Laura Santoni

I FONDAMENTI DEL DIRITTO AMMINISTRATIVO

© Copyright 2023 by ConcorsiPubblici.com
via Castellabate, 30
47814 Bellaria Igea Marina (RN)
www.librieconcorsi.com

I FONDAMENTI DEL DIRITTO AMMINISTRATIVO
Autore: Laura Santoni
ISBN: 9788885570160 - 9788885570184
Prima edizione: Settembre 2019
Seconda edizione: Febbraio 2021
Terza edizione: Gennaio 2023

Indice

Capitolo I

NOZIONE E FONTI DEL DIRITTO AMMINISTRATIVO

1.1 La nozione di diritto amministrativo statale e europeo 12
1.2 Le fonti 14
1.2.1 Le fonti sovranazionali 15
1.2.2 Le fonti nazionali: le fonti primarie e le fonti secondarie 21
1.2.3 ***Focus****: regolamenti, ordinanze e circolari. 25*
1.2.4 La consuetudine e la prassi amministrativa. Le fonti secondarie dubbie 31

Capitolo II

LE POSIZIONI GIURIDICHE SOGGETTIVE

2.1 Le posizioni giuridiche soggettive. Il diritto soggettivo 33
2.2 L'interesse legittimo 36
2.3 La distinzione tra diritto soggettivo e interesse legittimo 40
2.4 Le altre posizioni soggettive. Gli interessi diffusi 42
2.5 Riparto di giurisdizione e tecniche di tutela 45
2.6 La risarcibilità degli interessi legittimi 51

Capitolo III

I SOGGETTI PUBBLICI

3.1 Gli enti pubblici 55
3.2 I rapporti intersoggettivi tra enti pubblici 58
3.3 L'organismo di diritto pubblico 58

3.4 L'impresa pubblica 61
*3.5 L'**in house providing** 64*
3.6 Le Autorità amministrative indipendenti 67
3.6.1 Le principali Autorità amministrative indipendenti 70
3.7 Il funzionario di fatto 71
3.8 L'amministrazione a livello locale 74

Capitolo IV

IL LAVORO ALLE DIPENDENZE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

4.1 La privatizzazione del pubblico impiego 78
4.2 Il quadro normativo. Il ruolo della contrattazione collettiva 81
4.3 Rapporto organico e rapporto di servizio. L'accesso all'impiego 87
4.4 La dirigenza 92
4.5 La micro e la macro organizzazione 97
4.6 La giurisdizione in materia di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione 99

Capitolo V

L'AZIONE AMMINISTRATIVA

5.1 I caratteri e i principi dell'azione amministrativa 106
5.2 Azione vincolata e azione discrezionale 112
5.3 Gli atti della pubblica amministrazione. Il provvedimento 118
5.3.1 Le patologie dell'atto amministrativo 123
5.4 L'attività comportamentale 128
5.5 La non azione: il silenzio della pubblica amministrazione 130
5.6 L'attività consensuale: gli accordi 136
5.7 L'attività di controllo 141
5.8 L'azione di diritto privato: rinvio 142

Capitolo VI

L'AUTOTUTELA AMMINISTRATIVA

6.1	*Il potere di riesame della pubblica amministrazione*	*144*
6.2	*Gli atti di autotutela*	*149*
6.3	*La revoca e l'annullamento del provvedimento amministrativo*	*152*

Capitolo VII

IL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO

7.1	*Evoluzione e nozione di procedimento. La Legge n.241/90*	*160*
7.2	*Tipi di procedimento. La conferenza di servizi*	*164*
7.3	*La partecipazione al procedimento*	*173*
7.4	*La segnalazione certificata di inizio attività*	*177*
7.5	*I procedimenti amministrativi composti*	*180*
7.6	*Il silenzio: rinvio*	*181*
7.7	*L'accesso ai documenti amministrativi: rinvio*	*182*

Capitolo VIII

LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE CONTRAENTE. IL CODICE DEI CONTRATTI

8.1	*L'azione iure privatorum della pubblica amministrazione*	*183*
8.2	*I tipi di contratti e la disciplina applicabile. Il d. lgs n.50/16*	*184*
8.3	*Il procedimento a evidenza pubblica*	*192*
8.4	*Il soccorso istruttorio*	*196*
8.5	*Il recesso e l'esercizio dell'autotutela*	*197*
8.6	*Il partenariato pubblico privato*	*199*
8.7	*La giurisdizione e il nuovo rito in materia di appalti. La dichiarazione di inefficacia del contratto*	*201*

Capitolo IX

PARTE I

I BENI PUBBLICI E IL BENE AMBIENTE

9.1 Classificazione e caratteristiche dei beni pubblici 207
9.1.1 I diritti della pubblica amministrazione 209
9.1.2 La tutela dei beni pubblici 211
9.2 Il bene ambiente. I principi in materia ambientale 212
9.2.1 Il danno ambientale e la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo 216
9.2.2 L'accesso in materia ambientale: rinvio 218

PARTE II

IL GOVERNO DEL TERRITORIO E L'ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITÀ

9.3 Il governo del territorio: l'urbanistica e l'edilizia 219
9.4 Il potere ablatorio della pubblica amministrazione. I presupposti dell'espropriazione 223
9.5 Il procedimento espropriativo 225
9.6 Le ipotesi di occupazione 228
9.7 La giurisdizione in materia espropriativa 231

Capitolo X

LA RESPONSABILITÀ DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

10.1 I tipi di responsabilità 235
10.2 La natura della responsabilità per lesione degli interessi legittimi. Gli elementi costitutivi della responsabilità e le tecniche di tutela del privato 238
10.3 L'applicazione delle regole civilistiche: la responsabilità precontrattuale 244
10.4 Il danno da ritardo e il danno da mero ritardo 247
10.5 Gli altri tipi di responsabilità dell'amministrazione 250
10.6 La responsabilità del dipendente pubblico 253

Capitolo XI

I SERVIZI PUBBLICI

11.1 La nozione di servizio pubblico 257
11.2 Il fondamento normativo dei servizi pubblici. Il servizio di interesse economico generale 260
11.3 Il contratto di servizio 262
11.4 Le modalità di gestione dei servizi pubblici locali 265
11.5 La posizione del fruitore del servizio pubblico. La carta dei servizi 269
11.6 La giurisdizione in materia di servizi pubblici 271

Capitolo XII

L'ACCESSO AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI

12.1 I principi e la natura dell'accesso 273
12.2 L'interesse all'accesso e la nozione di documento amministrativo 277
12.3 I limiti all'accesso: i controinteressati e il diritto alla riservatezza 282
12.4 Figure particolari di accesso 287
12.4.1 L'accesso civico 287
12.4.2 L'accesso esercitato dai consiglieri comunali e provinciali 289
12.4.3 L'accesso in materia ambientale 290
12.5 La tutela del diritto di accesso 292
12.6 La disciplina della privacy: gli obblighi per la pubblica amministrazione 294

Capitolo XIII

LA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

PARTE I

13.1 La tutela giustiziale 296
13.2 I ricorsi amministrativi. Gli aspetti generali 298
13.2.1 Il ricorso gerarchico 300
13.2.2 Il ricorso in opposizione 302

13.2.3 Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica *302*

PARTE II

13.3 La tutela giurisdizionale *306*
13.4 I nuovi poteri del giudice amministrativo. La tutela dei diritti soggettivi e il superamento della pregiudiziale amministrativa *309*
13.5 Il sistema di azioni. Il passaggio da un processo sull'atto ad un processo sul rapporto *311*
13.6 Il processo amministrativo *316*
13.7 La tutela cautelare *322*
13.8 Le impugnazioni e il giudizio di ottemperanza *325*
13.9 La giurisdizione ordinaria *328*

Capitolo I

NOZIONE E FONTI DEL DIRITTO AMMINISTRATIVO

Sommario: 1.1 La nozione di diritto amministrativo statale e europeo. – 1.2 Le fonti. – 1.2.1 Le fonti sovranazionali. – 1.2.2 Le fonti nazionali: le fonti primarie e le fonti secondarie. – 1.2.3 Focus: regolamenti, ordinanze e circolari. – 1.2.4 La consuetudine e la prassi amministrativa. Le fonti secondarie dubbie.

1.1 La nozione di diritto amministrativo statale e europeo

Il diritto amministrativo consiste in quel complesso di norme che disciplinano l'organizzazione e l'attività della pubblica amministrazione, nonché i rapporti che la stessa intrattiene con gli altri soggetti dell'ordinamento giuridico[1].

Le origini del diritto amministrativo si rinvengono nel XIX secolo in Francia, allorquando grande attenzione venne posta all'azione unilaterale dell'amministrazione come strumento di esercizio della sovranità statale.

Tradizionalmente, le caratteristiche del diritto amministrativo si rinvengono invero nella statalità, intesa quale assoggettamento del medesimo alle norme statali, e nella specialità, in quanto è un diritto che deroga a quello proprio dei rapporti tra privati, riconoscendo infatti alla pubblica amministrazione una serie di prerogative e di poteri che la pongono in una posizione privilegiata.

In realtà, tali caratteri sono oggi messi in discussione, da un lato, dalla sempre più incidente presenza del diritto europeo, il quale rappresenta dunque un ulteriore livello normativo cui il diritto amministrativo nazionale – nei limiti che si vedranno – soggiace; dall'altro lato, dall'utilizzo sempre maggiore di strumenti privatisti-

1. Sulla nozione e sui principi dell'attività amministrativa, nonché sul concetto di pubblica amministrazione, si rimanda rispettivamente ai capitoli dedicati all'azione amministrativa e ai soggetti pubblici.

ci per l'esercizio dell'attività pubblicistica[2].

Invero, uno sguardo confinato all'ordinamento nazionale sarebbe oggi riduttivo, così come sarebbe fortemente limitante, poiché poco funzionale, l'esclusivo ricorso all'attività autoritativa per il perseguimento dell'interesse pubblico.

Il diritto amministrativo europeo, a sua volta, racchiude tutte le norme di origine europea che incidono sul diritto amministrativo nazionale (in prevalenza, si tratta di direttive).

Questa influenza si è nel tempo accresciuta, andando a toccare diversi aspetti del sistema: dai principi che governano l'azione amministrativa e il processo amministrativo, al concetto stesso di pubblica amministrazione[3].

Vi sono inoltre alcuni settori che sono oramai integralmente disciplinati dal diritto europeo, con conseguente uniformazione delle legislazioni nazionali. Tipico esempio è il settore degli appalti, oramai esclusivamente dominato dalle direttive europee in materia e dai principi di derivazione prettamente comunitaria[4].

A livello nazionale, le norme che testimoniano e che permettono l'ingresso del diritto unionale in ambito amministrativo sono innanzitutto l'art.117 Cost. che sancisce il rispetto dei vincoli comunitari nell'attività legislativa di Stato e regioni; l'art.1, comma 1 della Legge n.241/90, come modificata dalla Legge n.205/05, che assoggetta l'azione amministrativa ai principi del diritto comunitario e l'art.1 c.p.a. che recepisce il principio di derivazione europea di effettività della tutela giurisdizionale.

In relazione a quest'aspetto, peraltro, mentre nel nostro ordinamento vige il riparto di giurisdizione tra giudice amministrativo e giudice ordinario, il diritto amministrativo europeo non conosce distinzioni tra le posizioni giuridiche tutelabili, adottando un mo-

2. Il riferimento è principalmente all'attività *iure privatorum* della pubblica amministrazione, preordinata comunque al perseguimento dell'interesse collettivo.

3. Cosiddetta interazione orizzontale tra ordinamento comunitario e ordinamento nazionale.

4. Cosiddetta interazione verticale tra ordinamento comunitario e ordinamento nazionale. Sul tema degli appalti, cfr. cap. VIII.

dello di giurisdizione unica[5].

Tuttavia, ciò non osta alla integrazione che si è venuta a creare tra i due ordinamenti e che porta la dottrina prevalente a parlare di europeizzazione del diritto amministrativo[6].

Peraltro, da tale integrazione deriva altresì la nascita dei cosiddetti procedimenti amministrativi compositi, vale a dire procedimenti le cui fasi si svolgono in parte in sede comunitaria e in parte in sede nazionale, potendosi in tal modo parlare di amministrazione multi-livello[7].

I principi generali che oggi governano il diritto amministrativo racchiudono quindi sia principi di derivazione comunitaria sia principi di derivazione nazionale, che l'Unione Europea (d'ora innanzi, U.E.) ha fatto propri, nell'ottica dell'armonizzazione delle legislazioni statali.

1.2 Le fonti

Le fonti sono atti o fatti da cui traggono origine le norme giuridiche e che costituiscono, nel loro complesso, l'ordinamento giuridico.

Si è soliti distinguere tra fonti – atto, vale a dire manifestazioni di volontà di organi atti ad emanare norme, e fonti – fatto, ossia comportamenti o atti cui l'ordinamento riconosce l'idoneità a produrre diritto.

I rapporti tra le fonti vengono regolati da una serie di criteri, previsti principalmente dalla Costituzione nonché dalle disposizioni preliminari al codice civile.

---

5. La dicotomia tra diritto soggettivo e interesse legittimo è invero sconosciuta all'ordinamento comunitario. Per la trattazione completa delle posizioni soggettive, cfr. cap.II.

6. Luigi Delpino e Federico Del Giudice, Manuale di diritto amministrativo, Simone, Napoli, 2014.

7. I procedimenti compositi nascono nell'ambito della politica agricola e sono oggi diffusi, ad esempio, in materia di benefici finanziari e politica regionale. In particolare, si distingue tra procedimenti *bottom-up*, dove il provvedimento finale è comunitario e procedimenti *top-down*, in cui il provvedimento finale è nazionale; tuttavia, non è sempre agevole distinguere il dato normativo europeo da quello statale.

Il criterio cronologico, cui si ricorre quando le norme che contrastano derivano da fonti dello stesso tipo; in questo caso prevale la norma successivamente approvata[8].

Quando invece le due norme provengono da fonti diverse, si fa applicazione del criterio gerarchico, per cui la norma di rango inferiore soccombe a quella di rango superiore, venendo annullata o disapplicata a seconda dei casi[9].

Infine, il criterio di competenza, che può presentarsi in due forme; precisamente, può aversi una separazione di competenza, basata sulla diversità di oggetti da normare o diversità di territorio ovvero per diversità di entrambi gli elementi; oppure, la competenza può essere determinata dalla stessa Costituzione, che predilige una determinata fonte per disciplinare una determinata materia[10].

Accanto alle fonti tipiche, ossia quelle espressamente previste, vi sono le fonti atipiche, così chiamate in quanto presentano alcuni elementi di differenziazione.

Ad esempio atipiche sono le fonti che hanno una forza attiva o passiva diversa da quella propria delle fonti dello stesso tipo, come nel caso della legge di concessione dell'amnistia e dell'indulto che – a differenza di qualsiasi altra legge – non può essere abrogata da altra legge ordinaria.

1.2.1 Le fonti sovranazionali

Oggi si è soliti parlare di fonti multivello, in quanto il processo di integrazione internazionale ed europea ha determinato il moltiplicarsi degli organi produttivi di diritto.

A livello sovranazionale troviamo le **fonti internazionali**. I riferimenti normativi sono contenuti negli artt.10 e 117 Cost., che rispettivamente riguardano il diritto consuetudinario ed il diritto pattizio.

---

8. Il principio è quello per cui *lexposteriorderogatlegi priori*.
9. Si ha annullamento nell'ipotesi di legge ordinaria che contrasta con altra legge ordinaria; si parla invece di disapplicazione quando la fonte secondaria, tipicamente un regolamento, contrasta con la legge ordinaria.
10. Si fa riferimento alle riserve di legge costituzionalmente previste.

All'interno di quest'ultimo la fonte più importante è costituita dalla **CEDU**, la quale acquista valore di fonte internazionale proprio con la riscrittura dell'art.117 Cost., nella parte in cui stabilisce il dovere dello Stato di rispettare i vincoli derivanti dagli obblighi internazionali.

Invero, alla Convenzione è riconosciuta una resistenza passiva qualificata (si parla di diritto pattizio rafforzato), con la conseguenza che, in caso di norma interna che vi contrasta, occorre sollevare questione di legittimità costituzionale per violazione dell'art.117 Cost., qualora non sia possibile un'interpretazione comunitariamente orientata della norma stessa. Non è pertanto possibile procedere automaticamente alla disapplicazione della norma nazionale, a differenza di quanto accade in caso di contrasto con il diritto comunitario.

Tale impostazione non si è modificata con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, il quale non ha determinato la comunitarizzazione della CEDU – seppur da parte della dottrina inizialmente sostenuta – che quindi non è stata parificata al diritto unionale.

Per quanto riguarda le **fonti comunitarie**, è opportuna una breve premessa circa l'evoluzione del rapporto tra ordinamento nazionale ed ordinamento comunitario.

Nel tempo il rapporto tra gli ordinamenti si è modificato, potendosi individuare schematicamente alcune tappe.

Inizialmente si sosteneva che lo Stato avesse la possibilità illimitata e incondizionata di disattendere le norme comunitarie e, quindi, si riteneva vi fosse un'assoluta discrezionalità dello stesso nella limitazione della propria sovranità, con negazione assoluta di una posizione di supremazia del diritto comunitario.

In seguito, fu coniata la tesi della equi-ordinazione fra ordinamenti, per cui ciascuno sarebbe stato competente in determinate materie: in particolare, l'ordinamento comunitario si sarebbe potuto occupare unicamente delle materie previste dal Trattato; per tutte le altre materie, restava indiscussa la sovranità statale (teoria separatista).

Attraverso gli interventi della Corte Costituzionale, nel corso degli anni Settanta, si arrivò poi a sancire la primazia del dirit-

to comunitario (cosiddetta *primautê*), in forza del disposto di cui all'art.11 Cost., con la dichiarazione di incostituzionalità della norma interna contrastante con la norma comunitaria[11].

Iniziava a indebolirsi l'idea della netta separazione fra i due ordinamenti, ancorché venisse parallelamente coniata la cosiddetta teoria dei contro – limiti, secondo cui i principi e i diritti costituzionalmente tutelati, che costituiscono il nucleo rigido dell'ordinamento, restavano comunque sovraordinati alle norme comunitarie.

Si tratta dei diritti fondamentali, sui quali lo Stato manterrebbe la propria esclusiva sovranità; invero, l'art.11 Cost. contempla la limitazione di detta sovranità e non il suo totale azzeramento.

La teoria dei contro – limiti pare oggi superata dalla tesi monista, oramai prevalente, che sostiene l'integrazione tra ordinamento comunitario e ordinamento nazionale, quali ordinamenti considerati comunicanti e coordinati fra loro.

Tuttavia, in alcune pronunce si rinvengono ancora tracce della teoria dei contro – limiti, la quale sembra porsi, in alcuni casi, come l'unica via percorribile per evitare un'eccessiva ingerenza europea, tale da porre in pericolo i principi fondamentali dell'ordinamento interno[12].

Accogliere la tesi monista comporta non solo che lo Stato non può arbitrariamente disattendere le norme europee, ma che è altresì tenuto a disapplicare le norme interne che vi contrastano, anche qualora questo significhi mettere in discussione un giudicato nazionale[13].

Segni dell'integrazione tra i due ordinamenti si rinvengono, ad esempio, nella possibilità di rinviare alla Corte di Giustizia, nell'ambito dei giudizi incidentali di legittimità costituzionale, per

11. La primazia del diritto comunitario è stata per la prima volta affermata dalla Corte Costituzionale con le sentenze n.183/1973 e n.232/1975.

12. Il richiamo alla teoria dei contro – limiti si ritrova prevalentemente in ambito penale, dove, seppur l'U.E. non abbia una competenza normativa diretta, ha comunque il potere di incidere chiedendo agli Stati di attivarsi per tutelare beni di rilevanza comunitaria.

13. È con la sentenza n.170/1984 che la Corte Costituzionale recepisce espressamente l'obbligo del giudice e della pubblica amministrazione di procedere alla disapplicazione della norma nazionale che si pone in contrasto con il diritto comunitario.

ottenere la corretta interpretazione della norma comunitaria in via pregiudiziale, nonché nell'obbligo di dichiarare l'illegittimità costituzionale di una norma interna per contrasto con una disposizione comunitaria – anche non direttamente applicabile - quando non sia possibile disapplicarla ovvero intrepretarla in senso comunitariamente orientato[14].

Altra espressione dell'integrazione fra ordinamenti si ravvisa nella possibilità di rimuovere gli effetti esterni di un giudicato nazionale, mediante la disapplicazione dell'art.2909 c.c., permettendo così allo Stato di uniformarsi ai dettami europei vincolanti[15].

Sul punto è opportuno in questa sede evidenziare che l'U.E. ha affermato che il giudicato non può costituire un ostacolo all'intervento correttivo, che deve poter essere esercitato senza limiti di tempo[16].

Nelle ipotesi di giudicato contrastante con il diritto unionale, si parla di responsabilità dello Stato – giurisdizione.

I presupposti di tale responsabilità sono la violazione manifesta del diritto comunitario, la chiarezza della norma violata e l'inescusabilità dell'errore, per cui il contrasto risulta palese e manifesto.

Pertanto, nei casi in cui il giudice non disapplichi la norma interna incompatibile, ovvero non proceda al rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia, o ancora, non effettui l'interpretazione comunitariamente orientata della norma, sorge in capo al privato, che subisce il giudicato così formatosi, il diritto alla rinnovazione del processo oppure al risarcimento del danno.

All'interno delle fonti comunitarie, si distingue tra diritto comunitario originario scritto, costituito dai Trattati istitutivi e relative

14. Cfr. C. Cost. 28/2010 in cui per la prima volta viene dichiarata l'incostituzionalità di una norma interna contrastante con una norma comunitaria non direttamente applicabile.

15. È necessario distinguere tra effetti interni, che restano fermi, nel senso che la questione decisa non può essere rimessa in discussione, ed effetti esterni, che al contrario vengono meno, in quanto altrimenti si renderebbe difficile l'esercizio dei diritti dati dall'ordinamento europeo.

16. Nella sentenza *Kempter* del 2008, la Corte di Giustizia afferma che il diritto comunitario non impone limiti per presentare la domanda di revisione di una decisione divenuta definitiva, lasciando libertà agli Stati membri di fissare dei termini per l'azione, nel rispetto dei principi di effettività e equivalenza.

modifiche, e diritto comunitario originario non scritto, integrato dai principi generali.

Altra distinzione si ha tra diritto comunitario primario, con cui si fa riferimento ancora ai Trattati, e diritto comunitario secondario, costituito principalmente da direttive e regolamenti, ma nel quale rientrano altresì le decisioni.

I principi che governano le fonti comunitarie sono quello dell'effetto utile, per cui la norma deve essere interpretata in modo funzionale al perseguimento degli obiettivi di portata europea, nonché della diretta efficacia delle fonti europee all'interno dei singoli Stati, con i limiti che in seguito saranno chiariti.

I **trattati istitutivi** sono posti al vertice dell'ordinamento europeo e hanno carattere inderogabile (per parte della dottrina, è carattere speculare a quello proprio delle norme costituzionali all'interno dell'ordinamento nazionale) e vincolante per i singoli Stati membri.

Stesso valore deve riconoscersi alle sentenze della Corte di Giustizia, in relazione ai principi di diritto e all'interpretazione delle norme comunitarie che contengono. Più precisamente, la Corte ha il compito di pronunciarsi in via pregiudiziale sull'interpretazione dei Trattati e sull'interpretazione e sulla validità degli atti emessi dalle istituzioni e dagli organi dell'Unione europea, al fine di garantire l'uniforme applicazione del diritto europeo.

Parimenti, a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, analogo valore è attribuito alla Carta di Nizza, la quale recepisce a livello comunitario i diritti della persona e della personalità.

I **regolamenti** fanno parte del diritto comunitario secondario. Tali fonti hanno portata generale e sono direttamente applicabili all'interno dei singoli ordinamenti, non abbisognando di alcun atto normativo di recepimento. In questo senso, sono già di per sé idonei a imporre obblighi e conferire diritti sia ai singoli Stati che ai loro organi e cittadini.

Tecnicamente si parla rispettivamente di effetti verticali e effetti orizzontali dell'atto, vale a dire che il medesimo è invocabile sia

19

nei rapporti cittadino – Stato che nei rapporti tra privati[17].

Le **direttive** costituiscono la fonte europea forse più complessa. In linea generale, le direttive sono atti che vincolano gli Stati in relazione al risultato che perseguono, lasciando libertà nei mezzi per raggiungerlo; in altre parole, tipicamente le direttive enunciano principi e criteri generali e lasciano la disciplina di dettaglio ai legislatori nazionali.

A differenza dei regolamenti, le direttive non sono direttamente applicabili, ma necessitano di un atto di recepimento, che nel nostro ordinamento avviene mediante la legge annuale di delegificazione europea e la conseguente annuale legge europea[18], sempreché non sia prevista una modalità specifica di recepimento[19].

Sempre più frequente è tuttavia l'emanazione delle **direttive** cosiddette ***self-executing***, le quali si caratterizzano per un contenuto dettagliato, ponendosi così a metà strada tra le direttive *tout court* e i regolamenti.

Invero, qualora abbia un contenuto chiaro e sufficientemente preciso con cui preveda obblighi o attribuisca diritti, tale da non rendere necessaria l'emanazione di atti ulteriori, allo scadere del termine per il suo recepimento, la direttiva produce effetti *exsé* al pari dei regolamenti.

Del resto, in questi casi, non può addossarsi al privato la negligenza dello Stato, vanificando gli effetti della direttiva, che si produrranno ugualmente ancorché con il limite dei soli effetti verticali[20].

Cosa accade qualora lo Stato non adempia ai propri obblighi di

17. Il concetto di Stato è da intendersi in senso ampio, comprensivo dei privati che svolgono funzioni pubblicistiche e degli organismi che erogano servizi pubblici.

18. È bene precisare che, ancorché il recepimento avvenga con legge, la fonte resta sempre la direttiva che quindi è sovraordinata alla legge ordinaria.

19. Ad esempio il recepimento può avvenire mediante regolamento di delegificazione, qualora si debba contestualmente procedere all'abrogazione delle norme nazionali contrastanti.

20. Tale limite è stato giustificato sulla base della funzione che gli è ricondotta, vale a dire quella di sanzionare lo Stato che non ha adempiuto ai propri obblighi e che quindi dovrà rispondere al privato della propria inadempienza.

20