



LE FONTI PRIMARIE ("I TRATTATI")

Trattati, da Roma a Lisbona

- Trattato CEE
- Trattato CECA
- Trattato Euratom
- Trattati di revisione
- Protocolli allegati al TFUE
- Protocolli di adesione
- Carta dei diritti fondamentali dell'UE

"Acquis" comunitario: "piattaforma comune di diritti ed obblighi che vincolano l'insieme degli Stati membri nel contesto dell'Unione europea"



LE FONTI PRIMARIE

"Acquis" comunitario: concetto "mobile", in continua evoluzione

principi, obiettivi politici e dispositivo dei trattati
legislazione adottata in applicazione dei trattati
giurisprudenza della Corte di giustizia
dichiarazioni e risoluzioni adottate nell'ambito dell'Unione
atti che rientrano nella politica estera e di sicurezza comune
atti che rientrano nel contesto della giustizia e degli affari interni
accordi internazionali conclusi dalla Comunità
accordi conclusi dagli Stati membri tra essi nei settori di competenza dell'Unione



Prima di Lisbona:

TRATTATO C.E.

= TRATTATO CEE (Roma 1957)
+ Trattati relativi alle varie adesioni
+ Trattati di revisione (es. Bruxelles, Maastricht, Amsterdam, Nizza, ecc.)

Dopo Lisbona:

**Trattato
sull'Unione europea
(TUE)**
(principi generali)

**Trattato
sul funzionamento
dell'Unione europea
(TFUE)**
(norme di funzionamento
ma anche politiche dell'UE)



GLI ATTI DELL'UE E LA SOVRANITA' DEGLI STATI

Previsione dei Trattati: emanazione di norme giuridiche
(= di portata generale e astratta) vincolanti

- per gli Stati membri
- per i singoli

peculiarità:

- modalità di creazione e ambito soggettivo di efficacia
- ambito territoriale di efficacia



GLI ATTI DELL'UE E LA SOVRANITA' DEGLI STATI

Modalità di creazione e ambito soggettivo di efficacia:

I Trattati sono firmati e ratificati dagli Stati membri (secondo ordinarie procedure costituzionali interne)

fenomeno normale del diritto internazionale: chi crea le norme e chi ne è vincolato sono gli stessi soggetti

Consiglio europeo delibera per "consensus" → idem

I trattati prevedono e disciplinano procedure per creare norme che vincolano soggetti diversi da chi le ha create



GLI ATTI DELL'UE E LA SOVRANITA' DEGLI STATI

Modalità di creazione e ambito soggettivo di efficacia:

I trattati prevedono e disciplinano procedure per creare norme vincolanti per soggetti diversi da chi le ha create

- es. regolamenti e direttive vincolanti anche per Stati membri contrari all'adozione
- es. decisioni di un giudice "terzo" (Corte di giustizia), il cui rispetto è obbligatorio anche per soggetti che non hanno sottoscritto i trattati (i singoli), o per Stati che non concordano con la pronuncia del giudice



GLI ATTI DELL'UE E LA SOVRANITA' DEGLI STATI

Modalità di creazione e ambito soggettivo di efficacia:

- gli Stati membri hanno accettato un primato esterno (del diritto UE e delle decisioni giurisdizionali che lo applicano, o ne impongono il rispetto)
- gli Stati membri hanno accettato un principio maggioritario in luogo di quello del "consensus"

Stravolgimento delle regole del diritto internazionale: siamo in presenza di qualcosa di più e di diverso rispetto a meri "trattati internazionali" → vero e proprio ordinamento giuridico a sé, nuovo e senza precedenti



GLI ATTI DELL'UE E LA SOVRANITA' DEGLI STATI

Ambito territoriale di efficacia:

- gli Stati membri hanno accettato che sul loro territorio operino norme giuridiche promananti da fonti diverse da quelle statuali (o da esse derivate)
- fenomeno prima noto solo per coesistenza di ordinamenti non interferenti con quello statale (es. ordinamento canonico, ordinamento sportivo)

Stravolgimento delle regole del diritto internazionale: siamo in presenza di qualcosa di più e di diverso rispetto a meri "trattati internazionali" → vero e proprio ordinamento giuridico a sé, nuovo e senza precedenti



I REGOLAMENTI

art. 288 TFUE

- portata generale:

- generalità ed astrattezza = norme giuridiche
- irrilevanza della determinabilità in concreto dei destinatari (purché tale determinabilità vi sia, anche *a posteriori*, ma in base a elementi oggettivi e predeterminati)



I REGOLAMENTI

art. 288 TFUE

- obbligatorietà in tutti gli elementi:

- obbligo di darvi integrale applicazione -> divieto per gli SM di dare applicazione parziale (ad esempio, laddove i giudici di uno SM rifiutassero di applicare qualche norma: infrazione)
- divieto (e inefficacia) di eventuali riserve all'atto di adottare un regolamento
- obbligatorietà \neq autosufficienza: un regolamento può demandare a successivi atti della stessa o di altre Istituzioni, o ad attività integrativa degli SM (es. a reg. delegati alla Commissione ex art. 290 TFUE, o a reg. di esecuzione ex art. 291 TFUE; o a norme statali per la fissazione di sanzioni)



I REGOLAMENTI

art. 288 TFUE

- diretta applicabilità = caratteristica dell'atto
- effetto diretto (caratteristica delle norme) = normale conseguenza della diretta applicabilità
- pubblicazione in GUUE: condizione di efficacia ma non di validità (anzi, dalla pubblicazione decorre il termine per eventuale ricorso per annullamento)
- vacatio legis: 20 gg. salvo diversa indicazione



LE DECISIONI

art. 288 TFUE

- obbligatorietà in tutti gli elementi (= regolamento)
- portata **normalmente** individuale (= atto amministrativo, o provvedimento): portata obbligatoria, fonte di obblighi giuridici, ma **normalmente** non generali (art. 288: "se designa i destinatari è obbligatoria soltanto nei confronti di questi") -> conseguenze in tema di impugnabilità da parte dei privati
- se impone obblighi di pagamento: titolo esecutivo all'interno degli SM
- condizione di efficacia: notifica al destinatario (pubblicazione in GUUE è solo prassi, non condizione di efficacia)



LE DIRETTIVE

art. 288 TFUE

- elemento peculiare: obbligatorietà per gli SM
- vincolo per SM solo quanto al risultato da raggiungere
- SM mantengono discrezionalità sulla scelta della forma e dei mezzi per raggiungere il risultato
- vincolante solo per gli SM cui è destinata
- obbligo dello SM comporta obblighi per tutti i suoi organi (legislativi, amministrativi, giurisdizionali)



LE DIRETTIVE

art. 288 TFUE

- fissazione del termine obbligatorio (possibilità per gli SM di chiedere una proroga)
- condizione di efficacia: notifica al destinatario (pubblicazione in GUUE è solo prassi, non condizione di efficacia = decisione)
- fissazione di termine per l'attuazione:
 - prima di tale termine, non ci sono effetti nei rapporti fra SM
 - obbligo di *standstill*: divieto di adottare disposizioni che possano impedire poi il raggiungimento degli scopi



LE DIRETTIVE

art. 288 TFUE

→ attuazione:

- non necessaria riproduzione testuale delle norme della direttiva (anzi, normalmente non avviene – è così solo per le “direttive dettagliate”)
- necessario invece che i destinatari dei diritti siano posti in condizione di conoscere il preciso contenuto di essi

-> (a prescindere dalla attuazione) CG: obbligo degli SM di interpretare e applicare le norme interne alla luce del diritto CE >>> anche direttive non attuate (v. sent. *Marleasing*, in causa C-106/89 del 13/11/90)

(idem per raccomandazioni)



L'effetto diretto: dei Trattati TUE e TFUE

= atti fra Stati

- > effetti giuridici in capo agli Stati
- > tra gli effetti: obbligo di lasciar spazio a norme UE

Possono avere **effetto diretto**? Secondo la CG, sì

Cosa è l'effetto diretto?

Effetto diretto: proprietà di una norma

diverso da “applicabilità diretta” (= proprietà giuridica di un atto: es. regolamento) -> anche un atto non direttamente applicabile può avere effetto diretto



Il cosiddetto "effetto diretto"

capacità di una norma UE di creare diritti e/o obblighi in capo ai singoli (persone fisiche o non fisiche) anche senza la mediazione dell'ordinamento statale

-> obbligo delle pubbliche amministrazioni degli SM di applicare

-> possibilità di azione davanti al Giudice nazionale
(v. obbligo di leale cooperazione, art. 4, par. 3, TUE: *"In virtù del principio di leale cooperazione, l'Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dai trattati. Gli Stati membri adottano ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai trattati o conseguenti agli atti delle istituzioni dell'Unione"*)



Il cosiddetto "effetto diretto"

Secondo la CG, le norme dei Trattati possono avere un effetto diretto se:

- (a) chiare e precise
- (b) loro applicazione non necessita di atti statali (incondizionate)
- (c) all'osservanza dell'obbligo dello SM si collega un diritto del singolo -> il singolo ha diritto soggettivo a che lo Stato adempia all'obbligo nascente dall'ordinamento dell'UE

-> irrilevante la fonte formale (es. Trattato)

-> irrilevante che la norma non sia destinata ai singoli



Il cosiddetto "effetto diretto"

Leading case: giurisprudenza Van Gend en Loos (causa 26/62):

- CE = ordinamento giuridico di nuovo genere
- obblighi imposti agli SM -> contropartita: diritti dei singoli
- divieto chiaro, preciso e incondizionato per SM -> diritto del singolo alla sua osservanza
- > possibilità di farli valere davanti al Giudice nazionale



Il cosiddetto "effetto diretto"

es. art. 25 TCE

divieto di dazi e tasse di effetto equivalente:

"Gli Stati membri si astengono dall'introdurre tra loro nuovi dazi doganali all'importazione e all'esportazione o tasse di effetto equivalente e dall'aumentare quelli che applicano nei loro rapporti commerciali reciproci"

(oggi art. 30 TFUE: *"I dazi doganali all'importazione o all'esportazione o le tasse di effetto equivalente sono vietati tra gli Stati membri"*)

CG: *"Per accertare se le disposizioni di un trattato internazionale abbiano tale valore, si deve aver riguardo allo spirito, alla struttura ed al tenore di esso (...)"*



Il cosiddetto "effetto diretto"

CG: *"scopo del Trattato CEE, cioè l'instaurazione di un mercato comune il cui funzionamento incide direttamente sui soggetti della Comunità, implica che esso va al di là di un accordo che si limitasse a creare degli obblighi reciproci fra gli Stati contraenti"*

-> 1° argomento: preambolo del TCE fa riferimento anche ai "popoli" della Comunità >>> ordinamento che si rivolge anche ai singoli (argomento debole, perché il preambolo non ha carattere normativo)



Il cosiddetto "effetto diretto"

2° argomento: CEE ha comportato *"instaurazione di organi investiti istituzionalmente di poteri sovrani da esercitarsi nei confronti sia degli stati membri sia dei loro cittadini"*
-> delega di sovranità alla Comunità porta con sé qualche caratteristica del potere sovrano: il potere di "imporre" obblighi ai cittadini e non solo agli Stati

3° argomento: *"il diritto comunitario, indipendentemente dalle norme emananti dagli Stati membri, nello stesso modo in cui impone ai singoli degli obblighi, attribuisce loro dei diritti soggettivi"*
-> obblighi e divieti (anche ai cittadini) -> contrappeso: attribuzione di posizioni attive (diritti)



Il cosiddetto "effetto diretto"

-> *"[i diritti soggettivi sussistono] 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"*

Vero è che l'effetto diretto non può realizzarsi senza un contributo determinante dei giudici nazionali, ma ...

4° argomento: esistenza del rinvio pregiudiziale -> diritto UE deve essere tutelato dai giudici nazionali



Il cosiddetto "effetto diretto"

Spiegazione dell'effetto diretto dell'art. 25 TCE

1° presupposto: *"l' art. 9 TCEE [23 TCE] (...) sancisce come principio fondamentale il divieto di (...) dazi e tasse"*

2° presupposto: *l'art. 25 TCE "pone un divieto chiaro e incondizionato che si concreta in un obbligo non già di fare, bensì di non fare. A questo obbligo non fa riscontro alcuna facoltà degli stati di subordinarne l' efficacia all' emanazione di un provvedimento di diritto interno. Il divieto (...) è per sua natura perfettamente atto a produrre direttamente degli effetti sui rapporti giuridici intercorrenti fra gli stati membri ed i loro amministrati"*



Il cosiddetto "effetto diretto"

Fondamentale è la struttura delle disposizioni:

carattere preciso, chiaro, incondizionato dei divieti

= regole che possono essere applicate dai giudici, senza che siano "condizionate" da ulteriori atti discrezionali



Il cosiddetto "effetto diretto"

1a conclusione: il fatto che la Commissione e gli Stati membri siano legittimati a *"convenire davanti alla Corte lo Stato che sia venuto meno ai suoi obblighi non implica (...) che ai singoli sia precluso di far valere gli obblighi stessi davanti al giudice nazionale, precisamente come quando il Trattato fornisce alla Commissione i mezzi per imporre agli amministratori l'osservanza dei loro obblighi, non esclude con ciò la possibilità che, nelle controversie fra singoli davanti ad un giudice nazionale, questi possano far valere la violazione di tali obblighi"*



Il cosiddetto "effetto diretto"

1a conclusione: il fatto che la Commissione e gli Stati membri siano legittimati a *"convenire davanti alla Corte lo Stato che sia venuto meno ai suoi obblighi non implica (...) che ai singoli sia precluso di far valere gli obblighi stessi davanti al giudice nazionale, precisamente come quando il Trattato fornisce alla Commissione i mezzi per imporre agli amministrati l'osservanza dei loro obblighi, non esclude con ciò la possibilità che, nelle controversie fra singoli davanti ad un giudice nazionale, questi possano far valere la violazione di tali obblighi"*

-> doppio binario: il privato ha la possibilità di sollecitare la procedura di infrazione, ma anche di tutelarsi davanti al giudice nazionale



Il cosiddetto "effetto diretto"

2a conclusione: se *"le garanzie contro la violazione [di una norma del Trattato] da parte degli stati membri venissero limitate a quelle [garantite dal ricorso per infrazione], i diritti individuali degli amministrati rimarrebbero privi di tutela giurisdizionale diretta. Inoltre, il ricorso a detti articoli rischierebbe di essere inefficace qualora dovesse intervenire solo dopo l'esecuzione di un provvedimento interno adottato in violazione delle norme del trattato"*



Il cosiddetto "effetto diretto"

Art. 25 TCE:

= diritto del cittadino a che il proprio SM di appartenenza non mantenga/abolisca i dazi intracomunitari

-> se SM applica un dazio, il singolo può chiedere tutela al giudice nazionale (impugnando il provvedimento applicativo delle autorità doganali per contrasto con una norma del Trattato -> tutela del diritto soggettivo)



Il cosiddetto "effetto diretto"

Altre sentenze sull'effetto diretto di norme dei trattati:

- *Van Duyn* (causa 41/74): effetto diretto art. 39 TCE sulla libera circolazione dei lavoratori -> diritti dei lavoratori
- *Reyners* (causa 2/74): effetto diretto art. 43 sulla libertà di stabilimento -> diritti dei singoli anche nello SM che non la ha realizzata pienamente
- *Van Bilsbergen* (causa 33/74): possibile far valere davanti a Giudice nazionale violazioni artt. 49 e 50 (divieto di discriminazioni alla prestazione di servizi)
- *Defrenne* (in causa 43/75): principio della parità di retribuzione fra i sessi (art. 141) è fondamentale e direttamente efficace -> possibile tutela giudiziale contro SM



L'effetto diretto delle direttive

- caratteristica **anomala** delle direttive
- ma carattere potenziale di tutte le direttive: per tutte, in mancanza di attuazione, si può verificare se c'è e.d.

- attuazione nei termini: *nulla quaestio* -> i diritti dei singoli sorgono per effetto della norma interna (ma essi, secondo CG, restano radicati nel diritto UE, chiave interpretativa delle norme interne e termine di giudizio della normativa interna di attuazione -> possibile necessità di disapplicazione, possibile rinvio pregiudiziale)
- problema di e.d.: in caso di mancata attuazione nel termine



Il cosiddetto "effetto diretto"

normalmente è caratteristica propria dei regolamenti UE

ma

effetto diretto \neq immediata (o diretta) applicabilità
(distinzione che la giurisprudenza CG non riconosce)

-> v. però regolamenti che, per essere concretamente applicabili, richiedono atti normativi (UE o nazionali) discrezionali -> finché dette norme non sono adottate, regolamento è inoperante -> non produce effetti



Il cosiddetto "effetto diretto"

direttive UE: atti rivolti agli Stati membri (impongono loro un risultato: ad es. dotarsi di una certa disciplina formalmente nazionale)

-> effetto diretto è eccezionalmente proprio delle direttive in 2 casi:

- 1) se contenenti norme chiare, precise, incondizionate
- 2) se c.d. "direttive dettagliate"



L'effetto diretto delle direttive

cfr. *Van Gend en Loos*: stessi presupposti, ma funzione "sanzionatoria"

perché funzione "sanzionatoria"?

art. 4 TUE ed effetto utile:

- garantire che al diritto CE sia data comunque attuazione
- impedire che SM possano giovare del proprio inadempimento



L'effetto diretto delle direttive

-> conseguenza: effetto diretto è solo verticale e unilaterale: solo diritti del singolo verso SM

-> no posizioni giuridiche soggettive fra singoli (direttiva vincola solo gli SM)

-> no obblighi del singolo verso SM



L'effetto diretto delle direttive

-> diritti del singolo verso *"ogni organismo che, indipendentemente dalla sua forma giuridica, sia stato incaricato, con un atto della pubblica autorità, di prestare, sotto il controllo di quest'ultima, un servizio di interesse pubblico, e che dispone a questo scopo di poteri che eccedono i limiti di quelli risultanti dalle norme che si applica nei rapporti tra i singoli"* (sent. in causa C-188/89, 12/7/90, Foster)



L'effetto diretto delle direttive

- > es.: diritti verso enti pubblici territoriali
- > es.: diritti verso aziende sanitarie pubbliche (se il singolo è un prestatore di lavoro, possibili sperequazioni rispetto al lavoro privato)
- > es.: diritti verso autorità di ordine pubblico
- > es. diritti verso autorità doganali



L'effetto diretto delle direttive

particolare categoria = **direttive dettagliate** (tipicamente: direttive "di armonizzazione", o "ravvicinamento delle legislazioni degli SM": art. 114-115 TFUE -> presenza di **clausola che vieta di ostacolare la circolazione di un prodotto**)

- > CGCE: forma di direttive ma sostanza di regolamenti
- > discrezionalità pressoché assente
- > norme di attuazione: riproduzione della direttiva



**E se la direttiva non ha i requisiti per effetto diretto?
il c.d. principio "Francovich"**

(sent. 19/11/1991, cause riunite C-6/90 e C-9/90)

"La facoltà, attribuita allo Stato membro destinatario di una direttiva, di scegliere tra una molteplicità di mezzi possibili al fine di conseguire il risultato prescritto dalla medesima non esclude che i singoli possano far valere dinanzi ai giudici nazionali i diritti il cui contenuto può essere determinato con precisione sufficiente sulla base delle sole disposizioni della direttiva"



**E se la direttiva non ha i requisiti per effetto diretto?
il c.d. principio "Francovich"**

(sent. 19/11/1991, cause riunite C-6/90 e C-9/90)

direttiva sufficientemente precisa ed incondizionata con riguardo alla determinazione dei beneficiari di un diritto soggettivo (garanzia di diritti di lavoratori) ed il contenuto della garanzia stessa (diritto a indennità superiore a soglia minima, per perdita dell'occupazione, in favore di dipendenti di imprese cessate per procedure concorsuali)



**E se la direttiva non ha i requisiti per effetto diretto?
il c.d. principio "Francovich"**

(sent. 19/11/1991, cause riunite C-6/90 e C-9/90)

problema: gli interessati non potevano, in mancanza di provvedimenti di attuazione adottati da uno Stato membro entro i termini, far valere tali disposizioni dinanzi ai giudici nazionali, poiché, da un lato, le suddette norme non precisavano l'identità di chi era tenuto alla garanzia e, d'altra parte, la sola ragione per cui lo Stato non era considerato debitore era il non aver adottato entro i termini i provvedimenti di attuazione



**E se la direttiva non ha i requisiti per effetto diretto?
il c.d. principio "Francovich"**

(sent. 19/11/1991, cause riunite C-6/90 e C-9/90)

"La piena efficacia delle norme comunitarie sarebbe messa a repentaglio e la tutela dei diritti da esse riconosciuti sarebbe infirmata se i singoli non avessero la possibilità di ottenere un risarcimento ove i loro diritti siano lesi da una violazione del diritto comunitario imputabile ad uno Stato membro"



**E se la direttiva non ha i requisiti per effetto diretto?
il c.d. principio "Francovich"**

(sent. 19/11/1991, cause riunite C-6/90 e C-9/90)

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



**E se la direttiva non ha i requisiti per effetto diretto?
il c.d. principio "Francovich"**

(sent. 19/11/1991, cause riunite C-6/90 e C-9/90)

"... il principio della responsabilità dello Stato per danni causati ai singoli da violazioni del diritto comunitario ad esso imputabili è inerente al Trattato [... e] trova fondamento anche nell'art. 5 del Trattato [oggi 4 TUE], in forza del quale gli Stati membri sono tenuti ad adottare tutte le misure di carattere generale o particolare atte ad assicurare l'esecuzione degli obblighi ad essi derivanti dal diritto comunitario e, quindi, ad eliminare le conseguenze illecite di una violazione del diritto comunitario"



**E se la direttiva non ha i requisiti per effetto diretto?
il c.d. principio "Francovich"**

(sent. 19/11/1991, cause riunite C-6/90 e C-9/90)

Quando uno Stato membro viola l'obbligo (...) di conseguire il risultato prescritto da una direttiva, la piena efficacia di tale obbligo esige che sia riconosciuto un diritto a risarcimento se ricorrono tre condizioni:

- 1) risultato prescritto dalla direttiva implicante attribuzione di diritti ai singoli;*
- 2) contenuto dei diritti individuabile sulla base delle disposizioni della direttiva;*
- 3) nesso di causalità tra violazione dell'obbligo statale e danno subito dai soggetti lesi*



**E se la direttiva non ha i requisiti per effetto diretto?
il c.d. principio "Francovich"**

(sent. 19/11/1991, cause riunite C-6/90 e C-9/90)

- spetta al diritto nazionale disciplinare la responsabilità dello Stato

- le condizioni, formali e sostanziali, stabilite dalle diverse legislazioni nazionali in materia di risarcimento dei danni non possono essere meno favorevoli di quelle che riguardano analoghi reclami di natura interna

- le stesse non possono essere congegnate in modo da rendere eccessivamente difficile o praticamente impossibile ottenere il risarcimento



Sviluppi del c.d. principio "Francovich"

→ **Brasserie du Pêcheur SA e Factortame** (sent. 5/3/1996, C-46/93 e 48/93)

- il principio della responsabilità degli Stati membri per danni causati ai singoli da violazioni del diritto comunitario ad essi imputabili è applicabile allorché a dare origine a tali violazioni è l'operato del **legislatore nazionale**

- il principio ha valore in riferimento a qualsiasi ipotesi di violazione del diritto comunitario commessa da uno Stato membro, qualunque sia l'organo di quest'ultimo la cui azione od omissione ha dato origine alla trasgressione



Sviluppi del c.d. principio "Francovich"

→ **Brasserie du Pêcheur SA e Factortame** (sent. 5/3/1996, C-46/93 e 48/93)

l'obbligo di risarcire i danni, considerando la fondamentale esigenza dell'ordinamento giuridico comunitario costituita dall'uniforme applicazione del diritto comunitario, non può dipendere da norme interne sulla ripartizione delle competenze tra i poteri costituzionali



Sviluppi del c.d. principio "Francovich"

→ **Köbler** (sent. 30/9/2003, C-224/2001)

"Il principio secondo cui gli Stati membri sono obbligati a riparare i danni causati ai singoli dalle violazioni del diritto comunitario che sono loro imputabili si applica anche allorché la violazione deriva da una decisione di un organo giurisdizionale di ultimo grado", poiché questo principio "ha valore in riferimento a qualsiasi ipotesi di violazione del diritto comunitario commessa da uno Stato membro, qualunque sia l'organo di quest'ultimo la cui azione od omissione ha dato origine alla trasgressione"



Sviluppi del c.d. principio "Francovich"

→ **Köbler** (sent. 30/9/2003, C-224/2001)

"Spetta all'ordinamento giuridico di ciascuno Stato membro designare il giudice competente a risolvere le controversie relative al detto risarcimento. Infatti, fermo restando che gli Stati membri devono assicurare, in ogni caso, una tutela effettiva dei diritti soggettivi derivati dall'ordinamento giuridico comunitario, non spetta alla Corte intervenire nella soluzione dei problemi di competenza che può sollevare, nell'ambito dell'ordinamento giudiziario nazionale, la definizione di determinate situazioni giuridiche fondate sul diritto comunitario"



Sviluppi del c.d. principio "Francovich"

→ **Köbler** (sent. 30/9/2003, C-224/2001)

IL PRINCIPIO GENERALE:

Gli SM devono riparare i danni causati ai singoli dalle violazioni del diritto comunitario a loro imputabili se

- (a) la norma violata è preordinata ad attribuire diritti ai singoli
- (b) la violazione è sufficientemente caratterizzata e
- (c) sussista un nesso causale diretto tra questa violazione e il danno subito dalle parti lese



Sviluppi del c.d. principio "Francovich"

→ **Köbler** (sent. 30/9/2003, C-224/2001)

IL PRINCIPIO GENERALE

*"Al fine di determinare se la violazione sia sufficientemente caratterizzata allorché deriva da una decisione di un giudice che statuisce in ultimo grado, il giudice nazionale competente deve, tenuto conto della specificità della funzione giurisdizionale nonché delle legittime esigenze di certezza del diritto, accertare se tale violazione abbia **carattere manifesto**"*



Sviluppi del c.d. principio "Francovich"

→ **Köbler** (sent. 30/9/2003, C-224/2001)

I PARAMETRI

- grado di chiarezza e di precisione della norma violata
 - carattere intenzionale della violazione (dolo)
 - scusabilità o inescusabilità dell'errore di diritto (colpa grave)
 - mancata osservanza dell'obbligo di rinvio pregiudiziale
- " In ogni caso, una violazione del diritto comunitario è sufficientemente caratterizzata allorché la decisione di cui trattasi è intervenuta ignorando manifestamente la giurisprudenza della Corte in questa materia"*



Sviluppi del c.d. principio "Francovich"

→ **Traghetti del Mediterraneo** (sent. 13/6/2006, C-173/2003)

la "violazione manifesta" del diritto comunitario da parte del giudice nazionale, dalla quale sorge la responsabilità risarcitoria dello SM, va valutata sui parametri della sentenza *Köbler*, ma la "si presume, in ogni caso, quando la decisione interessata interviene ignorando manifestamente la giurisprudenza della Corte in materia"



Sviluppi del c.d. principio "Francovich"

→ **Traghetti del Mediterraneo** (sent. 13/6/2006, C-173/2003)

il diritto nazionale può precisare i criteri (concernenti la natura o il grado di una violazione) per stabilire la responsabilità dello SM per violazione del diritto comunitario imputabile ad una giurisdizione nazionale di ultimo grado, ma tali criteri non possono in nessun caso imporre requisiti più rigorosi (-> restrittivi) rispetto al concetto di "manifesta violazione" di cui alla sentenza *Köbler*



Sviluppi del c.d. principio "Francovich"

→ **Traghetti del Mediterraneo** (sent. 13/6/2006, C-173/2003)

CONCLUSIONE:

"il diritto comunitario osta ad una legislazione nazionale che limiti la sussistenza di tale responsabilità ai soli casi di dolo o colpa grave del giudice, ove una tale limitazione conducesse ad escludere la sussistenza della responsabilità dello Stato membro interessato in altri casi in cui sia stata commessa una violazione manifesta del diritto vigente"



Atti legislativi (art 289 TFUE)

1. La **procedura legislativa ordinaria** consiste nell'adozione **congiunta** di un regolamento, di una direttiva o di una decisione da parte del Parlamento europeo e del Consiglio su proposta della Commissione. Tale procedura è definita all'articolo 294.
2. **Nei casi specifici previsti** dai trattati, l'adozione di un regolamento, di una direttiva o di una decisione da parte del Parlamento europeo con la partecipazione del Consiglio o da parte di quest'ultimo con la partecipazione del Parlamento europeo costituisce una **procedura legislativa speciale**.
3. Gli atti giuridici adottati mediante procedura legislativa sono atti legislativi.
4. Nei casi specifici previsti dai trattati, gli atti legislativi possono essere adottati su iniziativa di un gruppo di Stati membri o del Parlamento europeo, su raccomandazione della Banca centrale europea o su richiesta della Corte di giustizia o della Banca europea per gli investimenti.



Atti legislativi (art 289 TFUE)

Problemi - es. PAC (politica agricola comune), art. 43 TFUE:

La Commissione presenta proposte in merito all'elaborazione e all'attuazione della politica agricola comune

P.E. e Consiglio, con procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale, stabiliscono le disposizioni necessarie al perseguimento degli obiettivi della politica comune dell'agricoltura e della pesca

Il Consiglio, su proposta della Commissione, adotta misure sulla fissazione dei prezzi, dei prelievi, degli aiuti e delle limitazioni quantitative, e alla fissazione e ripartizione delle possibilità di pesca



Atti legislativi (art 289 TFUE)

Quelli adottati dal Consiglio senza consultazione del P.E. sono atti legislativi?

art. 289 par. 2 TFUE: l'adozione di un atto da parte del Parlamento europeo con la partecipazione del Consiglio o da parte di quest'ultimo con la partecipazione del Parlamento europeo "costituisce **una** procedura legislativa speciale" (ma non la sola)

art. 289 par. 2 TFUE: Gli atti giuridici adottati mediante procedura legislativa sono atti legislativi (ma non i soli: diversamente, tutti gli atti adottati prima che le due procedure esistessero non sarebbero legislativi)



Atti delegati e di esecuzione

Art. 17 TUE: la Commissione ha FUNZIONI ESECUTIVE:

- funzioni esecutive generali (coordinamento, gestione, ecc.) attribuite dai trattati
- funzioni esecutive attribuite dagli atti di diritto derivato
novità del trattato di Lisbona: distinzione tra
 - atti delegati
 - atti di mera esecuzione



La Commissione: i poteri "delegati" (art. 290 TFUE)

1. Un **atto legislativo** può delegare alla Commissione il potere di adottare atti **non legislativi di portata generale** che **integrano o modificano** determinati **elementi non essenziali** dell'atto legislativo. Gli atti legislativi **delimitano esplicitamente gli obiettivi, il contenuto, la portata e la durata della delega di potere**. Gli elementi essenziali di un settore sono riservati all'atto legislativo e non possono pertanto essere oggetto di delega di potere.
2. La delega può essere condizionata a:
 - potere di revoca del Parlamento europeo o del Consiglio
 - assenza di obiezioni (entro un termine fissato dall'atto legislativo) del Parlamento europeo o del Consiglio (Parlamento a maggioranza dei membri; Consiglio a maggioranza qualificata)
3. Nel titolo dell'atto deve specificarsi "delegato/a"



Atti della Commissione: i poteri esecutivi (art. 291 TFUE)

1. Gli **Stati membri** adottano tutte le misure di diritto interno necessarie per l'**attuazione** degli **atti giuridicamente vincolanti** dell'Unione.
[NOTA: non dice "atti legislativi"]
2. Se sono necessarie condizioni uniformi di esecuzione degli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione, **questi conferiscono** competenze di esecuzione alla Commissione.
3. Ai fini del paragrafo 2, P.E. e Consiglio, con procedura legislativa ordinaria mediante regolamenti, stabiliscono preventivamente regole e principi generali sulle **modalità di controllo** da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione.
->>> **Comitologia**
4. Nel titolo dell'atto deve specificarsi "di esecuzione"



Atti esecutivi della Commissione: "comitologia"

"Comitologia" o "comitatologia" (parola inesistente nei trattati)

Definizione: "procedura di adozione delle misure esecutive degli atti legislativi, da parte della Commissione assistita da comitati di rappresentanti degli Stati membri"

Esecuzione in comitologia:

- i comitati danno un parere (non sono organi decisionali)

Modalità esecutive senza comitologia:

- norme tecniche e non discrezionali (es. calcoli)



Atti esecutivi della Commissione: "comitologia"

origine agricola della comitologia: perché?

Necessità di introdurre la PAC (era competenza esclusiva)

Ruolo Consiglio e Commissione:

- 1962: primo "comitato di gestione" in una OCM (reg. 19/1962 cereali)

- 1970: comitati permanenti

- CGCE: causa agricola (Köster 25/70)

- Atto unico 1987

- Decisioni comitologia (1987-1999)



Atti esecutivi della Commissione: "comitologia"

CGCE 17.12.1970 - causa *Köster* 25/70

"Non si può quindi pretendere che tutti i particolari dei regolamenti relativi alla politica agricola comune siano fissati dal Consiglio mediante il procedimento di cui all' articolo 43. Questo articolo si deve ritenere osservato qualora **i punti essenziali** dell' emananda disciplina siano stati stabiliti in modo conforme al procedimento ivi contemplato. Le disposizioni d' attuazione dei regolamenti di base possono invece essere adottate secondo un procedimento diverso da quello di cui all'articolo 43, vuoi dallo stesso Consiglio, vuoi dalla Commissione in forza di un'autorizzazione ai sensi dell'articolo 155 ."



Atti esecutivi della Commissione: "comitologia"

Atto Unico Europeo 1986:

Art. 211 CE, 4 comma: "Al fine di assicurare il funzionamento e lo sviluppo del mercato comune nella Comunità, la Commissione (...) esercita le competenze che le sono conferite dal Consiglio per l'attuazione delle norme da esso stabilite."

Art. 202 CE, 3 comma: "Per assicurare il raggiungimento degli scopi stabiliti dal presente trattato e alle condizioni da questo previste, il Consiglio (...) conferisce alla Commissione, negli atti che esso adotta, le competenze di esecuzione delle norme che stabilisce. Il Consiglio può sottoporre l'esercizio di tali competenze a determinate modalità. Il Consiglio può anche riservarsi, in casi specifici, di esercitare direttamente competenze di esecuzione. Le suddette modalità devono rispondere ai principi e alle norme che il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione previo parere del Parlamento europeo, avrà stabilito in via preliminare."



Atti esecutivi della Commissione: "comitologia"

1a decisione (1987/373): codifica il sistema esistente (7 diverse procedure di comitato)

2a decisione (1999/468):

- procedure armonizzate e ridotte da 7 a 4
- norme sull'accesso del pubblico ai documenti
- elenco dei comitati
- relazione annuale sui lavori dei comitati
- registro pubblico degli atti



Atti esecutivi della Commissione: "comitologia"

1a decisione (1987/373): codifica il sistema esistente (7 diverse procedure di comitato)

2a decisione (1999/468):

- procedure armonizzate e ridotte da 7 a 4
- norme sull'accesso del pubblico ai documenti
- elenco dei comitati
- relazione annuale sui lavori dei comitati
- registro pubblico degli atti



**Atti esecutivi della Commissione: i poteri esecutivi
(nuova "comitologia": art. 291 TFUE)**

Disciplina: reg. UE del PE e del Consiglio n. 182/2011

L'atto (normalmente legislativo) che conferisce alla Commissione competenza ad adottare norme di esecuzione può prevedere l'applicazione:

- della "procedura consultiva" o
- della "procedura d'esame"



**Atti esecutivi della Commissione: i poteri esecutivi
(nuova "comitologia": art. 291 TFUE)**

"procedura d'esame" si applica:
procedura d'esame si applica per l'adozione di:

- a) atti di esecuzione di portata generale;
- b) atti di esecuzione riguardanti:
 - programmi con implicazioni sostanziali
 - politica agricola comune e politica comune pesca
 - ambiente, sicurezza, protezione della salute, sicurezza delle persone, degli animali o delle piante
 - politica commerciale comune
 - fiscalità



**Atti esecutivi della Commissione: i poteri esecutivi
(nuova "comitologia": art. 291 TFUE)**

"procedura d'esame":

- il comitato esprime il proprio parere con le maggioranze calcolate come in Consiglio
- parere positivo? la Commissione adotta il progetto di atto di esecuzione
- parere negativo? la Commissione non adotta il progetto di atto di esecuzione
- il presidente può allora sottoporre una versione modificata del progetto di atto di esecuzione allo stesso comitato oppure lo stesso progetto al "comitato di appello"
- silenzio del comitato? la Commissione può adottare il progetto di atto di esecuzione (tranne in casi previsti)



**Atti esecutivi della Commissione: i poteri esecutivi
(nuova "comitologia": art. 291 TFUE)**

"procedura consultiva":

- il comitato esprime il proprio parere, "eventualmente a votazione" (in questo caso, a maggioranza semplice dei suoi membri)
- la Commissione decide sul progetto di atto di esecuzione da adottare, "tenendo nella massima considerazione le conclusioni raggiunte nei dibattiti svolti in seno al comitato e il parere espresso"



**Atti esecutivi della Commissione: i poteri esecutivi
(nuova "comitologia": art. 291 TFUE)**

"procedura di comitato di regolamentazione con controllo"

(art. 5 bis della decisione sull'esercizio delle competenze
d'esecuzione del 1999, modificata nel 2006)

→ tuttora applicata per gli atti di base che vi fanno
riferimento