



INSEGNAMENTO DI

DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

LEZIONE VI

“LE FONTI DEL DIRITTO COMUNITARIO”

PROF. GIUSEPPE RUBERTO

Indice

1	LE FONTI DEL DIRITTO COMUNITARIO.	3
2	LE FONTI DI DIRITTO PRIMARIO.	4
2.1	I TRATTATI ISTITUTIVI E MODIFICATIVI DELLE TRE COMUNITÀ.	4
2.2	I PRINCIPI GENERALI DEL DIRITTO COMUNITARIO.	5
3	LE FONTI DI DIRITTO SECONDARIO.	7
2.1	I REGOLAMENTI.	7
2.2	LE DIRETTIVE.	8
2.3	LE DECISIONI.	13
2.4	LE RACCOMANDAZIONI E I PARERI.	13
2.5	GLI ATTI ATIPICI.	14
4	LE FONTI DEL SECONDO E DEL TERZO PILASTRO.	15



Attenzione! Questo materiale didattico è per uso personale dello studente ed è coperto da copyright. Ne è severamente vietata la riproduzione o il riutilizzo anche parziale, ai sensi e per gli effetti della legge sul diritto d'autore (L. 22.04.1941/n. 633)

1 Le fonti del diritto comunitario.

L'ordinamento comunitario, al pari di ogni altro ordinamento giuridico, è caratterizzato da proprie fonti normative, da intendersi come il complesso di atti dai quali traggono origine le norme giuridiche rivolte agli Stati membri, alle istituzioni e agli organi comunitari, ai cittadini e alle imprese dell'Unione.

In questa lezione analizzeremo nel dettaglio le fonti del pilastro comunitario, dedicando un breve cenno a quelle, meno rilevanti, del secondo e del terzo pilastro.

Pur non essendo presente, nell'ordinamento comunitario, alcuna norma analoga a quelle contenute nel capo primo delle disposizioni sulla legge in generale (che, come noto, contiene l'indicazione delle fonti del diritto italiano, secondo un ordine gerarchico), è possibile operare una classificazione delle fonti comunitarie distinguendo tra:

- **fonti di diritto primario**, che comprendono i Trattati istitutivi delle tre Comunità, gli atti di modifica degli stessi (Atto unico europeo, Trattato sull'Unione europea, Trattato di Amsterdam e Trattato di Nizza), i Trattati di adesione di nuovi Stati membri, gli accordi con Stati terzi, nonché i principi generali del diritto individuati dalla giurisprudenza della Corte di giustizia;
- **fonti di diritto secondario o derivato**, cioè gli atti adottati dalle istituzioni comunitarie in forza dei poteri loro attribuiti dai Trattati. Tali atti non possono derogare alle fonti di diritto primario, né modificarle. Detta subordinazione è sancita espressamente dall'art. 230 TCE, che prevede l'annullabilità degli atti adottati dalle istituzioni comunitarie in caso di violazione delle disposizioni dei Trattati nonché delle regole di diritto relative alla loro applicazione, che vanno individuate nei principi generali e negli accordi con Stati terzi.

2 Le fonti di diritto primario.

2.1 I Trattati istitutivi e modificativi delle tre Comunità.

Al vertice della gerarchia delle fonti del diritto comunitario si collocano i Trattati istitutivi delle tre Comunità. Essi hanno natura giuridica di accordi internazionali, come risulta dalla procedura prevista dall'art. 48 TUE per la loro revisione (esaminata nella precedente lezione), che prevede un accordo tra i rappresentanti dei Governi degli Stati membri, da sottoporsi alla ratifica di questi ultimi.

La Corte di giustizia ha tuttavia evidenziato una caratteristica peculiare dei Trattati comunitari, che li differenzia nettamente dai comuni trattati internazionali: l'aver creato un **ordinamento giuridico autonomo** rispetto a quello degli Stati membri. Con la sentenza *Van Gend & Loos* del 5 febbraio 1963¹, la Corte ha infatti osservato che: *“La Comunità economica europea (oggi Comunità europea) costituisce un ordinamento giuridico di nuovo genere nel campo del diritto internazionale, a favore del quale gli Stati membri hanno rinunciato, seppure in settori limitati, ai loro poteri sovrani ed al quale sono soggetti non soltanto gli Stati membri, ma pure i loro cittadini”*.

Con la suddetta sentenza, inoltre, la Corte ha riconosciuto, per la prima volta, gli **effetti diretti** delle norme del Trattato CE, affermando che: *“il diritto comunitario, indipendentemente dalle norme emanate dagli Stati membri, nello stesso modo in cui impone ai singoli degli obblighi, attribuisce loro diritti soggettivi. Si deve ritenere che questi sussistano, non soltanto nei casi in cui il Trattato espressamente li menziona, ma anche come contropartita di precisi obblighi imposti dal Trattato ai singoli, agli Stati membri o alle istituzioni comunitarie”*.

L'effetto diretto consiste nell'idoneità delle norme dei Trattati a dar vita a situazioni giuridiche soggettive in capo ai singoli (persone fisiche o giuridiche), che potranno farle valere di fronte al giudice nazionale nei confronti degli Stati o di enti pubblici (**effetto diretto verticale**) ovvero di altre persone fisiche o giuridiche (**effetto diretto orizzontale**).

¹ CGCE, 5 febbraio 1963, C-26/62, *Van Gend & Loos c. Nederlandse Tariefcommissie* (Amministrazione olandese delle imposte), in *Raccolta*, 1963, 3.

In altre parole, si parla di effetto diretto verticale quando la norma del Trattato crea obblighi soltanto a carico dello Stato o di altro ente che eserciti funzioni pubblicistiche, con la conseguenza che, in caso di inadempimento, il singolo (sia esso persona fisica o giuridica) potrà invocare il rispetto dell'obbligo comunitario davanti al giudice nazionale. Si pensi, ad esempio, al divieto imposto da uno Stato all'esercizio di un'attività nel proprio territorio, in violazione del principio della libertà di stabilimento di cui all'art. 43 TCE. Si parla, invece, di effetto diretto orizzontale quando la norma del Trattato crea diritti e obblighi nei rapporti giuridici tra i singoli. E' il caso delle norme in materia di concorrenza, che impongono alle imprese determinati comportamenti nei confronti delle altre imprese e dei consumatori.

2.2 I principi generali del diritto comunitario.

Oltre ai Trattati istitutivi delle tre Comunità e a quelli modificativi degli stessi rientrano tra le fonti di diritto primario i principi generali di diritto individuati dalla giurisprudenza della Corte di giustizia. Essi possono essere distinti in:

- **principi generali di diritto mutuati dagli ordinamenti giuridici nazionali**, quali, ad esempio, il principio della certezza del diritto, della irretroattività della legge penale, del legittimo affidamento del terzo in buona fede, della forza maggiore ecc.;
- **principi generali di diritto mutuati dall'ordinamento giuridico comunitario**, cioè i principi che la Corte ha ricavato dalle fonti scritte del diritto comunitario ovvero dalla natura e dalle finalità della Comunità (ad esempio: il principio di solidarietà tra gli Stati membri, di leale collaborazione tra le istituzioni comunitarie, del primato del diritto comunitario ecc.).

La Corte di giustizia ha infine incluso, tra i principi generali di diritto, i **diritti fondamentali dell'uomo**, in merito alla cui tutela i Trattati comunitari originariamente non contenevano alcuna disposizione. Detta lacuna è stata con il Trattato sull'Unione europea che, all'art. F (oggi art. 6), ha affermato che: *<<L'Unione rispetta i diritti fondamentali quali sono garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, e quali risultano dalle tradizioni*

Attenzione! Questo materiale didattico è per uso personale dello studente ed è coperto da copyright. Ne è severamente vietata la riproduzione o il riutilizzo anche parziale, ai sensi e per gli effetti della legge sul diritto d'autore (L. 22.04.1941/n. 633)

costituzionali comuni degli stati membri, in quanto principi generali del diritto comunitario>>. Successivamente, il Trattato di Amsterdam ha integrato la norma in parola aggiungendo il seguente comma: <<l'Unione si fonda sui principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e dello stato di diritto, principi che sono comuni agli Stati membri>>.

La materia è oggi oggetto della **Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea**, proclamata il 7 dicembre 2000, nel corso del Consiglio europeo di Nizza, dai Presidenti del Consiglio, della Commissione e del Parlamento europeo. Essa è composta da un preambolo e da 54 articoli in materia di dignità della persona, libertà, uguaglianza, solidarietà, cittadinanza e giustizia. La Carta tuttavia non ha valore giuridico vincolante. La Costituzione europea, che ne aveva recepito il contenuto, non è infatti entrata in vigore. Inoltre nell'accordo raggiunto a Bruxelles, nel giugno 2007, dai Capi di Stato e di Governo dell'Unione si è stabilito che il Trattato destinato a prendere il posto della Costituzione europea conterrà una semplice enunciazione dei diritti fondamentali, senza riconoscere ad essi carattere vincolante.



Attenzione! Questo materiale didattico è per uso personale dello studente ed è coperto da copyright. Ne è severamente vietata la riproduzione o il riutilizzo anche parziale, ai sensi e per gli effetti della legge sul diritto d'autore (L. 22.04.1941/n. 633)

3 Le fonti di diritto secondario.

Gli atti del diritto comunitario derivato si distinguono in **atti tipici**, previsti dall'art. 249 TCE, e **atti atipici**, non previsti dai Trattati, ma adottati, nella prassi, dalle istituzioni comunitarie.

Nell'ambito degli atti tipici si distingue inoltre tra **atti vincolanti** (regolamenti, direttive e decisioni) e **atti non vincolanti** (raccomandazioni e pareri).

Gli atti vincolanti presentano alcuni caratteri comuni:

- obbligo di motivazione, consistente nell'estrinsecazione delle ragioni di fatto e di diritto alla base della loro emanazione. Il difetto o la carenza di motivazione configura il vizio di violazione delle forme sostanziali di cui all'art. 230 TCE;
- obbligo di indicare la disposizione o le disposizioni del Trattato in forza delle quali l'istituzione comunitaria ha adottato l'atto, così da consentire di verificarne il rispetto;
- efficacia del tempo, con eventuale indicazione della data di entrata in vigore.

2.1 I regolamenti.

Ai sensi dell'art. 249, comma 2, TCE, <<Il regolamento ha portata generale. Esso è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri>>.

La **portata generale** consiste nel fatto che i destinatari del regolamento non sono determinati ovvero sono determinabili solo astrattamente (al pari di quelli delle leggi e dei regolamenti del nostro ordinamento interno). Questo carattere differenzia i regolamenti dalle direttive, che si rivolgono agli Stati membri, e dalle decisioni, destinate a specifici soggetti.

L'**obbligatorietà in tutti i suoi elementi** consiste nella necessità che le disposizioni del regolamento siano osservate dai destinatari (persone fisiche o giuridiche oppure Stati) nella loro interezza. Ciò non esclude che il regolamento possa essere incompleto e richiedere l'adozione di norme attuative da parte delle istituzioni comunitarie (come si è

Attenzione! Questo materiale didattico è per uso personale dello studente ed è coperto da copyright. Ne è severamente vietata la riproduzione o il riutilizzo anche parziale, ai sensi e per gli effetti della legge sul diritto d'autore (L. 22.04.1941/n. 633)

visto, la competenza generale in materia spetta alla Commissione) o degli Stati membri. Il carattere dell'obbligatorietà diretta distingue il regolamento dalla direttiva, che è obbligatoria solo nel fine che intende raggiungere.

L'**applicabilità diretta** sta a significare che le disposizioni del regolamento entrano in vigore direttamente, senza la necessità di un atto di attuazione, comunitario o statale. Esse dunque producono effetti immediati negli ordinamenti nazionali, al pari delle norme interne degli Stati membri. Detti effetti sono sia verticali che orizzontali, potendo i singoli (persone fisiche o giuridiche) invocare le disposizioni regolamentari nei confronti degli Stati, delle istituzioni comunitarie e delle altre persone fisiche o giuridiche. Dal carattere della diretta applicabilità dei regolamenti comunitari consegue che gli Stati non possono modificarne le disposizioni né approvare norme in contrasto con essi (dette norme dovranno essere considerate inefficaci o disapplicate dai giudici nazionali).

Date le suddette caratteristiche, al regolamento le istituzioni comunitarie ricorrono quando intendono adottare **disposizioni uniformi in tutti gli Stati membri** in relazione ad una determinata materia (si pensi, ad esempio, ad un regolamento che imponga un limite alla gradazione alcolica di certe bevande).

I regolamenti sono adottati, di regola, dal Consiglio su proposta della Commissione. La partecipazione del Parlamento alla loro formazione può avvenire attraverso una delle tre procedure previste dal Trattato (consultazione, cooperazione o codecisione).

I regolamenti sono pubblicati sulla *Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea* ed entrano in vigore il ventunesimo giorno successivo alla pubblicazione ovvero alla data in essi stabilita.

2.2 Le direttive.

Ai sensi dell'art. 249, comma 3, TCE, <<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>>. Attraverso questo atto la Comunità non mira dunque alla uniformazione del diritto ma esclusivamente al raggiungimento di un determinato risultato, lasciando agli Stati la scelta delle modalità per conseguirlo.

Attenzione! Questo materiale didattico è per uso personale dello studente ed è coperto da copyright. Ne è severamente vietata la riproduzione o il riutilizzo anche parziale, ai sensi e per gli effetti della legge sul diritto d'autore (L. 22.04.1941/n. 633)

Come i regolamenti, anche le direttive sono pubblicate sulla *Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea* ed entrano in vigore il ventunesimo giorno successivo alla pubblicazione ovvero alla data in esse stabilita. Le direttive rivolte solo ad alcuni Stati acquistano invece efficacia nel momento in cui sono notificate al destinatario (art. 254, comma 3, TCE).

Lo Stato o gli Stati a cui la direttiva è rivolta devono adottare le misure volte a dare attuazione alle sue disposizioni entro il termine previsto dalla direttiva stessa (generalmente superiore ad un anno). Dette misure possono consistere nell'adozione di nuove norme giuridiche o nella abrogazione o modifica di norme esistenti, incompatibili con gli obiettivi imposti dalla direttiva.

Qualora lo Stato rimanga inadempiente, nei suoi confronti potrà applicarsi, generalmente su iniziativa della Commissione, la procedura prevista dall'art. 226 TCE (ricorso per inadempimento alla Corte di giustizia). In caso di accertamento dell'inadempimento la Commissione, non disponendo di strumenti di coercizione diretta, potrà soltanto chiedere la condanna ad una sanzione pecuniaria dello Stato rimasto inadempiente agli obblighi imposti dalla direttiva, al cui rispetto lo Stato sanzionato sarà, in ogni caso, tenuto.

L'interpretazione letterale dell'art. 249 TCE porterebbe a ritenere che le direttive non possano contenere che disposizioni generali sui risultati da conseguire, lasciando allo Stato l'individuazione della normativa di dettaglio. Nella prassi comunitaria, tuttavia, è frequente il ricorso a **direttive dettagliate**, che non si limitano ad indicare il risultato da raggiungere ma dettano anche le norme interne da adottare ai fini del loro recepimento. La dottrina ha ritenuto legittime tali direttive soltanto nel caso in cui riguardino materie che possono essere disciplinate indifferentemente attraverso regolamenti, direttive o decisioni. In tal caso si deve prescindere dal *nomen iuris*: la direttiva va infatti considerata, nella sostanza, un regolamento (qualora abbia una portata generale) ovvero una decisione (se indirizzata ad un singolo Stato). Le direttive dettagliate sono invece considerate illegittime se riguardano materie disciplinabili solo attraverso l'emanazione di una direttiva: il loro utilizzo contrasta infatti con la norma del Trattato che ha previsto espressamente per la disciplina di quella

Attenzione! Questo materiale didattico è per uso personale dello studente ed è coperto da copyright. Ne è severamente vietata la riproduzione o il riutilizzo anche parziale, ai sensi e per gli effetti della legge sul diritto d'autore (L. 22.04.1941/n. 633)

specificata materia uno strumento elastico come la direttiva. L'orientamento dottrinale, tuttavia, è stato, in alcuni casi, smentito dalla prassi comunitaria.

Si è detto che la direttiva, a differenza del regolamento, non è direttamente applicabile negli Stati membri, necessitando di una normativa interna che la recepisca. Questo principio, tuttavia, non vale in assoluto. La Corte di giustizia, in taluni casi, ha infatti affermato l'**efficacia diretta** delle direttive, riconoscendo loro l'idoneità a far sorgere in capo ai singoli (persone fisiche o giuridiche) situazioni giuridiche soggettive, anche se non sono state recepite dagli Stati.

Questo principio è stato affermato per la prima volta nella sentenza *Van Duyn* del 4 dicembre 1974². Secondo la Corte, *“se è vero che i regolamenti, in forza dell'art. 189 (ora art. 249 TCE), sono direttamente applicabili e quindi atti, per natura, a produrre effetti diretti, da ciò non si può inferire che le altre categorie di atti contemplati dal suddetto articolo non possono mai produrre effetti analoghi. Sarebbe in contrasto con la forza obbligatoria attribuita all'art. 189 (ora art. 249 TCE) alla direttiva l'escludere, in generale, la possibilità che l'obbligo da essa imposto sia fatto valere dagli eventuali interessati. In particolare, nei casi in cui le autorità comunitarie abbiano, mediante direttiva, obbligato 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”*. Con la sentenza in parola la Corte ha dunque riconosciuto efficacia diretta alle direttive **che contengono un obbligo che non richiede alcun provvedimento di attuazione da parte degli Stati membri** (nella fattispecie oggetto di giudizio si trattava di un **obbligo di non fare**: la Corte, di fronte al diniego del permesso di accesso e di soggiorno da parte dello Stato inglese ad una signora olandese, adottato in base a una norma interna, ha ritenuto direttamente efficace la direttiva del Consiglio n. 64/221 del 1964, che vietava agli Stati membri di adottare, salvo casi eccezionali, restrizioni in materia di soggiorno degli stranieri e di misure di trasferimento per motivi di ordine pubblico).

² CGCE, 4 dicembre 1975, C-41/74, *Yvonne Van Duyn c. Home Office*, in *Raccolta*, 1974, 1337.

Un ulteriore passo avanti è compiuto dalla Corte con la sentenza *Ratti* del 5 aprile 1979³. In essa si afferma che: “*lo Stato membro che non abbia adottato, entro i termini, i provvedimenti d’attuazione imposti dalla direttiva non può opporre ai singoli l’inadempimento, da parte sua, degli obblighi derivanti dalla direttiva stessa*”. Per tale ragione, prosegue la Corte, se un cittadino chiede al giudice nazionale di disapplicare una norma interna incompatibile con la direttiva e di far valere le situazioni giuridiche soggettive discendenti dalle sue disposizioni, il giudice “*deve accogliere tale richiesta **tutte le volte in cui l’obbligo di cui trattasi è incondizionato e sufficientemente preciso***”.

Con le suddette pronunce, la Corte ha riconosciuto alle direttive effetti diretti verticali, relativi cioè ai rapporti tra singoli e Stato. La stessa Corte, a partire dalla sentenza *Marshall* del 26 febbraio 1986⁴, ha invece decisamente negato la possibilità del riconoscimento di un’efficacia orizzontale alle direttive non attuate, affermando che “*la direttiva non può di per sé creare obblighi a carico di un singolo e (...) una disposizione d’una direttiva non può quindi essere fatta valere in quanto tale nei confronti dello stesso*”. Questa posizione è stata confermata nella sentenza *Faccini Dori* del 14 luglio 1994⁵, in cui la Corte ha affermato che un’estensione dell’efficacia delle direttive anche ai rapporti interindividuali comporterebbe il riconoscimento alla Comunità del potere di adottare norme che facciano sorgere, con effetto immediato, obblighi a carico dei singoli, mentre “*tale competenza le spetta solo laddove le sia attribuito il potere di adottare regolamenti*”.

Un riconoscimento, sia pure indiretto, di effetti orizzontali (relativi cioè ai rapporti tra privati) alle direttive non attuate è, tuttavia, rinvenibile nella sentenza *Marleasing* del 13 novembre 1990⁶, con la quale la Corte, al fine di favorire l’integrazione del diritto nazionale con quello comunitario, ha elaborato la procedura di **interpretazione conforme**. Nella sentenza la Corte afferma che: “*nell’applicare il diritto nazionale, a prescindere dal fatto che si tratti di norme precedenti o successive alla direttiva, il giudice nazionale deve interpretare il proprio diritto nazionale alla luce della lettera e dello scopo della direttiva*

³ CGCE, 4 aprile 1979, C-148/78, *Ratti*, in *Raccolta*, 1979, 1629.

⁴ CGCE, 26 febbraio 1986, C-152/84, *M.H. Marshall c. Southampton Health Authority*, in *Raccolta*, 1986, 723.

⁵ CGCE, 14 luglio 1994, C-91/92, *Faccini Dori c. Soc. Recreb*, in *Raccolta*, 1994, 3325.

⁶ CGCE, 13 novembre 1990, C-106/89, *Marleasing S.A. c. Comercial Internacional de Alimentacion*, in *Raccolta*, 1990, 4135.

onde conseguire il risultato perseguito da quest'ultima e conformarsi pertanto all'art. 189 (ora art. 249 TCE), terzo comma, del Trattato". La fattispecie oggetto di giudizio riguardava la validità o meno, secondo la legge spagnola, dell'atto costitutivo di una società per azioni. In proposito, avrebbero dovuto trovare applicazione le disposizioni del codice civile spagnolo, emanate molto prima della direttiva 68/151/CEE, disciplinante la materia e non ancora attuata in Spagna. Nonostante ciò la Corte ha affermato il dovere del giudice di "interpretare il proprio diritto nazionale alla luce della lettera e dello scopo della direttiva al fine di impedire la dichiarazione di nullità di una società per azioni per una causa diversa da quelle elencate all'art. 11" della direttiva stessa. Orbene, com'è evidente, nel caso in esame, la normativa di cui la Corte invoca un'interpretazione conforme al diritto comunitario ha rilevanza orizzontale, disciplinando rapporti fra individui (si è parlato perciò di "effetti orizzontali indiretti"). Il singolo, in questo caso (è bene ribadirlo), non è stato ritenuto legittimato a far valere direttamente le disposizioni della direttiva nei confronti di altre persone fisiche o giuridiche, ma soltanto a pretendere dal giudice un'interpretazione della norma interna conforme alla direttiva.

Le disposizioni di una direttiva non attuata che non hanno effetti diretti possono produrre un altro tipo di conseguenza giuridica, con riguardo ai soli rapporti tra singolo (persona fisica o giuridica) e Stato membro, individuata dalla Corte nella sentenza *Francovich* del 19 novembre 1991⁷. In essa la Corte, dopo aver precisato che la direttiva 80/987/CEE relativa alla tutela dei lavoratori subordinati in caso di insolvenza dei datori di lavoro non produce effetti diretti, afferma la **responsabilità dello Stato che non abbia attuato la direttiva per i danni subiti dai singoli a causa della sua mancata attuazione**. Secondo la Corte, il diritto al risarcimento è sottoposto a tre condizioni: "La prima di queste condizioni è che il risultato prescritto dalla direttiva implichi l'attribuzione di diritti a favore dei singoli. La seconda condizione è che il contenuto di tali diritti possa essere individuato sulla base delle disposizioni della direttiva. Infine, la terza condizione è l'esistenza di un nesso di causalità tra la violazione dell'obbligo a carico dello Stato e il danno subito dai soggetti lesi". In caso di sussistenza delle suddette condizioni, il diritto al

⁷ CGCE, 19 novembre 1991, C-6/90 e C-9/90, *Francovich*, in *Raccolta*, 1991, 5403.

risarcimento deve essere fatto valere innanzi al giudice nazionale “*nell’ambito delle norme del diritto nazionale relative alla responsabilità*”.

Con una successiva sentenza⁸, la Corte ha riconosciuto la responsabilità degli Stati membri anche in caso di inadempimento di obblighi stabiliti da norme del TCE o da qualunque altra norma comunitaria, anche se produttive di effetti diretti, purché si tratti di “*violazione grave e manifesta*”.

2.3 Le decisioni.

Ai sensi dell’art. 249, comma 4, TCE, <<*La decisione è obbligatoria in tutti i suoi elementi per i destinatari da essa designati*>>. Essa dunque ha carattere vincolante ma non ha portata generale, rivolgendosi a destinatari individuati, che possono essere sia Stati che persone fisiche o giuridiche. La portata individuale delle decisioni (attraverso esse il diritto comunitario viene applicato alle fattispecie concrete) fa sì che siano accostabili agli atti amministrativi piuttosto che a quelli normativi.

Le decisioni sono, di regola, emanate dalla Commissione; talvolta, quando sono indirizzate agli Stati, ad emanarle può essere anche il Consiglio.

Le decisioni più rilevanti sono quelle emanate dalla Commissione in materia di concorrenza, le quali possono anche comportare la comminazione di sanzioni pecuniarie a carico delle imprese (che hanno violato le regole sulla concorrenza). In questo caso la decisione costituisce titolo esecutivo. L’esecuzione forzata sarà regolata dalle norme dello stato in cui è effettuata.

In considerazione della loro portata individuale, le decisioni acquistano efficacia dal momento della notifica ai destinatari o dalla data successiva espressamente indicata dall’atto.

2.4 Le raccomandazioni e i pareri.

L’art. 249 TCE individua, all’ultimo comma, quali atti tipici non vincolanti, le raccomandazioni e i pareri.

⁸ CGCE, 5 marzo 1996, C-46/93 e C-48/93, *Brasserie du Pêcheur e Factorame III*, in *Raccolta*, 1996, 1029.

Le raccomandazioni hanno lo scopo principale di sollecitare il destinatario a tenere un determinato comportamento, che corrisponda agli obiettivi e alle finalità della Comunità.

I pareri sono invece manifestazioni di giudizio, con cui l'istituzione comunitaria esprime il proprio punto di vista su una determinata questione.

Destinatari delle raccomandazioni e dei pareri possono essere Stati membri, istituzioni comunitarie oppure singole persone fisiche o giuridiche.

Pur non avendo forza vincolante, questi atti possono talvolta assumere un pregnante valore giuridico. Ad esempio i pareri resi dalla Commissione sono tenuti nella massima considerazione dalle autorità giurisdizionali (nazionali e comunitarie) in sede di verifica della compatibilità delle disposizioni nazionali con quelle comunitarie.

2.5 Gli atti atipici.

Oltre alle raccomandazioni e ai pareri, le istituzioni comunitarie, nella prassi, adottano altri atti non vincolanti, definiti "atipici" in quanto non previsti dall'art. 249 TCE.

Tra essi ricordiamo: le decisioni con cui il Consiglio autorizza la Commissione a negoziare accordi; le comunicazioni della Commissione, aventi contenuto decisorio, interpretativo o informativo; gli accordi interistituzionali con cui il Consiglio, la Commissione e il Parlamento coordinano la propria attività, anche al fine di evitare conflitti; le dichiarazioni comuni con cui il Consiglio, la Commissione e il Parlamento si impegnano a rispettare determinati principi; i programmi generali, adottati a suo tempo dal Consiglio, per la soppressione delle restrizioni alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione di servizi.

4 Le fonti del secondo e del terzo pilastro.

Gli atti previsti dall'art. 249 TCE sono adottati solo nell'ambito del pilastro comunitario.

Come si è visto nella precedente lezione, nei pilastri della Politica estera e di sicurezza comune (PESC) e della Cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale (CPG) i provvedimenti sono adottati principalmente dal Consiglio con il metodo intergovernativo, mentre il ruolo del Parlamento e della Commissione è molto limitato.

Costituiscono fonti della PESC le **strategie comuni**, decise dal Consiglio, che le attua adottando **azioni comuni** e **posizioni comuni** (art. 13 TUE). Le azioni comuni *<<affrontano specifiche situazioni in cui si ritiene necessario un intervento operativo dell'Unione. Esse definiscono gli obiettivi, la portata e i mezzi di cui l'Unione deve disporre, le condizioni di attuazione e, se necessario, la durata>>* (art. 14, comma 1, TUE). Le azioni comuni *<<vincolano gli stati nelle loro prese di posizione e nella conduzione della loro azione>>* (art. 14, comma 3, TUE).

Costituiscono, invece, fonti della CPG le **posizioni comuni**, le **decisioni** e le **decisioni-quadro**. Queste ultime rappresentano gli atti più importanti del terzo pilastro e sono assimilabili alle direttive previste dall'art. 249 TCE: mirano infatti ad avvicinare le disposizioni normative degli Stati membri in materia di Cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, impegnandoli a raggiungere determinati risultati senza imporre loro la scelta della forma e dei mezzi.