete di scegliere tra più interpretazioni possibili della norma interna. Solo in questo caso, sorge l'obbligo di scegliere l'interpretazione maggiormente conforme alle esigenze del diritto dell'Unione. Se, invece, la norma interna è inequivocabilmente contraria alla norma dell'Unione e questa è priva di efficacia diretta, l'obbligo in esame viene meno. In altre parole, l'obbligo di interpretazione conforme « non può servire da fondamento ad un'interpretazione contra legem del diritto nazionale » (69).

Un secondo limite all'obbligo di interpretazione conforme ha carattere temporale: l'obbligo non sorge prima della scadenza del termine di attuazione della direttiva in questione (70).

Un terzo ed ultimo limite deriva dall'obbligo di rispettare i principi generali del diritto e i diritti fondamentali. La giurisprudenza ha ripetutamente affermato infatti che l'interpretazione conforme non può condurre a risultati normativi che si pongano in conflitto con i principi generali. In questo contesto, la Corte di giustizia ha dato rilievo al principio della certezza del diritto e a quello dell'irretroattività, in particolare nel campo penale. Essa ha infatti escluso che l'interpretazione conforme possa portare ad un aggravamento della responsabilità penale degli individui, creando nuove ipotesi di reato o estendendo il campo d'applicazione di quelle già previste dall'ordinamento interno (71).

12. (Segue): il risarcimento dei danni per violazione delle direttive. — Un'altra forma di efficacia indiretta consiste nel riconoscere che la direttiva inattuata, anche se non direttamente efficace,

(67) C. giust. CE 13 novembre 1990, causa C-106/89, Marleasing, in *Racc. giur. C. giust.*, 1990, I-4135.

(68) C. giust. CE 5 ottobre 2004, cause riunite da C-397/01 a C-403/01, Pfeiffer, in *Racc. giur. C. giust.*, 2004, I-8835, punti 115 ss.

(69) C. giust. CE 4 luglio 2006, causa C-212/04, Adener, in *Racc. giur. C. giust.*, 2006, I-6057, punto 110.

(70) C. giust. CE 4 luglio 2006, causa C-212/04, cit.

(71) C. giust. CE 8 ottobre 1987, causa 80/86, Kolpinghuis Nijmegen, in *Racc. giur. C. giust.*, 1987, 3969, C. giust. CE 26 settembre 1996, causa C-168/95, Arcaro, *ivi*, 1996, I-4705, e, più recentemente, C. giust. UE 28 giugno 2012, causa C-7/11, Caronna.

può essere fonte di un diritto al risarcimento del danno.

Secondo la Corte, « il principio della responsabilità dello Stato per danni causati ai singoli in violazione del diritto comunitario ad esso imputabili è inerente al sistema del Trattato » (72). Particolarmente problematica è l'ipotesi ammessa per la prima volta nella sentenza sul caso « Francovich » (73). In tale occasione la Corte di giustizia ha teorizzato il principio secondo il quale la mancata attuazione di una direttiva, benché priva di efficacia diretta, fa sorgere in capo ai soggetti ai quali la direttiva, se attuata, avrebbe attribuito un diritto, il diritto ad ottenere dallo Stato responsabile della mancata attuazione il risarcimento del danno corrispondente. In questi casi, il comportamento omissivo degli organi statali impedisce il sorgere stesso del diritto che la direttiva intendeva garantire ai singoli, per cui il pregiudizio subito non si rapporta alla lesione di un diritto già sorto, ma ne precede il sorgere. In casi del genere si può perciò parlare di efficacia indiretta della direttiva, posto che il diritto al risarcimento costituisce non già un'integrazione o un'alternativa rispetto ad un diritto principale, ma un diritto a sé stante (74).

Perché sorga il diritto al risarcimento per mancata o erronea attuazione di una direttiva è necessario che siano soddisfatte le seguenti condizioni definite dalla giurisprudenza:

- la direttiva non attuata deve essere diretta a conferire ai singoli danneggiati diritti, il cui contenuto possa essere individuato in base alla direttiva stessa (75);
- la violazione dell'obbligo di attuazione della direttiva deve essere sufficientemente grave e manifesta (76);
- tra la violazione e il danno deve esistere un nesso di causalità diretto (77).

(72) C. giust. CE 5 marzo 1996, cause riunite C-46/93 e C-48/93, Brasserie du Pêcheur, in *Racc. giur. C. giust.*, 1996, I-1029, punto 22.

(73) C. giust. CE 19 novembre 1991, cause riunite C-6/90 e C-9/90, Francovich, in *Racc. giur. C. giust.*, 1991, I-5357.

(74) V., sul punto, CANNIZZARO, *Il diritto dell'integrazione europea*, cit., 129.

(75) Per alcuni esempi v. C. giust. CE 7 gennaio 2004, causa C-201/02, Wells, in *Racc. giur. C. giust.*, 2004, I-723 e C. giust. UE 14 marzo 2013, causa C-420/11, Leth.

(76) Secondo la giurisprudenza, in caso di assoluta mancata attuazione di una direttiva, tale condizione è sempre soddisfatta: C. giust. CE 8 ottobre 1996, cause riunite C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 e C-190/94, Dillenkofer, in *Racc. giur. C. giust.*, 1996, I-4845. Per un caso di erronea attuazione v. C. giust. CE 24 settembre 1998, causa C-319/96, Brinkmann, *ivi*, 1998, I-5255.

(77) V. C. giust. UE 14 marzo 2013, causa C-420/11, cit.

13. L'attuazione. — Come si è visto, l'attuazione da parte degli Stati membri costituisce un momento centrale e al tempo stesso problematico per ciascuna direttiva. È necessario pertanto fornire alcune precisazioni su questo aspetto.

L'obbligo di attuazione di una direttiva è assoluto per ciascuno Stato membro al quale la direttiva è rivolta. L'unica ipotesi in cui è possibile omettere di attivarsi si ha quando lo Stato membro è in grado di dimostrare che il proprio ordinamento interno è già perfettamente conforme alla direttiva (78).

L'obbligo va adempiuto entro il termine di attuazione fissato dalla direttiva stessa. Tale termine può variare da pochi mesi ad uno o più anni, a seconda dell'importanza della materia oggetto della direttiva e delle difficoltà che gli Stati membri possono incontrare nell'attuazione. Il termine è imperativo e perentorio: non è possibile addurre giustificazioni di sorta per il suo mancato rispetto.

Il fatto che agli Stati membri sia concesso un termine per l'attuazione non deve far dimenticare che l'obbligo di attuazione sorge nel momento in cui la direttiva entra in vigore. Essendo il termine previsto in suo favore, lo Stato membro può attuare la direttiva anche prima della scadenza. È altresì possibile procedere ad un'attuazione per tappe, purché questa sia completata entro il termine previsto. Viceversa, in pendenza del termine, lo Stato membro non può adottare provvedimenti in contrasto con la direttiva o comunque tali da compromettere gravemente la realizzazione del risultato che la direttiva prescrive (cosiddetto obbligo di *standstill* o di non aggravamento) (79).

Il principio di leale collaborazione con l'Unione (art. 4 § 3 Trattato UE) impone inoltre agli Stati membri di comunicare le misure di attuazione che essi hanno adottato. Si tratta di un obbligo, spesso previsto dalle direttive stesse, che si aggiunge a quello di tempestiva e corretta attuazione, sanzionabile attraverso una procedura di inadempimento con caratteristiche speciali (art. 260 § 3 TFUE: v. *supra*, § 2).

Secondo la lettera del comma 3 dell'art. 288, gli Stati membri sono competenti quanto alla scelta delle forme e dei mezzi di attuazione. La scelta non è peraltro del tutto libera. È infatti anzitutto necessario che gli strumenti scelti dal

(78) Per uno dei rari casi in cui ciò è stato ammesso v. C. giust. CE 23 maggio 1985, causa 29/84, Commissione c. Germania, in *Racc. giur. C. giust.*, 1985, 1661.

(79) In tal senso cfr. la già richiamata C. giust. CE 18 dicembre 1997, causa C-129/96, Inter-Environnement Walonie.

legislatore nazionale siano idonei a produrre la modificazione degli ordinamenti interni voluta dalla direttiva. Nella scelta della forma e dei mezzi si deve quindi tener conto della gerarchia delle fonti di diritto interno. Se, ad esempio, la direttiva interviene su una materia già disciplinata da norme di legge, è chiaro che l'attuazione dovrà avvenire attraverso norme aventi, sul piano interno, la forza di modificarle o abrogarle. In caso contrario, le norme d'attuazione sarebbero inefficaci e lo scopo voluto dalla direttiva non sarebbe raggiunto (80). In secondo luogo, devono essere scelti strumenti di attuazione che garantiscano trasparenza e certezza del diritto. La Corte ha sistematicamente giudicato insufficienti modi o procedure agevolate di attuazione, consistenti nell'approvazione di misure di carattere amministrativo, circolari o semplici istruzioni rivolte agli uffici amministrativi, in quanto modificabili liberamente dall'amministrazione e sprovviste di adeguata pubblicità (81).

14. Il contenuto. — Occorre adesso soffermarsi sul contenuto delle direttive. Come si è visto, il meccanismo previsto dal comma 3 dell'art. 288 si articola intorno al binomio risultato/forme e mezzi. Il primo viene definito dalla direttiva. Le forme e i mezzi sono scelti dalle autorità competenti degli Stati membri. Nella prassi, la distinzione tra risultato e forme e mezzi si è rivelata difficile da tracciare. Determinati risultati non possono essere definiti limitandosi ad indicare obiettivi e principi generali, ma richiedono l'elaborazione di un quadro normativo alquanto dettagliato, che lascia alla libera determinazione degli Stati membri soltanto interventi limitati ad aspetti di secondaria importanza. Non è pertanto possibile individuare in via generale uno spazio di competenza riservato agli Stati membri, oltre il quale la direttiva non può mai intervenire. Viceversa la frontiera tra il livello d'intervento dell'Unione e quello nazionale è frutto di valutazioni di indole politica che vengono operate dalle istituzioni, in funzione dell'obiettivo voluto dalla di-

rettiva (82) e del principio di sussidiarietà (art. 5 § 3 Trattato UE). Non appaiono perciò fondate le accuse di illegittimità rivolte alle direttive adottate fino alla prima metà degli anni Ottanta del secolo scorso, soprattutto nel campo dell'armonizzazione delle legislazioni tecniche, che erano caratterizzate da una disciplina particolarmente precisa e particolareggiata (cosiddette "direttive dettagliate") (83). Benché simili nel contenuto a regolamenti, tali direttive non soltanto mantenevano la struttura di qualsiasi direttiva, imponendo agli Stati membri un obbligo d'attuazione e prevedendo, a tal fine, un termine, ma si giustificavano alla luce del risultato voluto, che in quegli anni era un'armonizzazione molto stretta delle legislazioni nazionali (84). Una volta abbandonato tale obiettivo, in favore di una politica di armonizzazione "minima", il problema posto dalle direttive dettagliate si è risolto da solo.

Sez. IV. — GLI ALTRI ATTI.

15. Le decisioni quadro dell'ex terzo pilastro. — Nell'ambito di quello che, fino al Trattato di Lisbona, era noto come il terzo pilastro (cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale), le istituzioni potevano adottare una serie di atti che rispondevano ad una tipologia diversa rispetto a quella prevista per il pilastro comunitario dall'art. 249 Trattato CE (ora art. 288 TFUE). L'art. 34 § 2 Trattato UE elencava infatti quattro tipi di atti (tutti del Consiglio): le posizioni comuni, le decisioni-quadro, le decisioni e le convenzioni.

Di questi, merita soffermarsi sulle decisioni quadro, definite dall'art. 34 § 2 lett. *b*. Il modello delle decisioni quadro ha infatti avuto grande successo ed è stato utilizzato di frequente per l'adozione di misure molto importanti (85).

Si tratta di un tipo di atto che si ispira chiaramente al modello delle direttive. Con queste condivide anzitutto lo scopo che la maggior parte delle direttive persegue: il « ravvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati

(82) C. giust. CE 23 novembre 1977, causa 38/77, Enka, in *Racc. giur. C. giust.*, 1977, 2212.

(83) CONFORTI, *Diritto internazionale*, cit., 176, e VILANI, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, cit., 281, ritengono che l'illegittimità di tali direttive sia stata superata in ragione dell'acquiescenza manifestata dagli Stati membri e dall'assenza di censure da parte della stessa Corte di giustizia.

(84) ZILLER, *Diritto delle politiche e delle istituzioni dell'Unione europea*, cit., 560.

(85) L'esempio senz'altro più noto è la decisione quadro n. 2002/584/GAI, cit.

(80) Nell'ordinamento italiano, l'attuazione delle direttive rientra nelle attività disciplinate dalla l. 24 dicembre 2012, n. 234: « Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea », sulla quale v. DANIELE, *Diritto dell'Unione europea*, cit., 239 ss., e ADAM e TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, cit., 880 ss.

(81) Ad esempio C. giust. CE 15 marzo 1983, causa 145/82, Commissione c. Italia, in *Racc. giur. C. giust.*, 1983, 711. Sul punto v. ADAM e TIZZANO, *op. cit.*, 176 s.

membri». Come le direttive poi «[l]e decisioni quadro sono vincolanti per gli Stati membri quanto al risultato da ottenere, salva restando la competenza delle autorità nazionali in merito alla forma e ai mezzi». Gli Stati membri sono perciò tenuti a dare attuazione alla decisione quadro entro il termine dalla stessa indicato. Sussiste però un'importante differenza: le decisioni quadro «non hanno efficacia diretta». Era lo stesso art. 34 § 2 lett. *b* Trattato UE a prendere posizione (in senso negativo) su un problema che invece, per quanto riguarda le direttive, era lasciato aperto ed era stato risolto, come si è visto, dalla giurisprudenza della Corte di giustizia (v. *supra*, § 9) (86).

L'assenza di efficacia diretta non esclude però che anche riguardo alle decisioni quadro valga l'obbligo di interpretazione conforme (v. *supra*, § 11) (87).

16. Le decisioni. — Ai sensi del comma 4 dell'art. 288 TFUE, «la decisione è obbligatoria in tutti i suoi elementi». La seconda frase precisa che se la decisione «designa i destinatari è obbligatoria soltanto nei confronti di questi».

Dalla seconda frase si deduce che la categoria comprende due tipi di atti assai differenti l'uno dall'altro:

- le decisioni individuali, dotate di destinatari individuati nell'atto, che sono i soli soggetti alla sua portata obbligatoria;
- le decisioni generali, prive di destinatari individuati, che hanno pertanto portata obbligatoria generale.

La decisione individuale coniuga due caratteristiche, l'una propria dei regolamenti e l'altra delle direttive. Come il regolamento, è obbligatoria in tutti i suoi elementi e deve quindi essere rispettata nella sua interezza. D'altra parte però, come la direttiva, non ha portata generale, vincolando i soli destinatari da essa designati. A differenza della direttiva però la decisione può essere rivolta non solo a Stati membri, ma anche ad altri soggetti, compresi i singoli.

Le decisioni individuali rivolte agli Stati membri sono nella sostanza simili alle direttive e la loro

attuazione è disciplinata in maniera analoga a quanto si è visto per le direttive (88).

Le decisioni individuali rivolte ai singoli hanno natura spiccatamente amministrativa. I casi più importanti sono rappresentati dalle decisioni che la Commissione adotta in applicazione delle regole di concorrenza applicabili alle imprese (art. 101 e 102 TFUE), che possono prevedere anche la comminazione di sanzioni pecuniarie a carico di tali soggetti (89).

Le decisioni generali hanno natura varia. Gli esempi più importanti sono costituiti da alcune decisioni che il Consiglio europeo adotta nell'ambito delle procedure di revisione dei Trattati, in particolare quelle che riguardano alcune procedure semplificate (art. 48 § 6 e 7 Trattato UE). Di importanza analoga sono alcune decisioni, sempre del Consiglio europeo, che danno attuazione a specifiche disposizioni dei Trattati (90). Altre decisioni generali sono prese dal Consiglio (91).

17. Gli atti nel settore Pesc. — Mentre elimina le distinzioni tra gli atti di quello che in passato era il terzo pilastro e quelli tradizionali del pilastro comunitario, il Trattato di Lisbona anche per questo aspetto mantiene un regime speciale per la Pesc (art. 24 § 1 comma 1 Trattato UE).

Ai sensi dell'art. 25 Trattato UE, gli atti giuridici attraverso i quali l'Unione conduce la Pesc sono di due tipi:

- gli orientamenti generali;
- le decisioni.

Gli orientamenti generali sono atti del Consiglio europeo (art. 26 § 1 comma 1 Trattato UE), corrispondenti alle strategie comuni previste in passato (art. 13 Trattato UE). Essi si configurano come atti di altissima politica, che definiscono le linee guida su cui l'Unione deve muoversi nel settore della politica estera e di sicurezza comune, «comprese le questioni che hanno implicazioni in

(88) L'esempio più frequente di decisioni individuali rivolte ad uno Stato membro sono quelle adottate dalla Commissione ai sensi dell'art. 108 TFUE, in materia di aiuti di Stato alle imprese.

(89) V. in proposito gli art. 7, 23 e 24 del reg. CE del Consiglio 16 dicembre 2002, n. 1/2003. Si ricordi anche l'art. 299 TFUE, il quale recita: «gli atti del Consiglio, della Commissione o della Banca centrale europea che comportano, a carico di persone che non siano gli Stati, un obbligo pecuniario costituiscono titolo esecutivo».

(90) Ad esempio le decisioni con cui il Consiglio europeo stabilisce la composizione del Parlamento europeo ai sensi dell'art. 14 § 2 comma 2 Trattato UE.

(91) Ad esempio le decisioni con cui il Consiglio autorizza una cooperazione rafforzata ai sensi dell'art. 20 § 2 Trattato UE.

(86) Dopo il Trattato di Lisbona, «gli effetti giuridici» delle decisioni quadro, così come quelli degli altri atti adottati dalle istituzioni ai sensi del Trattato UE, cioè dei pilastri non comunitari, «sono mantenuti finché tali atti non saranno stati abrogati, annullati o modificati in applicazione dei trattati» (art. 9 Protocollo n. 36 sulle disposizioni transitorie).

(87) C. giust. CE 16 giugno 2005, causa C-105/03, Pupino, in *Racc. giur. C. giust.*, 2005, I-5285.

materia di difesa». Dalla frase finale dell'articolo citato (92) sembrerebbe che anche gli orientamenti generali debbano assumere la forma di decisioni («adotta le decisioni necessarie»).

Le decisioni sono invece atti del Consiglio. Esse possono assumere vari contenuti, potendo definire «i) le azioni che l'Unione deve intraprendere; ii) le posizioni che l'Unione deve assumere; iii) le modalità di attuazione delle decisioni di cui ai punti i) e ii)»: art. 25 lett. b Trattato UE (93).

Gli atti che possono essere adottati nell'ambito PESC non hanno mai carattere legislativo (art. 24 § 1 comma 2 Trattato UE). Le decisioni però vincolano gli Stati membri. Si veda in particolare quanto stabilisce l'art. 28 § 2 Trattato UE, secondo il quale le decisioni adottate ai sensi del § 1 dello stesso articolo «vincolano gli Stati membri nelle loro prese di posizione e nella conduzione della loro azione». Nello stesso senso depono l'art. 24 § 3, a norma del quale «gli Stati membri sostengono attivamente e senza riserve la politica estera e di sicurezza dell'Unione, in uno spirito di lealtà e solidarietà reciproca e rispettano l'azione dell'Unione in questo settore» (94).

Luigi Daniele

FONTI. — Art. 249 Trattato CE; art. 4 e 22 Trattato UE; art. 288-299 TFUE; l. 24 dicembre 2012, n. 234.

LETTERATURA. — ACCONCI, *Quale gerarchia delle fonti del nuovo diritto dell'Unione?*, in *Dir. Un. eur.*, 2005, 253 ss.; ADAM e TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2014; AMADEO, *Norme comunitarie, posizioni giuridiche soggettive e giudizi interni*, Milano, 2002; BALLARINO, *Direttive comunitarie*, in *Enc. giur.*, Aggiornamento, 1991; ID., *Regolamenti comunitari*, in *Enc. giur.*, XXVI, 1991; BARATTA, *Introduzione alle nuove regole per l'adozione degli atti esecutivi dell'Unione*, in *Dir. Un. eur.*, 2011, 565 ss.; ID., *Sulle fonti delegate ed esecutive dell'Unione Europea*, ivi, 293 ss.; BLUMANN, *Le système normatif de l'Union européenne vingt ans après le traité de Maastricht*, in *Revue des affaires européennes*, 2012, 235 ss.; CALZOLARI, *La nozione di «atti regolamentari» ex art. 263, quarto comma, TFUE nelle prime sentenze del Tribunale dell'Unione europea*, in *Dir. Un. eur.*, 2012, 523 ss.; CANNIZZARO, *Gerarchia e competenza nel sistema delle fonti dell'Unione europea*, ivi, 2005, 651 ss.; ID., *Il diritto dell'integrazione europea*, Torino, 2014; CAPELLI, *Le direttive comunitarie*, Milano, 1983; CAPOTORTI, HILF, JACOBS e JACQUÉ, *Le traité instituant l'Union européenne: un projet, une méthode, un agenda*, 2^a ed. a cura di DONY e LOUIS, Bruxelles, 2014; CONFORTI, *Sulle direttive della Comunità economica europea*, in *Riv. dir. intern. priv. proc.*, 1972, 225

ss.; ID., *Diritto internazionale*¹⁰, Napoli, 2014; CRAIG, *The Legal Effect of Directives: Policy, Rules and Exceptions*, in *European Law Review*, 2009, 349 ss.; DANIELE, *Vingt-cinq ans d'interprétation conforme: un principe encore en quête de définition*, in *Revue des affaires européennes*, 2007-2008, 705 ss.; ID., *Diritto dell'Unione europea*⁵, Milano, 2014; D'ATENA, *L'anomalo assetto delle fonti comunitarie*, in *Dir. Un. eur.*, 2001, 591 ss.; DICKSON, *Directives in EU Legal Systems: Whose Norms Are They Anyway?*, in *European Law Journal*, 2011, 190 ss.; DONATI, *Le fonti del diritto dell'Unione*, in *Dir. Un. eur.*, 2005, 611 ss.; DRAETTA, *Principi di diritto delle organizzazioni internazionali*³, Milano, 2010; DURANTE, *Diritto comunitario*, in *Nss. D.I.*, Appendice, II, 1981, 1169 ss.; FERRARO, *Le fonti del diritto dell'Unione europea*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2008, 69 ss.; GAJA, *Fonti comunitarie*, in *D. disc. pubbl.*, VI, 1991, 433 ss.; ID., *La Corte costituzionale di fronte al diritto comunitario*, in *La dimensione internazionale ed europea del diritto nell'esperienza della Corte costituzionale a cura di DANIELE*, Napoli, 2006, 255 ss.; GUIDI, *Sulla questione dell'obbligo di interpretazione conforme di una direttiva rispetto al termine della sua entrata in vigore*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2008, 409 ss.; HEN, *La motivation des actes des institutions Communautaires*, in *Cahiers de droit européen*, 1977, 49 ss.; HOWARD, *ECJ Advances Equality in Europe by Giving Horizontal Direct Effect to Directives*, in *European Public Law*, 2011, 729 ss.; KALEDA, *Immediate Effect of Community Law in the New Member States: Is there a Place for a Consistent Doctrine?*, in *European Law Journal*, 2004, 102 ss.; KLAMERT, *Judicial Implementation of Directives and anticipatory indirect effect: connecting the dots*, in *Common Market Law Review*, 2006, 1251 ss.; KRAL, *Questioning the Limits of Inviolability of EU Directives in Triangular Situations*, in *European Public Law*, 2010, 239 ss.; LENAERTS e DESOMER, *Towards a Hierarchy of Legal Acts in the European Union?*, in *European Law Journal*, 2005, 744 ss.; LUZZATTO, *La diretta applicabilità del diritto comunitario*, Milano, 1990; MANFRELLOTTI, *Sistema delle fonti e indirizzo politico nelle dinamiche dell'integrazione europea*, Torino, 2004; MASTROIANNI, *Le direttive nel giudizio di costituzionalità*, in *La dimensione internazionale ed europea del diritto nell'esperienza della Corte costituzionale a cura di DANIELE*, Napoli, 2006, 325 ss.; MORI, *Rapporti tra fonti nel diritto dell'Unione europea. Il diritto primario*, Torino, 2010; MUNARI, *Direttive comunitarie non correttamente trasposte e loro effetti nei confronti degli individui: a proposito della sentenza della Corte comunitaria nel caso Berlusconi e altri*, in *Dir. Un. eur.*, 2006, 211 ss.; *Nuove tendenze del diritto dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona* a cura di PACE, Milano, 2012; PESCATORE, *L'ordre juridique des Communautés européennes. Etude des sources du droit communautaire*, Liegi, 1971; ROSSI, *Rapporti fra norme comunitarie e norme interne*, in *D. disc. pubbl.*, XII, 1997, 367 ss.; SALERNO, *Diritto internazionale*², Padova, 2011; SALES, *La transposition des directives communautaires: une exigence de valeur constitutionnelle sous réserve de constitutionnalité*, in *Rev. trim. dr. eur.*, 2005, 597 ss.; SAULLE, *Direttiva comunitaria*, in questa *Enciclopedia*, Aggiornamento, II, 1998, 292 ss.; SCHIANO DI PEPE, *Diritto dell'Unione europea e diritto comunitario*, in *D. disc. pubbl.*, Aggiornamento, IV, 2010, 121 ss.; STROZZI, *Fonti (dir. com.)*, in *Dizionario di diritto pubblico* diretto da CASSESE, III, Milano, 2006, 2526 ss.; TESAURO, *Diritto dell'Unione europea*⁷, Padova, 2012; TIZZANO, *La gerarchia delle fonti comunitarie*, in *Dir. Un. eur.*, 1996, 57 ss.; ID., *Il diritto privato dell'Unione europea*, I, Torino, 2006; TOSATO, *I regolamenti delle Comunità europee*, Milano, 1965; ID., *Regolamenti comunitari*, in questa *Enciclopedia*, XXXIX, 1988, 682 ss.; *Trattati dell'Unione europea* a cura di TIZZANO, Milano, 2014; VILLANI, *In tema di efficacia diretta delle decisioni comunitarie*, in *Riv. dir. intern.*, 1989, 609 ss.; ID., *Istituzioni di diritto*

(92) VILLANI, *op. cit.*, 304.

(93) V. anche gli art. 28 § 1 comma 1 e 29 Trattato UE.

(94) Sulle caratteristiche degli atti PESC v. C. giust. CE 27 febbraio 2007, causa C-354/04 P, Gestoras pro amnistía, in *Racc. giur. C. giust.*, 2007, I-1579, e C. giust. CE 27 febbraio 2007, causa C-355/04 P, Segi, *ivi*, I-1657, relative a posizioni comuni PESC emesse in forza del vecchio art. 15 Trattato UE.

dell'Unione europea³, Bari, 2013; VON DANWITZ, *Effets juridiques des directives selon la jurisprudence récente de la Cour de justice*, in *Rev. trim. dr. eur.*, 2007, 575 ss.; ZANGHI, *Comunità europea*, in questa *Enciclopedia*, Aggiornamento, IV, 2000, 294 ss.; ZILLER, *Diritto delle politiche e delle istituzioni dell'Unione europea*, Bologna, 2013.