

UNIONE EUROPEA



Guida pratica comune

**del Parlamento europeo,
del Consiglio e della Commissione
per la redazione dei testi legislativi
dell'Unione europea**

IT

**Guida pratica comune
del Parlamento europeo, del Consiglio
e della Commissione
per la redazione dei testi legislativi
dell'Unione europea**



UNIONE EUROPEA

Europe Direct è un servizio a vostra disposizione per aiutarvi a trovare le risposte ai vostri interrogativi sull'Unione europea.

**Numero verde unico (*):
00 800 6 7 8 9 10 11**

[*] Le informazioni sono fornite gratuitamente e le chiamate sono nella maggior parte dei casi gratuite (con alcuni operatori e in alcuni alberghi e cabine telefoniche il servizio potrebbe essere a pagamento).

Numerose altre informazioni sull'Unione europea sono disponibili su Internet consultando il portale Europa (<http://europa.eu>).

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2015

Print	ISBN 978-92-79-49106-1	doi:10.2880/931237	KB-02-13-228-IT-C
PDF	ISBN 978-92-79-49096-5	doi:10.2880/255355	KB-02-13-228-IT-N

© Unione europea, 2015

Riproduzione autorizzata con citazione della fonte.

SOMMARIO

- 5 Prefazioni
- 9 **Principi generali**
(orientamenti da 1 a 6)
- 23 **Le parti dell'atto**
(orientamenti da 7 a 15)
- 47 **Riferimenti interni ed esterni**
(orientamenti 16 e 17)
- 57 **Atti modificativi**
(orientamenti 18 e 19)
- 67 **Disposizioni finali, clausole di abrogazione e allegati**
(orientamenti 20, 21 e 22)



PREFAZIONE ALLA SECONDA EDIZIONE

Nei suoi dieci anni di esistenza, la Guida pratica comune ha chiaramente dimostrato di essere indispensabile per la redazione chiara e precisa degli atti giuridici elaborati dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione. I principi che vi si enunciano costituiscono, per le tre istituzioni, il riferimento per eccellenza in materia di tecnica legislativa.

Dalla prima edizione della Guida nel 2000, tuttavia, il diritto dell'Unione ha subito numerosi mutamenti ed è ormai necessario riunire in una nuova edizione sia gli aggiornamenti parziali già disponibili in rete che gli adeguamenti alle novità introdotte dal trattato di Lisbona ⁽¹⁾.

La presente edizione comporta inoltre alcune semplificazioni e tiene conto di cambiamenti più recenti. Altre novità sono all'orizzonte: al momento opportuno dovranno anch'esse essere inserite nel testo della Guida dal gruppo di riflessione in materia di tecnica legislativa ⁽²⁾, che provvederà al suo aggiornamento permanente.

La Guida pratica comune costituisce il nucleo dei principi generali di redazione. Ogni istituzione la applica parallelamente ad altri strumenti, che contengono formule standard specifiche e regole di applicazione più dettagliate.

I tre servizi giuridici auspicano che la Guida, ora adeguata e aggiornata, continui a contribuire alla qualità degli atti giuridici dell'Unione.

Bruxelles, 11 luglio 2013

*Per il Servizio giuridico
del Parlamento europeo*

Christian PENNERA
Giureconsulto

*Per il Servizio giuridico
del Consiglio*

Hubert LEGAL
Giureconsulto

*Per il Servizio giuridico
della Commissione*

Luis ROMERO REQUENA
Direttore generale

[1] Per la presente edizione si è reso indispensabile adeguare in alcuni punti il testo degli orientamenti comuni adottati dall'accordo interistituzionale del 1998 (cfr. prefazione alla prima edizione), che introducono le suddivisioni della Guida, per rispecchiare le novità.

[2] Il gruppo di riflessione è stato istituito nel 2010 per agevolare la cooperazione fra le tre istituzioni in materia di tecnica legislativa.

PREFAZIONE ALLA PRIMA EDIZIONE

La cura della qualità redazionale dei testi legislativi è indispensabile perché la legislazione comunitaria possa essere compresa meglio e attuata correttamente. Affinché i cittadini e gli operatori economici possano conoscere i loro diritti e i loro obblighi, gli organi giurisdizionali possano assicurare il rispetto della legge e gli Stati membri possano procedere, ove necessario, a un'attuazione nel diritto interno corretta e tempestiva, gli atti emanati dalle istituzioni comunitarie devono essere formulati in modo comprensibile e coerente e secondo regole uniformi di presentazione e di tecnica legislativa.

A partire dalla riunione del Consiglio europeo a Edimburgo (1992), le massime istanze politiche hanno riconosciuto la necessità di legiferare meglio, mediante testi più chiari, più semplici e rispondenti alla buona prassi legislativa. Il Consiglio e la Commissione hanno adottato svariati provvedimenti per far fronte a tale esigenza ⁽³⁾. Questa è stata ribadita nella dichiarazione n. 39 relativa alla qualità redazionale della legislazione comunitaria, allegata all'atto finale del trattato di Amsterdam. In seguito a tale dichiarazione, le tre istituzioni che partecipano ai procedimenti di formazione degli atti comunitari, vale a dire il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione, hanno approvato, mediante l'accordo interistituzionale del 22 dicembre 1998 ⁽⁴⁾, orientamenti comuni relativi alla qualità redazionale della legislazione comunitaria.

La presente guida, redatta a norma di detto accordo dai tre servizi giuridici, si propone di approfondire il contenuto e precisare le implicazioni di tali orientamenti, commentandoli e illustrandoli con esempi. Conceputa come uno strumento destinato a chiunque partecipi alla redazione degli atti normativi più comuni, essa dovrebbe ispirare la redazione di qualsiasi altro atto delle istituzioni sia nell'ambito dei trattati comunitari sia in quello delle disposizioni del trattato sull'Unione europea che riguardano la politica estera e di sicurezza comune nonché la cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale.

L'uso della guida pratica comune potrà essere utilmente unito con quello di strumenti più specifici, come il Formulario degli atti del Consiglio, le Regole di tecnica legislativa della Commissione, il Manuale interistituzionale di convenzioni redazionali o i modelli «LegisWrite». Sarà inoltre sempre proficuo, e spesso indispensabile, far riferimento alle disposizioni pertinenti del trattato e dei principali atti di base che disciplinano le singole materie.

⁽³⁾ Commissione europea, Lignes directrices générales pour la politique législative (Orientamenti generali per la politica legislativa), documento SEC(1995) 2255/7 del 18 gennaio 1996.

⁽⁴⁾ Accordo interistituzionale, del 22 dicembre 1998, sugli orientamenti comuni relativi alla qualità redazionale della legislazione comunitaria [GU C 73 del 17.3.1999, pag. 1].

I servizi delle tre istituzioni sono esortati a usare la guida arricchendola con i loro commenti. Questi potranno essere trasmessi in qualsiasi momento al «Gruppo interistituzionale per la qualità redazionale», che provvederà all'aggiornamento permanente del testo.

I tre servizi giuridici auspicano che la guida possa essere di ausilio a tutti coloro che partecipano, a qualsiasi titolo, all'elaborazione degli atti normativi nelle istituzioni comunitarie. In tal modo tutti potranno cooperare affinché il cittadino europeo disponga di testi che indichino con chiarezza gli obiettivi dell'Unione europea ed i mezzi impiegati per raggiungerli.

Bruxelles, 16 marzo 2000

*Per il Servizio giuridico
del Parlamento europeo*

Gregorio GARZÓN CLARIANA
Giureconsulto

*Per il Servizio giuridico
del Consiglio*

Jean-Claude PIRIS
Giureconsulto

*Per il Servizio giuridico
della Commissione*

Jean-Louis DEWOST
Direttore generale



Principi generali

(orientamenti da 1 a 6)

1

GLI ATTI GIURIDICI DELL'UNIONE SONO FORMULATI IN MODO CHIARO, SEMPLICE E PRECISO (*).

- 1.1** La redazione degli atti giuridici deve essere:
- > **chiara**, facilmente comprensibile, priva di equivoci;
 - > **semplice**, concisa, esente da elementi superflui;
 - > **precisa**, che non lascia dubbi nella mente del lettore.
- 1.2** Tale regola ispirata al buon senso è espressione di principi generali del diritto quali:
- > l'uguaglianza dei cittadini davanti alla legge, nel senso che la legge deve essere accessibile e comprensibile per tutti;
 - > la certezza del diritto, in quanto l'applicazione della legge deve essere prevedibile.
- 1.2.1** Essa assume particolare importanza per gli atti giuridici dell'Unione, destinati a inserirsi in un sistema non solo complesso ma anche multiculturale e multilingue (cfr. orientamento 5).
- 1.2.2** L'applicazione di tale regola persegue un duplice scopo: da un lato, rendere più comprensibili gli atti; dall'altro, prevenire le controversie derivanti dalla scarsa qualità redazionale dei testi.
- 1.3** Le disposizioni oscure possono essere interpretate in modo restrittivo dalla Corte di giustizia dell'Unione europea. Si otterrà in tal caso l'effetto contrario a quello che si era perseguito introducendo nel testo una certa vaghezza al fine di risolvere i problemi sorti durante le trattative per l'adozione della disposizione ⁽⁵⁾.
- 1.4** Le esigenze della semplicità e della precisione possono essere confliggenti. Spesso la semplificazione va a scapito della precisione e viceversa. Nella pratica si tratta di trovare un punto di equilibrio in modo da garantire la massima precisione della norma senza tuttavia comprometterne la comprensibilità. Tale punto di equilibrio può variare a seconda dei destinatari della norma (cfr. orientamento 3).

(*) Nella presente edizione della Guida pratica, il testo dell'orientamento è stato adeguato alle modifiche introdotte dal trattato di Lisbona.

⁽⁵⁾ Sentenza della Corte di giustizia del 28 ottobre 1999 nella causa C-6/98, ARD/Pro Sieben [Raccolta 1999, pag. I-7599].

Esempio di testo in cui tale punto di equilibrio non è stato raggiunto:

«È istituito un sistema di etichettatura obbligatorio [del prodotto] applicabile in tutti gli Stati membri a decorrere dal 1° gennaio 2000. Questo sistema obbligatorio non esclude tuttavia che uno Stato membro possa decidere di applicarlo solo su base facoltativa [al prodotto] commercializzato nel suo territorio».

- 1.4.1 L'estensore deve mirare a ricondurre la volontà del legislatore a concetti semplici onde poterla poi esprimere in modo semplice, usando per quanto possibile i termini del linguaggio corrente. All'occorrenza privilegerà la chiarezza dell'enunciato rispetto alla bellezza dello stile. Eviterà ad esempio l'uso di sinonimi o di costrutti diversi per esprimere una stessa idea.
- 1.4.2 La correttezza grammaticale e l'osservanza delle regole di punteggiatura facilitano la comprensione del testo sia nella lingua in cui il testo è redatto sia nelle altre versioni (cfr. orientamento 5).

2

GLI ATTI DELL'UNIONE SONO FORMULATI TENENDO CONTO DEL TIPO DI ATTO DI CUI SI TRATTA E, SEGNATAMENTE, DEL SUO CARATTERE VINCOLANTE O MENO (REGOLAMENTO, DIRETTIVA, DECISIONE, RACCOMANDAZIONE O ALTRO) (*).

- 2.1 I diversi atti giuridici devono essere redatti in una forma tipica e con formule uniformi (cfr. orientamento 15).
- 2.2 Il modo in cui è redatto il testo deve corrispondere alla tipologia dell'atto.
 - 2.2.1 Essendo i regolamenti direttamente applicabili e integralmente obbligatori, le loro norme devono essere redatte in modo tale che i destinatari non abbiano dubbi circa i diritti e gli obblighi da essi stabiliti; non si deve pertanto far riferimento ad autorità nazionali interposte, salvo che nell'atto sia previsto l'intervento complementare degli Stati membri.

Esempio:

«Ogni società tiene un registro ...».

(*) Nella presente edizione della Guida pratica, il testo dell'orientamento è stato adeguato alle modifiche introdotte dal trattato di Lisbona.

2.2.2 Le direttive sono rivolte agli Stati membri.

Esempio:

«Gli Stati membri provvedono affinché ogni società tenga un registro ...».

Inoltre, esse sono formulate in modo meno particolareggiato per lasciare agli Stati membri un sufficiente margine discrezionale al momento del recepimento nel diritto interno. Se l'articolato è troppo dettagliato e non offre pertanto un sufficiente margine discrezionale, è preferibile ricorrere allo strumento del regolamento anziché a quello della direttiva.

2.2.3 Le decisioni sono redatte tenendo conto dei loro destinatari e osservando essenzialmente le regole sulla forma degli atti generali.

Esempio:

«[Lo Stato membro] può ottenere un contributo finanziario dell'Unione per il focolaio di peste suina africana confermato il ...».

2.2.4 Il linguaggio delle raccomandazioni deve essere consono alla natura non vincolante del testo.

Esempio:

«Si raccomanda agli Stati membri di ...».

2.3 Il modo in cui si redige l'atto deve corrispondere alla natura vincolante o non vincolante del testo.

2.3.1 La scelta del verbo e dei tempi verbali varia secondo la tipologia dell'atto, secondo la lingua e a seconda che l'enunciato si trovi nella motivazione o nell'articolato (cfr. orientamenti 10 e 12).

2.3.2 Nell'articolato degli atti vincolanti i verbi si usano all'indicativo presente sia in italiano che in francese, mentre in inglese si usa di norma l'ausiliare «shall» seguito dal verbo all'infinito. Il futuro deve essere evitato per quanto possibile.

2.3.3 Negli atti non vincolanti, non devono usarsi forme verbali imperative né strutture e forme troppo simili a quelle degli atti vincolanti.

3

NELLA REDAZIONE DEGLI ATTI SI TIENE CONTO DEI SOGGETTI AI QUALI ESSI DEVONO APPLICARSI, AFFINCHÉ TALI SOGGETTI POSSANO CONOSCERE SENZA AMBIGUITÀ I PROPRI DIRITTI E OBBLIGHI. SI DEVE INOLTRE TENER CONTO DI COLORO CHE DOVRANNO APPLICARLI.

- 3.1** Vi sono differenti categorie di destinatari degli atti giuridici, che vanno dai cittadini comuni agli specialisti in materie determinate. Ciascuna categoria ha diritto a che gli atti siano redatti in un linguaggio ad essa comprensibile.
- 3.2** L'esigenza di tener conto delle diverse categorie di destinatari implica una precisa modulazione della motivazione e dell'articolato degli atti.
- 3.3** Da ciò dipende altresì un agevole recepimento nel diritto interno.
- 3.4** Oltre a incidere sui destinatari, gli atti implicano l'intervento delle autorità nazionali a vari livelli e in particolare di funzionari pubblici, scienziati e giudici, circostanza di cui si deve tener conto nell'attività redazionale; i testi possono recare precetti tecnici destinati a funzionari specializzati nella materia disciplinata.

Esempio di redazione mirata:

«Articolo 3

**Centro di analisi della contraffazione e Banca dati
sulla valuta contraffatta**

1. Il Centro di analisi della contraffazione (CAC) e la Banca dati sulla valuta contraffatta (BVC) del SEBC sono istituiti dalla BCE e gestiti sotto la sua egida. L'istituzione del CAC è volta a centralizzare sia l'analisi tecnica della contraffazione delle banconote in euro emesse dalla BCE e dalle BCN, sia i dati ad essa relativi. Tutti i dati statistici e tecnici inerenti alla contraffazione delle banconote in euro sono custoditi presso la BVC.
2. [...]
3. Fatti salvi eventuali vincoli giuridici, le BCN forniscono al CAC, a fini di indagine tecnica e di classificazione centrale, gli originali di nuovi tipi di banconote in euro contraffatte in loro possesso. La valutazione preliminare volta a determinare se una specifica contraffazione appartenga a un tipo già classificato o a una nuova categoria è effettuata dalle BCN».

4

LE DISPOSIZIONI DEGLI ATTI SONO FORMULATE IN MODO CONCISO E HANNO UN CONTENUTO PER QUANTO POSSIBILE OMOGENEO. È OPPORTUNO EVITARE ARTICOLI E FRASI TROPPO LUNGI, FORMULAZIONI INUTILMENTE COMPLESSE E L'ABUSO DI ABBREVIAZIONI.

- 4.1** La caratteristica saliente del corretto stile normativo risiede nell'enunciazione concisa delle idee portanti del testo. Gli enunciati esplicativi, teoricamente destinati a rendere più comprensibile il testo al lettore, possono costituire una fonte di problemi di interpretazione.
- 4.2** Deve essere curata l'omogeneità del testo.
 - 4.2.1** L'ambito di applicazione deve essere rispettato in ogni parte dell'atto. I diritti e gli obblighi non devono eccedere l'ambito predefinito né estendersi ad altri settori.
 - 4.2.2** I diritti e gli obblighi devono essere tra loro concordanti e non contraddittori.
 - 4.2.3** Un testo di natura essenzialmente temporanea non deve contenere disposizioni aventi natura definitiva.
- 4.3** L'atto deve essere omogeneo anche rispetto agli altri atti dell'Unione.
 - 4.3.1** In particolare è necessario evitare sovrapposizioni e contraddizioni con altri atti che disciplinano la stessa materia.
 - 4.3.2** È inoltre necessario escludere ogni dubbio sull'applicazione concorrente di altri atti (cfr. altresì orientamento 21).
- 4.4** Ogni frase dovrebbe esprimere una sola idea, mentre l'articolo, se è composto da più frasi, deve raggruppare varie idee logicamente connesse tra loro. Il testo deve essere suddiviso in partizioni di agevole lettura (cfr. tabella relativa all'orientamento 15) corrispondenti alla progressiva trattazione dell'argomento, in quanto un testo troppo compatto provoca una reazione di rigetto sia visivo che intellettuale. Tali suddivisioni non devono tuttavia determinare un artificiale e ingiustificato smembramento delle frasi.

4.5 La struttura di ciascun articolo deve avere la maggiore semplicità possibile.

4.5.1 L'interpretazione e la chiarezza del testo normativo non esigono che un determinato tema sia contenuto per intero in un solo articolo. È assai più indicato trattarlo in vari articoli raggruppati in una stessa sezione (cfr. orientamento 15).

4.5.2 Gli articoli, soprattutto nella fase iniziale di elaborazione degli atti, non dovrebbero avere una struttura troppo complessa. Durante l'intero procedimento di formazione, i progetti e le proposte di atti normativi saranno infatti oggetto di discussioni e di negoziati che in gran parte dei casi comporteranno aggiunte e precisazioni. Sarà pertanto difficile inserire le modifiche, spesso assai numerose, in un atto i cui articoli siano già sovraccarichi.

Esempio contenente i vari difetti summenzionati:

«4. Gli Stati membri possono adottare provvedimenti in deroga al paragrafo 2, per quanto concerne un determinato servizio della società dell'informazione, in presenza delle seguenti condizioni:

- a) i provvedimenti sono:
 - i) necessari per una delle seguenti ragioni:
 - ordine pubblico, in particolare per l'opera di prevenzione, e perseguimento in materie penali, quali la tutela dei minori e la lotta contro l'incitamento all'odio razziale, sessuale, religioso o etnico, nonché violazioni della dignità umana della persona;
 - tutela della sanità pubblica;
 - pubblica sicurezza, compresa la salvaguardia della sicurezza e della difesa nazionale;
 - tutela dei consumatori, ivi compresi gli investitori;
 - ii) relativa a un determinato servizio della società dell'informazione lesivo degli obiettivi di cui al punto i) o che costituisca un rischio serio e grave di pregiudizio a tali obiettivi;
 - iii) proporzionati a tali obiettivi;
- b) prima di adottare i provvedimenti in questione e fatti salvi i procedimenti giudiziari, anche istruttori, e gli atti compiuti nell'ambito di un'indagine penale, lo Stato membro ha:
 - chiesto allo Stato membro di cui al paragrafo 1 di prendere provvedimenti e questo non li ha presi o essi non erano adeguati;
 - notificato alla Commissione e allo Stato membro di cui al paragrafo la sua intenzione di prendere tali provvedimenti».

- 4.6** Talvolta è più facile redigere frasi complesse che compiere lo sforzo di sintesi necessario per giungere a formulazioni limpide. Un tale sforzo è tuttavia indispensabile affinché i testi siano facilmente comprensibili e traducibili.
- 4.7** L'uso delle abbreviazioni deve essere commisurato alle cognizioni dei potenziali destinatari. Le abbreviazioni devono essere note a questi ultimi o il loro significato deve essere chiaramente indicato alla prima occorrenza, ad esempio «Banca centrale europea (BCE)»; «numero internazionale di conto bancario (IBAN)».

5

DURANTE TUTTO IL PROCEDIMENTO DI FORMAZIONE, I PROGETTI DI ATTI SONO REDATTI USANDO TERMINI E COSTRUZIONI RISPETTOSI DEL CARATTERE PLURILINGUE DELLA LEGISLAZIONE DELL'UNIONE E RICORRENDO CON PRUDENZA A CONCETTI O TERMINOLOGIE PECULIARI DI UN SISTEMA GIURIDICO NAZIONALE (*).

- 5.1** L'estensore di atti generali deve tenere costantemente presente il fatto che il testo deve conformarsi al regolamento n. 1 del Consiglio, il quale prescrive l'uso di tutte le lingue ufficiali negli atti giuridici. Ciò comporta esigenze supplementari rispetto a quelle proprie della redazione dei testi legislativi nazionali.
- 5.2** **In primo luogo**, il testo originale deve essere particolarmente semplice, chiaro e diretto, in quanto qualsiasi complessità eccessiva e qualsiasi ambiguità anche lieve possono causare imprecisioni, approssimazioni o veri e propri errori di traduzione in una o più d'una delle altre lingue dell'Unione.

Esempio da evitare:

«Il prezzo di mercato del prodotto A corrisponde al prezzo franco fabbrica, al netto delle eventuali imposte interne:

(*) Nella presente edizione della Guida pratica, il testo dell'orientamento è stato adeguato alle modifiche introdotte dal trattato di Lisbona.

- a) del prodotto fresco confezionato in blocchi,
- b) maggiorato di un importo di X euro in considerazione delle spese di trasporto necessarie».

In tali casi, è preferibile non ricorrere ad un'enumerazione ma redigere il testo nel modo seguente:

«Il prezzo di mercato del prodotto A corrisponde al prezzo del prodotto fresco confezionato in blocchi, al netto delle eventuali imposte interne.

Tale prezzo è maggiorato di un importo pari a X euro in considerazione delle spese di trasporto necessarie».

- 5.2.1** **Devono essere evitati i costrutti eccessivamente sintetici o ellittici. In genere l'autore vi fa ricorso per abbreviare il testo condensando contenuti che, per la loro complessità, richiederebbero invece di essere resi espliciti.**

Esempio da evitare:

«Gli Stati membri provvedono affinché sia limitata o vietata l'immissione in commercio di prodotti non conformi alle norme dell'articolo 5, o affinché questi prodotti siano ritirati dal commercio, salvo sanzioni decise dagli Stati membri per il caso contrario».

Testo consigliato:

«Gli Stati membri provvedono affinché sia limitata o vietata l'immissione in commercio dei prodotti non conformi alle norme dell'articolo 5, o affinché questi prodotti siano ritirati dal commercio. Gli Stati membri determinano le sanzioni da applicare contro le violazioni di tali provvedimenti di limitazione, divieto o ritiro».

- 5.2.2** **Devono altresì essere evitate le frasi troppo complesse, contenenti vari complementi, proposizioni subordinate o incisi.**

Esempio da evitare:

«Tutte le parti contraenti devono avere accesso ai risultati dei lavori, restando inteso che gli istituti di ricerca hanno la facoltà di riservare l'utilizzazione dei risultati a progetti di ricerca ulteriori».

Testo consigliato:

«Tutte le parti contraenti hanno accesso ai risultati dei lavori.

Gli istituti di ricerca possono tuttavia riservare l'utilizzazione dei risultati a progetti di ricerca ulteriori».

- 5.2.3** I rapporti tra i vari elementi della frase devono essere grammaticalmente chiari. Non deve essere dubbio, ad esempio, se un dato aggettivo si riferisce a un solo sostantivo o a più di uno.

Esempio da evitare:

«... le scuole e gli ospedali pubblici ...»

Testo consigliato:

«... le scuole pubbliche e gli ospedali pubblici ...»

- 5.2.4** Si devono altresì evitare le espressioni gergali, certi termini alla moda e certe espressioni latine sviate dal loro comune significato giuridico.

- 5.3** In secondo luogo, l'impiego di espressioni e locuzioni — e in particolare di termini giuridici — legati troppo intimamente a una determinata lingua o a un determinato ordinamento giuridico rischia di creare difficoltà di traduzione.

L'estensore deve essere consapevole in particolare dei due problemi seguenti.

- 5.3.1** Certe espressioni assai comuni della lingua di redazione non hanno necessariamente equivalenti in altre lingue dell'Unione. In queste lingue esse potranno essere tradotte solo mediante perifrasi o approssimazioni, con conseguenti divergenze tra le varie versioni linguistiche. Occorre quindi evitare per quanto possibile l'uso di espressioni troppo peculiari di una lingua.

- 5.3.2** Per quanto riguarda la terminologia strettamente giuridica, è necessario evitare termini troppo intimamente legati agli ordinamenti giuridici nazionali.

Esempio:

Il concetto di «faute», assai ricorrente in diritto francese, non ha equivalenti esatti in altri sistemi giuridici (in particolare nel diritto inglese e tedesco); vanno pertanto preferiti, a seconda dei casi, «illégalité», «manquement» ecc., che possono essere agevolmente tradotti nelle altre lingue ad esempio con i termini «illecito», «inadempimento».

- 5.4** Si tratta di raggiungere il seguente risultato: per quanto possibile, e tenuto conto delle peculiarità del diritto dell'Unione e della sua terminologia, l'atto deve essere percepito dalle persone incaricate di applicarlo e interpretarlo nei singoli Stati membri (funzionari pubblici, giudici, avvocati ecc.) non già come una «traduzione» in senso deteriorato, ma come un testo redatto in stile normativo. Testi disseminati di prestiti, calchi o termini gergali difficilmente

comprensibili hanno infatti suscitato spesso critiche nei confronti del diritto dell'Unione, percepito per questo motivo come qualcosa di estraneo.

5.5 Appaiono infine necessarie due osservazioni essenzialmente pratiche riguardo al rapporto intercorrente tra il testo originale e le relative traduzioni.

5.5.1 In primo luogo, l'estensore deve far sì che il traduttore possa individuare immediatamente le fonti utilizzate nel testo. Se un passo del testo originale è tratto da un testo preesistente (trattato, direttiva, regolamento ecc.), la sua provenienza deve emergere chiaramente dal testo o essere indicata separatamente, eventualmente con gli opportuni mezzi informatici. Qualsiasi citazione implicita, effettuata senza indicare la fonte, rischia di essere tradotta liberamente in una o più lingue, mentre l'estensore voleva usare i termini esatti di una disposizione preesistente.

5.5.2 In secondo luogo, l'estensore deve tener presente che le osservazioni dei traduttori, e in generale di tutti i servizi che effettuano un esame linguistico del testo, possono risultare assai utili. L'esame del testo operato sotto tale profilo può mettere in luce errori e ambiguità del testo originale, anche quando quest'ultimo sia stato lungamente ponderato e persino — e forse soprattutto — quando abbia formato oggetto di lunghe discussioni fra varie persone. L'estensore potrà in tal caso essere informato sui problemi riscontrati e in molti casi la migliore soluzione consisterà nel ritoccare non già la traduzione bensì l'originale.

6

LA COERENZA DELLA TERMINOLOGIA È ASSICURATA SIA ALL'INTERNO DI UN ATTO CHE TRA QUESTO E GLI ATTI VIGENTI, SEGNATAMENTE QUELLI CHE DISCIPLINANO LA STESSA MATERIA.

LO STESSO TERMINE DEVE ESPRIMERE LO STESSO CONCETTO E, PER QUANTO POSSIBILE, DEVE CORRISPONDERE AL SIGNIFICATO CHE AD ESSO È DATO NEL LINGUAGGIO CORRENTE, GIURIDICO O TECNICO.

- 6.1** Per agevolare la comprensione e l'interpretazione degli atti giuridici è indispensabile curare la loro coerenza. Al riguardo si può distinguere tra coerenza formale, riguardante unicamente gli aspetti terminologici, e coerenza sostanziale, relativa alla struttura logica dell'atto nel suo complesso.

Coerenza formale

- 6.2** La coerenza terminologica implica che i medesimi concetti siano espressi con i medesimi termini e che termini identici non siano usati per esprimere concetti diversi. Essa mira a eliminare ambiguità, contraddizioni o dubbi riguardo al significato dei termini impiegati. Ogni termine deve quindi essere usato in modo uniforme se indica uno stesso concetto mentre deve essere scelto un termine diverso quando si intende esprimere un concetto differente.
- 6.2.1** Ciò non vale solo per le disposizioni di uno stesso atto (compresi gli allegati) ma anche per quelle di atti collegati, in particolare degli atti di esecuzione e di tutti gli altri atti relativi alla stessa materia. In via generale, la coerenza terminologica deve esser curata con riferimento all'intera legislazione vigente.
- 6.2.2** Si devono impiegare i termini nella loro accezione corrente. Se la stessa parola ha un diverso significato nel linguaggio giuridico e in quello corrente, la frase deve essere strutturata in modo da evitare qualsiasi equivoco.
- 6.2.3** Per una maggiore precisione e al fine di prevenire problemi d'interpretazione, può essere opportuno inserire una definizione del termine impiegato (cfr. in proposito orientamento 14).

Coerenza sostanziale

- 6.3** La coerenza della terminologia deve essere verificata anche in relazione al contenuto stesso dell'atto. Ciò significa che l'atto non deve contenere contraddizioni.
- 6.4** Le definizioni devono essere rispettate in tutto il corpo dell'atto. I termini definiti devono essere impiegati in modo uniforme senza discostarsi dalle definizioni date.



Le parti dell'atto

(orientamenti da 7 a 15)

7

GLI ATTI GENERALI SONO REDATTI SECONDO UNA STRUTTURA UNIFORME (TITOLO, PREAMBOLO, ARTICOLATO, ALL'OCCORRENZA, ALLEGATI) (*).

- 7.1** Il titolo reca le indicazioni dell'intestazione che consentono di individuare l'atto. A essa possono far seguito determinati dati tecnici (la lingua facente fede e la rilevanza ai fini del SEE, numero progressivo) che si inseriscono tra il titolo in senso stretto e il preambolo.
- 7.2** Per preambolo s'intende il testo compreso tra il titolo e l'articolo, ossia i «visto», i «considerando» e le formule solenni che li accompagnano.
- 7.3** L'articolo costituisce la parte precettiva dell'atto. Esso si compone di articoli eventualmente raggruppati in parti, titoli, capi e sezioni (cfr. tabella di cui all'orientamento 15) e può essere corredato di allegati.

Per le varie parti della struttura uniforme, si vedano i singoli orientamenti specifici.

8

IL TITOLO DEGLI ATTI INDICA L'OGGETTO NEL MODO PIÙ CONCISO E COMPLETO POSSIBILE E TALE DA NON INDURRE IN ERRORE SUL CONTENUTO DELL'ARTICOLATO. SE DEL CASO, IL TITOLO COMPLETO PUÒ ESSERE SEGUITO DA UN TITOLO BREVE.

- 8.1** Il titolo in senso stretto, o rubrica, ossia l'enunciato destinato a fornire informazioni sul contenuto essenziale dell'atto, deve consentire di determinare i soggetti interessati. Esso deve indicare nel modo più chiaro possibile il contenuto dell'atto. Non deve essere appesantito da indicazioni superflue bensì contenere le parole chiave dei vari settori della normativa dell'Unione (al riguardo, è utile avvalersi della struttura analitica del repertorio della legislazione dell'Unione europea in vigore, consultabile nella banca dati del diritto dell'Unione Eur-Lex).

(*) Nella presente edizione della Guida pratica, il testo dell'orientamento è stato adeguato alle modifiche introdotte dal trattato di Lisbona.

L'estensore deve chiedersi: quali elementi devono essere inseriti nel titolo affinché i lettori direttamente interessati (ad esempio, non tutti gli agricoltori ma soltanto i produttori di mele) siano indotti a leggere l'atto?

- 8.2** Il titolo dell'atto deve essere diverso dal titolo di qualsiasi altro atto in vigore (cfr. tuttavia anche il punto 8.3).
- 8.3** Gli atti modificativi sono un caso particolare. Il loro titolo non è completo se non indica con il loro numero tutti gli atti che vengono modificati. Senza tale indicazione, infatti, non è possibile individuare in seguito tutte le modificazioni subite da un atto determinato. Se l'atto di cui trattasi si limita a modificare un altro atto, occorre indicare o il titolo e il numero progressivo di quest'ultimo o il suo numero progressivo e l'oggetto della modifica (cfr. punti 18.9 e 18.10). Se invece l'atto reca disposizioni autonome e modifica di conseguenza, in modo meramente accessorio, un altro atto, quest'ultimo verrà indicato con il solo numero (cfr. punto 19.3).

Titolo breve

- 8.4** L'utilità del titolo breve è minore nel diritto dell'Unione, in cui gli atti sono contrassegnati da una combinazione di lettere e numeri (ad esempio, «(UE) 2015/35»), che nei sistemi in cui non vige una tale numerazione. In taluni casi, tuttavia, la prassi ha introdotto l'uso del titolo breve (ad esempio, regolamento (CE) n. 1234/2007 = «regolamento unico OCM»). Nonostante la sua apparente semplicità, la citazione degli atti mediante titolo breve presenta rischi per la precisione e la coerenza degli atti giuridici dell'Unione. L'uso di tale metodo deve pertanto essere riservato a casi particolari, in cui risulti particolarmente utile per la comprensione del testo da parte del lettore.
- 8.5** L'aggiunta di un titolo breve al titolo completo non è opportuna al momento dell'adozione dell'atto, poiché il titolo completo ne risulterebbe inutilmente appesantito, mentre rimarrebbe indeterminato l'uso del titolo breve nel prosieguo dell'atto stesso e negli atti successivi.

Fatta salva la riserva espressa al punto 8.4, è possibile citare un atto mediante il titolo breve per una migliore comprensione dell'atto in cui si intende effettuare la citazione. In tal caso, il titolo breve deve essere introdotto fra parentesi e virgolettato nel corpo del testo contenente la citazione, come avviene con qualsiasi abbreviazione.

In sintesi:

8.6 Il titolo completo dell'atto reca nel seguente ordine:

- (1) l'indicazione della natura dell'atto (regolamento, direttiva, decisione, eventualmente «delegato/a» o «di esecuzione»);
- (2) la sigla o l'acronimo pertinente (UE, PESC o Euratom), l'anno e il numero progressivo dell'atto ⁽⁶⁾;
- (3) la denominazione dell'istituzione o delle istituzioni autrici dell'atto;
- (4) a seconda dei casi, la data della firma (per gli atti adottati secondo la procedura legislativa ordinaria, il bilancio e le decisioni di bilancio adottate dal Parlamento europeo e dal Consiglio) o la data di adozione;
- (5) il titolo, ossia l'indicazione succinta del contenuto.

9

I «VISTO» INDICANO LA BASE GIURIDICA DELL'ATTO E LE FASI ESSENZIALI DEL SUO PROCEDIMENTO DI FORMAZIONE.

9.1 I «visto» sono collocati all'inizio del preambolo e indicano:

- > la base giuridica dell'atto, ossia la disposizione che conferisce la competenza ad adottarlo;
- > le proposte, le iniziative, le raccomandazioni, le domande e i pareri previsti dai trattati (mentre gli atti procedurali non previsti dai trattati sono menzionati nel considerando finale) ⁽⁷⁾; negli atti legislativi, sono aggiunti «visto» specifici relativi alla trasmissione del progetto ai parlamenti nazionali e alla procedura legislativa seguita (la procedura legislativa ordinaria o una procedura legislativa speciale).

⁽⁶⁾ Salvo determinate eccezioni, i documenti pubblicati nella serie «L» della *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* a decorrere dal 1° gennaio 2015, indipendentemente dal tipo di atto (regolamento, direttiva, decisione ecc.) sono numerati consecutivamente come segue: (sigla o acronimo) AAAA/N. La numerazione degli atti pubblicati prima di tale data rimane invariata.

⁽⁷⁾ Per i pareri assunti nell'ambito delle procedure dei comitati, si veda punto 10.18.

Occorre verificare se l'enunciato di cui trattasi costituisca effettivamente un «visto» o non debba invece essere collocato in una diversa parte del testo (cfr. punti 9.13 e 9.14).

Forma

- 9.2** Ogni «visto» inizia di norma con la stessa formula (in italiano, con il termine «visto» in lettere minuscole).

La base giuridica

- 9.3** Si indica anzitutto il trattato che costituisce il fondamento generale dell'atto.

Il «visto» deve essere redatto nel modo seguente:

«visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea ...»;

oppure

«visto il trattato sull'Unione europea ...»;

o

«visto il trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica ...».

Se devono essere indicati più trattati, la citazione deve essere articolata su righe distinte e nell'ordine seguente: trattato sull'Unione europea, trattato sul funzionamento dell'Unione europea, trattato che istituisce la Comunità dell'energia atomica.

- 9.4** Se la base giuridica diretta dell'atto è costituita da una disposizione del trattato, l'indicazione generale di quest'ultimo deve essere corredata della locuzione «in particolare» seguita dall'articolo pertinente ⁽⁸⁾.

Esempio:

«visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 43, paragrafo 2,».

- 9.5** Se la base giuridica diretta è invece contenuta in un atto di diritto derivato ⁽⁹⁾, questo deve essere citato nel secondo «visto» con l'indicazione dell'articolo pertinente, preceduta dalla locuzione «in particolare».

⁽⁸⁾ Qualora il provvedimento si fondi su una disposizione di un atto di adesione, si impiega la formula seguente: «visto l'atto di adesione ..., in particolare l'articolo ...» ovvero «in particolare l'articolo ... del protocollo n. ... allegato a tale atto».

⁽⁹⁾ La citazione dell'atto di diritto derivato deve essere effettuata nel modo seguente: nel «visto» viene riportato il titolo completo dell'atto, seguito dal richiamo di una nota in calce recante l'indicazione della Gazzetta ufficiale (serie, numero, data e pagina).

Esempio:

«visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, visto il regolamento (UE) n. 1026/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, relativo a talune misure ai fini della conservazione degli stock ittici relative ai paesi che autorizzano una pesca non sostenibile (), in particolare l'articolo 4, paragrafo 1, lettera c),

() GU L 316 del 14.11.2012, pag. 34».

9.6 La base giuridica deve essere distinta nettamente dalle disposizioni che determinano il contenuto, le condizioni e le modalità di diritto sostanziale dell'atto da adottare. Le disposizioni puramente procedurali (come gli articoli 218 e 294 del TFUE) non costituiscono basi giuridiche (cfr. tuttavia punto 9.7).

9.7 Il caso degli accordi internazionali conclusi con la procedura di cui all'articolo 218 TFUE è atipico e quindi degno di nota.

Esempio:

«visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 100, paragrafo 2, in combinato disposto con l'articolo 218, paragrafo 6, lettera a),».

9.8 Qualora un atto determini in vari articoli il contenuto di atti futuri indicando in un altro articolo l'istituzione competente per adottarli, si cita solo quest'ultimo.

9.9 Analogamente, se uno stesso articolo contiene un paragrafo riguardante il contenuto dell'atto e un paragrafo attributivo della competenza, andrà indicato come base giuridica solo quest'ultimo⁽¹⁰⁾ e non l'articolo in generale.

Ad esempio, per la determinazione delle modalità d'applicazione dei contingenti tariffari per i prodotti soggetti a un'organizzazione comune dei mercati, si indicherà l'articolo 144, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1234/2007 del Consiglio.

⁽¹⁰⁾ Se uno stesso paragrafo contiene una duplice attribuzione di competenza (per esempio: al Consiglio e alla Commissione), dovrà essere citato altresì il comma pertinente.

Gli atti procedurali

- 9.10** I «visto» riguardanti gli atti preparatori previsti dai trattati, e in particolare i pareri del Parlamento europeo, della Corte dei conti, del Comitato economico e sociale europeo e del Comitato delle regioni, devono essere seguiti da un rinvio a una nota a piè di pagina che indica la Gazzetta ufficiale in cui è stato pubblicato il parere (ad esempio, GU C 17 del 22.1.1996, pag. 430). Se il parere di cui trattasi non è ancora stato pubblicato, la nota dovrà indicare la data in cui è stato emesso.

Esempio:

«() parere del 1° aprile 1996 (non ancora pubblicato nella Gazzetta ufficiale)».

- 9.11** Nel caso della procedura legislativa ordinaria o speciale, il «visto» relativo alla trasmissione del progetto di atto legislativo ai parlamenti nazionali è redatto nel modo seguente:

«previa trasmissione del progetto di atto legislativo ai parlamenti nazionali».

In tale caso, inoltre, il «visto» relativo alla procedura legislativa è redatto nel modo seguente:

«deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria»

o

«deliberando secondo una procedura legislativa speciale».

Qualora, nell'ambito della procedura legislativa ordinaria, sia stato necessario percorrere la fase del comitato di conciliazione e questa si sia conclusa con esito positivo, il «visto» è formulato come segue:

«deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, visto il progetto comune approvato il ... dal comitato di conciliazione».

Il «visto» relativo alla procedura legislativa è seguito da una nota a piè di pagina che indica le varie fasi della procedura.

- 9.12** In taluni atti adottati su basi giuridiche che rinviano a una procedura di adozione stabilita in un altro articolo del trattato deve essere inserito un «visto» attestante la procedura seguita. Ad esempio, l'articolo 132, paragrafo 3, TFUE (base giuridica) rinvia alla procedura stabilita dall'articolo 129, paragrafo 4, dello stesso trattato. Quest'ultima disposizione, analogamente a quanto avviene per la procedura legislativa ordinaria o per una procedura legislativa speciale, deve essere citata in un «visto»:

«deliberando secondo la procedura di cui all'articolo 129, paragrafo 4, del trattato».

Indicazioni che non hanno valore di «visto»

9.13 È opportuno verificare se la disposizione che si intende menzionare costituisca effettivamente la base giuridica o la norma procedurale seguita. Il richiamo del contenuto essenziale di disposizioni non costituenti la base giuridica che risulti necessario per la corretta comprensione dell'articolato o ai fini del controllo di legittimità dovrà essere inserito nei «considerando». Nella relazione illustrativa potranno essere inclusi, a titolo informativo, richiami più generali.

9.14 Non sono inoltre menzionate nei «visto» neppure le disposizioni istituzionali generali del TFUE (come gli articoli 238 e 288), quantunque si applichino ai fini dell'atto di cui trattasi.

NB: Certi atti preliminari (pareri di organi tecnici, consultazioni non obbligatorie) vengono di norma menzionati alla fine dei «considerando» mediante formule del seguente tipo: «il (denominazione dell'organo) ha espresso un parere ...», «il (denominazione dell'organo) è stato consultato ...».

Si trovano invece alla fine dei «visto», negli accordi interni o nelle decisioni dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in seno al Consiglio, gli enunciati:

«previa consultazione della Commissione»,

o

«d'intesa con la Commissione».

10

I «CONSIDERANDO» MOTIVANO IN MODO CONCISO LE NORME ESSENZIALI DELL'ARTICOLATO, SENZA RIPRODURNE O PARAFRASARNE IL DETTATO. NON CONTENGONO ENUNCIATI DI CARATTERE NORMATIVO O DICHIARAZIONI DI NATURA POLITICA.

- 10.1** I «considerando» contengono la motivazione dell'atto e si inseriscono tra i «visto» e l'articolato. La motivazione inizia con le parole «considerando quanto segue:» e prosegue con punti numerati (cfr. orientamento 11) consistenti in una o più frasi complete. Essa è redatta con enunciati non precettivi ben distinti da quelli impiegati nell'articolato.
- 10.2** La motivazione dei regolamenti, delle direttive e delle decisioni è obbligatoria. Essa ha lo scopo di informare tutti gli interessati sulle circostanze in cui l'autore ha esercitato la competenza relativa all'adozione dell'atto ^[11], nonché di dare alle parti delle eventuali controversie la possibilità di tutelare i propri diritti e alla Corte di giustizia dell'Unione europea di esercitare il proprio controllo.
- 10.3** Ove sia necessario evocare il contesto storico dell'atto, si deve seguire l'ordine cronologico. Gli elementi della motivazione riguardanti singole disposizioni seguono per quanto possibile l'ordine di queste ultime.

La motivazione degli atti dovrebbe contenere:

- un'esposizione concisa degli elementi di fatto e di diritto da prendere in considerazione;
- la conclusione che è pertanto necessario o opportuno prendere i provvedimenti enunciati nell'articolato.

[11] Sentenza della Corte di giustizia del 4 luglio 1963 nella causa 24/62, Germania/Commissione (Raccolta 1963, pag. 131).

- 10.4** Non si può precisare maggiormente il contenuto della motivazione degli atti giuridici dell'Unione. È infatti impossibile ricondurre a modalità uniformi la motivazione di atti generali o individuali riguardanti materie diverse o adottati in circostanze diverse.

Si possono tuttavia enunciare talune regole di principio riguardanti la motivazione

- 10.5** I «considerando» devono motivare in modo conciso le norme essenziali dell'atto. Da tale premessa discende quanto segue:

10.5.1 I «considerando» devono costituire un'autentica motivazione. Non devono quindi essere citate le basi giuridiche (che devono invece figurare nei «visto») o riprodotti brani della norma citata come base giuridica che conferiscono la competenza ad agire. I «considerando» sono inoltre inutili o non rispondenti alla loro finalità se si limitano ad annunciare il contenuto dell'articolato ovvero a riprodurre o a parafrasare le norme senza indicarne i motivi.

10.5.2 Devono essere banditi i «considerando» che si limitano a constatare la necessità di adottare talune norme, senza indicarne i motivi.

10.5.3 Gli atti non devono essere motivati, nemmeno parzialmente, mediante rinvio alla motivazione di un altro atto (motivazione indiretta) ^[12].

10.6 Non è ovviamente necessario giustificare singolarmente ciascuna norma. Deve tuttavia essere sempre motivata l'abrogazione di un atto o la soppressione di una disposizione (cfr. anche punto 10.14).

10.7 Dovrebbe essere escluso ogni «considerando» irrilevante ai fini della motivazione dell'articolato, salve alcune eccezioni; ad esempio, se l'atto è fondato sull'articolo 352 TFUE, la motivazione si conclude con un «considerando» così formulato:

«Il trattato non prevede per l'adozione [della presente decisione] [...] poteri di azione diversi da quelli previsti dall'articolo 352,».

[12] Sentenze della Corte di giustizia del 27 settembre 1979 nella causa 230/78, Eridania/Ministro per l'agricoltura e le foreste [Raccolta 1979, pag. 2749], e del 26 novembre 1975 nella causa 73/74, Papiers peints de Belgique/Commissione [Raccolta 1975, pag. 1491].

- 10.8** Quando una base giuridica consente di adottare determinati atti senza specificarne la natura («Il Consiglio adotta le misure necessarie») e dal contenuto dell'atto da adottare non si evince quale sia il tipo di atto dell'Unione cui ricorrere, può essere utile indicare le ragioni per le quali è stato scelto un determinato tipo di atto. Ad esempio, se in una data fattispecie è possibile legiferare mediante regolamento, ossia con un atto direttamente applicabile, nei «considerando» possono essere illustrati i motivi per i quali sia preferibile avvalersi dello strumento della direttiva, che esige invece il recepimento nel diritto interno. L'estensore deve altresì tener presenti i principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

Il contenuto dell'obbligo di motivazione dipende dalla natura dell'atto o della norma

A. ATTI GENERALI

- 10.9** Negli atti normativi *di base*, anziché illustrare la ragion d'essere di ogni norma, la motivazione dovrebbe esporre l'indirizzo generale dell'atto. Talune norme dovranno tuttavia essere specificamente motivate o perché sono particolarmente importanti o perché si discostano dall'indirizzo generale.
- 10.10** Negli atti *di esecuzione* la motivazione sarà necessariamente più specifica, pur mirando alla concisione.
- 10.11** La motivazione degli atti generali non deve tuttavia necessariamente specificare, né a fortiori valutare, i fatti che ne determinano l'adozione. In particolare, non è praticamente possibile una motivazione dettagliata e fondata su dati numerici per le disposizioni che fissano dazi all'importazione o restituzioni agricole; è quindi opportuno limitarsi alla semplice indicazione dei criteri e metodi impiegati per i calcoli, esponendo, da un lato, la situazione complessiva che ha condotto all'adozione dell'atto e, dall'altro, gli scopi generali che esso si propone ^[13].

^[13] Sentenza della Corte del 1° dicembre 1965 nella causa C-16/65, *Schwarze/Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel* (Raccolta 1965, pag. 1081).

B. ATTI INDIVIDUALI

10.12 Gli atti individuali devono essere motivati in modo più circostanziato.

10.13 Ciò vale in particolare per gli atti che rigettano una domanda. Anche le decisioni in materia di concorrenza, nelle quali devono essere riportate complesse situazioni di fatto o di diritto, richiedono una motivazione dettagliata; poiché tuttavia deve essere salvaguardato l'obiettivo della chiarezza, anche in tali casi deve essere compiuto uno sforzo di concisione.

C. NORME PARTICOLARI

10.14 Talune norme devono essere motivate con cura particolare, come le seguenti:

- > norme derogatorie;
- > norme che contrastano con la disciplina generale;
- > norme che costituiscono eccezioni ai principi generali, come ad esempio le norme retroattive;
- > norme che potrebbero ledere gli interessi di determinati soggetti;
- > norme che fissano l'entrata in vigore nel giorno stesso della pubblicazione.

D. MOTIVAZIONE DELLA SUSSIDIARIETÀ E DELLA PROPORZIONALITÀ

10.15 Per tali principi è opportuno inserire una motivazione specifica.

10.15.1 Nell'esercizio delle proprie competenze normative, le istituzioni si conformano al principio di sussidiarietà e rendono conto dell'osservanza del medesimo nella relazione illustrativa nonché, in modo più conciso, nei «considerando».

10.15.2 Il testo del «considerando» relativo alla sussidiarietà varia a seconda dei casi, ma in generale segue lo schema di cui al punto 10.15.4. È comunque opportuno ricordare la distinzione operata dall'articolo 5 TUE tra le materie di competenza esclusiva e quelle rientranti nelle altre competenze.

10.15.3 Nei settori di esclusiva competenza dell'Unione, l'articolo 5, paragrafo 4, TUE prescrive solo il rispetto del principio di proporzionalità. In tali ipotesi ci si limita quindi a esporre le ragioni della proporzionalità per mezzo di un «considerando» così redatto:

«In ottemperanza al principio di proporzionalità, per realizzare l'obiettivo fondamentale ... (indicare l'obiettivo generale dell'atto) è necessario e opportuno disciplinare ... (indicare le misure specifiche dell'atto). Il presente ... (indicare l'atto) si limita a quanto è necessario per conseguire tale obiettivo, in conformità dell'articolo 5, paragrafo 4, del trattato sull'Unione europea».

10.15.4 Quando la competenza dell'Unione non è esclusiva, deve essere esplicitata, secondo il seguente modello, sia l'osservanza del principio di sussidiarietà in senso stretto sia l'osservanza del principio di proporzionalità:

«Poiché gli obiettivi del presente ... (indicare l'atto) ... (se del caso, indicare i motivi) non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri (indicare i motivi) ... ma, a motivo ... (indicare la portata e gli effetti dell'azione in questione) ..., possono essere conseguiti meglio a livello di Unione, quest'ultima può intervenire in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del trattato sull'Unione europea. Il presente ... (indicare l'atto) si limita a quanto è necessario per conseguire tali obiettivi in ottemperanza al principio di proporzionalità enunciato nello stesso articolo».

10.15.5 I modelli proposti devono essere completati e ulteriormente elaborati caso per caso secondo le indicazioni riportate fra parentesi, in modo da fornire un'autentica motivazione. È possibile scostarsene purché dai «considerando» emerga chiaramente la necessità di agire dell'Unione e, se del caso, la proporzionalità dell'azione stessa.

Motivazione relativa alla delega di poteri e alle competenze di esecuzione

- 10.16** Negli atti di base che prevedono l'adozione di atti delegati da parte della Commissione è inserita una motivazione specifica che fa riferimento all'articolo 290 TFUE. Per la redazione di tale motivazione nonché delle relative disposizioni, il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione hanno concordato di far ricorso, per quanto possibile, a clausole uniformi da loro elaborate congiuntamente.
- 10.17** Negli atti di base che prevedono l'adozione di atti di esecuzione da parte della Commissione (articolo 291 TFUE) è inserita, se del caso, una motivazione specifica facente riferimento al regolamento (UE) n. 182/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, che stabilisce le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione ^[14].

Menzione delle consultazioni

- 10.18** Le consultazioni previste dal regolamento (UE) n. 182/2011 sono menzionate nel preambolo degli atti di esecuzione adottati dalla Commissione.

La consultazione di un comitato nell'ambito della procedura d'esame (articolo 5 del regolamento) produce sempre effetti giuridici. Essa non è menzionata in un «visto» bensì nell'ultimo «considerando»:

Esempio:

«(...) Le misure di cui alla presente decisione sono conformi al parere del comitato [nome del comitato]».

La consultazione di un comitato nell'ambito della procedura consultiva (articolo 4 del regolamento) è invece menzionata nell'ultimo «visto», redatto nel modo seguente:

«previa consultazione del comitato [nome del comitato]».

[14] GU L 55 del 28.2.2011, pag. 13.

11

OGNI «CONSIDERANDO» È NUMERATO.

- 11.1** Tale tecnica trae origine da evidenti esigenze di chiarezza e dall'opportunità di agevolare i riferimenti sia prima che dopo l'adozione del testo.

Essa non si applica solo agli atti giuridici generali ma anche a qualsiasi altro atto redatto in forma solenne (titolo, preambolo, articolato).

- 11.2** Si usa la seguente forma redazionale:

«considerando quanto segue:

(1) ...

(2) ...».

NB: Ogni considerando inizia con lettera maiuscola e termina con un punto, salvo l'ultimo considerando che termina con una virgola.

- 11.3** Qualora vi sia un unico «considerando», si omette il numero.

12

L'ARTICOLATO DI UN ATTO VINCOLANTE NON CONTIENE DISPOSIZIONI PRIVE DI CARATTERE NORMATIVO, COME AUSPICI O DICHIARAZIONI POLITICHE, NÉ DISPOSIZIONI CHE RIPRODUCANO O PARAFRASINO PASSI O ARTICOLI DEI TRATTATI O CONFERMINO UNA NORMA VIGENTE.

GLI ATTI NON CONTENGONO DISPOSIZIONI CHE ANNUNCIANO IL CONTENUTO DI ALTRI ARTICOLI O RIPETANO IL TITOLO DELL'ATTO.

Disposizioni non normative contenute in atti vincolanti

- 12.1** Gli atti vincolanti devono stabilire le norme fornendo inoltre le indicazioni (ad esempio, ambito di applicazione, definizioni) necessarie per la loro comprensione e corretta applicazione. Tutto il resto è superfluo: gli auspici, le intenzioni, le dichiarazioni non devono figurare nell'articolato degli atti vincolanti.

Esempio, da evitare, di una proposizione priva di carattere normativo contenuta in un regolamento:

«Per incoraggiare l'uso dei prodotti contrassegnati dal marchio di qualità ecologica la Commissione e le altre istituzioni dell'Unione, nonché le altre autorità pubbliche nazionali dovrebbero, fatto salvo il diritto dell'Unione, dare l'esempio quando stabiliscono i propri requisiti per prodotti».

Tale proposizione esprime manifestamente un auspicio che non obbliga affatto i destinatari. Essa non dovrebbe quindi figurare in un atto vincolante bensì in una comunicazione o raccomandazione parallela all'atto di cui trattasi.

Disposizioni che riproducono o parafrasano passi o articoli dei trattati o di altri atti

- 12.2** Si tratta di una prassi inutile e rischiosa. Si consideri ad esempio l'ipotesi di un atto fondato sull'articolo 46 TFUE, debitamente menzionato nei «visto». È inutile redigere un comma che riproduca il testo dell'articolo 45, paragrafo 1, secondo il quale «La libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione è assicurata». L'estensore deve indicare il modo in cui intende attuare tale disposizione anziché ripeterla. Una tale ripetizione è inoltre pericolosa in quanto qualsiasi divergenza rispetto al testo originale può dare l'impressione che si persegua un risultato differente e persino determinare una presunzione in tal senso.

Disposizioni che servono esclusivamente a preannunciare il contenuto di altri articoli

- 12.3** Tali disposizioni sono redatte in genere nel modo seguente:
«Ai fini dell'istituzione di tale sistema, il Consiglio adotta i provvedimenti di cui agli articoli 3, 4 e 5».

Esse devono essere evitate per quanto possibile, poiché gli articoli di cui trattasi contengono già di per sé tutti i particolari relativi alla loro attuazione. Possono inoltre creare confusione riguardo alla base giuridica dei futuri provvedimenti di esecuzione: la base giuridica è costituita dall'articolo cui si fa rinvio o dall'articolo che contiene il rinvio?

Disposizioni che ripetono il titolo dell'atto

- 12.4** Le disposizioni, anche qualora non possa essere evitato l'uso dei termini che formano il titolo dell'atto (come ad esempio nell'articolo che definisce l'oggetto e l'ambito di applicazione), devono comunque recare elementi aggiuntivi, ossia un'ulteriore precisazione dei parametri del testo.

13

ALL'OCCORRENZA, ALL'INIZIO DELL'ATTO È INSERITO UN ARTICOLO CHE DEFINISCE L'OGGETTO E L'AMBITO DI APPLICAZIONE DELL'ATTO MEDESIMO.

- 13.1** Per «oggetto» si intende la materia su cui verte l'atto mentre il termine «ambito di applicazione» indica le categorie di situazioni fattuali o giuridiche e i soggetti cui l'atto si applica.
- 13.2** Un primo articolo dedicato alla definizione dell'oggetto e dell'ambito di applicazione è frequente negli accordi internazionali, ma figura spesso anche negli atti dell'Unione. L'utilità di tale disposizione deve essere valutata caso per caso.
- 13.3** Essa sarà certamente inutile qualora costituisca una semplice parafrasi del titolo. Potrà invece fornire al lettore elementi che per motivi di concisione non sono stati inseriti nel titolo ma che consentono di individuare, a prima vista, i soggetti cui l'atto si riferisce. Proprio per questo occorre che il lettore non sia indotto in errore.

Ad esempio, se un articolo indica che l'atto si applica ai «*veicoli con una velocità massima di 25 km/h o più*», l'atto in questione potrà senz'altro contenere disposizioni riguardanti, ad esempio, unicamente veicoli con una velocità massima di 50 km/h, in quanto tali veicoli rientrano in ogni caso nell'ambito definito. Nessuna disposizione dovrà invece riguardare veicoli con una velocità massima pari, ad esempio, a 20 km/h, in quanto, basandosi sull'articolo relativo all'«ambito di applicazione», il costruttore o proprietario di siffatti veicoli potrebbe essere indotto a non leggere il prosieguo dell'articolato.

- 13.4** Talvolta il confine tra ambito di applicazione e definizione non è netto. Nel seguente esempio, la definizione indica nel contempo l'ambito di applicazione dell'atto.

«*Articolo 1*

Ai fini della presente direttiva si intende per «veicolo» qualsiasi veicolo a motore destinato a circolare su strada, con o senza carrozzeria, che abbia almeno quattro ruote e una velocità massima di progetto superiore a 25 km/h, nonché i relativi rimorchi, ad eccezione dei veicoli che si spostano su rotaia, delle trattrici e delle macchine operatrici».

Tale articolo potrebbe altresì essere redatto nel modo seguente: «Articolo 1 — La presente direttiva si applica a qualsiasi veicolo a motore destinato ...» e terminare con le parole «denominato nel prosieguo “veicolo”». Di norma è preferibile quest'ultima soluzione, in particolare qualora l'atto non contenga articoli recanti altre definizioni. Essa consente infatti di indicare l'ambito di applicazione in modo più chiaro e diretto.

14

QUALORA I TERMINI UTILIZZATI NELL'ATTO NON ABBIANO UN SIGNIFICATO UNIVOCO, È OPPORTUNO RISERVARE ALLA LORO DEFINIZIONE UN ARTICOLO ALL'INIZIO DELL'ATTO. TALE DEFINIZIONE NON CONTIENE ELEMENTI NORMATIVI AUTONOMI.

- 14.1** Ciascun termine deve essere impiegato nel significato ad esso attribuito dal linguaggio corrente o specialistico. La chiarezza del diritto può tuttavia esigere che l'atto normativo definisca il significato di taluni termini impiegati. Ciò può verificarsi, in particolare, quando il termine abbia più significati ma vada inteso in uno solo di essi, o quando si intenda circoscrivere o ampliare, ai fini dell'atto, il significato comune del termine. È opportuno osservare che la definizione non deve essere contraria all'accezione corrente.

Il termine cui sia stato assegnato un determinato significato mediante una definizione deve essere impiegato sempre con lo stesso significato nell'atto normativo.

- 14.2** La seconda frase dell'orientamento 14 mira a prevenire un errore redazionale assai frequente.

- 14.2.1** Un esempio di redazione da evitare:

«d) “esposto”, qualsiasi informazione comunicata da chiunque abbia interesse alla sicurezza della nave ... a meno che lo Stato membro ritenga che l'esposto sia manifestamente infondato; l'identità della persona che presenta l'esposto non è resa nota né al comandante, né al proprietario della nave in questione».

- 14.2.2** La parte sottolineata non costituisce una definizione bensì introduce elementi normativi autonomi.
- 14.3** Tutti gli elementi normativi devono trovarsi nelle disposizioni normative. Nell'esempio di cui al punto 14.2.1, l'estensore avrebbe dovuto inserire la frase al posto giusto in uno degli altri articoli («Lo Stato membro, qualora riceva un esposto che a suo parere non sia manifestamente infondato ...») aggiungendo, come secondo comma, la frase «L'identità della persona ...».
- 14.4** La necessità di evitare l'inserimento di elementi normativi autonomi nelle definizioni non risponde solo a considerazioni di rigore sistematico. Tale inserimento determina infatti il rischio che il lettore, non trovando riuniti in una stessa parte del testo tutti gli elementi normativi, ne trascuri taluni in sede d'interpretazione.

15

L'ARTICOLATO È REDATTO, PER QUANTO POSSIBILE, SECONDO UNA STRUTTURA UNIFORME (OGGETTO E AMBITO DI APPLICAZIONE — DEFINIZIONI — DIRITTI E OBBLIGHI — DISPOSIZIONI CHE DELEGANO POTERI E CONFERISCONO COMPETENZE DI ESECUZIONE — DISPOSIZIONI PROCEDURALI — MODALITÀ D'APPLICAZIONE — DISPOSIZIONI TRANSITORIE E FINALI).

ESSO È SUDDIVISO IN ARTICOLI E, A SECONDA DELLA SUA LUNGHEZZA E COMPLESSITÀ, IN TITOLI, CAPI E SEZIONI. QUANDO UN ARTICOLO CONTIENE UN ELENCO, È OPPORTUNO CHE CIASCUNA VOCE SIA CONTRADDISTINTA DA UN NUMERO O DA UNA LETTERA PIUTTOSTO CHE DA UN TRATTINO (*).

- 15.1** La struttura tipica dell'articolato è composta da vari elementi, alcuni dei quali sono soggetti a regole di presentazione più o meno rigorose. Si tratta dei seguenti elementi:

(*) Nella presente edizione della Guida pratica, il testo dell'orientamento è stato adeguato alle modifiche introdotte dal trattato di Lisbona.

- (1) l'oggetto e l'ambito di applicazione (cfr. orientamento 13);
- (2) le definizioni (cfr. orientamento 14);
- (3) le disposizioni relative agli atti delegati e agli atti di esecuzione;
- (4) le norme di attuazione. Le disposizioni relative alle modalità e ai termini di recepimento delle direttive da parte degli Stati membri seguono uno schema ormai consolidato. Altre disposizioni, come ad esempio quelle sulle sanzioni da comminare a livello nazionale o i rimedi giuridici da garantire, sono parimenti redatte in modo uniforme;
- (5) le disposizioni transitorie e finali. Esse possono comprendere:
 - > le eventuali abrogazioni di atti anteriori (cfr. orientamento 21). La data dell'abrogazione deve essere espressamente indicata ogniqualvolta non coincida con quella dell'entrata in vigore dell'atto da adottare;
 - > le norme che regolano la transizione dal vecchio al nuovo sistema. Il linguaggio utilizzato e soprattutto le indicazioni delle date non devono lasciare alcun dubbio circa il periodo durante il quale la precedente disciplina, o parte di essa, continua ad applicarsi in via transitoria;
 - > le disposizioni che modificano atti anteriori (cfr. orientamento 18);
 - > l'efficacia dell'atto nel tempo (cfr. orientamento 20).

15.2 Gli altri elementi — i diritti e gli obblighi nonché le norme procedurali, ad eccezione di quelle relative ad atti delegati o atti di esecuzione — costituiscono la parte precettiva in senso stretto e la loro forma dovrà essere modulata in base allo scopo perseguito dall'atto e al grado di complessità del sistema da esso istituito.

- 15.3** Qualora un articolo contenga un elenco, è necessario che ciascun elemento di quest'ultimo sia coordinato e direttamente collegato alla frase introduttiva. A tal fine è opportuno evitare l'inserimento, nell'elenco stesso, di frasi o commi autonomi.

Esempio di redazione da evitare:

«Le autorità competenti effettuano controlli al fine di verificare:

- la corrispondenza tra gli acquisiti e le consegne.
Per tali controlli esse applicano segnatamente, ove esistano, i coefficienti di trasformazione previsti dal diritto dell'Unione. In tutti gli altri casi, i controlli si basano sui coefficienti generalmente riconosciuti dall'industria interessata;
- l'utilizzazione finale corretta della materia prima;
- l'osservanza del diritto dell'Unione».

Nel caso illustrato, è preferibile rinunciare all'elenco presentando il testo nel seguente modo:

«Le autorità competenti effettuano controlli al fine di verificare la corrispondenza tra gli acquisti e le consegne.

Per tali controlli esse applicano, ove esistano, i coefficienti previsti dal diritto dell'Unione. In tutti gli altri casi, i controlli si basano sui coefficienti generalmente riconosciuti dall'industria interessata.

I controlli mirano altresì a verificare l'utilizzazione corretta delle materie prime nonché l'osservanza del diritto dell'Unione».

- 15.4** Nella tabella che segue sono riportate le partizioni dell'articolato degli atti giuridici. Gli atti a struttura semplice si compongono di articoli e di partizioni inferiori. Le partizioni superiori dell'atto sono costituite in linea di principio dai «capi», eventualmente suddivisi in sezioni. Solo in presenza di un elevato grado di complessità i «capi» possono essere raggruppati in titoli e questi, eventualmente, in parti.

Categoria/ denominazione	Simbolo	Modo di citazione	Osservazioni
I. Partizioni superiori			Partizioni con o senza rubrica
– Parte	Parte I, II, (oppure: prima, seconda parte)	(nella) parte I, II (oppure: prima, seconda parte)	Utilizzate (insieme o individualmente) in taluni testi lunghi o fortemente strutturati
– Titolo	Titolo I, II	(nel, al) titolo I, II	
– Capo	Capo I, II (oppure 1, 2)	(nel, al) capo I, II (oppure: 1, 2)	
– Sezione	Sezione 1, 2	(nella, alla) sezione 1, 2	
II. Partizioni di base			Partizioni con o senza rubrica
– Articolo	Articolo unico Articolo 1, 2	(nell', all') articolo 1, 2 (oppure I, II)	Numerazione progressiva (anche in presenza di partizioni superiori)
oppure			
– Punto	I, II (oppure A, B) I. (oppure A. o 1.)	(nel, al) punto I, II (A, B) (nel, al) punto I (A, 1)	Utilizzata in talune raccomandazioni, risoluzioni, dichiarazioni
III. Partizioni inferiori			Partizioni senza rubrica
– Paragrafo	1., 2.	(nel, al) paragrafo 1, 2	Sottoinsieme autonomo di un articolo
– Comma	Nessuno	(nel, al) primo, secondo comma	Elemento non autonomo di un articolo o di un paragrafo complesso
– Lettera – Punto	a), b) 1), 2) i), ii), iii), iv)	(nella, alla) lettera a), b) (nel, al) punto 1), 2) (nel, al) punto i), ii)	Generalmente preceduta da una frase introduttiva
– Trattino	–	(nel, al) primo trattino	
– Frase	Nessuno	(nella, alla) prima, seconda frase	Preceduta, tranne all'inizio del testo, e seguita da un punto



Riferimenti interni ed esterni

(orientamenti 16 e 17)

16

È OPPORTUNO EVITARE PER QUANTO POSSIBILE IL RINVIO AD ALTRI ATTI. I RINVII DESIGNANO CON PRECISIONE L'ATTO O LA DISPOSIZIONE CUI SI RINVIA. I RINVII INCROCIATI (RINVIO A UN ATTO O A UN ARTICOLO CHE A SUA VOLTA RINVIA ALLA DISPOSIZIONE INIZIALE) E I RINVII A CATENA (RINVII A UNA DISPOSIZIONE CHE A SUA VOLTA RINVIA A UN'ALTRA) DEVONO ESSERE ALTRESÌ EVITATI.

Rinvii interni ed esterni

16.1 I rinvii interni richiamano un'altra disposizione dello stesso atto. Si parla di rinvio esterno quando si fa riferimento a un altro atto adottato dall'Unione o proveniente da altre fonti.

16.1.1 Esempio di rinvio interno:

Disposizione che rinvia all'allegato del medesimo atto:

«1. I pericoli per l'ambiente di un preparato sono valutati secondo una o più delle seguenti procedure:

a) metodo convenzionale descritto all'allegato III;».

16.1.2 Esempio di rinvio esterno:

Disposizione che rinvia a un altro atto:

«b) determinazione delle proprietà pericolose per l'ambiente del preparato necessarie per una classificazione adeguata secondo i criteri enunciati nell'allegato VI della direttiva ...».

16.2 I rinvii, siano essi interni o esterni, devono essere tanto precisi da consentire al lettore di consultare agevolmente l'atto cui si fa riferimento.

16.3 I rinvii esterni esigono una cautela maggiore. Occorre in particolare verificare che l'atto cui si fa riferimento sia sufficientemente chiaro e accessibile al pubblico.

Principi

- 16.4** Lo strumento del rinvio dovrebbe essere utilizzato solo in presenza delle seguenti condizioni:
- > se ne risulta una semplificazione rispetto alla riproduzione del contenuto della norma cui si fa riferimento;
 - > se non viene pregiudicata la comprensibilità della norma;
 - > se l'atto cui si fa riferimento è stato pubblicato o è sufficientemente accessibile al pubblico.
- 16.5** Anche il principio della trasparenza esige che si faccia un uso moderato dello strumento del rinvio. È infatti opportuno che gli atti possano essere letti e compresi senza consultare altri atti. L'esigenza della leggibilità non deve tuttavia indurre a riprodurre nel diritto derivato norme di diritto primario (cfr. punto 12.2).
- 16.6** Prima di decidere sull'opportunità di operare il rinvio, è opportuno valutare le conseguenze delle eventuali future modifiche dell'atto cui si intende fare riferimento.

Comprensibilità

- 16.7** Il rinvio dovrebbe essere formulato in modo che l'elemento centrale della norma richiamata possa essere compreso anche senza consultare tale norma.

Esempio:

Anziché:

«L'articolo 15 si applica alle esportazioni nei paesi ...»,

è preferibile:

«La procedura di controllo di cui all'articolo 15 si applica alle esportazioni nei paesi ...».

Chiarezza

- 16.8** È opportuno precisare gli elementi fattuali o gli effetti giuridici della norma richiamata ai quali s'intende far riferimento.
- 16.8.1** Devono essere evitati i rinvii effettuati indicando semplicemente fra parentesi la norma di cui trattasi.
- 16.8.2** Talune disposizioni rinviano ad altre norme indicando che queste si applicano per analogia o, più correttamente, «mutatis mutandis». Tale tecnica dovrebbe essere utilizzata unicamente quando risulterebbe sproporzionato riprodurre, adattandola, la norma cui si rinvia. In tal caso l'ambito entro cui opera il rinvio deve essere indicato nel modo più preciso possibile.

- 16.9** Le conseguenze dei rinvii introdotti dalla formula «fatto salvo», «salvo il disposto» o «fermo restando» sono spesso tutt'altro che chiare. Possono infatti sussistere contraddizioni tra l'atto che opera il rinvio e l'atto così richiamato. Di norma tali rinvii potranno essere evitati delimitando con maggior precisione l'ambito di applicazione. È inoltre superfluo rinviare mediante tale formula a disposizioni che, essendo di rango superiore, devono essere applicate comunque.

Esempio:

Anziché:

«Fatta salva la direttiva 91/414/CEE, gli articoli della presente direttiva relativi alla classificazione, all'imballaggio, all'etichettatura e alle schede dati di sicurezza, si applicano ai prodotti fitosanitari»,

è preferibile:

«Gli articoli della presente direttiva relativi ... si applicano ai prodotti fitosanitari».

Citazione dell'atto cui si rinvia

- 16.10** L'atto che rinvia a un altro atto cita quest'ultimo richiamandone il titolo, o in forma completa con la fonte di pubblicazione o — specie se il rinvio avviene nel titolo dell'atto che cita o non si tratti della prima citazione — in forma abbreviata.

16.10.1 Quando nel titolo di un atto è citato il titolo di un altro atto:

- > si omette in quest'ultimo il nome dell'istituzione autrice qualora questa sia identica a quella dell'atto che cita (se tuttavia si citano atti di varie istituzioni, occorre sempre menzionare l'istituzione autrice, anche quando si tratti della stessa che ha adottato l'atto che cita);
- > si omette anche la data, salvo che si tratti di atti privi di numero progressivo ufficiale o di numero di pubblicazione;
- > si omettono inoltre gli elementi che complicherebbero inutilmente il titolo dell'atto che cita e potrebbero ingenerare confusione, quali le espressioni «che modifica», «che abroga» o altre espressioni che talvolta seguono il titolo «testo codificato», «rifusione» ecc.;
- > non si indica la Gazzetta ufficiale in cui l'atto citato è stato pubblicato.

16.10.2 Nei «visto», che hanno un carattere solenne, gli atti *si citano con il loro titolo completo* ⁽¹⁵⁾ *nel corpo del testo*. Se si tratta di direttive o di decisioni soggette a notificazione che sono state pubblicate, si inserisce il numero di pubblicazione. Al titolo completo segue il richiamo di una nota in calce recante l'indicazione della Gazzetta ufficiale in cui l'atto è stato pubblicato. Nel caso, tuttavia, dei trattati e di altri atti fondamentali (ad esempio atti di adesione, accordi di partenariato ACP-UE), si omette il richiamo di nota.

Esempio:

«visto il regolamento (UE) n. 211/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, riguardante l'iniziativa dei cittadini {}, in particolare ...

{ } GU L 65 dell'11.3.2011, pag. 1».

16.10.3 Nel resto dell'atto («considerando», articolato e allegati) si applicano modalità di citazione semplificate ⁽¹⁶⁾:

- > gli atti cui si fa riferimento per la prima volta (anche se già menzionati nel titolo) e che non siano già stati citati nei «visto» *sono citati riportandone il numero e menzionando l'istituzione che li ha adottati, con il richiamo di una nota in calce recante il titolo completo* ⁽¹⁷⁾ *e la Gazzetta ufficiale di pubblicazione;*
- > gli atti di cui si siano già indicati il titolo completo e il riferimento di pubblicazione nei «visto» o nel seguito del testo *sono citati semplicemente mediante il numero.*

Esempio:

Prima citazione:

«il regolamento (UE) n. 211/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio {}

{ } Regolamento (UE) n. 211/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, riguardante l'iniziativa dei cittadini (GU L 65 dell'11.3.2011, pag. 1)».

⁽¹⁵⁾ Dal 1° luglio 2013 la citazione del titolo completo comprende tutte le espressioni che fanno parte del titolo, come «che modifica», «che abroga», ma non le altre che talvolta seguono il titolo: «testo codificato», «rifusione» ecc.

⁽¹⁶⁾ Modalità di citazione semplificate introdotte il 1° luglio 2013.

⁽¹⁷⁾ Dal 1° luglio 2013 la citazione del titolo completo comprende tutte le espressioni che fanno parte del titolo, come «che modifica», «che abroga», ma non le altre che talvolta seguono il titolo: «testo codificato», «rifusione» ecc.

Citazioni successive:

«il regolamento (UE) n. 211/2011».

Tale regola non esclude alcune eccezioni dettate dalla logica, in particolare nel caso di allegati composti di moduli o altri documenti destinati a essere utilizzati in maniera isolata, in cui può rendersi necessario ripetere il titolo completo e il riferimento di pubblicazione di un atto già citato.

- 16.10.4** È buona tecnica legislativa menzionare nei «considerando» tutti gli atti cui si fa riferimento nel resto dell'atto. Ciò permette di indicare, per quanto necessario, il contesto in cui tali atti si collocano e di far comprendere perché vi si fa riferimento.
- 16.10.5** Nell'articolato si rinvia ad altri atti solo se ciò è indispensabile. L'articolato deve infatti essere comprensibile di per sé, ossia senza che si debbano consultare altri atti. Occorre altresì evitare le eventuali difficoltà derivanti da modifiche o dall'abrogazione dell'atto citato.

Rinvii dinamici

- 16.11** I rinvii a una norma sono dinamici quando si intendono fatti alla norma stessa nella versione risultante da eventuali modifiche.
- 16.12** Nel diritto dell'Unione, i rinvii contenuti nell'articolato degli atti sono di regola dinamici.

Se l'atto citato è modificato, il rinvio si considera fatto all'atto modificato; se l'atto viene sostituito, il rinvio si intende fatto al nuovo atto; se l'atto viene abrogato senza che venga sostituito, l'eventuale lacuna dovrà essere colmata con l'interpretazione. Nelle rifusioni e codificazioni, che modificano anche la numerazione degli articoli, i cambiamenti sono indicati in una tavola di concordanza allegata all'atto codificato o rifiuto.

- 16.13** Si deve tuttavia ricordare che i rinvii dinamici possono creare problemi di indeterminatezza dell'atto normativo, in quanto il contenuto della norma che opera il rinvio non è predeterminato ma varia per effetto delle eventuali modifiche successive della norma cui si rinvia.

Rinvii statici

16.14 I rinvii sono statici quando si intende far riferimento a un testo nella versione vigente a una data precisa. In tal caso si indica il titolo dell'atto e la fonte nonché eventualmente un determinato atto modificativo.

Esempi:

«articoli XX del regolamento ... (*), come modificati dal regolamento ... (**)».

«1. Ai fini del bilancio e delle risorse proprie, ... il Sistema europeo dei conti economici integrati in vigore a norma dell'articolo 1, paragrafo 1 della direttiva 89/130/CEE, Euratom e degli atti giuridici che vi si riferiscono [in particolare i regolamenti (CEE, Euratom) n. 1552/89 e n. 1553/89 e le decisioni 94/728/CE, Euratom e 94/729/CE] è il SEC seconda edizione fintantoché sia in vigore la decisione 94/728/CE, Euratom.

2. Per quanto riguarda le notificazioni degli Stati membri alla Commissione nel quadro della procedura relativa ai disavanzi eccessivi, previste dal regolamento (CE) n. 3605/93, il Sistema europeo dei conti economici integrati in vigore è il SEC seconda edizione fino alla notificazione del 1° settembre 1999».

16.15 Se la norma cui si rinvia è modificata o abrogata, dovrà essere modificata, se del caso, anche la norma che opera il rinvio statico.

16.16 I rinvii agli atti giuridici dell'Unione sono dinamici, salva indicazione contraria. Per quanto riguarda il rinvio ad atti giuridici non emanati dall'Unione, è opportuno indicare espressamente se si tratti di rinvio dinamico o statico.

Aggiornamento dei rinvii

16.17 L'aggiornamento dei rinvii può risultare necessario nei casi seguenti:

- > se il testo richiamato è stato soppresso e sostituito da un nuovo testo;
- > nell'ipotesi del rinvio statico, qualora sia stata modificata la norma richiamata;
- > se una modifica della norma richiamata ha ripercussioni indesiderate sulla norma che opera il rinvio.

16.18 Si può effettuare un aggiornamento generale mediante una semplice norma di concordanza.

16.18.1 All'occorrenza può essere opportuno accludere in allegato un'apposita tavola di concordanza.

Esempio:

«I riferimenti alle direttive abrogate si intendono fatti alla presente direttiva e si leggono secondo la tavola di concordanza di cui all'allegato IX».

16.18.2 È sconsigliato determinare la concordanza con la nuova norma in forma testuale.

Esempio di redazione da evitare:

«Nelle disposizioni indicate qui di seguito, i termini “dell'articolo 2, paragrafo 4, e dell'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento (CEE) n. 441/69” sono sostituiti da “dell'articolo 4, paragrafo 7, e dell'articolo 5, paragrafo 3, del regolamento (CEE) n. 565/80”:

- regolamento (CEE) n. 776/78: articolo 2, secondo trattino;
- regolamento (CEE) n. 109/80: articolo 1, secondo trattino».

Rinvii incrociati

16.19 Il rinvio è incrociato quando una norma rinvia a una seconda norma che a sua volta rinvia alla prima. Tali rinvii circolari devono essere evitati.

Rinvii a catena

16.20 Il rinvio è a catena quando una norma rinvia ad altra norma che a sua volta rinvia a una terza e via di seguito. I rinvii a catena devono essere evitati per salvaguardare la comprensibilità degli atti dell'Unione.

17

UN RINVIO DA PARTE DI UN ATTO VINCOLANTE A UN ATTO NON VINCOLANTE NON CONFERISCE A QUEST'ULTIMO CARATTERE VINCOLANTE. SE I REDATTORI INTENDONO RENDERE VINCOLANTE TUTTO O IN PARTE IL CONTENUTO DELL'ATTO NON VINCOLANTE, È OPPORTUNO, PER QUANTO POSSIBILE, RIPRODURNE IL TESTO NELL'ATTO VINCOLANTE.

- 17.1** La prima frase del presente orientamento è una semplice constatazione. Se, ad esempio, una decisione è adottata a seguito di una risoluzione, la prima costituisce l'atto vincolante mentre la seconda rimane un atto politico, giuridicamente non vincolante.
- 17.2** La seconda frase del presente orientamento si riferisce in particolare alle norme tecniche, sovente fissate da enti di normazione o da enti analoghi. È spesso troppo oneroso riprodurre integralmente atti voluminosi non vincolanti, come ad esempio quelli contenenti la descrizione delle prove di laboratorio. In tali ipotesi si rinvia semplicemente all'atto di cui trattasi.

Esempio:

«Il tenore di catrame, di nicotina e di monossido di carbonio di cui all'articolo 3, paragrafi 1, 2 e 3, che deve essere indicato sui pacchetti di sigarette, è misurato secondo i metodi ISO 4387 per il catrame, ISO 10315 per la nicotina e ISO 8454 per l'ossido di carbonio.

L'esattezza delle menzioni apposte sui pacchetti è verificata in base alla norma ISO 8243».

In questo esempio emerge chiaramente dal contesto che il legislatore intende rendere vincolante la norma di cui trattasi.

- 17.3** È possibile limitare definitivamente il rinvio alla versione della norma vigente nel momento dell'adozione dell'atto vincolante, indicando il numero e la data (o l'anno) dell'atto non vincolante cui si fa riferimento o impiegando formule come «nella versione vigente al ...» (cfr. altresì l'orientamento 16, «Rinvii dinamici/Rinvii statici»).

- 17.4** Se si desidera tuttavia mantenere il controllo sulle future vicende dell'atto non vincolante, è opportuno riprodurne il contenuto. Se non si riproduce integralmente il testo dell'atto non vincolante, sarà spesso utile conservarne comunque la struttura lasciando eventualmente in bianco taluni punti o talune parti e aggiungendo all'occorrenza precisazioni in calce. Analogamente, se si intende inserire nuovi punti o allegati nell'atto riprodotto, questi dovranno essere numerati «bis», «ter» ecc. Il punto o l'allegato inserito prima del punto 1 o dell'allegato I, recherà il numero «0».

Esempio:

- «3 bis. OMOLOGAZIONE CEE (¹)
- Si acclude alla scheda di omologazione CEE una scheda conforme al modello di cui all'allegato X.
- ...
4. SIMBOLO DEL VALORE CORRETTO DEL COEFFICIENTE DI ASSORBIMENTO
- (4.1.)
- (4.2.)
- (4.3.)
- 4.4. Ogni veicolo conforme a un tipo di veicolo omologato in applicazione della presente direttiva deve recare, ben visibile, in un punto facilmente accessibile ...

[¹] Il testo degli allegati è analogo a quello del regolamento n. 24 della Commissione economica per l'Europa dell'ONU; la suddivisione in punti è la stessa. Se un punto del regolamento n. 24 non ha un corrispettivo nella presente direttiva, il suo numero è indicato fra parentesi, a titolo informativo».



Atti modificativi

(orientamenti 18 e 19)

18

LE MODIFICHE DI UN ATTO DEVONO ESSERE ESPLICITE. ESSE ASSUMONO LA FORMA DI UN TESTO CHE SI INSERISCE NELL'ATTO DA MODIFICARE. LA SOSTITUZIONE DI INTERE DISPOSIZIONI (ARTICOLO O UNA DELLE SUE SUDDIVISIONI) DEVE ESSERE PREFERITA ALL'INSERIMENTO O ALLA SOPPRESSIONE DI FRASI, PARTI DI FRASI O SINGOLE PAROLE.

UN ATTO MODIFICATIVO NON CONTIENE DISPOSIZIONI SOSTANZIALI AUTONOME CHE NON SI INSERISCONO NELL'ATTO MODIFICATO.

Principio della modifica testuale

- 18.1** Quando si intende modificare parzialmente un atto si ricorre di norma alla modifica formale, ossia testuale ^[18]. Il testo della modifica deve quindi inserirsi nel testo dell'atto da modificare.

Esempio:

«Articolo 1

Il regolamento ... è così modificato:

- 1) all'articolo 13, il paragrafo 1 è sostituito dal seguente:
 - "1. L'informazione statistica necessaria per il sistema Intrastat ...";
- 2) l'articolo 23 è così modificato:
 - a) nel paragrafo 1, le lettere f) e g) sono soppresse;
 - b) il paragrafo 2 è sostituito dal seguente:
 - "2. Gli Stati membri possono prescrivere che ...";
 - c) è inserito il paragrafo seguente [2 bis] [*]:
 - "2 bis. Alle persone tenute a fornire l'informazione statistica ...";
 - d) è aggiunto il paragrafo seguente [4] [*]:
 - "4. La Commissione pubblica nella Gazzetta ufficiale ..."».

[*] Cfr. nota al punto 18.13.5.

[18] Le deroghe costituiscono un'eccezione a tale regola: cfr. punto 18.15.

- 18.2** Occorre evitare qualsiasi rinumerazione di articoli, paragrafi o punti, in considerazione dei problemi che può provocare in altri atti. Analogamente, i vuoti derivanti dalla soppressione di articoli o altri elementi numerati del testo non devono essere utilizzati successivamente per l'inserimento di altre disposizioni, salvo che il contenuto di queste sia identico al testo soppresso.

Divieto dell'inserimento di disposizioni sostanziali autonome

- 18.3** L'atto modificativo non deve contenere disposizioni sostanziali autonome rispetto all'atto da modificare. L'unico scopo del nuovo atto deve consistere nella modifica dell'atto pregresso, sicché i suoi effetti giuridici si esauriscono con la sua entrata in vigore. Si lascia quindi sussistere formalmente un solo atto, quello originario nella versione modificata, il quale continua a disciplinare l'intera materia.
- 18.4** Tale impostazione semplifica considerevolmente la codificazione dei testi legislativi, in quanto la presenza di disposizioni autonome nel corpo delle disposizioni modificative creerebbe situazioni giuridiche di difficile soluzione.

Divieto di modificare gli atti modificativi

- 18.5** Poiché non devono contenere disposizioni sostanziali autonome ed esauriscono i propri effetti con la modifica che apportano a un altro atto, gli atti modificativi non possono formare oggetto di modifica. Le nuove modifiche eventualmente necessarie devono sempre riguardare l'atto originario, quale modificato in precedenza.

Esempio:

La decisione 1999/424/PESC del Consiglio, del 28 giugno 1999, recante modifica della decisione 1999/357/PESC che attua la posizione comune 1999/318/PESC concernente ulteriori misure restrittive nei confronti della Repubblica federale di Jugoslavia è un atto che modifica una decisione (1999/357/PESC) a sua volta modificata da un'altra decisione (1999/319/PESC).

Orbene, già il titolo della decisione 1999/424/PESC avrebbe dovuto indicare il fatto che la decisione 1999/357/PESC aveva modificato la decisione 1999/319/PESC. La modifica indiretta determina problemi anche per l'articolato della decisione 1999/424/PESC. Sarebbe quindi stato più opportuno modificare direttamente la decisione 1999/319/PESC.

Natura dell'atto modificativo

18.6 In linea di principio, un atto deve essere modificato da un atto dello stesso tipo. È ad esempio sconsigliato modificare un regolamento con una direttiva.

18.6.1 Occorre tuttavia osservare che talune norme di diritto primario rimettono alle istituzioni la scelta della forma dell'atto da adottare, conferendo loro il potere di prendere «misure» o indicando esplicitamente vari tipi di atti possibili.

18.6.2 È inoltre possibile che nell'atto da modificare stesso si preveda che la modifica debba effettuarsi mediante un atto di natura diversa.

Modificazione degli allegati

18.7 Le modifiche degli allegati, contenenti testi di natura tecnica, devono essere collocate di norma nell'allegato dell'atto modificativo. A tale regola si deroga soltanto per le modifiche minime.

Esempio:

«Gli allegati II, IV e VI del regolamento ... sono modificati conformemente all'allegato del presente regolamento».

In tal caso, le modifiche disposte nell'allegato devono contenere frasi introduttive che indichino chiaramente l'oggetto delle modifiche:

«ALLEGATO

Gli allegati II, IV e VI sono così modificati:

- 1) nell'allegato II, il punto 2.2.5 è sostituito dal seguente:
"2.2.5 ...".

Le modifiche semplici degli allegati possono tuttavia essere effettuate direttamente nell'articolato.

Esempio:

«Articolo

Il regolamento ... è così modificato:

- 1) ...;
- 2) il titolo dell'allegato I è sostituito dal seguente:
"..."».

Aggiornamento dei rinvii

- 18.8** Quando si intende modificare una disposizione oggetto di rinvio, è necessario esaminare previamente le conseguenze prodotte dalla modifica sulla norma che opera il rinvio. Affinché la modifica abbia effetto anche per quest'ultima, non è necessario alcun intervento se il rinvio è dinamico; per contro i rinvii statici devono essere opportunamente modificati.

Titolo dell'atto modificativo

- 18.9** Il titolo dell'atto modificativo deve recare il numero progressivo dell'atto da modificare nonché il titolo di quest'ultimo o l'oggetto preciso della modifica.

Esempio:

Atto da modificare:

«Regolamento ... del Consiglio, del ..., relativo al miglioramento dell'efficienza delle strutture agricole».

Atto modificativo:

- con titolo dell'atto da modificare: «Regolamento ... del Consiglio, del ..., che modifica il regolamento/recante modifica del regolamento ... relativo al miglioramento dell'efficienza delle strutture agricole» oppure
- con indicazione dell'oggetto della modifica: «Regolamento ... del Consiglio, del ..., che modifica il regolamento/recante modifica del regolamento ... per quanto riguarda le dimensioni delle aziende agricole».

- 18.10** Se l'istituzione che emana l'atto modificativo è diversa dall'istituzione che ha adottato l'atto originario, il titolo dell'atto modificativo deve riportare altresì il nome di quest'ultima istituzione (per ulteriori precisazioni si veda il punto 16.10.1).

Esempio:

«Regolamento ... della Commissione ... che modifica l'allegato/recante modifica dell'allegato del regolamento ... del Consiglio per quanto riguarda ...»

Redazione dell'atto modificativo

- 18.11** I «considerando» dell'atto modificativo devono rispondere agli stessi criteri enunciati in merito ai «considerando» degli atti autonomi (cfr. orientamenti 10 e 11). Tuttavia, essi hanno un contenuto particolare, in quanto sono esclusivamente destinati a esporre la motivazione dei cambiamenti introdotti dall'atto modificativo: non devono quindi ripetere la motivazione dell'atto modificando.

18.12 Non è buona tecnica legislativa modificare i «considerando» dell'atto da modificare, i quali costituiscono un'esposizione organica dei motivi che ne hanno giustificato l'adozione nella forma iniziale. Solo la codificazione o la rifusione consentiranno di raggruppare, con gli adattamenti necessari, la motivazione iniziale e quella delle modifiche successive in un nuovo insieme coerente.

18.13 Le modifiche assumono la forma di un testo destinato a inserirsi nell'atto da modificare. Esse devono incorporarsi senza soluzione di continuità nell'atto originario, rispettandone in particolare la struttura e la terminologia.

18.13.1 Per maggiore chiarezza e tenuto conto dei problemi relativi alla traduzione in tutte le lingue ufficiali, la sostituzione di elementi testuali interi (articolo o sue partizioni) è da preferirsi all'inserimento o alla soppressione di frasi o di termini, a meno che si tratti di una data o di una cifra.

18.13.2 In caso di modifiche plurime è opportuno l'uso di una formula introduttiva generale.

Esempio:

«Il regolamento ... è così modificato: ...».

18.13.3 Le modifiche di più disposizioni di uno stesso atto sono raggruppate in un solo articolo, che inizia con una frase introduttiva ed è diviso in punti seguendo l'ordine numerico degli articoli modificati.

Esempio:

«Il regolamento ... è così modificato:

- 1) l'articolo 3 è così modificato:
 - a) il paragrafo 1 è sostituito dal seguente:
"1. ...";
 - b) è aggiunto il paragrafo seguente [5] (*):
"5. ...";
- 2) è inserito l'articolo seguente [7 bis] (*):
"Articolo 7 bis
...».

[*] Cfr. nota al punto 18.13.5.

- 18.13.4** Ove con un solo atto si modifichino più atti, le modifiche di ciascuno di essi sono riunite in un articolo separato.
- 18.13.5** I diversi tipi di modifiche (sostituzione, inserimento, aggiunta, soppressione) sono redatti in stile normativo e ricorrendo a formulazioni uniformi.

Esempio:

«L'articolo X del regolamento ... è sostituito dal seguente:

...».

«È inserito l'articolo seguente [X bis] (*):

...».

«Nell'articolo Y, è aggiunto il paragrafo seguente [X] (*):

...».

«Nell'articolo Z, il paragrafo 3 è soppresso».

(*) La frase introduttiva può contenere o meno il numero della partizione da inserire o aggiungere. Nel caso di modifiche complesse, l'indicazione del numero e altre precisazioni eventuali sul punto esatto in cui va inserito il nuovo testo possono facilitare l'analisi dell'atto modificativo e la successiva consolidazione.

- 18.13.6** Vista l'esigenza di evitare l'introduzione di norme sostanziali autonome, le modifiche relative a date, termini, eccezioni, deroghe, proroghe nonché all'efficacia dell'atto nel tempo devono essere preferibilmente inserite nell'atto da modificare.

Modificazione materiale

- 18.14** Come indicato al punto 18.1, di norma è opportuno optare per la modifica testuale.
- 18.15** Può darsi tuttavia che, per motivi d'urgenza o per ragioni di praticità o semplicità, l'estensore desideri dotare un determinato atto di disposizioni che costituiscono modifiche materiali di un altro atto. Siffatte modifiche possono riguardare l'ambito di applicazione di quest'ultimo, deroghe a taluni obblighi o all'efficacia nel tempo ecc.

Esempio:

«In deroga all'articolo ... del regolamento ..., le domande possono essere presentate dopo il ...».

- 18.15.1** In linea di principio, e in particolare per ragioni di trasparenza, è opportuno evitare la modifica materiale. Questa crea infatti una situazione in cui l'atto originario resta formalmente immutato mentre le nuove disposizioni vi fanno deroga, sicché il testo precedente che rimane in vigore coesiste con quello nuovo, il quale ne paralizza alcune norme, ne altera gli effetti o vi apporta integrazioni.
- 18.15.2** La modifica materiale, in luogo della modifica testuale, può essere ammessa se il suo contenuto è molto limitato. Se invece le modifiche sono consistenti, è necessario un atto modificativo separato.

19

UN ATTO CHE NON È ESSENZIALMENTE VOLTO A MODIFICARNE UN ALTRO PUÒ CONTENERE, FRA LE DISPOSIZIONI FINALI, MODIFICHE DI ALTRI ATTI CONSEGUENTI ALL'EFFETTO INNOVATORE DELLE PROPRIE DISPOSIZIONI. QUALORA LE MODIFICHE SIANO CONSISTENTI, È OPPORTUNO ADOTTARE UN ATTO MODIFICATIVO SEPARATO.

- 19.1** Talvolta atti recanti disposizioni autonome possono alterare la disciplina giuridica di una determinata materia in modo tale da rendere necessaria la modifica di altri atti che riguardano aspetti ulteriori di tale materia. Se le disposizioni modificative sono assolutamente secondarie rispetto al contenuto principale dell'atto, l'abbinamento di tali elementi eterogenei non ricade sotto il divieto, enunciato dall'orientamento 18, di includere disposizioni sostanziali autonome negli atti modificativi.
- 19.2** La modifica deve comunque essere testuale, in ottemperanza alla regola enunciata nell'orientamento 18.
- 19.3** La modifica deve essere menzionata nel titolo, affinché non sfugga all'attenzione del lettore, con l'indicazione del numero progressivo dell'atto da modificare (cfr. punto 8.3).

Esempio:

«Direttiva 92/96/CEE del Consiglio, del 10 novembre 1992, che coordina le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative riguardanti l'assicurazione diretta diversa dall'assicurazione sulla vita e che modifica le direttive 79/267/CEE e 90/619/CEE».

- 19.4** Se il prevalere delle disposizioni modificative fa sì che l'atto rientri sostanzialmente nella categoria degli atti modificativi, esso dovrà essere scisso in due atti distinti per le ragioni indicate nei punti 18.3 e 18.4.



Disposizioni finali, clausole di abrogazione e allegati

(orientamenti 20, 21 e 22)

20

LE DISPOSIZIONI CHE PREVEDONO DATE, TERMINI, ECCEZIONI, DEROGHE, PROROGHE NONCHÉ LE DISPOSIZIONI TRANSITORIE (RELATIVE SEGNOTAMENTE AGLI EFFETTI DELL'ATTO SULLE SITUAZIONI ESISTENTI) E LE DISPOSIZIONI FINALI (ENTRATA IN VIGORE, TERMINE DI RECEPIMENTO E APPLICAZIONE DELL'ATTO NEL TEMPO) SONO REDATTE IN MODO PRECISO.

LE DISPOSIZIONI RELATIVE AL TERMINE DI RECEPIMENTO E ALLA DATA DI APPLICAZIONE DEGLI ATTI CONTENGONO UNA DATA ESPRESSA IN GIORNO/MESE/ANNO. NEL CASO DELLE DIRETTIVE, QUESTI TERMINI SONO ESPRESSI IN MODO DA ASSICURARE UN CONGRUO PERIODO PER IL RECEPIMENTO.

20.1 Negli atti giuridici dell'Unione si distingue, a seconda delle caratteristiche dell'atto, fra entrata in vigore e decorrenza di efficacia. L'applicazione dell'atto può peraltro decorrere da una data diversa da quella dell'entrata in vigore o della decorrenza di efficacia.

A. ENTRATA IN VIGORE

20.2 Gli atti legislativi di cui all'articolo 289, paragrafo 3, TFUE, entrano in vigore alla data da essi stabilita oppure, in mancanza di data, il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione (cfr. articolo 297, paragrafo 1, terzo comma, TFUE). Lo stesso vale per taluni atti non legislativi (cfr. articolo 297, paragrafo 2, secondo comma, TFUE) adottati sotto forma di regolamenti, di direttive rivolte a tutti gli Stati membri e di decisioni che non designano i destinatari.

a) Data di entrata in vigore

20.3 Il momento dell'entrata in vigore deve essere indicato o con una data precisa o in riferimento al giorno della pubblicazione.

20.3.1 L'entrata in vigore non può essere anteriore al giorno della pubblicazione.

20.3.2 L'entrata in vigore non deve essere definita in riferimento a una data fissata da un altro atto.

- 20.3.3** L'entrata in vigore di un atto che costituisce la base giuridica di un altro atto non può essere subordinata all'entrata in vigore di quest'ultimo.
- 20.3.4** Nessun atto può entrare in vigore prima della data di entrata in vigore dell'atto che ne costituisce il fondamento giuridico.
- 20.3.5** L'entrata in vigore degli atti non può essere subordinata all'avverarsi di una condizione di cui i cittadini non possano avere conoscenza.

b) Orientamenti per la determinazione della data di entrata in vigore

20.4 Esigenze pratiche o motivi d'urgenza possono giustificare la fissazione di una data di entrata in vigore anteriore al ventesimo giorno successivo alla pubblicazione. Tale esigenza può presentarsi soprattutto per i regolamenti. In tal caso occorre procedere come segue.

20.4.1 L'entrata in vigore nel terzo giorno successivo alla pubblicazione dell'atto deve essere giustificata dall'urgenza. L'effettiva urgenza deve essere accertata sistematicamente caso per caso.

20.4.2 L'entrata in vigore nel giorno della pubblicazione deve rappresentare una vera e propria eccezione, giustificata da esigenze inderogabili — evitare un vuoto giuridico o prevenire la speculazione — connesse con la natura del provvedimento di cui trattasi (cfr. punto 20.6). In tale ipotesi occorre fornire una congrua motivazione inserendo un apposito «considerando» nell'atto, salvo che l'entrata in vigore immediata corrisponda a una prassi ben nota agli interessati, come avviene nel caso dei regolamenti che fissano dazi all'importazione o restituzioni all'esportazione.

20.5 Per data di pubblicazione dell'atto si intende la data in cui la Gazzetta ufficiale nella quale è pubblicato viene effettivamente messa a disposizione del pubblico in tutte le lingue presso l'Ufficio delle pubblicazioni.

c) Provvedimenti urgenti

20.6 I regolamenti quotidiani e settimanali con i quali la Commissione fissa i dazi all'importazione (o i dazi addizionali all'importazione in alcuni settori agricoli) nonché le restituzioni nel commercio con i paesi terzi devono essere adottati nella data più vicina possibile a quella della decorrenza di applicazione, specie per prevenire le speculazioni.

20.7 È quindi prassi che tali regolamenti periodici entrino in vigore il giorno stesso della pubblicazione o il primo giorno lavorativo che segue.

B. DECORRENZA DELL'EFFICACIA

20.8 Le direttive non rivolte a tutti gli Stati membri e le decisioni che designano un destinatario non recano una data di entrata in vigore, ma hanno efficacia in virtù della notificazione ai destinatari (articolo 297, paragrafo 2, terzo comma, TFUE).

C. DECORRENZA DELL'APPLICAZIONE

a) Applicazione retroattiva dei regolamenti

20.9 In via eccezionale, e nei limiti che discendono dal principio della certezza del diritto, i regolamenti possono avere efficacia retroattiva. Si adopera in tal caso la formula «Esso si applica a decorrere dal ...» in un comma che segue il comma dell'entrata in vigore.

20.10 L'efficacia retroattiva è spesso indicata, in un articolo distinto dall'ultimo, mediante la formula «Durante il periodo dal ... al ...». «A decorrere dal ... e fino al ...» (ad esempio, nei regolamenti sui contingenti tariffari) o la formula «Con effetto dal ...» o «Con effetto a decorrere dal ...».

b) Applicazione differita dei regolamenti

20.11 Talvolta si distingue tra entrata in vigore del regolamento e decorrenza di applicazione della disciplina da esso istituita, decorrenza che viene differita a una data più o meno lontana nel tempo. Ciò consente, per esempio, l'insediamento immediato dei nuovi organi previsti dal regolamento e pertanto l'adozione di atti di esecuzione della Commissione per i quali occorre il parere di detti organi.

20.12 Ove risulti necessario differire l'applicazione di una parte soltanto del regolamento a una data successiva all'entrata in vigore, si devono indicare chiaramente, nell'atto medesimo, le norme di cui trattasi.

Esempio:

«Articolo ...

Il presente regolamento entra in vigore il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea.

L'articolo ... si applica a decorrere dal ...».

Va evitato l'uso di formulazioni che non consentono di determinare la decorrenza di applicazione della disposizione di cui trattasi, come le seguenti:

«Il presente articolo si applica:

a) dopo che sia stato concluso un accordo fra gli organismi di indennizzo, istituiti o approvati dagli Stati membri, per quanto riguarda le loro funzioni, i loro obblighi e le modalità di rimborso,

b) a decorrere dalla data fissata dalla Commissione al momento in cui accerta, in stretta cooperazione con gli Stati membri, che il suddetto accordo è stato concluso,

e si applica per la durata di detto accordo».

c) Recepimento delle direttive

20.13 Occorre distinguere tra entrata in vigore o decorrenza dell'efficacia, da un lato, e decorrenza di applicazione, dall'altro, in tutti i casi in cui i destinatari abbiano bisogno di un adeguato lasso di tempo per adempiere gli obblighi derivanti dall'atto. Tale esigenza si manifesta soprattutto nel caso delle direttive. Sarà pertanto dedicato al recepimento, in tale ipotesi, un apposito articolo che precede l'articolo relativo all'entrata in vigore o eventualmente quello relativo ai destinatari.

Esempio:

«Gli Stati membri [adottano le misure] [mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative] necessarie per conformarsi alla presente direttiva entro il ... Essi ne informano immediatamente la Commissione».

20.14 Specialmente nelle direttive volte a garantire la libera circolazione delle merci, delle persone e dei servizi è opportuno fissare la data precisa in cui la normativa nazionale inizierà ad applicarsi, in modo da evitare i nuovi ostacoli che si creerebbero qualora la normativa venisse applicata in tempi diversi, dai vari Stati membri, nell'ambito del periodo previsto.

Esempio:

«Gli Stati membri adottano e pubblicano anteriormente al ... le disposizioni necessarie per conformarsi alla presente direttiva. Essi ne informano immediatamente la Commissione.

Essi applicano tali disposizioni a decorrere dal ...».

D. TERMINE FINALE DI APPLICAZIONE O DI VALIDITÀ

20.15 È possibile inserire nelle disposizioni finali un articolo che limiti il periodo di applicazione o di validità dell'atto.

E. ATTUAZIONE DI ATTI NON VINCOLANTI

20.16 Gli atti privi di forza cogente, come le raccomandazioni, non recano un termine di decorrenza di efficacia o di applicazione; i loro destinatari possono essere invitati ad attuarli entro un dato termine.

F. REGOLE SUL COMPUTO DEI TERMINI**a) Termini iniziali**

20.17 Salvo espresse indicazioni contrarie, i termini decorrono dalle ore 00.00 della data indicata ^[19]. Le espressioni più comuni per indicare l'inizio di un periodo di tempo sono:

- > a decorrere da ..., a partire da ...;
- > dal ... (al ...);
- > dal ...;
- > con effetto dal ... (con effetto a decorrere dal ...);
- > ha effetto dal ...;
- > entra in vigore il ...

b) Termini finali

20.18 Salvo espresse indicazioni contrarie, i termini scadono alla mezzanotte della data indicata. Le espressioni più comuni per indicare la scadenza dei termini sono le seguenti:

- > fino al ...;
- > si applica fino all'entrata in vigore di ..., e comunque non oltre il ...;
- > (dal ...) al ...;
- > termina il ...;
- > scade il ...;
- > cessa di applicarsi il ...

[19] Cfr. regolamento (CEE, Euratom) n. 1182/71 del Consiglio, del 3 giugno 1971, che stabilisce le norme applicabili ai periodi di tempo, alle date e ai termini (GU L 124 dell'8.6.1971, pag. 1).

21

GLI ATTI E LE DISPOSIZIONI DIVENUTI OBSOLETI SONO OGGETTO DI ABROGAZIONE ESPRESSA. L'ADOZIONE DI UN NUOVO ATTO DOVREBBE DAR LUOGO ALL'ABROGAZIONE ESPRESSA DI OGNI ATTO O DISPOSIZIONE DIVENUTI INAPPLICABILI O INUTILI PER EFFETTO DEL NUOVO ATTO.

- 21.1** Nei casi in cui il legislatore ritenga, al momento in cui adotta un determinato atto, che taluni atti o disposizioni anteriori non debbano più essere applicati, vale a dire che siano divenuti obsoleti, la certezza del diritto esige che l'abrogazione sia espressamente disposta nell'atto stesso. Un atto può essere obsoleto non solo a causa della sua diretta incompatibilità con la nuova disciplina giuridica, ma anche per effetto dell'ampliamento dell'ambito di applicazione di quest'ultima. Non occorre invece abrogare l'atto di cui sia scaduto il periodo d'applicazione stabilito nell'atto stesso.
- 21.2** Dall'abrogazione espressa di norme di atti anteriori discende implicitamente che nessun'altra norma è stata abrogata. In tal modo si riduce il rischio di incertezze sul mantenimento in vigore delle norme anteriori.

22

GLI ELEMENTI TECNICI DELL'ATTO SONO INCORPORATI NEGLI ALLEGATI, AI QUALI SI FA PUNTUALE RINVIO NELL'ARTICOLATO DELL'ATTO. NEGLI ALLEGATI NON VENGONO INTRODOTTI NUOVI DIRITTI O OBBLIGHI CHE NON SIANO STATI ENUNCIATI NELL'ARTICOLATO.

GLI ALLEGATI SONO REDATTI SECONDO UNA STRUTTURA UNIFORME.

A. ALLEGATI IN SENSO STRETTO

- 22.1** Gli allegati in senso stretto costituiscono semplicemente una forma di strutturazione del testo consistente nel distaccare dall'articolato, a causa del loro carattere tecnico e della loro lunghezza, singole norme o singoli elementi delle stesse: prescrizioni dirette ai doganieri, ai medici, ai veterinari (ad esempio, metodi di analisi di sostanze chimiche, prelievi di campioni, formulari ecc.), elenchi di prodotti, tabelle di dati, piani, disegni.
- 22.2** Si raccomanda di presentare in allegato le norme o i dati tecnici che, per motivi di ordine pratico, potrebbero difficilmente essere inseriti nell'articolato. Quest'ultimo deve sempre indicare chiaramente, nel luogo opportuno e mediante rinvio, il nesso esistente fra le sue disposizioni e l'allegato (ad esempio, «di cui all'allegato», «di cui all'allegato I», «enumerati in allegato»).
- 22.3** L'allegato forma, per sua natura, parte integrante dell'atto al quale è aggiunto; nella norma che rinvia all'allegato non va quindi indicato che esso ne costituisce parte integrante.
- 22.4** L'allegato deve recare l'intestazione «ALLEGATO», eventualmente senza alcun altro titolo. Qualora siano plurimi, gli allegati devono essere numerati (di regola mediante cifre romane: I, II, III ecc.).

22.5 Pur non sussistendo regole rigide sulla forma degli allegati, è comunque necessario che la struttura degli stessi abbia aspetto uniforme e sia suddivisa in modo tale che il loro contenuto, nonostante la tecnicità, abbia la massima chiarezza. A tal fine si farà ricorso a ogni opportuno sistema di numerazione e di suddivisione.

B. ATTI GIURIDICI ACCLUSI AD ALTRI ATTI

22.6 Determinati atti giuridici preesistenti possono essere acclusi (non già «allegati») ad atti che in genere ne recano l'approvazione. Ciò avviene in particolare nel caso degli statuti e accordi internazionali.

22.6.1 Gli atti acclusi, e in particolare gli accordi internazionali, possono essere corredati di allegati.

22.6.2 Il testo di tali atti non reca l'intestazione «ALLEGATO».

COME OTTENERE LE PUBBLICAZIONI DELL'UNIONE EUROPEA

Pubblicazioni gratuite:

- una sola copia:
tramite EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- più di una copia o poster/carte geografiche:
presso le rappresentanze dell'Unione europea (http://ec.europa.eu/represent_it.htm),
presso le delegazioni dell'Unione europea nei paesi terzi
(http://eeas.europa.eu/delegations/index_it.htm),
contattando uno dei centri Europe Direct (http://europa.eu/contact/index_it.htm),
chiamando il numero 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuito in tutta l'UE) (*).

(* Le informazioni sono fornite gratuitamente e le chiamate sono nella maggior parte dei casi gratuite (con alcuni operatori e in alcuni alberghi e cabine telefoniche il servizio potrebbe essere a pagamento).

Pubblicazioni a pagamento:

- tramite EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

