

1° ottobre 2005

**Rapporti tra ordinamento comunitario e nazionale.
Regole e strumenti**

CONTENUTI DELLA LEZIONE

ORDINAMENTO COMUNITARIO

Quali sono le sue fonti

Quali sono le sue competenze

PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ - COMUNITARIO

Quali sono i principi che regolano il rapporto fra ordinamento comunitario e nazionale

PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ - NAZIONALE

Quali sono i principi che regolano il rapporto fra Stato e Regioni

LA FASE DISCENDENTE DELL'INTEGRAZIONE COMUNITARIA

- la legge comunitaria
- le leggi comunitarie regionali e il ruolo delle regioni (Provincia autonoma)

LA FASE ASCENDENTE DELL'INTEGRAZIONE COMUNITARIA

QUALI SONO LE FONTI GIURIDICHE DELL'ORDINAMENTO COMUNITARIO?



Fonti primarie:

TRATTATI ... costitutivi e quelli successivi integrativi (Atto Unico europeo 1986 - Maastricht 1992 – Amsterdam 1997 – Nizza 2001)

Il processo di revisione dei Trattati è proseguito anche dopo Nizza ... con la sottoscrizione del Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa, il 29 ottobre 2004 a Roma.

Il processo di ratifica del Trattato ha subito una battuta di arresto in Francia e Olanda dove la ratifica del Trattato è stata sottoposta a una **consultazione referendaria**. Il Trattato della Costituzione ha una struttura innovativa, suddivisa in tre parti:

I – definizione e obiettivi dell'Unione

II – recuperava integralmente la carta dei diritti fondamentali (che da semplice documento di valore programmatico assume veste giuridica vincolante)

III – politiche e funzionamento delle istituzioni dell'Unione europea

PRINCIPI GENERALI DEL DIRITTO COMUNITARIO ... vale a dire quelle regole per lo più non scritte ma generalmente riconosciute e applicate, che esprimono i concetti essenziali di diritto e giustizia

È sufficiente che vi sia una tendenza prevalente nei sistemi giuridici degli Stati membri per poter affermare che un principio è comune agli Stati membri e quindi possa essere considerato un principio comunitario

Fonti secondarie:

Articolo 249

Per l'assolvimento dei loro compiti e alle condizioni contemplate dal presente trattato il Parlamento europeo congiuntamente con il Consiglio e la Commissione adottano regolamenti e direttive, prendono decisioni e formulano raccomandazioni o pareri.

REGOLAMENTI

Articolo 249 *Il regolamento ha portata generale. Esso è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri.*

Ogni regolamento produce effetto immediatamente all'interno degli ordinamenti nazionali e le sue disposizioni possono essere fatte valere da persone fisiche o giuridiche sia nei confronti dello Stato, sia nei confronti di altre persone fisiche o giuridiche

I regolamenti sono uno strumento di uniformazione : vengono utilizzati dalla Comunità quando si vuole uniformare il diritto ovvero si vuole avere regole uguali in tutti i Paesi membri.

I regolamenti sono utilizzati anche quando si vogliono introdurre istituti totalmente nuovi, generalmente a carattere sopranazionale:
è il caso ad esempio dell' ISTITUTO EUROPEO PER L'UGUAGLIANZA DI GENERE (recente dell'8 marzo 2005)

cfr. <http://www.europarl.eu.int/oeil>

DIRETTIVE

Articolo 249 *La direttiva **vincola lo Stato membro** cui è rivolta per quanto riguarda il **risultato** da raggiungere, salva restando la **competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi**.*

Le direttive comunitarie sono normalmente uno strumento di **armonizzazione** proprio perché lasciano un margine di discrezionalità agli Stati membri nel recepire al loro interno le disposizioni delle direttive.

A. Gli Stati membri sono tenuti a recepire il contenuto delle direttive nella propria normativa nazionale, finché non lo fanno, la direttiva non acquisisce efficacia.

B. NON SEMPRE l'efficacia delle direttive dipende dall'adozione di misure di recepimento degli Stati membri.

Allo scadere del termine previsto per il recepimento nel diritto nazionale, ogni disposizione della direttiva in grado di incidere direttamente sulla relazione giuridica tra Stato membro e i privati può essere invocata da questi dinanzi ai giudici dello Stato membro... e quest'ultimo non può evitarne l'attuazione facendo appello al mancato espletamento delle formalità di introduzione nel proprio ordinamento giuridico o al permanere di disposizioni contrarie nella normativa nazionale.

Secondo i principi enunciati dalla Corte, per determinare se le disposizioni considerate hanno un effetto diretto occorre esaminare, in ogni singolo caso, la natura, i fondamenti e i termini della disposizione in questione.

In particolare hanno efficacia diretta, una volta scaduti i termini per il recepimento:

- **le direttive che danno attuazione ad obblighi di non fare** (quando cioè non è necessari porre in essere alcun provvedimento di attuazione)
- **le direttive che impongono obblighi di fare**
- **le direttive sufficientemente precise e incondizionate** che non lasciano alcun margine di valutazione agli Stati membri destinatari della direttiva.

Esempi:

in materia di appalti pubblici

in materia di diritto societario (srl unipersonale)

in materia di pari opportunità (direttiva 76/207 ...)

DECISIONI

Articolo 249 La decisione è **obbligatoria** in tutti i suoi elementi per i **destinatari** da essa designati.

E' un atto molto simile ai regolamenti con la differenza che è diretto verso uno o più soggetti, sia Stati che persone giuridiche (imprese, enti) o fisiche.

Un esempio interessante di decisione è la proposta di decisione che ISTITUISCE UN PROGRAMMA COMUNITARIO PER L'OCCUPAZIONE E LA SOLIDARIETÀ SOCIALE – PROGRESS (2007 – 2013) del **17 luglio 2004**

PARERI E RACCOMANDAZIONI

Art. 249 Le raccomandazioni e i pareri **non sono vincolanti**.

Le raccomandazioni hanno la funzione di sollecitare i destinatari a tenere un determinato comportamento che si ritiene corrispondente agli obiettivi e agli interessi della Comunità.

Il parere esprime il punto di vista / la presa di posizione su di un determinato fatto o argomento da parte del soggetto istituzionale da cui proviene.

LIBRI VERDI e LIBRI BIANCHI e le COMUNICAZIONI DELLA COMMISSIONE EUROPEA

INNANZITUTTO DEVO DIRVI CHE entrambi sono strumenti di *soft law* e dunque vanno tenuti distinti da regolamenti, direttive e decisioni che hanno invece natura vincolante

Libro Verde è importante perché rappresenta uno strumento di consultazione della comunità europea, dunque uno strumento che ci permette di far sentire le opinioni della società civile in sede comunitaria

Nella terminologia dell'Unione Europea il LIBRO VERDE è il documento che fornisce le basi per avviare un dibattito su rilevanti e determinate questioni.

Ogni LIBRO VERDE, proprio per la funzione di *discussant* (cd. provocatore) che svolge nell'arena europea, non fornisce soluzioni, ma si limita a presentare, mantenendo una posizione di rigorosa neutralità, una serie di quesiti ai quali gli Stati membri, gli enti territoriali, le istituzioni, associazioni e fin anche i singoli cittadini rispondono riportando proprie considerazioni.

Questa procedura è oggi estremamente semplificata grazie all'utilizzo delle tecnologie informatiche.

Ogni studioso può inoltre consultare le osservazioni inviate accedendo alle pagine web del portale dell'Unione europea.

I LIBRI VERDI precludono un'azione di consultazione/ascolto a livello europeo.

In questo modo i decisori comunitari possono:

- valutare gli orientamenti sulle questioni poste
- cercare consenso sulle soluzioni prospettate
- attuare un processo cd. di *democrazia partecipativa* in linea con i principi della *buona governance europea*.

DI CONSEGUENZA SARÀ PIÙ AGEVOLE ADOTTARE UN QUALIASI PROVVEDIMENTO SUL QUALE SI È GIÀ VERIFICATA UNA CONVERGENZA DI MASSIMA.

I LIBRI BIANCHI della Commissione europea sono documenti di natura programmatica che contengono proposte/indicazioni per le azioni comunitarie in settori specifici.

Spesso i programmi adottati nei Libri Bianchi sono conseguenza dei risultati delle consultazioni promosse dai Libri Verdi.

Resta da chiedersi **quale sia la natura di questi documenti**, quale sia la loro forza cogente, se possano essere assimilati in qualche misura ad atti normativi e più precisamente *genus* particolare della *species soft law*? ⁽¹⁾

Va subito detto tali atti rientrano nel *genus* delle COMUNICAZIONI che hanno di volta in volta finalità e contenuti e possono avere natura :

- informativa,
- decisoria,
- interpretativa.

I Giudici di Lussemburgo hanno riconosciuto la validità di questi atti, la cui base giuridica deve rintracciarsi in fonti non scritte, ferma restando la possibilità di valutarne gli effetti giuridici e di farne oggetto di ricorso, ad esempio, di annullamento, se emanati da un organo incompetente ⁽²⁾.

Inoltre, la Corte ha stabilito che i Giudici nazionali hanno il dovere di prendere in considerazione gli atti atipici, non vincolanti, ai fini della soluzione delle controversie, qualora risultino essere loro di aiuto nell'interpretazione di norme nazionali adottate per implementare atti

¹ Sul punto cfr. ALBERTI C., *Appalti in house, concessioni in house ed esternalizzazione*, disponibile all'indirizzo web:

<http://www.jus.unitn.it/appalti/dottrina/alberti/articolo.htm>.

² Corte di giustizia, 13 dicembre 1989, *Grimaldi*, causa C-322/88, in *Racc.* 1989, p. 4407.

comunitari sui generis, oppure, per completare norme comunitarie vincolanti (3).

ESEMPI DI LIBRI VERDI

LIBRO VERDE sull'UGUAGLIANZA E NON DISCRIMINAZIONE NELL'UNIONE EUROPEA ALLARGATA

Cfr:

http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/policy/aneval/green_en.htm

http://europa.eu.int/yourvoice/consultations/index_it.htm

http://europa.eu.int/comm/employment_social/consultation_en.html

L'IMPEGNO COMUNITARIO NEL CERCARE DI COINVOLGERE LA SOCIETÀ CIVILE NEI PROCESSI PROGRAMMATICI E NORMATIVI È IN CRESCITA.

La promozione di **nuove forme di governance** e la **semplificazione/trasparenza dei processi legislativi** sono priorità della Commissione europea espresse in tre importanti comunicazioni: *Semplificare e migliorare l'ambiente normativo, Promuovere una cultura di dialogo e di partecipazione, Sistematizzare la valutazione d'impatto da parte della Commissione* (4).

³ Aspetto evidenziato da MENGGOZZI, *Il diritto comunitario e dell'Unione europea*, Padova, 1997, p. 257cit., che parla di un fenomeno di assimilazione giustificato dal fatto che **"in esso i precedenti giurisprudenziali concretati dalla Corte di giustizia delle Comunità europee illuminano l'interpretazione del diritto scritto venendo ad assumere, rispetto ad esso, una posizione centrale e tendenzialmente prevalente"**. L'A. ha evidenziato come, anche l'affermarsi di atti atipici a livello comunitario, non va ad intaccare la somiglianza con i tratti peculiari di un sistema di *common law*, ma segnala la volontà di **opporci in un rapporto dialettico con una giurisprudenza intesa come fonte di produzione giuridica**.

⁴ Sul tema si rinvia alla lettura dei seguenti documenti principali: *Rapporto sulla Governance europea 2003-2004* (SEC(2004) 1153), la COMUNICAZIONE della Commissione **Semplificare e migliorare la regolamentazione**, (COM(2001) 726 – C5-0108/2002), la COMUNICAZIONE della Commissione *Governance europea: Legiferare meglio* (COM(2002) 275), la COMUNICAZIONE della Commissione in materia di valutazione d'impatto, quale strumento volto a migliorare la qualità e la coerenza del processo di sviluppo delle strategie (COM(2002) 276), la COMUNICAZIONE della Commissione dal titolo *Documento di consultazione – Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo – Proposta di principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate ad opera della Commissione*" (COM(2002) 277), la COMUNICAZIONE della Commissione dal titolo *Piano d'azione: semplificare e migliorare la regolamentazione* (COM(2002) 278), la relazione intermedia della Commissione al Consiglio europeo di Stoccolma dal titolo **Migliorare e semplificare l'ambiente regolamentare** del 7 marzo 2001 (COM(2001) 130).

Fra gli obiettivi assunti si segnala quello del **rafforzamento della cultura del dialogo e della consultazione**. Consultazione che, **durante l'iter legislativo**, può coinvolgere le istituzioni del territorio, le organizzazioni della società civile, le imprese e le associazioni di categoria, i singoli cittadini interessati, il mondo universitario, enti e paesi terzi ecc...⁽⁵⁾

Le *consultazioni*, deve essere ben chiaro, permettono alle parti interessate di esprimere un'opinione e giammai un voto, che spetta ai soli rappresentanti eletti. A questo riguardo il Libro Bianco sulla *governance* precisa inequivocabilmente che *“la consultazione degli ambienti interessati può sempre costituire solo un complemento e non può sostituire le procedure e le decisioni di organi legislativi democraticamente legittimati”*⁽⁶⁾.

Di conseguenza non v'è contraddizione tra le procedure di consultazione e il concetto di democrazia rappresentativa.

Sono previsti **requisiti minimi per le consultazioni**, riguardanti:

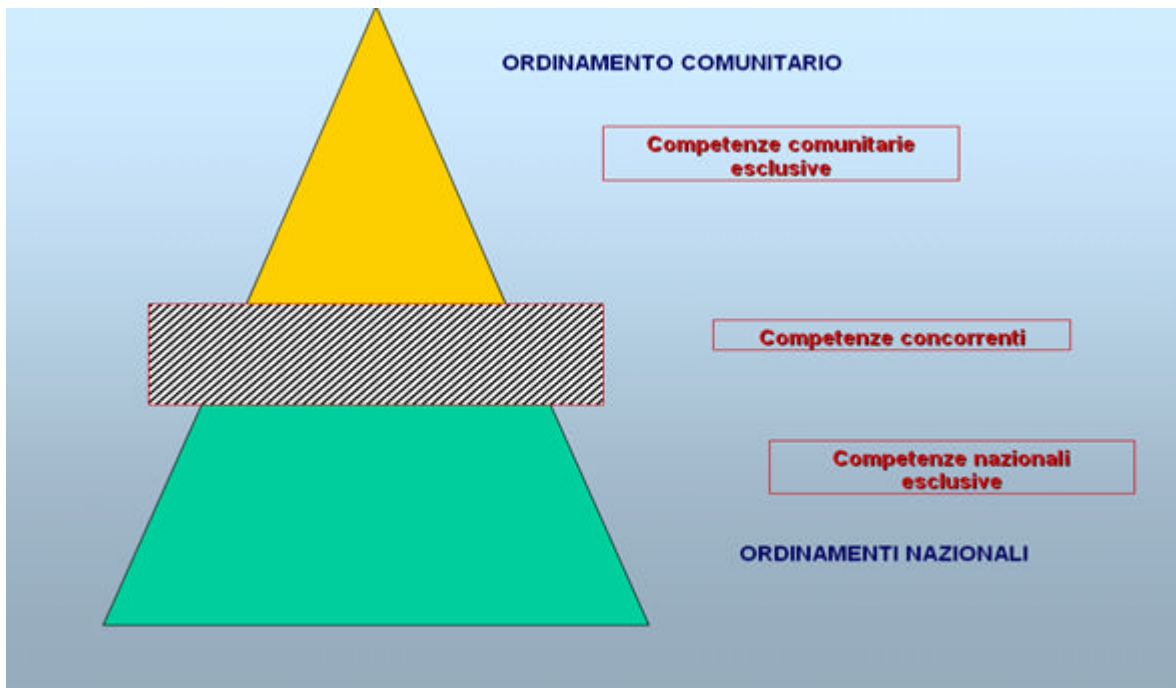
- la chiarezza dell'oggetto delle consultazioni;
- le modalità di comunicazione, tali da permettere a tutte le categorie considerate l'accesso alla consultazione;
- la previsione di una durata temporale che garantisca un equilibrio ragionevole per l'elaborazione di contributi sufficientemente completi;
- la possibilità della pubblicazione delle osservazioni arrivate.

Altre indicazioni fanno riferimento alla strategia comunitaria per **semplificare e migliorare la regolamentazione** e suggeriscono:

- di **analizzare preliminarmente l'impatto delle iniziative legislative e politiche** (il modello comunitario mira a introdurre uno strumento di analisi dell'impatto delle proprie iniziative legislative sotto il profilo dell'impatto normativo e anche di quello della sostenibilità (economica, sociale e ambientale);
- di **rafforzare le motivazioni che corredano le proposte legislative**, anche con riferimento alle implicazioni finanziarie e all'applicazione dei principi generali (ad es. quello della sussidiarietà);
Le motivazioni, almeno nei casi più importanti, dovrebbero fare riferimento :
 - i) alle consultazioni effettuate ed i risultati ottenuti;
 - ii) alle analisi di impatto effettuate;
 - iii) alla giustificazione del modello proposto;
 - iv) alle implicazioni finanziarie.

⁵ COM(2002) 277 def, 5 giugno 2002, Commissione europea.

⁶ La Commissione europea sostiene che le procedure di consultazione permettono di formulare proposte: tecnicamente valide, concretamente praticabili, impostate su uno schema tutt'altro che verticistico. In altre parole, una buona consultazione risponde a una doppia finalità: aiuta a migliorare la qualità delle politiche, e al tempo stesso accresce il coinvolgimento delle parti interessate e del pubblico in senso lato.



COMPETENZE COMUNITARIE ESCLUSIVE

Sono quelle che il Trattato attribuisce in via esclusiva agli organi comunitari.

Nessun atto della Comunità prevede un elenco delle riservate o esclusive della Comunità

Si rende necessario valutare l'insieme delle disposizioni dettate per ogni settore per capire i limiti di tali poteri di intervento, DESUMIBILE da ALCUNI elementi:

- gli organi competenti a prendere le decisioni
- le modalità di adozione delle decisioni
- gli atti che possono essere adottati
- gli obiettivi da raggiungere.

Per esempio, vi sono poteri estremamente ampi in tema di abolizione delle **restrizioni quantitative** tra gli Stati membri (artt. 28 e segg., ex artt. 30 e segg. Tratt.), o nel **settore della politica agricola** (artt. 32 e segg., ex artt. 38 e segg. Tratt.), oppure nel **settore dei movimenti di capitali tra Stati membri** (art. 56, ex art. 73 B Tratt.), oppure ancora, in **materia di concorrenza** (art. 81 e 82, ex art. 85 e 86 Tratt.) e di **politica commerciale** comune.

Insomma la formulazione del Trattato lascia dubbi interpretativi circa la reale ampiezza dei poteri attribuiti alla Comunità.

Questa situazione sarebbe potuta cambiare, almeno in parte, a seguito dell'entrata in vigore della Costituzione europea.

Con l'avvio del processo costituzionale europeo infatti i rappresentanti dei Governi degli Stati membri hanno fatto espresso riferimento alla necessità di fissare **le modalità per stabilire e mantenere una più precisa delimitazione delle competenze tra l'Unione europea e gli Stati membri** sulla base naturalmente del principio di sussidiarietà.

Nel testo della Convenzione sono indicate le competenze esclusive comunitarie per le quali l'Unione è il solo organo abilitato a legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti, **mentre gli Stati membri possono intervenire solo previa autorizzazione dell'Unione o per l'esecuzione di atti che la stessa ha emanato.**

L'elenco di tali competenze sembra essere tassativo e comprende:

- a) unione doganale;
- b) definizione delle regole di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno;
- c) politica monetaria per gli Stati membri la cui moneta è l'euro;
- d) conservazione delle risorse biologiche del mare nel quadro della politica comune della pesca;
- e) politica commerciale comune (art. I-13, Cost. europea).

COMPETENZE CONCORRENTI

Sono quelle che possono essere esercitate sia dagli Stati membri sia dalla Comunità con l'avvertenza che quando una materia viene disciplinata dalla Comunità gli Stati membri non possono disciplinare *contra* le disposizioni comunitarie.

Sono materie di competenza concorrente, invece, quelle che riguardano, per esempio, **la sanità pubblica** (art. 129), la **protezione dei consumatori** (art. 129 A), la **tutela ambientale** (artt. 130 R segg.), la **cooperazione allo sviluppo** (artt. 130 U segg.), sicuramente inoltre quelle che riguardano le politiche sociali e particolarmente **l'uguaglianza di genere art. 137 e 141**

QUALE E' IL MECCANISMO CHE REGOLAMENTA LA RIPARTIZIONE DEI POTERI TRA ORDINAMENTO COMUNITARIO E NAZIONALE NEL CASO DELLE MATERIE CD. DI COMPETENZA CONCORRENTE ?

PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ

NELL'ORDINAMENTO COMUNITARIO la sussidiarietà rileva nella dimensione **verticale** e riguarda la **declinazione delle competenze fra la Comunità europea e gli Stati membri** .

- **Possiamo considerare la sussidiarietà comunitaria come il meccanismo attraverso il quale l'ordinamento assicura il**

coordinamento decisionale fra i due centri di potere, nazionale e comunitario

Es.

In tema di politiche culturali:

Con il Trattato di Maastricht (1992) la promozione della cultura è uno dei settori specifici dell'azione comunitaria, il cui intervento è non poco incisivo : oltre 500 milioni di euro all'anno.

Però:

- Con quali limiti gli Stati membri possono assumere in questo settore?
- E le istituzioni comunitarie?

L'art. 151 Trattato dispone che :

1. *L'Unione europea contribuisce al pieno sviluppo delle culture degli Stati membri **nel rispetto delle loro diversità nazionali e regionali**, evidenziando nel contempo il retaggio culturale comune.*
2. *L'azione dell'Unione è intesa ad incoraggiare la cooperazione tra Stati membri e, **se necessario, ad appoggiare e ad integrare l'azione** di questi ultimi nei seguenti settori: - miglioramento della conoscenza e della diffusione della cultura e della storia dei popoli europei, - conservazione e salvaguardia del patrimonio culturale di importanza europea, - scambi culturali non commerciali, - creazione artistica e letteraria, compreso il settore audiovisivo.*
3. *L'Unione e gli Stati membri favoriscono la cooperazione con i paesi terzi e le organizzazioni internazionali competenti in materia di cultura, in particolare con il Consiglio d'Europa.*
4. *L'Unione tiene conto degli aspetti culturali nell'azione che svolge a norma di altre disposizioni del presente trattato, in particolare ai fini di rispettare e promuovere la diversità delle sue culture.*

L'apporto comunitario si caratterizza per il fatto di essere rivolto allo sviluppo delle *culture degli Stati membri*, attraverso gli strumenti del confronto e della comunicazione, *nel rispetto delle loro diversità nazionali e regionali, evidenziando nel contempo il retaggio culturale comune.*

L'Unione europea può *incoraggiare la cooperazione tra gli Stati*, fornendo suggerimenti e servizi utili, senza però intervenire direttamente nelle iniziative intraprese a livello nazionale.

Mentre, **ma solo se necessario**, può *appoggiare / integrare l'azione degli Stati* in alcuni settori (*miglioramento della conoscenza e della diffusione della cultura e della storia dei popoli europei, - conservazione e salvaguardia del patrimonio culturale di importanza europea, - scambi culturali non commerciali, creazione artistica e letteraria, compreso il settore audiovisivo*).

In generale possiamo constatare una certa **inefficienza' del principio** che, anche per come è formulato, non pone statuizioni definitive, ma lascia aperte varie interpretazioni.

Basti considerare che lo stesso principio è invocato:

- sia dai sostenitori di un più marcato interventismo da parte delle autorità centrali,
- sia dai difensori dell'autonomia statale, *che lo hanno considerato un baluardo a difesa delle prerogative degli Stati membri e delle loro unità costituenti nei confronti della Comunità.*

L'accentuazione dell'una o dell'altra delle due valenze racchiuse nel principio di sussidiarietà dipende, in definitiva, **da valutazioni di natura politica.**

La sussidiarietà **diviene principio generale del diritto comunitario** con l'adozione del Trattato sull'Unione Europea sottoscritto a **Maastricht** nel 1992 (ed entrato in vigore il 1° novembre 1993).

Fin dal preambolo del Trattato gli Stati membri dichiarano la propria volontà di *“portare avanti il processo di creazione d'un'unione sempre più stretta fra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni sono prese il più vicino possibile ai cittadini, conformemente al principio della sussidiarietà”.*

L'art. 3B al secondo comma - con il Trattato di Amsterdam (1997) l'art. 3B cambia numerazione e diviene art. 5 - sancisce il principio di sussidiarietà.

La norma stabilisce che: **“nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità interviene, secondo il principio della sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere meglio realizzati a livello comunitario”.**

La norma circoscrive la sussidiarietà e l'intervento della Comunità alle sole materie di **competenza concorrente.**

L'azione comunitaria, in particolare, è legittima quando ricorrono le seguenti condizioni:

- **l'insufficienza degli Stati a realizzare gli obiettivi dell'azione prevista** (es. nel settore dell'ambiente, la regolamentazione di alcuni settori appalti pubblici per il perseguimento dell'obiettivo comune: realizzazione di un mercato unico)
- **la maggiore idoneità del livello comunitario nel realizzare tali obiettivi, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione prevista.**

Successivamente al Trattato di Maastricht, il documento più importante in tema di sussidiarietà è certamente il Trattato di Amsterdam (1997) che integra il Trattato con un protocollo sull'**Applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità.**

Nel Protocollo si stabilisce che la sussidiarietà è un **“concetto dinamico e dovrebbe essere applicata alla luce degli obiettivi stabiliti nel trattato.**

Essa consente che l'azione della Comunità, entro i limiti delle sue competenze, sia ampliata laddove le circostanze lo richiedano e, inversamente, ristretta e sospesa laddove essa non sia più giustificata".

Vengono altresì precisati:

a) i **presupposti** che **giustificano la necessità dell'azione comunitaria** (ovverossia che gli obiettivi dell'azione proposta non possano essere sufficientemente realizzati mediante l'azione degli Stati membri nel quadro dei loro sistemi costituzionali nazionali, e perciò possano essere meglio conseguiti attraverso l'azione della Comunità);

b) i **principi guida**, in base ai quali valutare quando l'azione della Comunità può avere maggior efficacia.

In particolare viene precisato che :

1. che il **problema presenti aspetti transnazionali** che non possono essere disciplinati in maniera soddisfacente mediante l'azione degli Stati membri;
2. che le azioni dei soli Stati membri o la mancanza di un'azione comunitaria siano in conflitto con le prescrizioni del trattato o comunque pregiudichino in modo rilevante gli interessi degli Stati membri;
3. che **l'azione a livello comunitario produca evidenti vantaggi** per la sua dimensione o i suoi effetti rispetto all'azione a livello degli Stati membri.

Nel Protocollo è poi stabilito che l'azione comunitaria sia quanto più possibile semplice, privilegiando in ogni caso quegli strumenti (ad es. le direttive) che vincolano gli Stati al risultato e lasciano libera facoltà quanto alla forma e ai metodi.

Il Protocollo si preoccupa infine di **definire gli obblighi gravanti sulla Commissione** che dovrebbe:

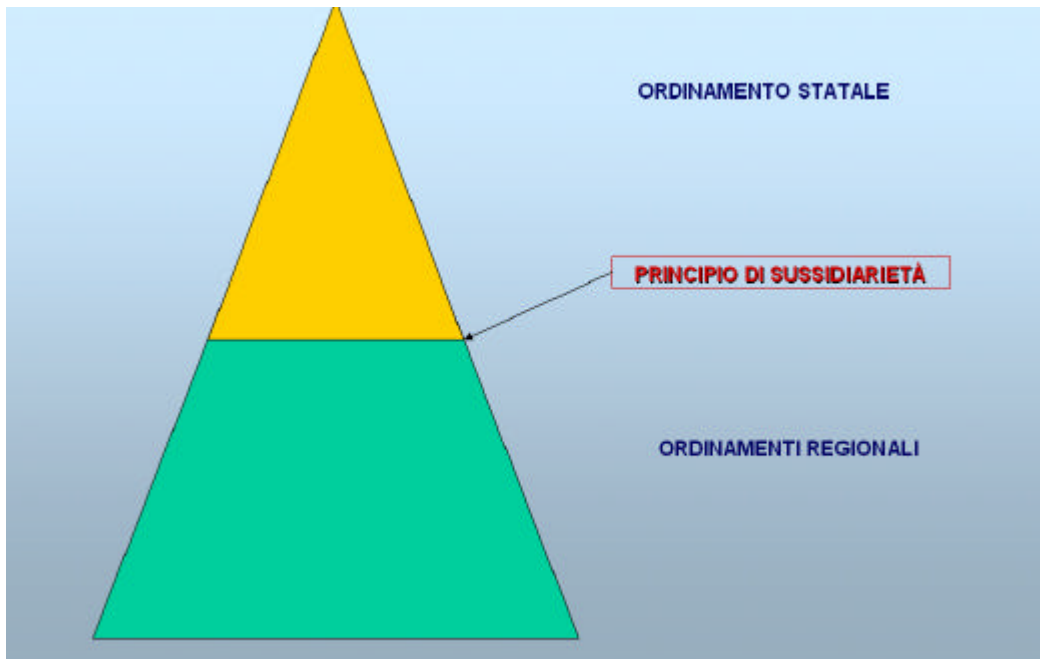
a) eccettuati i casi di particolare urgenza o riservatezza, **effettuare ampie consultazioni prima di proporre atti legislativi e se necessario pubblicare i documenti delle consultazioni;**

b) **giustificare la pertinenza delle sue proposte con riferimento al principio di sussidiarietà;** se necessario, la motivazione che accompagna la proposta fornirà dettagli a questo riguardo. Il finanziamento, totale o parziale, di azioni comunitarie con fondi del bilancio comunitario richiede una spiegazione;

c) tenere nel debito conto la necessità che gli oneri, siano essi finanziari o amministrativi, che ricadono sulla Comunità, sui governi nazionali, sugli enti locali, sugli operatori economici, sui cittadini, siano minimi e commisurati all'obiettivo da conseguire;

Consapevolmente, dunque, si è optato per un modello di ripartizione dei poteri tra Comunità e Stati membri che possa facilmente adattarsi alle mutate

condizioni del momento, sostanzialmente politiche, sia favorendo lo sviluppo federale della Comunità tutte le volte in cui gli Stati vi acconsentano, sia soddisfacendo le esigenze nazionalistiche tutte le volte in cui si rivelino un ostacolo insuperabile (CD. **DINAMICITÀ DEL PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ**).



Il principio di sussidiarietà ha trovato spazio all'interno della nostra costituzione dopo la riforma del 2001

Art. 117 Cost.

La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

- a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea;
- b) immigrazione;
- c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose;
- d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi;
- e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie;
- f) organi dello Stato e relative leggi elettorali; *referendum* statali; elezione del Parlamento europeo;
- g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali;
- h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale;
- i) cittadinanza, stato civile e anagrafi;
- l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa;
- m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;
- n) norme generali sull'istruzione;
- o) previdenza sociale;
- p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane;
- q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale;
- r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno;
- s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a:

rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema

tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale.

Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.

Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.

Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza.

Art. 118 Cost.

Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere *b)* e *h)* del secondo comma dell'articolo 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali.

Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.

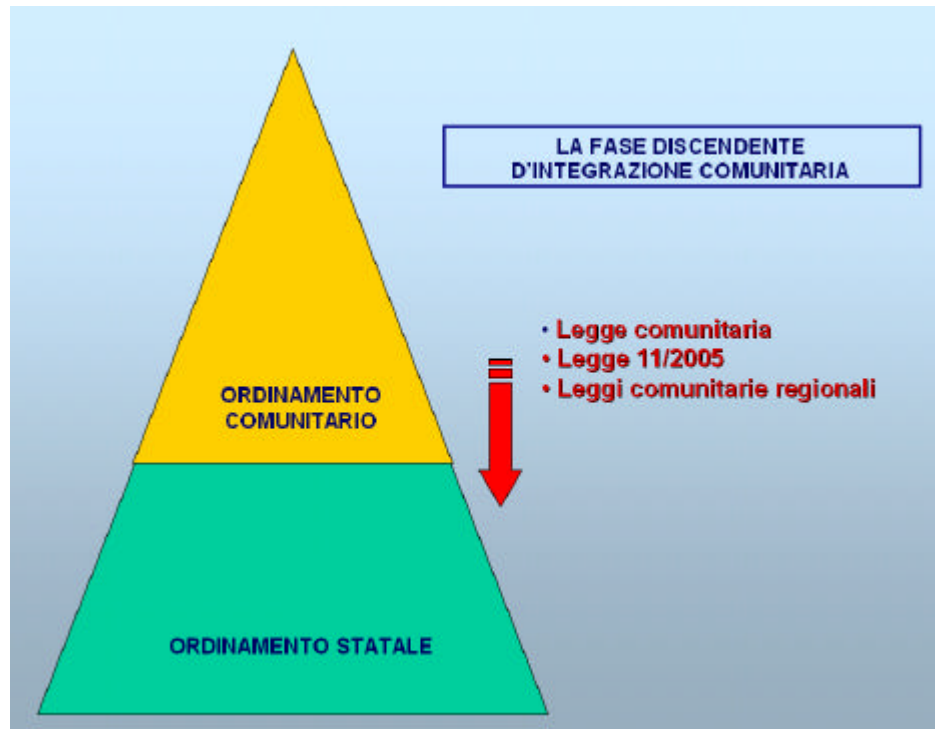
Il principio di sussidiarietà persegue la massima vicinanza tra i destinatari delle funzioni pubbliche (i cittadini) e le organizzazioni titolari (autorità).

Il livello ottimale per l'esercizio delle responsabilità pubbliche è quindi quello posto in capo alle istituzioni minori, mentre quelle di livello via via più elevato svolgono un ruolo sussidiario.

Il principio di sussidiarietà dovrebbe **consentire l'individuazione del livello di governo che meglio svolge una determinata funzione.**

Nei rapporti fra le autorità territoriali ciò si traduce in una generale preferenza per gli enti 'inferiori' (ovverosia quelli a più diretto contatto con le comunità), rispetto a quelli 'superiori', cui spetta intervenire solo per sopperire ad eventuali inadeguatezze dei primi e assicurare l'unitarietà delle azioni.

Il principio di sussidiarietà è al centro del ddl provinciale di riforma del governo dell'autonomia del trentino - ddl. n. 104/xiii del 2 marzo 2005 attualmente all'esame della commissione consiliare, che prevede appunto il rafforzamento delle autonomie locali (comuni).



• LEGGE COMUNITARIA

Se i *regolamenti* e le *norme del trattato* sono *immediatamente* applicabili negli ordinamenti fin dalla loro entrata in vigore, le *direttive* abbiamo visto che *devono essere attuate* dai legislatori nazionali prima di poter esplicitare i loro effetti.

A fronte di questo semplice sistema vi è però il problema che il gran numero di direttive comunitarie emanate ogni anno e il farraginoso meccanismo di adozione delle leggi in molti Paesi membri prolunga oltre misura i tempi di discussione e di approvazione delle leggi di attuazione. Ciò comporta una oggettiva difficoltà per gli Stati di essere al passo con la produzione normativa comunitaria.

In Italia le difficoltà sono acute dalla particolare complessità del sistema legislativo al punto che il nostro Paese si è caratterizzato, per lungo tempo, per il costante e notevole ritardo nella trasposizione delle direttive e nell'adeguamento alle sentenze della Corte di giustizia. A tale ritardo è stato parzialmente rimediato con norme *omnibus*, che trasponevano contestualmente più direttive, spesso sotto forma di decreti legislativi.

PER RIMEDIARE A QUESTA SITUAZIONE, NEL 1989 IL PARLAMENTO APPROVAVA LA LEGGE N. 86/1989 (NOTA COME “LEGGE LA PERGOLA”), CON LA QUALE È STATA INTRODOLTA UNA PARTICOLARE PROCEDURA PER FACILITARE L’ATTUAZIONE DELLE DIRETTIVE COMUNITARIE.

OGNI ANNO il **Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie**, dopo aver verificato lo stato di conformità dell'ordinamento interno a quello comunitario, sottopone al Consiglio dei Ministri un *disegno di legge* recante "*disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee*" (c.d. *legge comunitaria*), contenente **l'indicazione di tutte le direttive per le quali è scaduto o sta per scadere il termine per darvi attuazione, che dovranno essere attuate, per lo più mediante decreti legislativi, nel corso dell'anno**. Il disegno di legge comunitaria deve poi essere presentato alle Camere per l'approvazione.

La *legge comunitaria* può contenere quattro ordini di provvedimenti:

- a) disposizioni che *modificano o abrogano direttamente le norme interne* in contrasto con norme del trattato, regolamenti o direttive (anche a seguito di sentenze interpretative della *Corte di giustizia*);
- b) disposizioni che costituiscono *attuazione immediata* di direttive;
- c) disposizioni con le quali si concede delega al governo ad attuare, mediante *decreti legislativi*, una serie di direttive, di solito elencate in un allegato;
- d) disposizioni con le quali si autorizza il governo ad attuare in via *regolamentare* altre direttive (di solito si tratta di materie non coperte da riserva di legge).

Ogni legge comunitaria è corredata da più allegati contenenti gli elenchi delle direttive (ed eventualmente dei regolamenti, quando le circostanze lo richiedano) da attuare a seconda degli strumenti prescelti tra quelli sopra indicati. Il sistema consente quindi un periodico adeguamento del diritto nazionale a quello comunitario in tempi relativamente contenuti, grazie anche al fatto che la maggior parte dei provvedimenti di attuazione sono adottati mediante *decreto legislativo*.

• **LEGGE 11/2005**

La legge abroga la vecchia legge La Pergola ma conferma il ruolo fondamentale della legge comunitaria.

Le modifiche della Carta Costituzionale ex l. 3/2001 hanno imposto la ridefinizione del sistema configurato dalla legge *La Pergola*.

L'approvazione della nuova legge sulla *partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari* (l. 11/2005) cerca di rispondere a queste esigenze e conferma che le regioni e le province autonome:

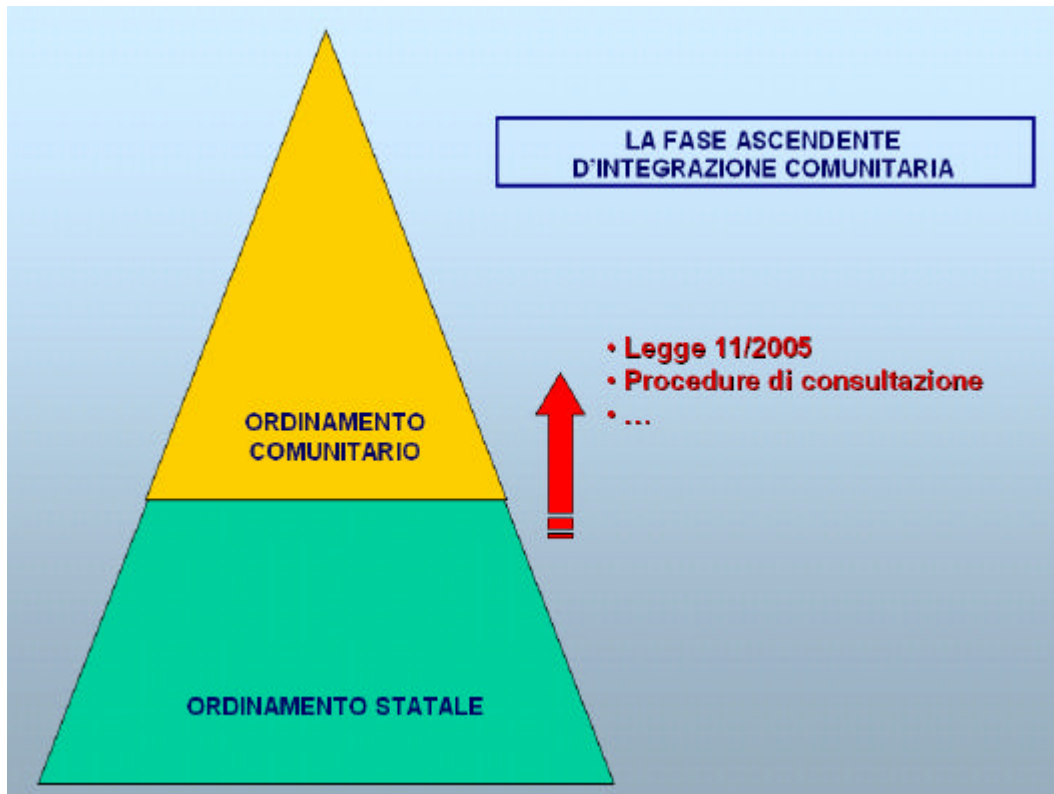
- a) possono dare immediata attuazione alle direttive comunitarie nelle materie di propria competenza,

b) sono comunque tenute a rispettare i principi fondamentali previsti dalla legge statale nelle materie di competenza concorrente (art. 16).

Il testo introduce anche un apposito meccanismo che garantisce l'autonomia regionale e, allo stesso tempo, evitare situazioni di inadempimento. Secondo l'art. 11, comma 8, infatti, il legislatore statale può dare attuazione alle norme comunitarie nelle materie di competenza legislativa delle regioni e delle province autonome, al fine di porre rimedio all'eventuale inerzia dei suddetti enti. In questo caso, però, la normativa statale si applica dalla scadenza del termine stabilito per l'attuazione della normativa comunitaria ed ha carattere *cd. cedevole*. Essa perde efficacia dalla data di entrata in vigore della normativa di attuazione di ciascuna regione e provincia autonoma (*cd. normativa statale cedevole*) (art. 11. u.c.).

<ul style="list-style-type: none">• LEGGI COMUNITARIE REGIONALI
--

COMMENTO all'esperienza della regione Friuli Venezia Giulia



La riforma del 2001 della Costituzione prevede la partecipazione diretta delle Regioni nel processo di formazione degli atti normativi comunitari (art. 117, comma 5, cost.).

In precedenza i rapporti tra autonomie regionali, istituzioni comunitarie e processi decisionali erano ristretti all'interno degli uffici di collegamento nella rappresentanza permanente dell'Italia presso l'Unione europea, mentre a livello nazionale, la partecipazione delle Regioni avveniva nell'ambito della *Conferenza Stato – Regioni*.

La previsione costituzionale si concretizza **attraverso la nomina di rappresentanti delle Regioni e delle Province autonome nelle delegazioni del Governo che intervengono nelle attività del Consiglio europeo, dei gruppi di lavoro e dei comitati del Consiglio e della Commissione europea** ⁽⁷⁾.

⁷ Art. 5, legge 5 giugno 2003 n. 131 (cd. legge La Loggia), il quale stabilisce anche che “**nelle delegazioni del Governo deve essere prevista la partecipazione di almeno un rappresentante delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano**” e che, nelle materie di competenza esclusiva residuale delle Regioni, il Capo delegazione, che può essere anche un Presidente di Giunta regionale o di Provincia autonoma, designato dal Governo sulla base di criteri e procedure determinati con un accordo generale di cooperazione tra Governo, Regioni a statuto ordinario e a statuto speciale stipulato in sede di Conferenza Stato-Regioni.

Inoltre gli **organi del Governo sono tenuti a trasmettere alla Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, i progetti di atti comunitari e dell'Unione europea e gli atti preordinati alla loro formulazione, indicando la data presunta per la loro discussione o adozione. Entro 20 giorni dal ricevimento Regioni e province autonome possono inviare osservazioni e commenti che concorrono a definire la posizione italiana** ⁽⁸⁾.

Nel complesso il ruolo delle Regioni nella formazione degli atti comunitari si informa a dinamiche di *concertazione* Stato-Regioni, tali da garantire l'equilibrato rispetto di esigenze di unitarietà e di apertura a livello locale (in applicazione al principio di sussidiarietà) ⁽⁹⁾.

Il Trattato costituzionale europeo è in linea con questa visione e nel *Protocollo sull'Applicazione dei Principi di sussidiarietà e proporzionalità* (allegato 2, TCE) prevede che la Commissione europea effettui ampie consultazioni prima di proporre un atto legislativo europeo, prestando attenzione, se del caso, *alla dimensione regionale e locale delle azioni previste* (art. 2).

⁸ Art. 5 (*Partecipazione delle regioni e delle province autonome alle decisioni relative alla formazione di atti normativi comunitari*) della proposta di legge *sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari*, approvata il 19 gennaio 2005, cit.. Il comma 2 dello stesso articolo, prevede un generale obbligo di informazione in capo alla Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per le politiche comunitarie cui spetta assicurare alle Regioni e alle Province autonome “un’informazione qualificata e tempestiva sui progetti e sugli atti trasmessi che rientrano nelle materie di competenza delle regioni e delle province autonome, curandone il costante aggiornamento”.

⁹ GOZI S., *Regioni europee e processi decisionali dell'Unione: quale equilibrio? I casi di Belgio, Spagna, Germania e Regno Unito*, in Riv. Italiana di Dir. Pubbl. Com., 2, 2003, 339 e ss. osserva che *l'efficacia dei meccanismi di partecipazione delle Regioni alla politica europea di uno Stato membro si basa soprattutto sulla capacità e la volontà di coordinamento interno preliminare*.

LETTURE CONSIGLIATE

ANTONIOLLI L. – BENACCHIO G. – LAJOLO F., *I Lineamenti di diritto dell'Unione europea*, Cedam, 2005

BONA GALVAGNO F., *Commento alla l. 4 febbraio 2005 n. 11*, Roma, 2005

COMITATO DELLE REGIONI, *Procedure per la partecipazione delle autorità regionali e locali al processo europeo di policy making nei vari Stati membri*, Lussemburgo, 2005