

COLLANA DI STUDI SULL'INTEGRAZIONE EUROPEA

20

TERESA MARIA MOSCHETTA

**Il ravvicinamento
delle normative
nazionali per il
mercato interno**



TERESA MARIA MOSCHETTA

Il ravvicinamento delle normative nazionali per il mercato interno



€ 20,00

ISBN 978-88-6611-663-9



9 788866 116639



CACUCCI EDITORE
BARI

Volume pubblicato con il parziale contributo del Dipartimento di Giurisprudenza e del Centro di Eccellenza in Diritto europeo dell'Università Roma Tre

In copertina: Wassily Kandinsky, *Fixed Points* (1942), Private Collection

COLLANA DI STUDI SULL'INTEGRAZIONE EUROPEA

————— 20 —————

TERESA MARIA MOSCHETTA

**IL RAVVICINAMENTO DELLE
NORMATIVE NAZIONALI PER
IL MERCATO INTERNO**

**RIFLESSIONI SUL SISTEMA DELLE FONTI
ALLA LUCE DELL'ART. 114 TFUE**



**CACUCCI
EDITORE
2018**

COLLANA DI STUDI SULL'INTEGRAZIONE EUROPEA

Direzione

Ennio Triggiani Ugo Villani
Giandonato Caggiano

Comitato scientifico

Mads Andenas, Sergio M. Carbone, Biagio De Giovanni, Angela Del Vecchio,
Paolo Fois, Marc Jaeger, Diego J. Liñán Nogueras, Paolo Mengozzi,
Bruno Nascimbene, Mario Sarcinelli, Giuseppe Tesauro,
Christian Tomuschat, Gian Luigi Tosato, Claudio Zanghi

Comitato dei referees

Roberto Adam, Roberto Baratta, Franco Botta, Ruggiero Cafari Panico,
Andrea Cannone, Giovanni Cellamare, Gianluca Contaldi, Carmela Decaro,
Giuseppe Di Gaspare, Angela Di Stasi, Ugo Draetta, Italo Garzia,
Pietro Gargiulo, Edoardo Greppi, Roberto Mastroianni, Lina Panella,
Franca Papa, Nicoletta Parisi, Marco Pedrazzi, Piero Pennetta, Lucia S. Rossi,
Girolamo Strozzi, Michele Vellano, Gabriella Venturini, Gianfranco Viesti

I volumi pubblicati in questa Collana sono sottoposti a referaggio anonimo, con la sola eccezione di quelli caratterizzati dalla particolare autorevolezza scientifica o dalla specifica competenza dell'Autore nell'argomento trattato.

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© 2018 Cacucci Editore - Bari

Via Nicolai, 39 - 70122 Bari – Tel. 080/5214220

<http://www.cacucci.it> e-mail: info@cacucci.it

Ai sensi della legge sui diritti d'Autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro, senza il consenso dell'autore e dell'editore.

INDICE

INTRODUZIONE	9
--------------	---

CAPITOLO I

L'“ARMONIZZAZIONE” NEL MERCATO INTERNO DELL'UNIONE EUROPEA

1. L'armonizzazione normativa quale elemento caratterizzante la nozione di “ordinamento giuridico”	15
2. I “caratteri di specificità” dell'Unione europea: strumenti per garantire la coerenza di un ordinamento giuridico integrato	18
2.1 (<i>Segue</i>) la “ <i>preemption</i> ” nell'esercizio delle competenze normative	20
2.2 (<i>Segue</i>) il principio del mutuo riconoscimento e la reciproca fiducia tra gli Stati membri	22
2.3 (<i>Segue</i>) il rinvio pregiudiziale e l'obbligo d'interpretazione conforme	27
3. L'armonizzazione quale carattere intrinseco della struttura costituzionale dell'Unione europea	31
3.1. (<i>Segue</i>) il significato di “coordinamento” e “ravvicinamento” delle normative nazionali	34
4. La nozione di “mercato interno” nel Trattato di Lisbona	36
4.1 (<i>Segue</i>) la definizione di “economia sociale di mercato” nella giurisprudenza della Corte di giustizia	39
5. L'art. 114 TFUE quale strumento di ponderazione degli interessi nel mercato interno dell'Unione europea	41
5.1 (<i>Segue</i>) le procedure decisionali per l'adozione di misure di ravvicinamento e la previsione di deroghe	43

CAPITOLO II

I LIMITI D'APPLICAZIONE DELL'ART. 114 TFUE NEL PERSEGUIMENTO DEGLI OBIETTIVI DEL MERCATO INTERNO

1. Il carattere funzionale delle misure di ravvicinamento adottate ai sensi dell'art.114 TFUE	47
2. Il significato di “armonizzazione minima” nella realizzazione di un “mercato socialmente orientato”	50
3. Limiti all'applicazione delle misure restrittive nazionali ai sensi dei paragrafi 4 -5 dell'art. 114 TFUE	52

3.1. (<i>Segue</i>) il carattere cumulativo delle condizioni di ammissibilità delle deroghe e l'obbligo di motivazione in assenza di contraddittorio	54
4. Le clausole di salvaguardia contemplate nelle misure di armonizzazione dell'Unione europea: il caso della commercializzazione e coltivazione di Ogm	56
4.1. (<i>Segue</i>) la giurisprudenza della Corte di giustizia in tema di deroghe alla coltivazione e commercializzazione di Ogm	58
4.2. (<i>Segue</i>) il recente orientamento giurisprudenziale sui limiti inerenti all'applicazione del principio di precauzione quale base per l'adozione di misure restrittive nazionali	60
5. L'art. 114 TFUE e i tentativi di "armonizzazione differenziata" nell'ambito del mercato interno: il divieto di coltivazione degli Ogm	64
6. I limiti al ravvicinamento delle normative nazionali che derivano dall'articolazione delle competenze dell'Unione europea	67
6.1 (<i>Segue</i>) l'esercizio dei poteri impliciti ai sensi dell'art. 352 TFUE	68
6.2 (<i>Segue</i>) le competenze di sostegno, coordinamento e completamento	70

CAPITOLO III

LA SCELTA DELLA BASE GIURIDICA PER IL RAVVICINAMENTO DELLE NORMATIVE NAZIONALI

1. Il principio della competenza di attribuzione e i criteri di scelta del fondamento normativo degli atti dell'Unione	73
2. La preservazione dell'equilibrio inter-istituzionale nella scelta della base giuridica	78
3. La ponderazione tra obiettivi rilevanti nel mercato interno e il ravvicinamento delle normative nazionali	80
4. La concorrenza tra basi giuridiche nei settori in cui è esclusa l'armonizzazione delle legislazioni nazionali	84
4.1. (<i>Segue</i>) il caso della produzione e commercializzazione di prodotti del tabacco	87
4.2. (<i>Segue</i>) la portata delle divergenze tra normative nazionali al fine dell'applicazione dell'art. 114 TFUE	88
4.3. (<i>Segue</i>) ulteriori condizioni che giustificano il ricorso all'art. 114 TFUE	92
4.4. (<i>Segue</i>) la sovrapposizione di competenze normative: questioni irrisolte	94
5. L'art. 114 TFUE e la duplice dimensione del processo di armonizzazione normativa nel mercato interno	96

CAPITOLO IV

LA SCELTA DELLE MISURE DI RAVVICINAMENTO
NELLA PRASSI APPLICATIVA DELL'ART. 114 TFUE

1. L'art. 114 TFUE e le misure di armonizzazione del mercato interno tra uniformazione e ravvicinamento delle normative nazionali	101
2. Il principio di sussidiarietà nella scelta delle misure d'armonizzazione	103
3. Il principio di proporzionalità e la forma giuridica delle misure di armonizzazione	106
4. L'effetto di armonizzazione dei regolamenti	110
5. L'effetto di armonizzazione delle direttive	114
6. L'effetto di armonizzazione delle decisioni	119

CAPITOLO V

L'ART. 114 TFUE NEL CONTESTO DEL
FEDERALISMO ESECUTIVO EUROPEO

1. La nozione di "federalismo esecutivo europeo" tra centralizzazione e decentramento: l'evoluzione dell'Unione europea	123
2. Il principio di sussidiarietà quale criterio di ripartizione delle competenze esecutive	126
3. La <i>preemption</i> nell'esercizio delle competenze di attuazione del diritto dell'Unione e l'equilibrio tra centralizzazione e decentramento del potere esecutivo	129
4. L'equilibrio inter-istituzionale quale espressione della " <i>rule of law</i> " nell'ordinamento dell'Unione europea	133
4.1 (<i>Segue</i>) l'articolazione delle competenze esecutive nel trattato di Lisbona	135
5. Le competenze esecutive della Commissione europea nella prassi istituzionale dell'Unione europea	137

CAPITOLO VI

L'ART. 114 TFUE E L'ESERCIZIO DELLE
FUNZIONI ESECUTIVE NELL'UNIONE EUROPEA

1. Le competenze esecutive della Commissione europea e la definizione di "elementi essenziali" di un atto legislativo	141
1.1 (<i>Segue</i>) la definizione di "elementi essenziali" di un atto legislativo nella giurisprudenza della Corte di giustizia	143
2. L'incerta linea di demarcazione tra poteri delegati ed esecutivi nella giurisprudenza della Corte di giustizia	147
2.1 (<i>Segue</i>) caratteri distintivi tra atti delegati ed esecutivi	148

3. Gli atti “esecutivi” e “delegati” quali strumenti di “armonizzazione indiretta”	150
3.1 (<i>Segue</i>) la “dottrina <i>Meroni</i> ” e principi che regolano il conferimento di poteri normativi delegati alla Commissione europea	152
4. La <i>soft law</i> e il “coordinamento” delle legislazioni nazionali	154
4.1. (<i>Segue</i>) le comunicazioni della Commissione nella giurisprudenza della Corte di giustizia	157
5. Le agenzie europee quale espressione di una “nuova” forma di competenza esecutiva	160
5.1 (<i>Segue</i>) le funzioni esecutive delle agenzie di regolazione	163
6. Le agenzie europee quali “misure” di armonizzazione normativa: la sentenza <i>Enisa</i>	165
7. Le funzioni di regolazione delle agenzie europee nella prospettiva dell’armonizzazione normativa nel mercato interno: la sentenza <i>Aesfem</i>	167
NOTE CONCLUSIVE	171
BIBLIOGRAFIA	173

INTRODUZIONE

L'armonizzazione normativa costituisce da sempre un elemento portante dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea. Sin dalle origini dell'esperienza comunitaria, la realizzazione di un mercato in cui fosse garantita la libera circolazione a livello transnazionale delle merci, persone, servizi e capitali ha richiesto un progressivo superamento delle divergenze esistenti tra le normative nazionali. A tal fine, il Trattato di Roma prevedeva il ricorso all'art. 100 CEE a cui si è in seguito affiancato l'art. 100 A introdotto dall'Atto unico europeo. Il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri è così divenuto a un tempo "obiettivo e "strumento" del processo d'integrazione europea¹.

D'altro canto, lo stesso concetto di "integrazione giuridica" che sottende la creazione e lo sviluppo dell'Unione europea esprime, da un lato, una dimensione orizzontale che si realizza tra gli ordinamenti degli Stati membri e, dall'altro, una dimensione verticale che interessa il rapporto tra diritto sovranazionale e statale. Come notato in dottrina, entrambe queste dimensioni tendono verso una coerenza tra livelli normativi che si realizza in una relazione biunivoca, in cui l'adeguamento delle legislazioni nazionali degli Stati membri alla normativa sovranazionale com-

¹ Il tema in esame nel presente lavoro è stato oggetto di ampie e autorevoli riflessioni nella letteratura sul processo d'integrazione europea. Senza pretesa di esaustività si richiamano i seguenti contributi in dottrina: S.M. SAULLE, *Ravvicinamento delle legislazioni (Diritto Comunitario)*, in *Enciclopedia del diritto*, 1998; R. MASTROIANNI, *Ravvicinamento delle legislazioni nel diritto comunitario*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Torino, 1996, p.456; R. CAFARI PANICO, *Il principio di sussidiarietà e il ravvicinamento delle legislazioni nazionali*, in *Rivista di diritto europeo*, 1994, p. 53; R. BARENTS, *The Internal Market Unlimited: Some Observations on the Legal Basis of Community Legislation*, in *Common Market Law Review*, 1993, p. 85; U. VILLANI, *Ravvicinamento delle legislazioni e mutuo riconoscimento nell'Atto unico europeo*, *Jus*, 1992, p.179; L. S. ROSSI, *Il buon funzionamento del mercato comune. Delimitazione dei poteri tra CEE e Stati membri*, Milano, 1990; D. VIGNES, *The Harmonization of National Legislation and the EEC*, in *European Law Journal*, 1990, p. 353; G. CAGGIANO, *Il processo legislativo comunitario per l'attuazione del mercato interno*, in *Documenti giustizia*, 1989, p. 30; A. TIZZANO, *L'Atto unico europeo e la realizzazione del mercato interno*, in *Foro Italiano*, 1989, p. 75; F. CARUSO, *Armonizzazione dei diritti e delle legislazioni nella Comunità europea*, in *Enciclopedia del diritto*, 1988, p. 1; ID., *Unificazione del diritto, diritto uniforme e ravvicinamento delle legislazioni CEE*, in *Novissimo Digesto*, 1988, p. 973; A. DEL VECCHIO, *Il ravvicinamento delle legislazioni nelle previsioni dell'art. 100 A del Trattato. Problemi e prospettive*, in *Rivista di diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1980, p. 263; A. GAJA, *L'armonizzazione delle legislazioni a mezzo di regolamenti comunitari?*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1978, p. 426; U. DRAETTA, *Il ravvicinamento delle legislazioni nel Trattato istitutivo della Comunità economica europea*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1962, p. 9; M. UDINA, *L'armonizzazione normativa delle legislazioni nazionali degli Stati membri della Comunità europea*, in *Annuario di diritto comparato*, 1959, p. 191.

porta un ravvicinamento delle legislazioni sul piano reciproco². In tale prospettiva, i principi di origine giurisprudenziale dell'effetto diretto e del mutuo riconoscimento contribuiscono a produrre un effetto di "amalgama" tra complessi normativi che esprime il carattere peculiare di un ordinamento sovranazionale integrato nei sistemi giuridici nazionali³.

Il processo di armonizzazione ha seguito l'evoluzione dell'Unione europea interessando, con il tempo, ambiti sempre più vasti di competenza normativa. Un tale sviluppo è stato determinato non soltanto dalla previsione nei trattati di nuove materie di competenza sovranazionale ma anche dal ricorso a un'interpretazione estensiva delle stesse. Un esempio in tal senso è dato proprio dalla nozione di mercato che ha inglobato nel tempo obiettivi extra-economici che oggi trovano esplicito riconoscimento nei trattati. Si tratta di un processo che parte da lontano, quando con l'Atto unico europeo è stato introdotto nei trattati l'obiettivo di realizzare un "mercato unico" la cui definizione veniva solo in parte a coincidere con l'originaria definizione di "mercato comune" contemplata dal Trattato di Roma. Mentre quest'ultimo s'identificava con le quattro libertà fondamentali, la nozione di mercato unico veniva soltanto a "comprendere" tali libertà, lasciando aperta la possibilità di prevedere ulteriori obiettivi, in ragione del carattere evolutivo che veniva riconosciuto al mercato non solo nella sua dimensione economica e commerciale ma anche sociale e valoriale⁴.

L'Atto unico europeo ha segnato un passaggio fondamentale per le riflessioni sull'armonizzazione normativa in ambito europeo poiché ha introdotto, già negli anni ottanta del secolo scorso, un nuovo strumento per favorire il superamento delle divergenze tra le normative nazionali foriere di ostacoli alla realizzazione del mercato interno. Come già posto in rilievo, da quel momento in poi, l'art. 100 A CEE (poi divenuto art. 95 CE e oggi art. 114 TFUE) si affianca al precedente art. 100 CEE (poi divenuto art. 94 CE e oggi art. 115 TFUE), prevedendo l'adozione di misure di ravvicinamento a maggioranza qualificata e il ricorso a clausole derogatorie volte a comporre i diversi interessi sottesi alla nuova nozione di mercato tra livello sovranazionale e statale⁵.

La maggiore flessibilità di detto articolo si è dimostrata funzionale alla realizzazione di un mercato in cui la liberalizzazione del commercio a livello transnazionale s'interseca con la preservazione d'interessi e valori essenziali per gli Stati membri e per gli individui. Non a caso l'art. 114 TFUE è ancora oggi la base giuridica più

² In particolare vedi: R. SAULLE, *L'armonizzazione in Europa: dal Trattato di Roma all'Atto unico europeo*, in *Rivista di diritto europeo*, 1989, p. 322 ss.

³ In particolare vedi: F. MUNARI, *Gli effetti del diritto dell'Unione europea sul sistema interno delle fonti*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2013, p. 725; U. VILLANI, *Ravvicinamento delle legislazioni e mutuo riconoscimento nell'Atto unico europeo*, op. cit., p. 179; F. CAPELLI, *Mutuo riconoscimento e mercato unico europeo*, in *Impresa e Stato*, 1992, p. 457.

⁴ In particolare vedi: R. ADAM, *Il diritto del mercato interno: l'art. 100 A e l'armonizzazione delle legislazioni*, in *Rivista di diritto europeo*, 1993, p. 682 ss.; A. GIARDINA, *Il mercato interno alla luce dell'Atto unico*, in *Rivista di diritto europeo*, 1991, p. 280 ss.

⁵ In particolare vedi: L. S. ROSSI, *L'art. 100 A e il funzionamento del mercato interno*, in *Foro Italiano*, 1996, p. 292; R. ADAM, *Il diritto del mercato interno: l'art. 100 A e l'armonizzazione delle legislazioni*, op. cit., p. 687 ss.; A. DEL VECCHIO, *Il ravvicinamento delle legislazioni nelle previsioni dell'art. 100 A del Trattato. Problemi e prospettive*, op. cit., p. 263.

utilizzata dalle istituzioni legislative dell'Unione europea per l'adozione di misure di ravvicinamento che abbiano a oggetto la creazione e il funzionamento del mercato interno⁶.

Il presente lavoro intende esaminare la portata dell'art. 114 TFUE nella dimensione attuale dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea. L'analisi si svilupperà essenzialmente seguendo due prospettive, una di carattere "funzionale" che tiene conto dell'idoneità dell'art. 114 TFUE a realizzare gli obiettivi del mercato interno così come stabiliti nel trattato, l'altra di carattere "istituzionale" che mira a inquadrare detta disposizione nell'articolazione delle competenze normative tra Stati membri e Unione europea nonché tra le stesse istituzioni di quest'ultima. In questo senso, a mio avviso, assume rilievo la sempre più accentuata tendenza ad articolare la competenza normativa dell'Unione europea tra livello legislativo e esecutivo. Si andrà pertanto a verificare in che misura la definizione dei poteri esecutivi della Commissione europea e delle agenzie di regolazione sia riconducibile a una funzione di armonizzazione normativa ai sensi dell'art. 114 TFUE.

Il primo capitolo cercherà di inquadrare la nozione di armonizzazione normativa quale carattere intrinseco di ogni ordinamento giuridico che tende a comporre a unità i suoi diversi elementi mediante un processo in continuo divenire. In tale accezione, l'armonizzazione normativa sembra connaturata ai caratteri di specificità dell'Unione europea quale ordinamento giuridico complesso che s'integra negli ordinamenti giuridici degli Stati membri, innescando un processo di assimilazione costante dei rispettivi complessi normativi. Seguendo l'orientamento della Corte di giustizia, s'individuano tre caratteri fondamentali rinvenibili rispettivamente nell'articolazione delle competenze tra livello sovranazionale e livello statale che dà luogo alla c.d. "preclusione" dell'attività normativa degli Stati membri nei settori in cui l'Unione esercita la propria; nei principi del mutuo riconoscimento e della reciproca fiducia che costituiscono al contempo presupposto ed effetto di una progressiva assimilazione tra complessi normativi; negli strumenti del rinvio pregiudiziale e dell'interpretazione conforme che producono un amalgama tra concetti giuridici, al fine di garantire la coerenza dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea.

In tale contesto si procederà ad individuare le diverse declinazioni che la nozione di armonizzazione assume nel testo del trattato attraverso la rilevazione delle "*nuan-ces non negligibles*" dei diversi termini ad essa ricondotti. Il ravvicinamento sarà così presentato come un processo che tende all'eliminazione delle maggiori disparità esistenti tra le normative nazionali al fine di giungere a un loro livellamento su una base comune. Le disposizioni dei trattati che richiamano l'idea del ravvicinamento assumono un carattere strumentale rispetto all'obiettivo loro assegnato. La nozione di mercato socialmente orientato diverrà, dunque, la lente attraverso cui esaminare l'idoneità dell'art. 114 TFUE a realizzare quel bilanciamento tra dimensione economica e valoriale che sottende la definizione di mercato interno.

Il secondo capitolo analizzerà più nello specifico la prassi applicativa dell'art. 114 TFUE, quale strumento di ponderazione tra interessi nel mercato interno. In particolare si esamineranno i limiti di applicazione di una base giuridica che, pur

⁶ In particolare vedi: S. MIGLIORINI, *Le tecniche di ravvicinamento delle legislazioni nazionali*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2011-2012, Diritto dell'Unione europea e ravvicinamento delle legislazioni nazionali*, Torino, 2013, p. 29 ss.

apparendo idonea a preservare spazi di autonomia normativa per gli Stati membri nei casi in cui emerga una disomogenea percezione d'interessi e valori considerati rilevanti in ciascun ambito nazionale, lascia nella sua prassi applicativa poco spazio a un reale riconoscimento degli stessi che vada a scapito della realizzazione della libera circolazione dei fattori produttivi. In tale prospettiva, la previsione di deroghe e clausole di salvaguardia nell'applicazione degli atti adottati sulla base dell'art. 114 TFUE sarà analizzata come una possibile declinazione della c.d. armonizzazione minima, intesa quale tecnica normativa volta a contemperare le esigenze di liberalizzazione dei mercati con l'esigenza di preservare gli interessi essenziali degli Stati membri. Ulteriori limiti all'applicazione dell'art. 114 TFUE saranno individuati nell'esercizio delle competenze c.d. "sussidiarie" e di "sostegno, coordinamento e completamento" per cui il trattato esclude formalmente il ravvicinamento delle normative nazionali.

Il terzo capitolo verterà sul problema di una possibile concorrenza tra basi giuridiche con particolare riferimento ai casi in cui le materie escluse dal ravvicinamento delle normative nazionali vengano a incidere in termini sostanziali sul funzionamento del mercato interno. L'analisi dei criteri elaborati dalla Corte di giustizia per individuare il fondamento normativo degli atti sarà propedeutica a rilevare una tendenza volta a favorire il ricorso all'art. 114 TFUE, con il conseguente ridimensionamento degli ambiti di autonomia normativa riconosciuta agli Stati membri in settori che rientrano in termini solo incidentali in una definizione per così dire "elastica" di mercato interno.

In via generale, questo sbilanciamento in favore della competenza normativa dell'Unione europea troverà conferma nella discrezionalità riconosciuta alle istituzioni sovranazionali nella scelta delle misure ritenute più idonee a colmare eventuali divergenze tra le legislazioni nazionali. Questa prospettiva indurrà a evidenziare come l'analisi del processo di armonizzazione nell'ordinamento dell'Unione debba tener conto di una duplice dimensione: l'una relativa alla tecnica di ravvicinamento e al tipo di atto ritenuto più idoneo a raggiungere il grado d'integrazione normativa perseguita a livello sovranazionale; l'altra concernente l'articolazione tra livello legislativo ed esecutivo delle competenze di armonizzazione che competono alle istituzioni, organi e organismi dell'Unione europea.

Il quarto capitolo riguarderà la definizione dei tipi di misura adottati sulla base dell'art. 114 TFUE. La mancata formalizzazione del tipo di atto da adottare nell'ambito d'applicazione delle disposizioni in esame consente la realizzazione di un'armonizzazione a "intensità variabile" che oscilla tra la completa uniformazione della disciplina rilevante in una data materia e l'indicazione di prescrizioni minime comuni per gli Stati membri. Come noto, il ricorso a direttive, regolamenti e decisioni produce una diversa incidenza negli ordinamenti giuridici nazionali e almeno sulla carta definisce differenti livelli di autonomia normativa per gli Stati membri. A questo riguardo, la giurisprudenza della Corte di giustizia riconosce alle istituzioni dell'Unione un ampio margine discrezionale nella scelta del tipo di atto da adottare che si traduce in un uso degli atti tipici previsti nel trattato secondo l'obiettivo d'integrazione che s'intende perseguire. Una tale discrezionalità oltrepassa anche l'unico limite che la portata letterale dell'art. 114 TFUE sembra porre nella scelta delle misure ossia il carattere "legislativo" dell'atto da adottare. I più recenti sviluppi giurispru-

denziali sembrano prospettare un'estensione della funzione di ravvicinamento delle normative nazionali anche nella fase di attuazione del diritto dell'Unione europea.

Il quinto capitolo verterà sull'articolazione delle competenze di armonizzazione normativa tra livello legislativo ed esecutivo. In tale prospettiva, si cercherà di inquadrare l'art. 114 TFUE nel contesto della nozione di "federalismo esecutivo europeo" che si sviluppa nei termini di un bilanciamento delle funzioni di attuazione del diritto dell'Unione europea tra livello statale e livello sovranazionale. A questo riguardo, la funzione esecutiva così come tracciata dal Trattato di Lisbona esprime un modello di federalismo che richiama aspetti tipici tanto della centralizzazione quanto del decentramento delle relative competenze decisionali. Il decentramento a livello statale delle funzioni di attuazione del diritto dell'Unione trova un correttivo nel riconoscimento di una competenza esecutiva da esercitare a livello sovranazionale in tutti i casi in cui si ritenga necessaria un'uniforme applicazione degli atti legislativi ai fini degli obiettivi posti dal trattato. Alla luce di tale considerazione, appare possibile prospettare come l'individuazione del livello esecutivo più idoneo al raggiungimento degli obiettivi posti dal trattato possa fondarsi sugli stessi principi costituzionali che governano l'esercizio delle funzioni normative con particolare riferimento al principio di sussidiarietà e all'effetto preclusivo per l'intervento statale prodotto dall'esercizio della competenza esecutiva a livello sovranazionale.

Un altro aspetto che sarà posto in rilievo concerne il rispetto dell'equilibrio inter-istituzionale nell'esercizio delle competenze esecutive dell'Unione europea. L'analisi delle competenze esecutive riconosciute alla Commissione e al Consiglio indurrà a prospettare come, dal punto di vista dell'armonizzazione normativa per la realizzazione del mercato interno, la funzione esecutiva della Commissione appaia più consona a garantire l'assetto del federalismo esecutivo tracciato dal trattato e il relativo quadro istituzionale. Al fine di individuare lo strumento normativo più idoneo a realizzare un ravvicinamento tra le legislazioni nazionali attraverso atti di attuazione del diritto dell'Unione, sarà messa in evidenza la non facile demarcazione tra funzioni esecutive e delegate che si rinviene nella prassi applicativa degli articoli 290 TFUE e 291 TFUE.

Il sesto capitolo sarà dedicato ad analizzare più nello specifico gli strumenti normativi che consentono un'armonizzazione delle disposizioni nazionali nella fase di attuazione del diritto dell'Unione europea. In tal senso, sarà esaminata la giurisprudenza della Corte di giustizia concernente la definizione degli elementi essenziali di un atto legislativo ai fini del riconoscimento delle competenze esecutive della Commissione. A questo riguardo, la difficoltà di tracciare una chiara linea di demarcazione tra funzioni delegate ed esecutive sarà posta in relazione con l'ampio margine discrezionale che la Corte riconosce alle istituzioni legislative nella definizione delle competenze esecutive della Commissione europea. Il quadro concernente gli strumenti di armonizzazione normativa includerà anche l'effetto di armonizzazione indiretta prodotto dagli atti di *soft law* e in particolare dalle comunicazioni della Commissione europea.

Il lavoro terminerà l'indagine con un riferimento a una prospettiva evolutiva dell'ordinamento dell'Unione, che sembra tendere sempre più verso una nuova articolazione delle competenze esecutive mediante il conferimento di funzioni di regolazione a organi e organismi istituiti con atti di diritto derivato. L'esempio in tal senso è offerto dalla c.d. "agentificazione". A tale riguardo, il recente orientamento

giurisprudenziale della Corte di giustizia non soltanto fa rientrare le agenzie di regolazione tra le misure di armonizzazione previste dall'art. 114 TFUE ma le considera anche come centri produttivi di norme giuridiche che realizzano un'armonizzazione indiretta delle normative nazionali nella fase esecutiva del diritto dell'Unione europea, seppur in ambiti circoscritti di competenza settoriale.

COLLANA DI STUDI SULL'INTEGRAZIONE EUROPEA

diretta da
Ennio Triggiani Ugo Villani
Giandonato Caggiano

1. Ugo VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*^A, 2016.
2. Piero PENNETTA (a cura di), *L'evoluzione dei sistemi giurisdizionali regionali ed influenze comunitarie*, 2010.
3. Ennio TRIGGIANI (a cura di), *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, 2011.
4. Elena FALLETTI e Valeria PICCONE (a cura di), *Il nodo gordiano tra diritto nazionale e diritto europeo*, 2012.
5. Rossana PALLADINO, *Il ricongiungimento familiare nell'ordinamento europeo*, 2012.
6. Francesco CHERUBINI, *L'asilo dalla Convenzione di Ginevra al Diritto dell'Unione Europea*, 2012.
7. Marina CASTELLANETA, *La libertà di stampa nel diritto internazionale ed europeo*, 2012.
8. Rosita DEL COCO e Emanuela PISTOIA (a cura di), *Stranieri e giustizia penale. Problemi di perseguibilità e di garanzie nella normativa nazionale ed europea*, 2014.
9. Andrea CANNONE (a cura di), *La protezione internazionale ed europea dei beni culturali*, 2014.
10. Angela Maria ROMITO, *La tutela giurisdizionale nell'Unione europea tra effettività del sistema e garanzie individuali*, 2015.
11. Giovanni CELLAMARE, *Le operazioni di peacekeeping delle organizzazioni regionali*, 2015.
12. Ennio TRIGGIANI, *Spunti e riflessioni sull'Europa*, 2015.
13. Ilaria OTTAVIANO, *Gli accordi di cooperazione territoriale nell'Unione Europea*, 2017.
14. Gianpaolo Maria RUOTOLO, *La tutela dei privati negli accordi commerciali*, 2017.
15. Sara PUGLIESE, *Il rischio nel diritto dell'Unione europea tra principi di precauzione, proporzionalità e standardizzazione*, 2017.

16. IVAN INGRAVALLO, *L'effetto utile nell'interpretazione del diritto dell'Unione europea*, 2017.
17. LUCA PALADINI, *Il Servizio europeo per l'azione esterna – Aspetti giuridici e prospettive di sviluppo*, 2017.
18. ANNA IERMANO, *La nozione di pena tra forma e sostanza nel sistema di tutela europeo*, 2018.
19. ANDREA CANNONE, *Violazioni di carattere sistemico e Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, 2018.
20. TERESA MARIA MOSCHETTA, *Il ravvicinamento delle normative nazionali per il mercato interno. Riflessioni sul sistema delle fonti alla luce dell'art. 114 TFUE*, 2018.