Strumenti giuridici comunitari

L’articolo 249 del Trattato istitutivo della Comunità europea (CE) (v. Trattati di Roma) prevede cinque tipi di atti che possono essere emanati dalle Istituzioni comunitarie. Questi si distinguono in atti giuridici vincolanti – regolamenti, direttive (v. Direttiva) e decisioni (v. Decisione) – e non vincolanti – risoluzioni (v. Risoluzione), pareri (v. Parere). L’articolo 249 del Trattato CE non esaurisce, però, il panorama degli atti comunitari di diritto derivato (v. anche Diritto comunitario). Ulteriori atti sono, infatti, previsti da altre norme del Trattato CE o derivano da una prassi delle istituzioni che si è progressivamente consolidata. Si tratta di atti che assolvono a fini diversi: preparatori, politici, d’amministrazione interna, e che non sono, in linea di principio, atti di tipo normativo e quindi, di regola, non possono essere invocati in sede di procedimento giurisdizionale.

Come detto, l’articolo 249 del Trattato CE prevede tre tipi di atti vincolanti: i regolamenti, le direttive e le decisioni. La giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee (v. Corte di giustizia dell’Unione europea) ha precisato che la natura degli atti delle istituzioni comunitarie deve essere valutata in relazione alla loro sostanza e non alla forma, nel senso che sono gli effetti che essi producono che ne determinano la qualifica (v., in questo senso, sentenza 6 ottobre 1982, causa 307/81, Alusuisse Italia/Consiglio e Commissione, “Raccolta della giurisprudenza”, p. 3463, punto 8).

Il regolamento è l’atto della Comunità europea (Comunità economica europea) che, nel sistema giuridico comunitario, rappresenta l’equivalente della legge negli ordinamenti nazionali. La natura essenzialmente normativa del regolamento

si manifesta negli aspetti che lo contraddistinguono. Innanzitutto, esso ha portata generale, nel senso che non si applica a un numero limitato di destinatari, indicati espressamente oppure facilmente individuabili, bensì a una o più categorie di destinatari determinate astrattamente e nel loro complesso (v., in questo senso, sentenza 14 dicembre 1962, cause riunite 16-17/62, Conféderation nazionale des producteurs de fruits et légumes e a. c. Consiglio, *ivi*, p. 879, punti 2-3). Inoltre, esso è obbligatorio in tutti i suoi elementi, nel senso che gli Stati membri non possono darne un'applicazione parziale (v. anche Applicazione del Diritto comunitario), incompleta o selettiva (v., in questo senso, sentenza 7 febbraio 1979, causa 128/78, Commissione c. Regno Unito, *ivi, p. 419, punto 9*). Del pari, il carattere obbligatorio del regolamento impedisce agli Stati membri di formulare riserve o opposizioni all'atto della sua adozione (v., in questo senso, sentenza 7 febbraio 1973, causa 39/72, Commissione c. Italia, *ivi*, *p. 101 punti 20-22).*

Il regolamento è poi direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri, nel senso che entra a far parte dell'ordinamento giuridico nazionale senza che sia necessario alcun ulteriore atto di trasposizione da parte delle autorità nazionali, di guisa che i singoli possono farli valere senza vedersi opporre delle disposizioni o delle prassi di carattere nazionale (v., in questo senso, sentenza 17 maggio 1972, causa 93/71, Leonesio, *ivi*, p. *287*, punto 22). I regolamenti sono, pertanto, direttamente efficaci in tutti gli Stati membri ed entrano in vigore per il semplice fatto della loro pubblicazione nella "Gazzetta ufficiale delle Comunità europee", alla data in essi stabilita ovvero, in mancanza, nel momento stabilito dal Trattato (v. anche Trattati). Sono quindi in contrasto col Trattato le modalità di attuazione adottate dagli Stati membri che possano avere la conseguenza di ostacolare l'efficacia diretta dei regolamenti comunitari e di comprometterne, di conseguenza, la loro simultanea e uniforme applicazione nell'intera Comunità (v., in questo

senso, sentenza 7 febbraio 1973, causa 39/72, Commissione c. Italia, *ivi*, p. 1*01, punto 17)*. I regolamenti possono essere adottati dal Consiglio dei ministri, dal Consiglio (v. Consiglio europeo) e dal Parlamento europeo insieme, dalla Commissione europea, nonché dalla Banca centrale europea (BCE) per la realizzazione delle missioni di cui è investito il Sistema europeo delle banche centrali (SEBC). Il Consiglio può delegare l'adozione di regolamenti alla Commissione. I regolamenti del Consiglio si distinguono in regolamenti di base, adottati in forza di una norma del Trattato, al fine di disciplinare gli elementi essenziali di una determinata materia e in regolamenti di applicazione che sono adottati in forza dei regolamenti di base, al fine di dare attuazione alle disposizioni di questi ultimi. I regolamenti di applicazione sono dunque gerarchicamente subordinati ai regolamenti di base (v., in questo senso, sentenze 17 dicembre 1970, causa 30/70, Otto Scheer c. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, *ivi*, p. 1197, punto 15; 10 marzo 1971, causa 38/70, Deutsche Tradax gmbh c. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, *ivi*, p. 145, punto 10) (v. Gerarchia degli atti comunitari). Anche i regolamenti della Commissione si distinguono in due categorie: i regolamenti per i quali la competenza della Commissione è fondata direttamente su una norma del Trattato CE (ad esempio l'articolo 39) e quelli per i quali la competenza è delegata dal Consiglio alla Commissione, ai sensi dell'articolo 211 del Trattato CE.

La direttiva vincola lo Stato o gli Stati membri cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da raggiungere, ma lascia agli organi nazionali competenti la scelta della forma e dei mezzi idonei a conseguirlo, entro i termini previsti dalla direttiva stessa. La direttiva è quindi caratterizzata da un obbligo di risultato che vincola lo Stato o gli Stati che ne sono i destinatari. L'obbligo di uno Stato membro di adottare tutti i provvedimenti necessari per raggiungere il risultato prescritto da una direttiva è un obbligo cogente, prescritto dall'articolo 249, terzo comma, del Trattato CE e dalla

direttiva stessa (v., in questo senso, sentenze 1 febbraio 1977, causa 51/76, Verbond van Nederlandse Ondernemingen, “Raccolta della giurisprudenza”. p. 113, punto 22; 26 febbraio 1986, causa 152/84, Marshall, *ivi*, p. 723, punto 48). Inoltre, il suddetto obbligo di adottare tutti i provvedimenti generali o particolari vale per tutti gli organi degli Stati membri, ivi compresi, nell’ambito delle loro competenze, quelli giurisdizionali (v., in questo senso, sentenza 10 aprile 1984, causa 14/83, Von Colson, Kamann, *ivi*, p. 1891, punto 26). A differenza del regolamento, la direttiva non ha portata generale, in quanto produce effetti solo nei confronti degli Stati cui è rivolta. Inoltre, in linea di principio, la direttiva non è direttamente applicabile, poiché deve formare oggetto di provvedimenti nazionali di attuazione. Tuttavia, secondo una giurisprudenza costante della Corte di giustizia delle Comunità europee, nei casi in cui le autorità comunitarie abbiano, mediante direttiva, imposto agli Stati membri di adottare un determinato comportamento, l’effetto utile dell’atto sarebbe attenuato se ai soggetti interessati fosse precluso di valersene in giudizio e ai giudici nazionali di prenderlo in considerazione in quanto elemento del diritto comunitario. Di conseguenza, in base alla natura, allo spirito e alla lettera delle disposizioni di una direttiva è possibile riconoscerle efficacia diretta nei rapporti fra gli Stati membri e i singoli (v., in questo senso, sentenza 4 dicembre 1974, causa 41/74, Van Duyn, *ivi*, p. 1337, punto 12).

Pertanto, le disposizioni di una direttiva sono provviste di effetto diretto quando sono, dal punto di vista del loro contenuto, incondizionate e sufficientemente precise, tali cioè da non essere assoggettate a termini o riserve e da non richiedere per la loro applicazione alcun atto ulteriore da parte delle autorità nazionali o di un’istituzione comunitaria. In tal caso, le disposizioni di una direttiva possono essere richiamate, in mancanza di provvedimenti di attuazione adottati nei termini, per opporsi a qualsiasi norma di diritto interno non conforme alla direttiva, ovvero in

quanto sono atte a definire diritti che i singoli possono far valere nei confronti dello Stato (v., in questo senso, sentenze 19 gennaio 1982, causa 8/81, Becker, *ivi*, p. 53, punto 25; 17 ottobre 1989, cause riunite 231/87 e 129/88, Carpaneto Piacentino, *ivi*, p. 3233, punto 30). Gli effetti diretti della direttiva sono però limitati ai rapporti c.d. «verticali» tra cittadini e Stati membri. La Corte di giustizia ha invece escluso che le disposizioni di una direttiva possano essere invocate nel quadro di controversie tra privati (assenza di effetto orizzontale: v., in questo senso, sentenza 26 febbraio 1986, causa 152/84, Marshall, *ivi*, p. 723, punto 48; 14 luglio 1994, causa C-91/92, Facini Dori, *ivi*, p. *I-03325) e neppure* da parte delle autorità nazionali contro un privato (v., in questo senso, sentenza del 5 aprile 1979, Ratti, 148/78, punto 22). Le direttive sono emanate dal Consiglio, dal Consiglio congiuntamente al Parlamento europeo e dalla Commissione, in proprio o su delega del Consiglio. Le decisioni, al pari dei regolamenti, sono obbligatorie in tutti i loro elementi. A differenza di questi ultimi, non hanno, invece, portata generale e si rivolgono a destinatari individualmente designati, che possono essere sia Stati membri, sia categorie di soggetti. Esse si caratterizzano, quindi, per la loro portata individuale.

Anche per quanto riguarda le decisioni, la giurisprudenza della Corte ha rilevato che esse sono, a determinate condizioni, direttamente efficaci. La detta giurisprudenza ha infatti osservato che sarebbe in contrasto con la forza obbligatoria attribuita alla decisione dall’articolo 249 del Trattato CE escludere, in generale, la possibilità che l’obbligo da essa imposto sia fatto valere nei confronti di uno Stato membro dagli eventuali interessati. In particolare, nei casi in cui le autorità comunitarie abbiano, mediante decisione, obbligato uno Stato membro o tutti gli Stati membri ad adottare un determinato comportamento, la portata dell’atto sarebbe ristretta se i singoli non potessero far valere in giudizio la sua efficacia e se i giudici nazionali non

potessero prenderlo in considerazione come norma di diritto comunitario. Gli effetti di una decisione possono non essere identici a quelli di una disposizione contenuta in un regolamento, ma tale differenza non esclude che il risultato finale, consistente nel diritto del singolo di far valere in giudizio l'efficacia dell'atto, sia lo stesso nei due casi (v., in questo senso, sentenza 6 ottobre 1970, causa 9/70, Grad, "Raccolta della giurisprudenza", p. 825, punto 5). Peraltro, quando la decisione concede agli Stati membri un termine per adempiere agli obblighi che ne derivano, essa può essere fatta valere dai singoli solo dopo la scadenza del termine medesimo (v., in questo senso, sentenza 10 novembre 1992, causa C-156/91, Hansa Fleisch, *ivi*, p. I-05567, punti 19-20). Sono competenti a emanare decisioni il Consiglio, il Consiglio congiuntamente con il Parlamento europeo, la Commissione, nonché la BCE, per la realizzazione delle missioni di cui è investito il Sistema europeo delle banche centrali.

L'articolo 249 del Trattato CE prevede due tipi di atti non vincolanti: le raccomandazioni e i pareri. Il potere di adottare tali atti è riconosciuto a tutte le istituzioni comunitarie e, in particolare, alla Commissione, ai sensi dell'articolo 211 del Trattato CE. Le raccomandazioni sono atti non vincolanti con i quali le istituzioni comunitarie invitano i destinatari (gli Stati membri, altre istituzioni e soggetti di diritto interno, pubblici o privati) a seguire un determinato comportamento. In genere, esse sono adottate dalle istituzioni comunitarie quando queste non dispongono, in forza del Trattato, del potere di adottare atti obbligatori o quando ritengono che non vi sia motivo di adottare norme più vincolanti. Nondimeno, la Corte ha riconosciuto che gli atti di cui trattasi non possono essere considerati privi di qualsiasi effetto giuridico. Infatti, secondo la giurisprudenza comunitaria, i giudici nazionali sono tenuti a prendere in considerazione le raccomandazioni ai fini della soluzione delle controversie sottoposte al loro giudizio, in

particolare quando esse sono di aiuto nell'interpretazione di norme nazionali adottate allo scopo di garantire la loro attuazione, o mirano a completare norme comunitarie aventi natura vincolante (v., in questo senso, sentenza 13 dicembre 1989, causa 322/88, Grimaldi, *ivi*, p. *4407, punti 13 e 18)*. Il parere è un atto non vincolante che permette alle istituzioni comunitarie di rendere nota la loro posizione su una determinata questione o sull'assunzione di un determinato atto.

Tra gli atti non elencati dall'articolo 249 del Trattato CE vanno, in particolare, ricordati: i regolamenti interni delle istituzioni, attraverso i quali ciascuna istituzione disciplina la propria organizzazione e il proprio funzionamento. Le disposizioni dei regolamenti interni hanno efficacia solo per l'istituzione che li ha emanati, anche se alcune possono condizionare i rapporti con altri organi. Sono stati espressamente previsti da altre norme del Trattato CE per il Consiglio, la Commissione e il Parlamento europeo.

Gli accordi interistituzionali sono atti con cui il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione convengono in determinate occasioni degli obblighi reciproci intesi a organizzare i loro rapporti in uno spirito di collaborazione. Non sono vincolanti per le istituzioni, ma rappresentano un obbligo di natura morale e politica.

Le dichiarazioni comuni del Parlamento, del Consiglio e della Commissione, tramite le quali le dette istituzioni si impegnano a rispettare determinati principi. Le risoluzioni e le conclusioni del Consiglio sono atti con i quali esso esprime il proprio punto di vista su questioni oggetto di intervento comunitario. Le comunicazioni sono atti della Commissione, attraverso i quali essa precisa i propri orientamenti in merito a una certa questione (c.d. comunicazioni decisorie), ovvero raccoglie le evoluzioni giurisprudenziali su un determinato settore (c.d. comunicazioni interpretative), o, infine, indica le linee

guida di future proposte normative (c.d. comunicazioni informative). I Libri bianchi e i Libri verdi sono documenti pubblicati dalla Commissione allo scopo di avviare un processo di consultazione rivolto ad una generalità di soggetti pubblici e privati negli Stati membri su specifici argomenti nell'ambito della Comunità. Alla pubblicazione di un Libro verde segue spesso quella di un Libro bianco in cui le consultazioni effettuate si traducono in concrete proposte d'azione. Le decisioni sui generis si distinguono dalle decisioni menzionate dall'articolo 249 TCE in quanto non sono indirizzate specificatamente a Stati membri, a persone fisiche o giuridiche, ma sono provvedimenti con i quali un'istituzione, normalmente il Consiglio, intende adottare un atto vincolante con valenza generale. Si tratta ad esempio, delle decisioni con le quali il Consiglio autorizza la Commissione europea a negoziare un accordo internazionale o con le quali ne approva la conclusione, o delle decisioni relative all'organizzazione interna delle istituzioni (che riguardano ad esempio la nomina di persone per determinate posizioni gerarchiche o l'istituzione di comitati). I codici di condotta, infine, sono elaborati dalle istituzioni comunitarie per dettare, a fini interni, regole e pratiche uniformi di comportamento.

Vittorio Calaprice (2009)