

Errata corrige al volume

Concorso RIPAM 2133 Funzionari Amministrativi – Manuale e Quesiti (ISBN 9788836221172)

Pagina 254 – Paragrafo 3.2 – L'Unione europea

La trattazione del paragrafo 3.2 deve essere integrata con quella riportata di seguito.

3.2.1 • Evoluzione storica del processo di integrazione in Europa

L'Unione europea è un soggetto politico particolare in quanto, pur derivando da accordi internazionali, presenta alcuni **elementi distintivi rispetto alle altre organizzazioni internazionali**. Infatti:

- esercita *competenze esclusive* in determinati settori, nell'ambito dei quali gli Stati membri hanno rinunciato definitivamente ad intervenire;
- è in grado di *produrre norme giuridiche* con effetti direttamente vincolanti non solo nei confronti degli Stati membri, ma anche dei cittadini di tali Stati;
- possiede una *personalità giuridica di diritto internazionale* esplicitamente riconosciuta dall'art. 47 TUE (Trattato sull'Unione europea).

Ciò nonostante, l'Unione europea non può qualificarsi neppure come uno Stato federale in formazione, in quanto sono pur sempre gli Stati nazionali a decidere quanta parte dei propri poteri e della propria sovranità sono disposti a cedere all'Unione.

Si può, quindi, affermare che l'Unione europea associa degli Stati che accettano di perdere, o meglio di mettere in comune, alcune prerogative della propria sovranità all'interno di un quadro politico più ampio, dotandosi di funzioni sempre più estese che, pur essendo definite e negoziate a partire dagli Stati, richiedono un ruolo crescente delle istituzioni sovranazionali.

Si è soliti ricondurre la nascita dell'organizzazione alla **dichiarazione Schuman**, atto con il quale si proponeva di mettere in comune le risorse carbonifere e dell'acciaio della Germania e della Francia; gli sviluppi successivi portarono, il 18 aprile 1951, alla firma del *Trattato di Parigi*, che istituì la **CECA (Comunità europea del carbone e dell'acciaio)**, organizzazione alla quale aderirono anche i Paesi Bassi, il Belgio, il Lussemburgo e l'Italia.

Qualche anno dopo furono create altre due organizzazioni tra gli stessi Stati, la **Comunità economica europea (CEE)** e la **Comunità europea per l'energia atomica (CEEA o Euratom)**, i cui trattati istitutivi furono firmati a Roma il 25 marzo 1957.

La prima organizzazione, in particolare, si poneva l'obiettivo di realizzare un'unione doganale e avviare iniziative comuni in vari settori (trasporti, agricoltura, disciplina della concorrenza etc.).

Le tappe più importanti del successivo percorso di integrazione sono state:

- la **progressiva adesione di quasi tutti gli Stati europei**. Attualmente i membri dell'organizzazione sono 27: nel 1973 hanno aderito Irlanda e Danimarca, nel 1981 la Grecia, nel 1986 Spagna e Portogallo, nel 1995 Austria, Finlandia e Svezia, nel 2004 Repubblica ceca, Ungheria, Slovenia, Slovacchia, Polonia, Lettonia, Lituania, Estonia, Cipro e Malta, nel 2007 Romania e Bulgaria, nel 2013 la Croazia.

Nel 1973 aveva aderito all'Unione anche il **Regno Unito**. Una consultazione referendaria che si è svolta il 23 giugno 2016 e che doveva decidere sulla permanenza dello Stato nell'Unione, ha visto prevalere con il 51,9 per cento dei suffragi il fronte della cosiddetta **Brexit**, ovvero dell'uscita dall'Unione europea. Dopo lunghi e infruttuosi negoziati il Regno Unito ha comunicato alle istituzioni europee la propria decisione di lasciare l'Unione a decorrere dal 31 gennaio 2020; dal giorno successivo è iniziato un periodo di transizione che, salvo proroghe, terminerà il 31 dicembre 2020;

- la creazione dell'**unione doganale** e del **mercato interno**. Il 1° gennaio 1968 furono aboliti i dazi doganali sulle merci in transito da un Paese membro all'altro e fu adottata la tariffa doganale comune da applicarsi agli scambi con i Paesi terzi. Nel 1993 è stato realizzato il mercato interno europeo, un'area entro la quale vige la più completa liberalizzazione nei movimenti di merci, servizi, persone e capitali;
- la **libera circolazione delle persone** e la soppressione dei controlli alle frontiere tra gli Stati membri in seguito alla firma, il 18 giugno 1985, degli **accordi di Schengen**. I cittadini europei, infatti, possono liberamente circolare all'interno di un'area che include quasi tutti gli Stati europei senza dover subire controlli di frontiera. All'area Schengen aderiscono anche Stati non appartenenti all'Unione (Norvegia, Islanda, Svizzera e Liechtenstein), ma non ne fa parte l'Irlanda. Momentaneamente esclusi sono anche Cipro, Croazia, Bulgaria e Romania, che dovrebbero aderire nei prossimi anni;
- l'**adozione dell'euro come moneta unica**. Nel 2002, dopo un lungo processo di convergenza delle rispettive politiche economiche e monetarie avviato nel 1990, è stata introdotta l'euro, una moneta comune utilizzata in molti degli Stati dell'Unione (attualmente è circolante in 19 Stati membri).

3.2.2 I successi trattati di modifica

Molte sono state anche le modifiche istituzionali nell'assetto europeo. In particolare il 7 febbraio 1992 venne firmato il Trattato sull'Unione europea (TUE), meglio noto come **Trattato di Maastricht**, con il quale da un lato si avviava una *cooperazione nel settore della politica estera e di sicurezza comune* e una più intensa *collaborazione in materia civile e penale* e dall'altro si attribuivano nuove competenze alla Comunità economica europea, che assumeva la denominazione di Comunità europea (CE). Anche quest'ultima organizzazione è però scomparsa con la firma del **Trattato di Lisbona**, il 13 dicembre 2007 (entrato in vigore il 1° dicembre 2009), per essere definitivamente inglobata dall'Unione europea (la CECA già non esisteva più dal 2002). Il Trattato con il quale fu istituita nel 1957 la Comunità europea (TCE) ha assunto la nuova denominazione di **Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)**. Ad esso si affianca il **Trattato sull'Unione europea (TUE)**, che ha conservato la sua originaria denominazione anche se è stato radicalmente modificato nei suoi contenuti.

In sintesi si può affermare che attualmente esiste solo l'**Unione europea (UE)** e che tale organizzazione è **disciplinata da due trattati**:

- il **TUE** (55 articoli), un testo che include i principi di base dell'ordinamento europeo e le principali disposizioni istituzionali;
- il **TFUE** (358 articoli), nel quale sono riportate le norme attuative e la disciplina di dettaglio.

3.2.3 Gli obiettivi dell'Unione europea

L'Unione europea si propone, come esplicitato dall'art. 3 TUE, l'instaurazione di un **mercato interno**, individuato, ai sensi dell'art. 26 TFUE, quale spazio senza frontiere interne, nel quale sono assicurate le quattro libertà fondamentali: la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali.

L'Unione si adopera, inoltre, per uno **sviluppo sostenibile dell'Europa**, che trovi fondamento in una crescita economica equilibrata e in un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, mirata alla piena occupazione e al progresso sociale.

Costituiscono scopi ulteriori la promozione della coesione economica, sociale e territoriale, l'impegno a combattere l'esclusione sociale e le discriminazioni, la promozione della giustizia e della protezione sociali. L'organizzazione, infine, istituisce un'unione economica e monetaria, la cui moneta è l'euro.

Nell'ambito delle competenze esclusive dell'Unione, così come individuate dall'art. 3 TFUE, sono inseriti settori identificati come unione doganale, politica commerciale comune e definizione delle regole di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno.

3.2.4 • L'Unione europea e il suo assetto istituzionale

Quadro generale

Il Trattato di Lisbona ha ridisegnato il sistema istituzionale europeo, elencando all'art. 13 TUE le **sette istituzioni dell'Unione**: il *Consiglio europeo*, il *Parlamento europeo*, il *Consiglio dell'Unione europea*, la *Commissione europea*, la *Corte di Giustizia dell'Unione europea*, la *Banca centrale europea (BCE)* e la *Corte*

dei conti. A completamento della struttura istituzionale, operano anche altri organismi con competenze consultive ed esecutive come il *Comitato economico sociale*, il *Comitato delle Regioni* e le *Agenzie europee*.

Il Consiglio europeo

Secondo l'art. 15 del TUE, il Consiglio europeo **dà all'Unione gli impulsi necessari al suo sviluppo e ne definisce gli orientamenti e le priorità politiche generali**. Non esercita funzioni legislative.

Si tratta di un'istituzione operativa dal 1972 quando fu avviata la prassi di convocare almeno due volte l'anno una riunione dei capi di Stato e di governo dei diversi Stati membri, che doveva servire da *stimolo per le più importanti iniziative politiche comuni nonché dirimere le controversie di notevole rilevanza politica ed economica*.

Inizialmente, quindi, il Consiglio europeo era solo un organo informale di coordinamento tra gli Stati; ora è divenuto a pieno titolo un'istituzione dell'Unione, pur continuando a svolgere sostanzialmente un ruolo di impulso politico dell'attività dell'organizzazione.

Il Parlamento europeo

È l'istituzione che **rappresenta i cittadini degli Stati membri**, dai quali è direttamente eletta. Il numero dei deputati europei non può essere superiore a 751 (750 più il Presidente) e la ripartizione dei seggi tra gli Stati membri deve rispettare il principio della proporzionalità degressiva, in virtù del quale i deputati dei Paesi più popolosi rappresentano un numero di cittadini più elevato di quelli dei Paesi con un minor numero di abitanti. Il Trattato dispone, inoltre, che ciascuno Stato membro non può avere meno di 6 o più di 96 deputati. In seguito al recesso del Regno Unito, il numero effettivo di parlamentari europei è pari a 705 (decisione UE 2018/937); all'Italia spettano 76 seggi.

Il Parlamento europeo esercita sia **poteri legislativi** (salvo limitate eccezioni, un atto giuridico europeo può essere adottato soltanto se vi è accordo sullo stesso testo da parte del Parlamento e del Consiglio dell'Unione europea) che **poteri di controllo** sull'attività svolta dalle altre istituzioni (in particolare può approvare una mozione di censura nei confronti della Commissione, atto che costringerebbe questa istituzione alle dimissioni). Particolarmente importante è anche il ruolo svolto nell'**approvazione del bilancio dell'Unione**.

Il Consiglio dell'Unione europea

Rappresenta i governi degli Stati membri ed è composto da delegati scelti nell'ambito dei rispettivi governi, normalmente con il rango di Ministri, in funzione della materia trattata.

Secondo le indicazioni dell'art. 16 TUE, il Consiglio esercita, congiuntamente al Parlamento europeo, la **funzione legislativa e quella di bilancio**, definisce le **politiche economiche** generali degli Stati membri, implementa la **politica estera e di sicurezza comune dell'Unione**, in base agli orientamenti generali stabiliti dal Consiglio europeo, conclude **accordi internazionali** tra l'Unione europea e uno o più Stati ovvero organizzazioni internazionali, coordina le azioni degli Stati membri alle condizioni stabilite nei trattati ed esercita un **controllo indiretto sul rispetto dei trattati** e degli atti dell'Unione, promuovendo ricorsi davanti alla Corte di Giustizia.

La Commissione europea

Il suo compito principale è quello di **promuovere l'interesse comune europeo**; è formata da un Presidente e da un commissario per ciascuno Stato membro, nominati dal Consiglio dell'Unione e soggetti al voto di approvazione del Parlamento europeo.

Quest'ultima istituzione, invece, elegge direttamente il Presidente della Commissione, su indicazione del Consiglio europeo.

La Commissione è definita **l'organo esecutivo dell'Unione**, avendo il compito principale di fare applicare i trattati e gli atti dell'Unione. Più in generale, partecipa in modo sostanziale al processo di formazione degli atti giuridici europei (ha l'esclusiva del potere di iniziativa legislativa) e ne controlla l'esecuzione; inoltre è dotata di un autonomo potere di decisione in settori specificamente definiti dal trattato e un potere di attuazione degli atti adottati dal Consiglio e dal Parlamento, qualora sia esplicitamente previsto.

Secondo le indicazioni dell'art. 17 TUE, la Commissione europea **promuove l'interesse generale dell'Unione e adotta le iniziative appropriate a tal fine**, vigila sull'applicazione dei trattati e delle misure adottate dalle istituzioni in virtù dei trattati, vigila sull'applicazione del diritto dell'Unione sotto il controllo della Corte di

Giustizia dell'Unione europea, dà esecuzione al bilancio e gestisce i programmi, esercita funzioni di coordinamento, di esecuzione e di gestione e assicura la rappresentanza esterna dell'Unione, fatta eccezione per la politica estera e di sicurezza comune e per gli altri casi previsti dai trattati.

Può essere costretta alle dimissioni con l'approvazione di una mozione di censura da parte del Parlamento europeo.

La Corte di Giustizia dell'Unione europea (CGUE)

Si tratta di un'istituzione a carattere unitario, suddivisa in una pluralità di organismi giudiziari: la *Corte di Giustizia*, il *Tribunale* e i *Tribunali specializzati*. Suo compito principale è quello di **assicurare il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei trattati**.

Tale attività è svolta principalmente attraverso l'esame dei *ricorsi per inadempimento* (quando si reputi che uno Stato membro abbia mancato a uno degli obblighi previsti dai trattati) e i *ricorsi di annullamento o per carenza* (che hanno lo scopo di far *dichiarare nullo un atto adottato in modo illegittimo* dalle istituzioni europee o di far constatare la *mancata approvazione di un atto*).

Di particolare rilevanza è, inoltre, la funzione di *statuire sulla corretta interpretazione dei trattati e sulla validità degli atti*. Meglio noto come *rinvio pregiudiziale*, si tratta di un istituto che obbliga un giudice nazionale che abbia dei dubbi sulla corretta interpretazione di una norma europea in contrasto con una disposizione nazionale di rivolgersi alla Corte di Giustizia. Laddove quest'ultima, attraverso una "pronuncia pregiudiziale" dovesse effettivamente riconoscere tale incompatibilità, il giudice nazionale deve *disapplicare* la norma interna e procedere nel suo giudizio solo sulla base del diritto europeo.

La Banca centrale europea (BCE) e la Corte dei conti

La BCE è l'istituzione cui è devoluta la **gestione della politica monetaria** degli Stati facenti parte dell'area dell'euro, mentre la Corte dei conti svolge un'attività di **controllo e di verifica sui bilanci dell'Unione** e sulla loro gestione.

Insieme alle banche centrali nazionali, tenute ad agire secondo i suoi indirizzi e le sue istruzioni, la BCE, dotata di personalità giuridica distinta da quella dell'Unione e assoggettata al controllo giudiziario della Corte di Giustizia, forma il **Sistema europeo delle banche centrali (SEBC)**. Annualmente la BCE trasmette al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione, nonché al Consiglio europeo, una relazione sull'attività del SEBC e sulla politica monetaria dell'anno precedente e dell'anno in corso.

La Corte dei conti, dal canto suo, esamina i conti di tutte le entrate e le spese dell'Unione e di ogni organo od organismo creato dall'Unione, nella misura in cui l'atto costitutivo non escluda tale esame.

Pagina 367 – Paragrafo 15.13 – Le fonti dell'Unione europea

La trattazione del paragrafo 15.13 deve essere integrata con quella riportata di seguito.

15.13.1 • Diritto originario e derivato

Con l'adesione all'Unione europea si è **ampliata la categoria delle fonti** capaci di produrre diritto all'interno dell'ordinamento italiano, in quanto essa include ora anche i trattati istitutivi e gli atti adottati dalle istituzioni dell'Unione. L'ordinamento giuridico dell'Unione, infatti, si articola in:

- **diritto originario**, che comprende i **trattati istitutivi** delle organizzazioni europee e gli altri atti successivi che li hanno modificati o integrati. A questo diritto scritto devono aggiungersi anche i principi generali del diritto enucleati dalla Corte di giustizia europea, che costituiscono il **diritto europeo non scritto**;
- **diritto derivato**, che include tutti gli atti giuridici emanati dalle istituzioni europee per il raggiungimento dei propri obiettivi. L'Unione, in quanto organizzazione sopranazionale, può, infatti, adottare, attraverso le proprie istituzioni, atti vincolanti per gli ordinamenti giuridici degli Stati membri.

15.13.2 • Il diritto europeo derivato

L'art. 288 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) stabilisce che le istituzioni dell'Unione sono abilitate ad emanare **regolamenti, direttive, decisioni, raccomandazioni e pareri**, chiarendo però che soltanto le prime tre tipologie di atti hanno carattere vincolante.

È da tener presente che, in base all'art. 267 TFUE, la Corte di Giustizia dell'Unione europea è competente a pronunciarsi sull'**interpretazione del trattato e degli atti giuridici dell'Unione**. Pertanto, una sentenza che precisi in via autoritativa il significato di una norma europea assume **carattere integrativo** del diritto dell'Unione, determinandone ampiezza e significato. Esse, pertanto, vanno tenute ben presenti nell'applicazione della normativa dell'Unione europea.

I regolamenti

L'art. 288 TFUE precisa che il regolamento ha portata generale, è obbligatorio in tutti suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri. Da tali considerazioni si evince che i tratti distintivi del regolamento europeo sono:

- la **portata generale**: ha destinatari indeterminati e indeterminabili (Stati membri, persone fisiche e giuridiche operanti all'interno degli stessi) e le sue disposizioni si rivolgono ad un numero infinito di casi;
- il **carattere obbligatorio** in tutti i suoi elementi: può anche necessitare di atti esecutivi adottabili da qualsiasi autorità competente, sia nazionale che dell'Unione, ma in ogni caso contiene gli elementi essenziali della materia da regolare;
- la **diretta applicabilità** in ciascuno Stato membro: i regolamenti hanno un'efficacia automatica e indifferenziata in tutti gli Stati membri, senza bisogno di atti di recepimento, e sono idonei a conferire diritti e ad imporre obblighi sia ai singoli Stati che ai loro organi ed ai privati.

I regolamenti entrano in vigore decorsi 20 giorni dalla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea (GUUE) o dopo il diverso termine in essi stabilito.

Le direttive

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 da adottare* per conseguire tale risultato. Ne discende che i caratteri delle direttive sono:

- **portata limitata** agli Stati membri, che sono i diretti ed esclusivi destinatari dei suoi contenuti;
- **carattere obbligatorio**, nei confronti dello Stato destinatario, **limitato** esclusivamente al risultato da perseguire, mentre agli stessi Stati sono lasciati margini più o meno ampi di autonomia per quanto riguarda la forma e, entro certi limiti, il contenuto dell'atto di recepimento, che può concretarsi in una legge, un regolamento, o un atto amministrativo generale.

La direttiva, per sua natura, dovrebbe limitarsi ad enunciare principi e criteri generali che gli atti di recepimento sono chiamati a concretizzare e specificare.

Tuttavia, in sempre più settori di intervento dell'Unione, le direttive presentano un contenuto tanto puntuale, che la discrezionalità dello Stato si limita esclusivamente alla sola scelta della forma giuridica dell'atto di recepimento, e in alcuni casi neppure a quella. Rientrano in questo fenomeno le **direttive dettagliate** (o *self-executing*).

Qualora lo Stato non rispetti il termine fissato per recepire la direttiva, secondo la Corte di Giustizia dell'Unione europea la stessa, se e nelle parti in cui ponga obblighi precisi ed incondizionati a carico dello Stato, ha la capacità di **produrre effetti diretti** negli ordinamenti interni, creando a favore degli amministrati veri e propri diritti soggettivi che compete ai giudici nazionali salvaguardare. Tale efficacia, però, si sviluppa **solo in senso verticale** nei rapporti fra singolo, sia esso persona fisica o giuridica, e Stato inadempiente, e non anche in senso orizzontale, ossia nei rapporti intersoggettivi fra privati.

Allo stesso tempo è stata affermata la **responsabilità dello Stato per il mancato recepimento della direttiva**, con conseguente obbligo di risarcimento del danno subito dal singolo per effetto dell'inadempimento.

Le decisioni

La decisione è **obbligatoria** in tutti i suoi elementi. Se designa i destinatari è obbligatoria soltanto nei confronti di questi. A differenza del regolamento, ha **carattere concreto ed obbligatorio** nei confronti di uno Stato membro o di altro soggetto (persona fisica o giuridica). Acquista **efficacia con la semplice notifica** se individua specificamente i destinatari; in caso contrario è pubblicata in Gazzetta (art. 297 TFUE).

Gli atti non vincolanti: raccomandazione e pareri

Le raccomandazioni hanno in genere per destinatari gli Stati, esortandoli ad osservare un determinato comportamento. I pareri hanno la funzione di esternare il punto di vista delle istituzioni su determinate questioni, orientando i destinatari sui comportamenti da adottare.

15.13.3 • L'adattamento dell'ordinamento italiano al diritto dell'Unione

L'adattamento ai trattati e al diritto derivato

Quando l'Italia decise di aderire alle Comunità europee, ratificando i relativi trattati istitutivi, si pose il problema di quale fosse il **fondamento costituzionale di tale adesione**. L'ingresso dell'Italia nell'ordinamento europeo, infatti, comportava, e sempre più avrebbe comportato, significative **cessioni di sovranità**, molto più ampie di quelle che uno Stato subisce normalmente per il fatto di vincolarsi con altri Stati. L'adesione alle Comunità europee determinava continue violazioni del riparto costituzionale di funzioni fra gli organi e i soggetti dell'ordinamento interno, e comportava la devoluzione di competenze ad organi ed istituzioni sovranazionali.

L'adesione comportava specifiche criticità con riferimento alla materia delle **fonti del diritto**. Ai trattati istitutivi, infatti, si dava esecuzione attraverso leggi ordinarie, e ciò poneva grossi problemi di ricostruzione del sistema delle fonti. In un sistema a Costituzione rigida, infatti, soltanto disposizioni di rango costituzionale possono contenere **norme sulla produzione** di fonti del diritto, come, appunto, le fonti del diritto europeo, che sicuramente prevalgono sulle fonti di rango primario e possono anche derogare a norme costituzionali. Il fondamento costituzionale è stato, quindi, rinvenuto nell'**art. 11 Cost.**, che pure era stato pensato originariamente per l'adesione all'ONU. Peraltro, la Corte costituzionale ha da subito ritenuto che tale articolo sia ispirato a principi programmatici di valore generale di cui anche la Comunità (oggi Unione) europea e le altre organizzazioni regionali europee costituiscono concreta attuazione. Attraverso l'ancoraggio all'art. 11 il nostro Paese si è, pertanto, inserito in un ordinamento più ampio, le cui norme costitutive possono vincolare le autorità interne degli Stati membri.

L'adeguamento del diritto interno al diritto dell'Unione è scandita dalle posizioni assunte nel corso degli anni dalla Corte costituzionale.

La sentenza n. 14 del 1964

In un primo tempo, partendo dal presupposto che lo Stato italiano aveva ricevuto dall'art. 11 Cost. la facoltà e non l'obbligo di sottostare a limitazioni di sovranità, la Corte ritenne che i rapporti fra le norme italiane e quelle europee fossero regolate dal **criterio cronologico**, per cui il legislatore nazionale poteva sempre modificare o abrogare le norme europee preesistenti. La legge di esecuzione dei trattati istitutivi, che consentivano la produzione del diritto europeo, non possedeva, nell'interpretazione della Corte, una forza passiva maggiore di una qualunque altra legge ordinaria.

Tale ricostruzione, però, non assicurava la piena e continua attuazione del diritto europeo, in quanto in ogni momento il legislatore nazionale poteva mettere in discussione l'applicazione delle fonti europee in Italia.

La sentenza n. 232 del 1975

Successivamente la Corte ha ritenuto che alle fonti europee fosse garantita, grazie alla copertura dell'art. 11 Cost., una **competenza riservata** nelle materie previste dal trattato, dalle quali il legislatore nazionale avrebbe dovuto ritirarsi. Trattandosi di una **riserva di fonte** prevista implicitamente dalla Costituzione, spettava alla Corte stessa pronunciarsi sulla incostituzionalità per violazione dell'art. 11 Cost. delle leggi nazionali successive alle norme europee che le avessero abrogate o derogate.

Poiché, nel caso esaminato dalla Corte, si faceva riferimento a **regolamenti**, la Corte precisò, altresì, che "tali fonti non devono neppure essere oggetto di provvedimenti statali a carattere riproduttivo, integrativo o esecutivo, che possono comunque differirne o condizionarne l'entrata in vigore, e tanto meno sostituirsi ad essi, derogarvi o abrogarli, anche parzialmente". Neppure questo orientamento avrebbe, tuttavia, consentito una fluida e continua applicazione del diritto europeo, in quanto sarebbe stato comunque necessario sollevare la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte per potere ottenere l'eliminazione di quelle norme nazionali confliggenti. Fino a quel momento, la **legge nazionale avrebbe prevalso** sulla norma europea.

La sentenza n. 170 del 1984 (Granital)

Infine la Corte, ritenendo che ordinamento dell'Unione e ordinamento interno siano **coordinati fra loro ma pur sempre separati e autonomi**, ha sostenuto che le fonti appartenenti al primo ordinamento sono soggette

al regime previsto da tale ordinamento, ma trovano applicazione anche nell'ordinamento italiano in ragione della ripartizione delle competenze fra organismi europei e Stati nazionali.

Nelle materie previste dal trattato, quindi, le limitazioni di sovranità consentono alle **norme europee** di operare con **efficacia immediata e continua** nell'ordinamento interno, indipendentemente dalle leggi nazionali ad esse precedenti o successive, che dovranno semplicemente essere non applicate dai giudici ordinari in caso di controversie e, in generale, dai pubblici poteri nell'esercizio delle loro funzioni. Le norme dell'Unione, quindi, sono **immediatamente applicate** nel territorio italiano per forza propria, e non devono essere né riprodotte né trasformate in corrispondenti disposizioni dell'ordinamento nazionale. Tali norme non abrogano né derogano a norme nazionali, ma semplicemente affermano la loro prevalenza sul diritto interno nelle materie di competenza europea.

La **prevalenza del diritto dell'Unione su quello interno** è stata negli anni estesa dalla Corte costituzionale anche alle direttive dettagliate e alle sentenze interpretative e di condanna della Corte di Giustizia europea. Con particolare riferimento alle sentenze interpretative, la prevalenza del diritto europeo è assicurata nel seguente modo. Un giudice nazionale che ha dubbi sulla compatibilità di una normativa interna con il diritto dell'Unione può effettuare un **rinvio pregiudiziale di interpretazione** alla Corte di Giustizia. Quest'ultima, fornendo l'interpretazione con riferimento alla fattispecie specifica descritta dal giudice nazionale, molto spesso trae dalla disposizione europea una **norma chiara, precisa e incondizionata**, come tale immediatamente applicabile nell'ordinamento nazionale.

Le sentenze n. 384 del 1994 e n. 94 del 1995

La Corte costituzionale ha, tuttavia, ammesso il **giudizio di legittimità costituzionale in via principale** avverso leggi regionali impugnate dallo Stato per violazione di obblighi europei (**sentenza n. 384 del 1994**) o avverso leggi statali contrarie a disposizioni dell'Unione europea e lesive di attribuzioni e competenze regionali (**sentenza n. 94 del 1995**). In questi casi, infatti, oggetto del giudizio stesso non è una norma in quanto applicabile (spesso le norme, in questi giudizi, possono essere non ancora efficaci o ad efficacia differita), ma una norma di per sé lesiva delle competenze costituzionalmente garantite alle Regioni o *ex se* violatrice di norme costituzionali.

Pertanto, non si rinviene, come invece nei giudizi in via incidentale, alcun ostacolo processuale in grado di precludere alla Corte la piena salvaguardia, con proprie decisioni di incostituzionalità, del valore costituzionale della **certezza** e della **chiarezza normativa** di fronte a ipotesi di contrasto di una norma interna con una dell'Unione europea.

15.13.4 • L'attuazione degli atti di diritto derivato

Dalla legge La Pergola alla riforma del 2012

Il diritto dell'Unione europea, per dispiegare i suoi effetti, ha bisogno della cooperazione degli Stati membri. Mentre, infatti, i regolamenti sono efficaci e obbligatori nei confronti dei destinatari, le direttive richiedono un intervento da parte di ciascuno Stato membro per poter realizzare gli obiettivi che si prefiggono. I rapporti fra ordinamento dell'Unione e Stati membri sono ispirati al **principio di leale cooperazione**, in base al quale i secondi sono tenuti ad attuare tutte le misure necessarie a dare attuazione alle norme di diritto europeo e ad astenersi da tutti quei comportamenti che possono, invece, compromettere la realizzazione degli scopi della Unione europea (art. 4 TUE).

Per lungo tempo l'adattamento del diritto italiano alle direttive è avvenuto mediante specifica legge ordinaria oppure attraverso il conferimento di singole deleghe legislative al Governo. Il meccanismo non consentiva, tuttavia, un recepimento sistematico e rapido delle direttive, con conseguente condanna davanti alle autorità giurisdizionali europee dello Stato italiano per mancato recepimento delle stesse.

Il primo tentativo di razionalizzazione delle procedure è stato compiuto con la **L. 14-4-1987, n. 183**, che consentiva il recepimento di direttive anche in via regolamentare o amministrativa. Successivamente, la **L. 9-3-1989, n. 86**, meglio nota come **legge La Pergola** dal nome del suo promotore, ha per la prima volta disciplinato compiutamente le procedure di attuazione del diritto europeo, introducendo anche il nuovo strumento della **legge comunitaria annuale**. Si trattava di una legge sulla produzione che definiva i criteri e gli strumenti attraverso i quali ogni anno il diritto dell'Unione veniva recepito in Italia.

La legge La Pergola è stata successivamente abrogata e sostituita dalla **L. 4-2-2005, n. 11** (conosciuta anche come **legge Buttiglione**), a sua volta abrogata e sostituita dalla **L. 24-12-2012, n. 234**, che ha provveduto a riorganizzare la disciplina della materia adeguandola ai nuovi compiti affidati dal Trattato di Lisbona ai parlamenti nazionali ed eliminando quegli elementi di inefficienza che la prassi aveva fatto emergere. La legge regola sia la **fase ascendente** del diritto europeo, ossia la partecipazione dell'Italia alla produzione normativa dell'Unione, sia la **fase discendente** di attuazione.

La legge di delegazione europea e la legge europea

La disposizione centrale della L. 234/2012 è rappresentata dall'art. 29, che impone al Governo di presentare alle Camere un **disegno di legge di delegazione europea e di legge europea** di disciplina delle modalità di attuazione della normativa dell'Unione europea nell'ordinamento italiano.

In particolare, con la prima si procede ad **attribuire al Governo una serie di deleghe** per il recepimento delle direttive europee, dettagliatamente indicate e con la fissazione dei principi e criteri direttivi, mentre con la seconda si procede a **modificare direttamente le disposizioni dell'ordinamento nazionale** in modo da consentire l'adattamento diretto agli atti giuridici dell'Unione. In genere, nel primo provvedimento trovano spazio atti che per poter essere recepiti richiedono l'elaborazione di norme di particolare complessità tecnica, mentre il secondo dà attuazione ad atti per i quali sono sufficienti mirate modifiche normative per poter soddisfare gli obblighi imposti a livello europeo.

L'attuazione del diritto europeo a livello statale

L'attuazione, nel nostro ordinamento, delle disposizioni europee avviene attraverso:

- la **normazione diretta**. È la stessa legge europea annuale ad abrogare o modificare norme interne in contrasto con gli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione. In questo modo viene attuato il **principio della certezza del diritto**, in quanto norme interne in contrasto con tali obblighi vengono eliminate dal nostro ordinamento spazzando via ogni ambiguità per i destinatari. Si tratta della stessa logica che ha ispirato le pronunce della Corte costituzionale in tema di giudizio in via principale. Il metodo della normazione diretta è utilizzato soprattutto per il recepimento di disposizioni di non rilevante complessità;
- la **delega o autorizzazione al Governo**. La legge di delegazione europea conferisce una delega legislativa al Governo per:
 - l'attuazione delle direttive europee e delle decisioni quadro da recepire nell'ordinamento nazionale, esclusa ogni altra disposizione di delegazione legislativa non direttamente riconducibile al recepimento degli atti legislativi europei;
 - la modifica o l'abrogazione di disposizioni statali vigenti, limitatamente a quanto indispensabile per garantire la conformità dell'ordinamento nazionale ai pareri motivati indirizzati all'Italia dalla Commissione europea o al dispositivo di sentenze di condanna per inadempimento emesse dalla Corte di giustizia dell'Unione europea;
 - la disciplina sanzionatoria di violazioni di atti normativi dell'Unione europea;
 - l'attuazione di eventuali disposizioni non direttamente applicabili contenute in regolamenti europei;
 - l'emanazione di decreti legislativi recanti sanzioni penali per la violazione delle disposizioni dell'Unione europea recepite dalle Regioni e dalle Province autonome nelle materie di loro competenza legislativa;
 - l'adozione di disposizioni integrative e correttive di decreti legislativi già emanati.
 - l'autorizzazione al Governo a recepire in via regolamentare le direttive;
- la **fissazione dei principi fondamentali** nelle materie di potestà concorrente regionale, a cura della legge di delegazione europea;
- la previsione di **disposizioni di attuazione dei trattati internazionali** conclusi dall'Unione europea nel quadro delle proprie relazioni esterne da parte della legge europea.

Nelle materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato, non disciplinate da legge o da regolamento governativo e non coperte da riserva di legge, le direttive possono essere recepite anche da **regolamento ministeriale o interministeriale** o, ancora, da **atto amministrativo generale** del Ministro con competenza prevalente.

Con decreto ministeriale o interministeriale può esser data attuazione anche agli **atti di esecuzione non automaticamente applicabili** adottati dal Consiglio dell'Unione europea o dalla Commissione europea in esecuzione degli atti dell'Unione già recepiti o già efficaci nell'ordinamento nazionale (art. 36, L. 234/2012).

L'attuazione del diritto europeo a livello regionale

Nell'ambito delle competenze regionali, invece, sono le Regioni e le Province autonome a poter dare attuazione alle disposizioni europee. In particolare, l'art. 40 L. 234/2012 prevede che:

- nelle materie di propria **competenza**, le Regioni e le Province autonome possano dare immediata attuazione alle direttive europee, fermo restando che nelle materie di **potestà concorrente** esse devono rispettare i **principi fondamentali** non derogabili individuati nella legge di delegazione europea;

- in ogni caso, la legge di delegazione europea delega il Governo ad emanare decreti legislativi recanti **sanzioni penali** per la violazione delle disposizioni dell'Unione europea recepite dalla Regioni e dalle Province autonome;

- nel caso in cui le Regioni non provvedano all'attuazione delle direttive europee nei termini stabiliti, lo Stato, per evitare la propria responsabilità per mancata attuazione del diritto dell'Unione, può attivare il proprio **potere sostitutivo** previsto dall'art. 117, co. 5, e dall'art. 120, co. 2, Cost. Gli atti sostitutivi statali sono caratterizzati dall'ossequio al **principio di cedevolezza**, per cui troveranno applicazione in quelle Regioni in cui, alla scadenza del termine di recepimento della direttiva, non sia ancora in vigore una normativa regionale. Essi recano l'esplicita indicazione della natura sostitutiva del potere esercitato e del carattere cedevole delle disposizioni in essi contenute.

Tali atti perdono comunque efficacia dalla data di entrata in vigore della normativa regionale di attuazione. L'intervento sostitutivo può assumere **forma legislativa** attraverso disposizioni contenute nella legge europea (art. 30, co. 3, lett. e), L. 234/2012).

Lo Stato esercita nei confronti degli enti territoriali, degli altri enti pubblici e dei soggetti equiparati che si rendano responsabili della violazione degli obblighi derivanti dalla normativa europea, o che non diano tempestiva esecuzione alle sentenze della Corte di giustizia, i poteri sostitutivi necessari secondo i principi e le procedure stabiliti dall'art. 8 della L. 131/2003 (art. 43, co. 2, L. 234/2012).

L'adeguamento urgente agli obblighi derivanti dall'ordinamento dell'Unione

L'adeguamento urgente è assicurato dal Consiglio dei Ministri, cui il Presidente del Consiglio o il Ministro per gli Affari europei possono proporre di adottare i provvedimenti, anche urgenti, diversi dalla legge di delegazione europea e della legge europea, necessari a fronte di atti normativi o di sentenze della Corte di Giustizia o di procedure d'infrazione che comportano obblighi statali di adeguamento. Tale intervento è possibile soltanto quando la scadenza di tali obblighi risulti anteriore alla data presunta di entrata in vigore della legge di delegazione europea o della legge europea (art. 37, L. 234/2012). Se l'adeguamento interviene in materie di competenza regionale, poi, il Presidente del Consiglio o il Ministro per gli Affari europei, in omaggio al **principio di leale collaborazione** fra i diversi livelli di governo, informano gli enti interessati assegnando un termine per provvedere e, ove necessario, chiedendo che la questione sia sottoposta all'esame della Conferenza Stato-Regioni. In caso di mancato tempestivo adeguamento, il Presidente del Consiglio o il Ministro per gli Affari europei propongono al Consiglio dei Ministri le opportune iniziative per esercitare i poteri sostitutivi (art. 41, co. 2, L. 234/2012).

15.13.5 • Il rango delle norme europee immesse nel nostro ordinamento

Le fonti dell'Unione europea, in quanto applicabili nel nostro ordinamento in seguito alle cessioni di sovranità previste dai trattati istitutivi e legittimate dall'art. 11 Cost., possono **derogare** anche a **norme costituzionali**, ad esempio quelle sulle competenze attribuite ai diversi livelli di governo ed ai vari organi costituzionali.

L'unico limite che il nostro ordinamento pone alle cessioni di sovranità previste dai trattati istitutivi è rappresentato dai **principi fondamentali**. Secondo la Corte costituzionale, infatti, le limitazioni alla sovranità autorizzate dall'art. 11 Cost. non possono spingersi fino al punto di comportare per le istituzioni europee un inammissibile potere di violare i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, fra cui sono ricompresi anche il rispetto e la tutela dei diritti inalienabili della persona umana.

Tali barriere costituiscono i *controlimiti* all'ingresso di norme dell'Unione nell'ordinamento italiano. Si tratta di ipotesi particolarmente gravi, che fino a questo momento non hanno mai avuto riscontro concreto, anche perché la stessa Unione europea sempre più incorpora nel suo ordinamento le *tradizioni costituzionali degli Stati membri* e si pone fra i suoi obiettivi non solo lo sviluppo economico e la coesione sociale, ma anche il rispetto dei diritti fondamentali dell'uomo.

In ipotesi di violazioni, comunque, la Corte costituzionale non può ovviamente impugnare le fonti dell'Unione, che appartengono ad un ordinamento diverso e separato da quello nazionale, ma può pronunciarsi sulla legittimità costituzionale dell'ordine di esecuzione dei trattati contenuto nella legge ordinaria, nella parte in cui consente l'ingresso della norma europea giudicata lesiva dei principi fondamentali.

I rapporti tra l'ordinamento italiano e l'ordinamento europeo, come si è potuto constatare seguendo l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale, sono stati impostati inizialmente sul **principio della separazione degli ordinamenti**. Tuttavia, mentre il processo di integrazione procedeva, è stato sempre più evidente che questa ricostruzione dei rapporti fra i due ordinamenti non era più giustificata alla luce dell'evoluzione dell'Unione europea. Il potere delle istituzioni europee di emanare disposizioni vincolanti per gli Stati membri in settori sempre più ampi e importanti, tali da non consentire più agli ordinamenti nazionali di disciplinare tali materie, e le sentenze della Corte di Giustizia, che attribuivano una efficacia diretta anche a molte disposizioni contenute nei trattati istitutivi, hanno imposto un ripensamento del rapporto intercorrente tra ordinamento nazionale ed europeo.

La tesi adottata dalla Corte costituzionale, pur con una pronuncia di compromesso fra le **teorie dualiste**, secondo le quali i due ordinamenti sono separati, e quelle **moniste**, per le quali l'ordinamento nazionale è parte integrante di quello dell'Unione, può essere sintetizzata dalla formula degli **ordinamenti coordinati e comunicanti**.