

Raccomandazione

La raccomandazione è uno degli atti delle Istituzioni comunitarie che non hanno efficacia vincolante, a eccezione di quanto previsto all'art. 14 del Trattato CECA (Comunità europea del carbone e dell'acciaio) (v. Trattato di Parigi), dove la raccomandazione è un atto vincolante considerato nella prassi al pari della direttiva prevista dal Trattato CE (Comunità europea) (v. Comunità economica europea; Trattati di Roma), in quanto comporta un obbligo negli scopi che prescrive pur lasciando ai destinatari la scelta dei mezzi atti a conseguirli. Il Trattato sull'Unione europea (UE) (v. Trattato di Maastricht), invece, all' art. 189 indica due tipologie di atti non vincolanti: la raccomandazione e il Parere.

Pur non essendo netta la distinzione tra i due tipi di atti, in realtà i pareri sono comunemente emanati da un'istituzione e rivolti al destinatario, che può essere un'altra istituzione, uno Stato membro o privati cittadini, al fine di valutare determinate circostanze o far conoscere il proprio punto di vista in ordine a una specifica questione. Si tratta quindi della manifestazione di un'opinione o di un orientamento, soprattutto di natura tecnica, volti spesso alla preparazione di ulteriori atti giuridici. Le raccomandazioni, invece, hanno carattere più incisivo: esse sono rivolte di solito da un'istituzione agli Stati membri, ma anche, se pure raramente, alle altre istituzioni comunitarie o a soggetti di diritto interno, ed esprimono un invito o un'esortazione a tenere un certo comportamento suggerito, senza tuttavia porre alcun obbligo di risultato. Le raccomandazioni, che non sono sottoposte ad alcuna forma particolare, possono essere emanate dal Consiglio dei ministri e dalla Commissione europea alle condizioni contemplate dal Trattato (v. anche Trattati). Di questo strumento, in realtà, si avvale di frequente la Commissione, alla quale l'art. 155 attribuisce un potere generale di formulare raccomandazioni sia quando il Trattato

lo prevede esplicitamente, sia quando la Commissione stessa lo ritenga necessario per puntualizzare la propria posizione in merito agli sviluppi futuri della propria azione.

Nello specifico, la raccomandazione ha il preciso scopo di sollecitare il destinatario a tenere una determinata condotta perché giudicata più rispondente agli interessi comuni. Per questo motivo l'efficacia non vincolante delle raccomandazioni non implica necessariamente che esse siano totalmente sprovviste di effetto giuridico: essendo atti non soggetti normalmente a controllo giurisdizionale di legittimità essi non potrebbero, in via di principio, formare oggetto di interpretazione pregiudiziale, né la loro inosservanza può portare a un ricorso per infrazione o inadempimento contro il destinatario che non vi si è conformato. Tuttavia la Corte di giustizia delle Comunità europee (v. Corte di giustizia dell'Unione europea) si è riconosciuta competente a pronunciarsi sulla loro interpretazione e ha posto in evidenza come le raccomandazioni non possono essere considerate del tutto prive di conseguenze giuridiche, almeno indirette.

I settori in cui i Trattati prevedono esplicitamente l'impiego della raccomandazione non sono molti: si tratta della Libera circolazione delle merci e della Libera circolazione dei capitali, la libera prestazione di servizi, la Politica comune dei trasporti della CE, la Politica commerciale comune, le politiche economica e monetaria (v. Unione economica e monetaria). Ma la raccomandazione viene di frequente utilizzata in settori particolarmente caratterizzati dalla collaborazione tra la Commissione e gli Stati membri, quali la Politica sociale e la Politica europea di concorrenza, le procedure di Infrazione al diritto dell'Unione europea, il Ravvicinamento delle legislazioni. In altri casi si ricorre alla raccomandazione là dove una particolare situazione renda difficile o prematura l'emanazione di norme comuni: non ritenendosi ancora mature le condizioni per fare ricorso ad atti quali la Direttiva, si ricorre quindi alla

raccomandazione. La Corte ha anche affermato che i giudici nazionali sono tenuti a prendere in considerazione le raccomandazioni per la soluzione delle controversie loro sottoposte e per procedere all'interpretazione degli altri atti vincolanti emanati dalle istituzioni comunitarie e delle norme nazionali. Anche la dottrina ha evidenziato come le raccomandazioni producano sia un effetto di liceità, nel senso che è da considerarsi pienamente lecito un atto, di per sé illecito, posto in essere per rispettare una raccomandazione di un'istituzione, sia una sorta di obbligo generale di cooperazione. Le raccomandazioni, infatti, stimolando i destinatari ad agire in una determinata direzione o ad astenersi da comportamenti contrastanti con l'interesse generale della Comunità, creano una forte aspettativa che i destinatari facciano il possibile per conformarsi all'impegno morale che ne deriva.

Roberto Santaniello (2008)