

del Cons. Paolo Luigi Rebecchi Con la legge 24 dicembre 2012 n. 234-“Norme generali sulla partecipazione dell’Italia alla formazione ed attuazione delle politiche dell’Unione europea” (1), l’Italia ha proceduto ad adattare i procedimenti di partecipazione nazionale alla formazione ed attuazione delle decisioni dell’Unione a seguito al trattato di Lisbona. Con questa legge si è anche abrogata la precedente legge generale sull’adeguamento comunitario n.11/2005 che a sua volta aveva sostituito la legge n. 86/1989. Il procedimento di adeguamento del diritto interno al diritto dell’Unione è stato infatti progressivamente modificato.

In un primo tempo le direttive venivano eseguite mediante decreto presidenziale o decreto ministeriale ma spesso il legislatore si era servito della delega al governo per l’esercizio della funzione legislativa prevista dall’art. 76 della costituzione. La situazione era mutata a seguito delle tre successive leggi 9 febbraio 1982 n. 42, 16 aprile 1987 n. 183 e 9 marzo 1989 n. 86. La terza legge (2) era la c.d. legge “La Pergola” (3), uno strumento di produzione del diritto, il cui innovativo punto centrale era “...rappresentato dalla previsione (art. 2) dell’adozione, anno per anno, della legge comunitaria con disposizioni per l’adempimento degli obblighi comunitari, la cui iniziativa va esercitata dal governo a scadenza prefissata (il 1° marzo) in adempimento di un obbligo che gli viene imposto espressamente...” Per quanto riguarda il contenuto, l’art. 3 (della abrogata legge “La Pergola) prevedeva che la legge comunitaria potesse affiancare a contenuti immediatamente normativi (di modifica o abrogazione della normativa vigente contrastante con gli obblighi comunitari), la delega al governo per l’adozione di discipline ulteriori e dettagliate (se richieste), ovvero l’autorizzazione allo stesso ad esercitare la funzione regolamentare. Secondo l’art. 4 nelle materie già disciplinate con legge, ma non riservate alla legge, le direttive potevano essere attuate mediante regolamento, se così disponeva la legge comunitaria. E’ stato al riguardo osservato (4) che era stata “...giudicata in maniera favorevole l’inclusione, tra i possibili contenuti della legge comunitaria, del potere di abrogare norme interne in contrasto con quelle comunitarie : la Corte di giustizia delle Comunità europee ha affermato, infatti che il contrasto tra diritto interno e diritto comunitario (che crea una situazione di inadempienza del nostro Stato) non è sanato dalla preminenza assegnata al diritto comunitario...”.

La legge n. 234/2012 (art. 1) è l’ultima legge generale che viene a disciplinare nuovamente il processo di partecipazione dell’Italia alla formazione delle decisioni e alla predisposizione degli atti dell’Unione europea . La legge “...garantisce l’adempimento degli obblighi e l’esercizio dei poteri derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea, in coerenza con gli articoli 11 e 117 della Costituzione, sulla base dei principi di attribuzione, di sussidiarietà, di proporzionalità, di leale collaborazione, di efficienza, di trasparenza e di partecipazione democratica...”.

E’ costituita da 61 articoli che comprendono disposizioni organizzative, norme sul processo di formazione “ascendente” del diritto comunitario con disposizioni riguardanti la partecipazione a tale processo da parte del parlamento, delle regioni , degli enti del sistema delle autonomie e delle parti sociali, disposizioni riguardanti il contenzioso e gli aiuti di Stato nonché le regole generali sull’attuazione del diritto europeo. Di quest’ultimo argomento tratta in particolare il capo VI (Adempimento degli obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea”) nel quale l’art. 29 prevede le nuove “ legge di delegazione (5) europea” e “legge europea”. Sono definizioni che d’ora in poi si dovranno utilizzare in sostituzione della ora superata legge “comunitaria” annuale.

Tali atti normativi sono finalizzati a dare immediata e diretta attuazione al diritto comunitario, i cui ritardi sono all’origine di numerose procedure di infrazione nelle quali è incorsa l’Italia, che

secondo l’ultima relazione del dipartimento per le politiche europee della Presidenza del consiglio dei ministri risultano essere attualmente n. 98. Sulle procedure di infrazione si è anche recentemente soffermato il procuratore generale della Corte dei conti in occasione dell’udienza di parificazione del rendiconto generale dello Stato, il 27 giugno 2013, osservando in proposito che (6) “...

Il contenzioso con le Corti europee rischia di avere effetti dirompenti sul bilancio nazionale italiano.

..in ambito UE l’Italia continua a detenere il primato delle procedure di infrazione attivate dalla Commissione UE nei confronti degli Stati membri per violazione del diritto europeo. Dalle statistiche della Corte di giustizia emerge, infatti che l’Italia continua a detenere il primato assoluto dei ricorsi presentati dalla Commissione nel periodo 1952-2012 , ben 633, seguita dalla Francia con 419 ricorsi, e poi dagli altri Stati membri.

Fra le infrazioni contestate i casi più numerosi, oltre alla violazione delle norme a tutela dell’ambiente, si collocano quelle in tema di mancato recupero di aiuti di Stato alle imprese, per i quali l’Italia continua a subire condanne per inadempimento...”. In particolare, con riguardo alle procedure in materia ambientale (7) è stato ancora rilevato che ne risultano attualmente aperte n. 31 contro l’Italia emergendo il settore ambiente come quello con il numero maggiore. Di tali procedure 6 riguardano il mancato o ritardato adempimento di direttive e 25 si riferiscono a violazioni del diritto ambientale. Le procedure (per la maggior parte allo stato di “parere motivato” o di “messa in mora”) evidenziano rilevanti criticità in vari settori. In particolare risulta di rilievo la pendenza di sette procedure relative al tema dei rifiuti già oggetto, in passato di decisioni sfavorevoli all’Italia da parte della Corte di giustizia UE (8). Fra le procedure anzidette si evidenziano la n. 2003/2077 circa la non corretta applicazione delle direttive n. 75/442/CE e 91/689 CEE in materia di controlli sulle discariche abusive. La Commissione ha notificato in data 6 maggio 2013 il ricorso contro la Repubblica italiana (causa C-196/13, proposto ai sensi dell’art. 260, par. 2 del TFUE). La Commissione ha il potere di proporre e la Corte di giustizia di comminare sanzioni pecuniarie pari ad una somma forfettaria quantificabile in euro 61.514.910 ed una penalità di mora giornaliera di euro 256.819,2 che verrà calcolata su base semestrale in funzione della percentuale di discariche messe in conformità nel periodo. La penalità di mora decorre dalla data in cui la seconda sentenza della Corte viene notificata allo Stato membro e termina il giorno in cui quest’ultimo pone fine all’infrazione. Vi è inoltre, in particolare, la procedura relativa all’emergenza rifiuti in Campania (n. 2007/2195) nella quale la Commissione lamenta la violazione degli obblighi imposti dagli artt. 4 e 5 della direttiva 2006/12/CE sui rifiuti, constatando la mancanza di una rete integrata ed adeguata di impianti di trattamento dei rifiuti, tale da determinare un pericolo per la salute dell’ uomo e dell’ambiente e la procedura n. 2011/4021 concernente la non conformità della discarica di Malagrotta che risulta aperta a seguito di una segnalazione dalla quale risultava la mancanza di trattamento dei rifiuti in violazione dell’art. 6 lett. a) della direttiva 1999/31/CE (9).

Il contenuto della “legge di delegazione europea” e della “legge europea” è fissato dall’ art. 30. La “legge di delegazione europea” contiene disposizioni per il conferimento al governo di delega legislativa volta esclusivamente all’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; disposizioni per il conferimento al governo di delega legislativa, diretta a modificare o abrogare disposizioni statali vigenti, limitatamente a quanto indispensabile per garantire la conformità dell’ordinamento nazionale ai pareri motivati indirizzati all’Italia dalla Commissione europea ai sensi dell’articolo

258 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea o al dispositivo di sentenze di condanna per inadempimento emesse dalla Corte di giustizia dell'Unione europea; disposizioni che autorizzano il governo a recepire in via regolamentare le direttive, sulla base di quanto previsto dall'articolo 35; delega legislativa al governo per la disciplina sanzionatoria di violazioni di atti normativi dell'Unione europea, secondo quanto disposto dall'articolo 33; delega legislativa al governo limitata a quanto necessario per dare attuazione a eventuali disposizioni non direttamente applicabili contenute in regolamenti europei; disposizioni che, nelle materie di competenza legislativa delle regioni e delle province autonome (art. 117 della Costituzione)(10), conferiscono delega al governo per l'emanazione di decreti legislativi recanti sanzioni penali per la violazione delle disposizioni dell'Unione europea recepite dalle regioni e dalle province autonome; disposizioni che individuano i principi fondamentali nel rispetto dei quali le regioni e le province autonome esercitano la propria competenza normativa per recepire o per assicurare l'applicazione di atti dell'Unione europea nelle materie di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione; disposizioni che, nell'ambito del conferimento della delega legislativa per il recepimento o l'attuazione di direttive europee, o decisioni quadro, la modifica o l'abrogazione di disposizioni statali vigenti, il recepimento in via regolamentare di direttive o la disciplina sanzionatoria per la violazione di atti normativi dell'Unione, autorizzano il governo a emanare testi unici per il riordino e per l'armonizzazione di normative di settore, nel rispetto delle competenze delle regioni e delle province autonome; delega legislativa al governo per l'adozione di disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi attuativi di direttive comunitarie.

La “legge europea” contiene disposizioni modificative o abrogative di disposizioni statali vigenti in contrasto con gli obblighi indicati all'articolo 1, disposizioni modificative o abrogative di disposizioni statali vigenti oggetto di procedure d'infrazione avviate dalla commissione europea nei confronti della Repubblica italiana o di sentenze della corte di giustizia dell'Unione europea; disposizioni necessarie per dare attuazione o per assicurare l'applicazione di atti dell'Unione europea; disposizioni occorrenti per dare esecuzione ai trattati internazionali conclusi nel quadro delle relazioni esterne dell'Unione europea; disposizioni emanate nell'esercizio del potere sostitutivo (11) di cui all'articolo 117, quinto comma, della Costituzione. Va ricordato che il potere sostitutivo si configura come “potere eccezionale, in virtù del quale un soggetto o un organo gerarchicamente superiore oppure investito di una funzione di controllo nei confronti di altri soggetti, provvede in caso di persistente inattività di questi ultimi, a compiere atti rientranti nelle competenze degli stessi” (12).

Il procedimento è disciplinato dall'art. 29, per il quale lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di propria competenza legislativa, danno tempestiva attuazione alle direttive e agli altri obblighi derivanti dal diritto dell'Unione europea. Le informazioni sugli atti normativi e di indirizzo emanati dall'Unione europea sono comunicati dal presidente del consiglio dei ministri o dal ministro per gli affari europei, “con tempestività”, alle camere, alle regioni e alle province autonome. Il presidente del consiglio dei ministri (o il ministro per gli affari europei) verifica, con la collaborazione delle amministrazioni interessate, lo stato di conformità dell'ordinamento interno e degli indirizzi di politica del governo in relazione agli atti di cui al comma 2 e ne trasmette le risultanze tempestivamente, e comunque ogni quattro mesi, anche con riguardo alle misure da intraprendere per assicurare tale conformità, agli organi parlamentari competenti, alla conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e alla conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome, per la formulazione di ogni

opportuna osservazione.

Nelle materie di loro competenza le regioni e le province autonome verificano lo stato di conformità dei propri ordinamenti in relazione ai suddetti atti e trasmettono, entro il 15 gennaio di ogni anno, le risultanze della verifica alla presidenza del consiglio dei ministri - dipartimento per le politiche europee con riguardo alle misure da intraprendere. All'esito della verifica e tenuto conto delle osservazioni di cui al comma 3, il presidente del consiglio dei ministri o il ministro per gli affari europei, di concerto con il ministro degli affari esteri e con gli altri ministri interessati, entro il 28 febbraio di ogni anno presenta alle camere, previo parere della conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, un disegno di legge recante il titolo: «Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea», completato dall'indicazione: «Legge di delegazione europea» seguita dall'anno di riferimento, e recante i contenuti di cui all'articolo 30, comma 2. 5 . Con riferimento ai contenuti di cui all'articolo 30, comma 3 , il presidente del consiglio dei ministri o il ministro per gli affari europei, di concerto con il ministro degli affari esteri e con gli altri ministri interessati, presenta al Parlamento un disegno di legge recante il titolo: «Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea», completato dall'indicazione: «Legge europea» seguita dall'anno di riferimento.

Il disegno di legge di delegazione europea è corredato di una relazione illustrativa, aggiornata al 31 dicembre dell'anno precedente, in cui il governo: dà conto delle motivazioni che lo hanno indotto all'inclusione delle direttive dell'Unione europea in uno degli allegati, con specifico riguardo all'opportunità di sottoporre i relativi schemi di atti normativi di recepimento al parere delle competenti commissioni parlamentari, riferisce sullo stato di conformità dell'ordinamento interno al diritto dell'Unione europea e sullo stato delle eventuali procedure d'infrazione, dando conto, in particolare, della giurisprudenza della corte di giustizia dell'Unione europea relativa alle eventuali inadempienze e violazioni da parte della Repubblica italiana di obblighi derivanti dal diritto dell'Unione europea, fornisce l'elenco delle direttive dell'Unione europea recepite o da recepire in via amministrativa, dà partitamente conto delle ragioni dell'eventuale omesso inserimento delle direttive dell'Unione europea il cui termine di recepimento è già scaduto e di quelle il cui termine di recepimento scade nel periodo di riferimento, in relazione ai tempi previsti per l'esercizio della delega legislativa, fornisce l'elenco delle direttive dell'Unione europea recepite con regolamento ai sensi dell'articolo 35, nonché l'indicazione degli estremi degli eventuali regolamenti di recepimento già adottati; fornisce l'elenco dei provvedimenti con i quali nelle singole regioni e province autonome si è provveduto a recepire le direttive dell'Unione europea nelle materie di loro competenza, anche con riferimento a leggi annuali di recepimento eventualmente approvate dalle regioni e dalle province autonome. L'elenco è predisposto dalla conferenza delle regioni e delle province autonome e trasmesso alla presidenza del consiglio dei ministri - dipartimento per le politiche europee in tempo utile e, comunque, non oltre il 15 gennaio di ogni anno. Nel caso di ulteriori esigenze di adempimento di obblighi di cui all'articolo 1, il presidente del consiglio dei ministri o il ministro per gli affari europei, di concerto con il ministro degli affari esteri e con gli altri ministri interessati, può presentare alle camere, entro il 31 luglio di ogni anno, previo parere della conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, un ulteriore disegno di legge recante il titolo: «Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea», completato dall'indicazione: «Legge di delegazione europea» seguita dall'anno di riferimento e dalla dicitura: «secondo

semestre», e recante i contenuti di cui all'articolo 30, comma 2 (13).

Il mancato o ritardato adempimento di direttive europee è oggetto di una specifica previsione all'art. 39 (Relazioni sul mancato o ritardato recepimento di direttive europee) in base al quale nel caso in cui il provvedimento di recepimento di una direttiva dell'Unione europea non sia stato adottato alla scadenza del termine da essa previsto, il presidente del consiglio dei ministri (o il ministro per gli affari europei), al fine di evitare l'apertura di una procedura d'infrazione, chiede ai ministri con competenza prevalente nella materia le motivazioni del mancato esercizio della delega ovvero della mancata o ritardata adozione dei decreti ministeriali o dei regolamenti di recepimento e trasmette alla camera dei deputati e al senato della Repubblica una relazione che dà conto dei motivi addotti dalle rispettive amministrazioni a giustificazione del ritardo nel recepimento. Il presidente del consiglio dei ministri (o il ministro per gli affari europei) ogni sei mesi informa altresì la camera dei deputati e il senato della Repubblica sullo stato di recepimento delle direttive da parte delle regioni e delle province autonome nelle materie di loro competenza. Il presidente del consiglio dei ministri (o il ministro per gli affari europei) riferisce al consiglio dei ministri almeno ogni tre mesi sullo stato del recepimento delle direttive dell'Unione europea che risultano in scadenza nei sei mesi successivi e sulle ragioni del mancato o ritardato recepimento delle direttive, sulla base di quanto riferito dai ministri interessati ai sensi del comma 1 (14).

Gli adempimenti relativi ai alla corte di giustizia europea sono oggetto di una specifica previsione all'art. 42 mentre l'art. 43 prevede il “ Diritto di rivalsa dello Stato nei confronti di regioni o di altri enti pubblici responsabili di violazioni del diritto dell'Unione europea”.

Secondo questa disposizione, al fine di prevenire l'instaurazione delle procedure d'infrazione di cui agli articoli 258 e seguenti del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea o per porre termine alle stesse, le regioni, le province autonome, gli enti territoriali, gli altri enti pubblici e i soggetti equiparati adottano ogni misura necessaria a porre tempestivamente rimedio alle violazioni, loro imputabili, degli obblighi degli Stati nazionali derivanti dalla normativa dell'Unione europea. Essi sono in ogni caso tenuti a dare pronta esecuzione agli obblighi derivanti dalle sentenze rese dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Lo Stato esercita nei confronti di regioni, province autonome, enti territoriali, altri enti pubblici e i soggetti equiparati che si rendano responsabili della violazione degli obblighi derivanti dalla normativa dell'Unione europea o che non diano tempestiva esecuzione alle sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea, i poteri sostitutivi necessari, secondo i principi e le procedure stabiliti dall'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, e dall'articolo 41 della stessa legge. Lo Stato ha diritto di rivalersi nei confronti dei soggetti di cui sopra indicati dalla Commissione europea nelle regolazioni finanziarie operate a carico dell'Italia a valere sulle risorse del Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA), del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e degli altri fondi aventi finalità strutturali (15). Lo Stato ha diritto di rivalersi sui soggetti responsabili delle violazioni degli obblighi di cui al comma 1 dello stesso articolo 43 degli oneri finanziari derivanti dalle sentenze di condanna rese dalla Corte di giustizia dell'Unione europea ai sensi dell'articolo 260, paragrafi 2 e 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Lo Stato esercita il diritto di rivalsa nei modi indicati al comma 7 dell'art. 43 (emissione di un decreto del ministro dell'economia e finanze , con valore di titolo esecutivo previa intesa sulle modalità di recupero con gli enti obbligati) qualora l'obbligato sia un ente territoriale; mediante prelevamento diretto sulle contabilità speciali obbligatorie istituite presso le sezioni di tesoreria provinciale dello Stato, per tutti gli enti e gli organismi pubblici (diversi dagli enti territoriali)

assoggettati al sistema di tesoreria unica; nelle vie ordinarie, qualora l'obbligato sia un soggetto equiparato e in ogni altro caso non rientrante nelle previsioni precedenti.

La misura degli importi dovuti allo Stato a titolo di rivalsa, comunque non superiore complessivamente agli oneri finanziari, è stabilita con decreto del ministro dell'economia e delle finanze da adottare entro tre mesi dalla notifica, nei confronti degli obbligati, della sentenza esecutiva di condanna della Repubblica italiana. Il decreto del ministro dell'economia e delle finanze costituisce titolo esecutivo nei confronti degli obbligati e reca la determinazione dell'entità del credito dello Stato nonché l'indicazione delle modalità e dei termini del pagamento, anche rateizzato. In caso di oneri finanziari a carattere pluriennale o non ancora liquidi, possono essere adottati più decreti del Ministro dell'economia e delle finanze in ragione del progressivo maturare del credito dello Stato. I decreti ministeriali, qualora l'obbligato sia un ente territoriale, sono emanati previa intesa sulle modalità di recupero con gli enti obbligati. Il termine per il perfezionamento dell'intesa è di quattro mesi decorrenti dalla data della notifica, nei confronti dell'ente territoriale obbligato, della sentenza esecutiva di condanna della Repubblica italiana. L'intesa ha ad oggetto la determinazione dell'entità del credito dello Stato e l'indicazione delle modalità e dei termini del pagamento, anche rateizzato. Il contenuto dell'intesa è recepito, entro un mese dal perfezionamento, con provvedimento del Ministero dell'economia e delle finanze, che costituisce titolo esecutivo nei confronti degli obbligati. In caso di oneri finanziari a carattere pluriennale o non ancora liquidi, possono essere adottati più provvedimenti del ministero dell'economia e delle finanze in ragione del progressivo maturare del credito dello Stato, seguendo il procedimento disciplinato nel presente comma. In caso di mancato raggiungimento dell'intesa, all'adozione del provvedimento esecutivo provvede il presidente del Consiglio dei ministri, nei successivi quattro mesi, sentita la conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni. In caso di oneri finanziari a carattere pluriennale o non ancora liquidi, possono essere adottati più provvedimenti del presidente del Consiglio dei ministri in ragione del progressivo maturare del credito dello Stato, seguendo il procedimento disciplinato nel presente comma. Le notifiche sono effettuate a cura e a spese del ministero dell'economia e delle finanze. Lo Stato ha altresì diritto, con le modalità e secondo le procedure stabilite nel presente articolo, di rivalersi sulle regioni, sulle province autonome, sugli enti territoriali, sugli altri enti pubblici e sui soggetti equiparati, i quali si siano resi responsabili di violazioni delle disposizioni della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, resa esecutiva dalla legge 4 agosto 1955, n. 848, e dei relativi protocolli addizionali, degli oneri finanziari sostenuti per dare esecuzione alle sentenze di condanna rese dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (16) nei confronti dello Stato in conseguenza delle suddette violazioni.

Una specifica attenzione infine la legge la riserva al tema della “lotta alle frodi nei confronti dell’Unione europea”. Infatti l’art. 54 prevede che “...Presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le politiche europee opera il Comitato previsto dall'articolo 3 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 14 maggio 2007, n. 91, che è ridenominato «Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione europea». Non si applica l'articolo 29, comma 2, lettera e-bis), del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248. Il Comitato presenta annualmente una relazione al Parlamento. Presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le politiche europee opera altresì il Nucleo della Guardia di finanza previsto dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 gennaio 1995, che è ridenominato «Nucleo della

Guardia di finanza per la repressione delle frodi nei confronti dell'Unione europea» e che dipende funzionalmente dal Capo del medesimo Dipartimento...”(17),

Note

(1) In Gazz. Uff. 4 gennaio 2013, n. 3.

(2) Cfr. T. BALLARINO, Lineamenti di diritto comunitario e dell'Unione europea, Padova, 1997, pp. 85 e ss.

(3) T.BALLARINO, op. cit., pag. 86 richiama sull'argomento V.GUIZZI, La legge La Pergola n. 86/1989:una impostazione nuova del circuito decisionale e operativo Italia-Comunità, in Riv. Dir. Eur., 1990, pp. 3-16

(4) Cfr. T. BALLARINO, op. cit. , pag. 86.

(5) Sulla delegazione legislativa cfr. C. DE FIORES, La trasformazione della delega legislativa nell' epoca della globalizzazione , in AA. VV. (a cura di F.MODUGNO), Trasformazioni della funzione legislativa-II Crisi della legge e sistema delle fonti, Milano, 2000, pp. 170 e ss.; v. anche V.DI CIULO, La progettazione legislativa in Italia, Milano, 2002; R.GUASTINI, Teoria e dogmatica delle fonti, Milano, 1998, pp. 531 e ss. ; v. anche Presidenza del Consiglio dei ministri, circolare 2 maggio 2001 n. 1/1.26/10888/9.92. “Guida alla redazione dei testi normativi”, in G.U. 3 maggio 2001 n. 105.Per le decisioni della Corte costituzione intervenute nel 2012 sul tema della delegazione legislativa cf. Quaderno della Corte costituzionale , servizio studi, aprile 2012 a cura di L. Delli Priscoli , M. Fierro, P.Gaeta, R.Nevola , M.Pieroni,M Randazzo, M.Fulgenci e M. Polidori.

(6) NOTTOLA, Memoria del PG della Corte dei conti per il rendiconto generale dello stato 2012-Udienza Sezioni riunite del 27 giugno 2013, capitolo su “Contenzioso tra Italia e Istituzioni europee. Riflessi sul bilancio nazionale (est. Pinotti)

(7) S.NOTTOLA, memoria cit., capitolo “Ambiente”

(8) Causa C-255/05-II sent. del 5 luglio 2007 relativa alla valutazione impatto ambientale con riguardo alla realizzazione della terza linea dell'inceneritore di Brescia; Causa C-135/05-III sezione, sent. del 26 aprile 2007 in ordine all'inadempimento dello Stato nella gestione dei rifiuti e violazione delle direttive 75/442/CEE, 91/689/CEE e 1999/31/CE; Causa C-297/08-IV sezione, sentenza del 4 marzo 2012 relativa ad inadempimento dello Stato e violazione della direttiva 2006/12/CE nella gestione dei rifiuti in Campania

(9) La gestione dei rifiuti in Campania ha anche determinato la condanna dell'Italia da parte della Corte europea dei diritti dell'Uomo con la sentenza n. 30765 del 10 gennaio 2012 (comune di Sarno e altri contro Italia) rilevando la Corte che l'incapacità prolungata delle autorità italiane di regolare la c.d. “crisi della spazzatura” in Campania, nel periodo 1994-2009 ha violato i diritti fondamentali di 18 ricorrenti (in www.europeanrights.eu)

(10)In argomento v. AA.VV. (a cura di B. CARAVITA), I processi di attuazione del federalismo in Italia, Milano, 2004 e L.ANTONINI, Federalismo all'Italiana, Venezia-Marsilio ed., 2013 ,

(11) C. cost. n. 177/1988, in Giur. cost., 1988,608 e ss.; M.P.IADICCO,La disciplina costituzionale della sostituzione statale, in AA.VV. (a cura di F.PINTO), Il nuovo regionalismo nel sistema delle fonti, Torino 2004,pp.228 e ss. P.CARETTI, Potere sostitutivo dello Stato e competenze regionali in attuazione di obblighi comunitari, in Giur. cost., 1976, 2238G.M.SALERNO, I poteri sostitutivi del Governo nella legge 131/2003, in AA.VV. (a cura di B.CARAVITA) , I processi di attuazione del federalismo in Italia, Milano, 2004, pp.331 e ss.;

C.PINELLI, I limiti generali della potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario, in Foro it., 2004, V,57 e ss. ; M. BELLETTI, Potere sostitutivo “straordinario” ed “ordinario” nella sentenza n. 43 del 2004, in www.associazionedeicostituzionalisti.it-2004; R.DICKMANN, I poteri sostitutivi regionali al vaglio della Corte; sulla sent. n.69/2004

(12) Lo stesso articolo stabilisce anche che “... Gli oneri relativi a prestazioni e a controlli da eseguire da parte di uffici pubblici, ai fini dell'attuazione delle disposizioni dell'Unione europea di cui alla legge di delegazione europea per l'anno di riferimento e alla legge europea per l'anno di riferimento, sono posti a carico dei soggetti interessati, ove ciò non risulti in contrasto con la disciplina dell'Unione europea, secondo tariffe determinate sulla base del costo effettivo del servizio reso. Le tariffe di cui al primo periodo sono predeterminate e pubbliche. Le entrate derivanti dalle tariffe determinate ai sensi del comma 4 sono attribuite, nei limiti previsti dalla legislazione vigente, alle amministrazioni che effettuano le prestazioni e i controlli, mediante riassegnazione ai sensi del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 novembre 1999, n. 469

(13) Nei successivi articoli sono stabilite le procedure attuative delle deleghe conferite con la legge di cui all'art. 29 (art. 31), i Principi e criteri direttivi generali di delega per l'attuazione del diritto dell'Unione europea (art. 32) , Delega al Governo per la disciplina sanzionatoria di violazioni di atti normativi dell'Unione europea (art. 33); L'art. 34 prevede inoltre le “ Deleghe per il recepimento di atti dell'Unione europea contenute in leggi diverse dalla legge di delegazione europea annuale” mentre l'art 35 prevede il “ Recepimento di direttive europee in via regolamentare e amministrativa”, in base al quale “ Nelle materie di cui all'articolo 117, secondo comma, della Costituzione, già disciplinate con legge, ma non coperte da riserva assoluta di legge, le direttive dell'Unione europea possono essere recepite mediante regolamento se così dispone la legge di delegazione europea...”. Quanto all' Attuazione di atti di esecuzione dell'Unione europea” provvede l'art. 36 per il quale “ 1. Agli atti di esecuzione non autonomamente applicabili, adottati dal Consiglio dell'Unione europea o dalla Commissione europea in esecuzione di atti dell'Unione europea già recepiti o già efficaci nell'ordinamento nazionale, è data attuazione, nelle materie di cui all'articolo 117, secondo comma, della Costituzione, con decreto adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, dal Ministro competente per materia, che ne dà tempestiva comunicazione al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro per gli affari europei.” All'art. 37 sono poi previste le “ Misure urgenti per l'adeguamento agli obblighi derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea”, mentre l'art. 38 regola l' attuazione di singoli atti normativi dell'Unione europea.

(14) Gli artt. 40 e 41 prevedono poi rispettivamente il “ Recepimento delle direttive europee da parte delle regioni e delle province autonome” e i correlativi “ Poteri sostitutivi dello Stato “ (15)I fondi strutturali sono gli strumenti attraverso i quali si attuano le politiche di coesione economica e sociale e la politica agricola comune . Circa la politica di coesione 2007/2013, il quadro di programmazione è stato definito nei suoi contenuti generali dal regolamento n. 1083/2006 del Consiglio dell'11 luglio 2006 (disposizioni generali sul FESR, FSE e Fondo di coesione, abrogazione del regolamento 1260/1999) che prevede la ridefinizione degli “obiettivi” già fissati nel regolamento (CE) 1260/1999, finalizzandoli ora alla convergenza degli Stati membri e delle Regioni in ritardo di sviluppo (Obiettivo “Convergenza”), alla competitività regionale e all'occupazione (Obiettivo “Competitività regionale e occupazione”) e alla cooperazione territoriale europea (Obiettivo “Cooperazione territoriale europea”). I Fondi

deputati alla politica di coesione sono il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo sociale europeo (FSE) e il Fondo di coesione. Il FESR, il FSE, il Fondo di coesione, la Banca europea per gli investimenti (BEI) e gli altri strumenti finanziari comunitari esistenti vengono ripartiti per la realizzazione dei tre obiettivi. Con riguardo al sostegno allo sviluppo rurale e al settore della pesca è stata prevista l'integrazione tra gli strumenti propri della politica agricola comune e di quelli della pesca da coordinarsi con quelli della politica di coesione. Allo sviluppo rurale è destinato il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e al settore della pesca si rivolge il Fondo europeo per la pesca (FEP). L'intervento complessivo si svolge nell'ambito del Quadro strategico nazionale 2007-2013 (QSN), adottato con decisione comunitaria in data 13 luglio 2007. Nel ciclo di programmazione 2007-2013 sono stati approvati 66 Programmi operativi (PO) cosiddetti "monofondo" in quanto ciascun PO è cofinanziato da un solo Fondo strutturale (art. 34 del regolamento generale e salve le deroghe ivi previste). Tra essi, 42 PO sono finanziati dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e 24 PO sono finanziati dal Fondo sociale europeo (FSE). L'attuazione degli interventi attraverso l'impiego delle risorse comunitarie e delle risorse nazionali dovrà essere completata entro il 2015 (regola n+2, secondo cui la quota d'impegno assunto sul bilancio comunitario non liquidata tramite pagamento o acconto o non rendicontata entro il secondo anno successivo all'impegno, è automaticamente disimpegnata, art. 31 regolamento del Consiglio CE n. 1260/99). L'obiettivo "Convergenza" è inteso ad accelerare la convergenza degli Stati e delle regioni in ritardo di sviluppo favorendo il miglioramento delle condizioni di crescita e di occupazione. Tale obiettivo assume carattere prioritario rispetto agli altri due obiettivi. Ad esso sono infatti destinate oltre l'81,5% della dotazione complessiva delle risorse dei Fondi strutturali, pari a circa 251,2 miliardi di euro, nel settennio di programmazione 2007-2013 (Decisione della Commissione 2006/594/CE del 4 agosto 2006). Sono ammissibili al finanziamento dei Fondi strutturali nell'ambito dell'obiettivo "Convergenza" le aree europee meno sviluppate, corrispondenti al livello NUTS II, il cui PIL per abitante, misurato in parità di potere di acquisto sulla base di dati comunitari per il periodo 2000-2002, è inferiore al 75% della media comunitaria dell'UE-25. L'elenco delle regioni interessate dall'obiettivo "Convergenza", valido dal 1° gennaio 2007 al 31 dicembre 2013, è riportato nell'allegato I alla decisione della Commissione UE n. 595/2006 del 4 agosto 2006. Per l'Italia, vi rientrano le seguenti regioni: Calabria, Campania, Puglia e Sicilia. La Commissione ha peraltro previsto un sostegno transitorio, c.d. regime di "phasing-out", nell'ambito dell'obiettivo "Convergenza", in favore di quelle regioni il cui PIL per abitante sarebbe stato inferiore al 75% della media comunitaria se calcolata sui 15 Stati membri, ma che hanno superato tale soglia per effetto dell'allargamento della UE a 25 Stati (cosiddetto "effetto statistico"). e regioni interessate dal sostegno transitorio nel quadro dell'obiettivo "Convergenza" sono elencate nell'allegato II alla decisione della Commissione UE n. 595/2006. Per l'Italia, l'unica regione a beneficiare del regime transitorio di sostegno è la regione Basilicata. L'obiettivo "Competitività e occupazione regionale" è inteso al rafforzamento della competitività e dell'occupazione delle regioni diverse da quelle in ritardo di sviluppo. A questo obiettivo è destinata una dotazione di risorse pari a circa il 16% del totale delle risorse della programmazione 2007-2013, pari a oltre 49 miliardi di euro (Decisione della Commissione 2006/593/CE del 4 agosto 2006). Esso interessa tutte le aree comunitarie che non ricadono nell'obiettivo "Convergenza". Le aree italiane interessate dagli interventi dell'Obiettivo Competitività corrispondono a tutto il Centro-Nord, l'Abruzzo e il Molise. Sono inoltre beneficiarie degli interventi dell'obiettivo "Competitività" anche le regioni che rientravano nell'Obiettivo 1 della precedente programmazione e che non risultano ammissibili, neanche in

via transitoria, nell’obiettivo “Convergenza” della nuova programmazione. Queste aree beneficiano di un sostegno transitorio e specifico per evitare gli effetti negativi derivanti da un rapido passaggio al nuovo obiettivo (c.d. phasing-in). L’elenco delle regioni ammesse a beneficiare del finanziamento dei Fondi strutturali a titolo transitorio e specifico nell’ambito dell’obiettivo “Competitività regionale e occupazione” per il periodo 2007-2013 nell’Allegato alla decisione della Commissione UE del 4 agosto 2006, n. 2006/597/CE. Per l’Italia, tra queste aree è inclusa la regione Sardegna; L’obiettivo “Cooperazione territoriale” mira alla integrazione equilibrata del territorio dell’UE attraverso il rafforzamento della cooperazione a livello transfrontaliero, transnazionale e interregionale. Rientrano in questo obiettivo le unità territoriali classificate quali NUTS III situate lungo tutte le frontiere terrestri interne, lungo alcune frontiere terrestri esterne, nonché lungo le frontiere marittime, separate, in linea generale, da una distanza non superiore ai 150 Km. L’elenco delle regioni e delle zone ammissibili è riportato nell’Allegato I della decisione della Commissione UE n. 769/2006 del 31 ottobre 2006.

L’obiettivo “Cooperazione” riguarda tutte le regioni e le province italiane che concorrono a realizzare 18 Programmi operativi con aree omologhe degli altri Stati membri...”.

(16) Sulla CEDU, v. V. ZAGREBELSKY, La Corte europea dei diritti dell’Uomo dopo sessant’anni. Pensieri di un giudice a fine mandato, in Foro it., 2012, V, 29 e ss.

(17) In materia di frodi comunitaria cfr. “Utilizzo dei fondi strutturali. Attività di controllo”, in Argilnews-gennaio 2012(<http://www.newsandsociety.net/pdf/201201-argilnews.pdf>); “Il “saccheggio” dell’erario attraverso le frodi nei finanziamenti pubblici secondo la relazione anticorruzione” 2010, in Argilnews-n.4-maggio2011

(<http://www.newsandsociety.net/pdf/201104-argilnews.pdf>); “La circolazione della prova nel processo contabile”, in Atti del VII Convegno di studi- UAE-OLAF su “La circolazione della prova nell’Unione europea e la tutela degli interessi finanziari”, Milano, 27-29 gennaio 2011- ediz. 2011- CESPE (Centro studi di diritto penale europeo), pagg. 163-184;; “Frodi comunitarie e danni finanziari secondo la Corte dei conti italiana”, in Argilnews-n.3- marzo 2011

(<http://www.newsandsociety.net/pdf/201101-argilnews.pdf>); “La perdita di risorse comunitarie per le rettifiche finanziarie in agricoltura”, in Argilnews-marzo 2013

<http://www.newsandsociety.net/pdf/20133-argilnews.pdf>); “I lavori in corso per l’istituzione del procuratore europeo antifrode”, in Argilnews-febbraio 2013

<http://www.newsandsociety.net/pdf/20132-argilnews.pdf>); “La Commissione europea riconosce la giurisdizione contabile italiana per le frodi”, in ForeoEuropa.it, gennaio 2013 e in Argilnews-dicembre2012-gennaio 2013

<http://www.newsandsociety.net/pdf/20131-argilnews.pdf>); “Riflessi finanziari del funzionamento del sistema giudiziario nel settore delle frodi ai finanziamenti pubblici comunitari”, in AA.VV. , “Amministrazione della giustizia, crescita e competitività del Paese”, a cura di Giovanni Salvi e Renato Finocchi Gherzi, (pref. di Giovanni Maria Flick), ASTRID, 2012.