

INTRODUZIONE\*

**PAOLO CARETTI**\*\*

**Suggerimento di citazione**

P. CARETTI, *Introduzione*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2017. Disponibile in:  
<http://www.osservatoriosullefonti.it>

\* Relazione al convegno “The Implementation of EU Law in Member States”, tenutosi presso la Libera Università di Bolzano/*Bozen* il 27-28 aprile 2017.

\*\* Professore emerito di diritto costituzionale nell’Università degli Studi di Firenze.

1. Permettetemi, innanzitutto, di ringraziare l'amica e collega Stefania Baroncelli per avermi invitato ad aprire questo convegno internazionale, dedicato ad un tema di grande interesse e di grande attualità. Il titolo, "L'attuazione del diritto dell'Unione europea negli Stati membri", allude infatti ad uno dei fenomeni più rilevanti, sul piano giuridico, che si sono manifestati nel secondo dopoguerra, soprattutto a partire dalla prima metà degli anni '70 e rappresentato dalla perdita del monopolio della regolazione legislativa da parte dei Parlamenti nazionali. Una regolazione che, in misura sempre crescente è stata attratta nella sfera delle competenze prima della Comunità e ora dell'Unione europea.

Questo fenomeno ha comportato una serie di conseguenze sugli equilibri interni alle diverse forme di governo degli Stati membri (con particolare riferimento ai rapporti tra Parlamento e Governo) e sulla stessa forma di Stato (con riferimento ai rapporti tra legislatore nazionale e legislatori locali), in quegli ordinamenti nei quali la funzione legislativa è ripartita tra centro e periferia. Negli ordinamenti degli Stati membri il problema principale è stato quello di stabilire delle apposite procedure che consentissero di assicurare una coerenza complessiva ad un processo di regolazione ormai stabilizzatosi su tre livelli: quello europeo, quello nazionale e quello locale. Tali procedure hanno dovuto tener conto da un lato del conferimento di competenze normative all'Unione in settori rilevanti quali ad esempio l'agricoltura, il governo del territorio, la tutela dell'ambiente, i servizi di telecomunicazione e dall'altro dalla necessità di coinvolgere tutti i soggetti competenti alla regolazione di quei settori sul piano del diritto interno. Così, le procedure messe in campo hanno puntato ad assicurare il loro coinvolgimento sia nella c.d. fase ascendente della formazione della normativa dell'Unione, sia in quella c.d. discendente della sua attuazione interna, là dove questa renda necessaria.

2. L'esperienza italiana si è mossa in questo contesto, dovendo raccordare tutti e tre i livelli più sopra richiamati. Tanto la fase ascendente quanto quella discendente trovano oggi la loro disciplina nella legge n. 234/2012. Quanto alla partecipazione del Parlamento nazionale alla formazione del diritto dell'Unione, essa è stata innanzitutto notevolmente potenziata dallo stesso trattato di Lisbona e dai due protocolli annessi, dedicati al ruolo dei Parlamenti nazionali e al controllo preventivo sull'utilizzazione del principio di sussidiarietà da parte delle Istituzioni dell'Unione. Su questa base e sulla base della normativa nazionale, il Parlamento viene informato di tutti i progetti di atti normativi dell'Unione e del loro iter, con la possibilità di votare degli indirizzi al Governo circa la posizione da tenere in sede europea. Non solo, ma su questioni di particolare rilievo politico sulle quali il Parlamento stenta a trovare una posizione condivisa, esso può chiedere al Governo la c.d. riserva

d'esame parlamentare (che impegna il Governo a chiedere una sospensione della decisione europea per un periodo di non più di trenta giorni).

Quanto al controllo previo sulla sussidiarietà, esso, come è noto, prevede un esame da parte dei Parlamenti nazionali della proposta di decisione, della relativa documentazione inviata dalla commissione europea, delle motivazioni che sostengono il ricorso al principio di sussidiarietà, con la possibilità di esprimere osservazioni che in certi casi (quando condivise da un certo numero di assemblee elettive) possono portare al riesame della questione o addirittura alla rinuncia ad intervenire da parte delle istituzioni europee. A tutto ciò va aggiunto quanto può fare il Parlamento nell'ambito di quel "dialogo politico" che consente di avanzare proposte e formulare indirizzi rivolti ad orientare l'attività delle Istituzioni europee.

Non meno articolate sono le procedure che disciplinano la fase dell'attuazione della normativa europea nell'ordinamento interno. A ciò il Parlamento italiano provvede con l'approvazione di due leggi, a cadenza annuale: la legge europea, con la quale si procede a dare attuazione diretta a determinate direttive o a introdurre le modifiche legislative conseguenti a procedure d'infrazione promosse nei confronti dell'Italia; la legge di delegazione europea che contiene la delega al Governo a dare attuazione a determinate direttive (il cui elenco è allegato alla legge) o l'autorizzazione a procedere anche con fonti secondarie (regolamenti), là dove la normativa europea non richieda necessariamente il ricorso alla fonte legislativa.

Sin qui le regole valide per il livello nazionale. Quanto al livello locale, regionale, la relativa disciplina muove da una disposizione costituzionale, l'art. 117, c. 5 (nel testo introdotto dalla legge cost. n. 3/2001): "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". A dettare queste regole procedurali è sempre la citata legge n. 234/2012. Essa prevede che Regioni e Province autonome partecipino alla formazione della normativa europea non solo attraverso una costante informazione delle proposte in discussione, con la possibilità di esprimere osservazioni sui testi esaminati, ma anche partecipando innanzitutto alla sessione speciale della Conferenza permanente Stato-Regioni-Province autonome che consente un confronto con lo Stato sui temi generali della politica europea. In secondo luogo partecipando a quelle riunioni della stessa Conferenza nelle quali, qualora si tratti di materie di competenza dei legislatori locali, il Governo è tenuto a trovare un'intesa su una posizione comune da rappresentare in sede europea. In questa fase, qualora il raggiungimento di

una posizione comune si riveli particolarmente difficile, i rappresentanti delle autonomie locali, al pari del Parlamento possono chiedere al Governo una riserva d'esame, al fine di ottenere la sospensione della decisione da parte delle Istituzioni europee. Infine, al pari di tutti gli enti che sono espressione delle diverse forme di autonomia locale presenti negli Stati membri, anche le Regioni italiane sono rappresentate nel Comitato delle regioni e delle autonomie locali che opera da tempo in seno all'Unione.

Quanto alla fase dell'attuazione interna, secondo quanto stabilito dalla richiamata disposizione costituzionale, la legge n.234 prevede che Regioni e Province autonome possano dare attuazione diretta alle direttive europee ver-tenti in materie di loro competenza, nel rispetto dei principi fissati dalla richiamata legge di delegazione europea. In questo caso, secondo il modello di competenza concorrente disciplinato dal terzo comma dell'art.117 Cost., dunque, ai principi fissati dalla direttiva si possono aggiungere principi introdotti dalla legge dello Stato, entrambi vincolanti per il legislatore locale.

Questo, in estrema sintesi ( se ne parlerà più dettagliatamente nel corso del convegno), il quadro delle procedure introdotte in Italia per assicurare la piena e tempestiva implementazione del diritto dell'Unione europea. Un quadro certo complesso e articolato e che spesso, nella prassi, non riesce a raggiungere a pieno la finalità per la quale è stato concepito. Ma non c'è da stupirsi più di tanto di queste difficoltà, se si tiene conto dell'assoluta novità che comporta il raccordo tra tre diversi livelli di regolazione.

3. Ma, il tema della implementazione del diritto dell'Unione negli ordinamenti nazionali non riguarda solo il mutato ruolo dei legislatori. Altri soggetti vi sono coinvolti: le cd. Autorità amministrative indipendenti e i giudici. Quanto alle prime, va ricordato che, per alcune, la loro stessa creazione è stata dettata dal diritto dell'Unione. Penso soprattutto all'AGCOM (Autorità per le garanzie nelle comunicazioni), introdotta in Italia dalla legge n. 249/1997 e che da allora ha guidato tutto il processo di liberalizzazione del settore dei servizi di comunicazione elettronica, mediante l'uso di poteri non solo amministrativi, ma anche normativi, entrambi in stretta attuazione di direttive dell'Unione, recepite dal legislatore nazionale con una normativa spesso di soli principi. Ma questo fenomeno è ancora più consistente in relazione ai giudici, sia quelli comuni (civili, penali e amministrativi) che quelli costituzionali. I primi, da tempo operano ormai in una duplice veste: sono contemporaneamente giudici nazionali, quando sono chiamati ad applicare la normativa nazionale, e giudici dell'Unione, quando devono risolvere la controversia che pende davanti a loro facendo ricorso ad una normativa europea direttamente applicabile o ad una normativa nazionale adottata in esecuzione di un atto normativo dell'Unione. Nell'un caso e nell'altro, come è noto, qualora la

normativa rilevante ai fini della decisione del giudice nazionale risulti di dubbia legittimità “comunitaria”, esso ha a disposizione lo strumento del rinvio pregiudiziale (di interpretazione o di legittimità), attraverso il quale entra a diretto contatto con la Corte di giustizia dell’Unione, legittimata a risolvere quei dubbi. I giudici comuni nazionali sono dunque ormai inseriti stabilmente in un circuito che ha come punto di riferimento più alto la Corte di giustizia, ma che produce conseguenze concrete sulle decisioni da assumere a livello dei singoli ordinamenti. Lo stesso avviene, ma in misura meno rilevante e da molto meno tempo, per i giudici costituzionali. A lungo restii ad utilizzare lo strumento del rinvio pregiudiziale, nel timore di dover riconoscere in questo modo una sorta di subordinazione gerarchica rispetto al giudice dell’Unione, oggi essi vi ricorrono sempre più spesso soprattutto in materia di tutela dei diritti, quando è dubbio quale debba essere il livello di tutela da garantire, al fine di contribuire a rendere meno generico e fumoso il parametro, utilizzato dalla Corte di giustizia rappresentato dalle c.d. “tradizioni costituzionali comuni”. Per quanto riguarda la Corte costituzionale italiana, è, ad esempio, il caso relativo alla causa Taricco, di cui, non a caso parleremo nel corso del nostro incontro.

4. Anche da questi brevi cenni al tema che siamo chiamati ad affrontare, mi pare che esso ci presenti un ventaglio di problemi assai ampio che investe l’impianto del sistema delle fonti, quello dei rapporti tra Governo e Parlamento, quello delle relazioni tra Stato e autonomie locali, il ruolo dei giudici nazionali. Da parte degli organizzatori si è pensato, molto opportunamente, di affidare il compito di affrontare tali problemi a dei veri esperti della materia, che operano in ordinamenti diversi e che potranno così mettere a confronto le rispettive esperienze, con la speranza di cogliere anche da questo confronto utili elementi per migliorare le modalità oggi messe in campo per assicurare la piena e tempestiva attuazione del diritto dell’Unione, senza con ciò rinunciare alle caratteristiche di fondo dei diversi ordinamenti costituzionali.