

## V CAPITOLO

### L' "INDIFFERENZA" COMUNITARIA PER LA RIPARTIZIONE DELLE COMPETENZE NEGLI STATI MEMBRI.

#### *Integrazione europea e il top down regionalism*

##### **Introduzione**

Di fronte all'ordinamento comunitario, la soggettività internazionale dello Stato membro è considerata una componente essenziale della sovranità. Solo lo Stato può assumere obblighi giuridici attraverso i Trattati, solo lo Stato è responsabile delle conseguenze (risarcimenti danni, "ammende, penalità e interessi di mora" comunitarie) per eventuali inadempimenti o infrazioni agli obblighi internazionali assunti e, quindi, solo lo Stato può emanare atti diretti di esecuzione.

L'eventuale pertinenza dell'obbligo assunto a materia di competenza di enti a soggettività interna non limita la competenza dello Stato nell'esercizio del potere estero. La vigenza di questo principio consente di parlare di *indifferenza* della Comunità (Unione) europea davanti alle diverse articolazioni delle competenze interne allo Stato membro. In tal guisa, tale atteggiamento comporta, senza dubbio, una compressione delle competenze delle autonomie locali all'interno degli ordinamenti nazionali, anche se trattasi di enti costituzionalmente garantiti quanto all'esistenza e alle attribuzioni.

Un sovvertimento di tale impostazione emerge a partire dalla riponderazione del principio di *sussidiarietà* e dallo sviluppo degli scambi internazionali, a livello culturale, economico, sociale, che, quali momenti essenziali delle relazioni tra Stati, impongono di riconsiderare le relazioni internazionali non più come un unico insieme, facenti capo ad un solo soggetto ma come interrelazioni paritarie di più soggetti. Un tale innovato panorama nonché i mutamenti normativi comunitari e nazionali intervenuti, tra cui il rafforzamento del Comitato delle Regioni, hanno consentito di riconoscere alle Regioni, la potestà di assumere iniziative a livello internazionale e di interferire con la politica estera dei singoli Governi nazionali. Trattasi, tuttavia, di un potere rimane che rimane largamente circoscritto e controllato.

Nonostante nei singoli ordinamenti si pongano mano a numerose riforme costituzionali, verso un *regionalismo* più sentito, nonché a nuove tipologie procedurali al fine di rafforzare la partecipazione delle autonomie locali alle fasi ascendenti e discendenti della normativa comunitaria, il "peso" di una responsabilità internazionale

dello Stato rende comprensibile come ancora oggi si debba continuare ad avallare quella corrente sinteticamente apostrofata *top down regionalism*

### **1. L' "indifferenza" della Comunità europea per l'articolazione delle competenze negli Stati membri**

Nonostante l'attenzione dedicata al Comitato delle Regioni e il riconoscimento di una legittimazione attiva in favore delle Regioni (analizzata nei capitoli *supra*), la Comunità europea, nella sua essenza e dimensione internazionalista, continua a ritenere che i suoi interlocutori principali siano solo ed esclusivamente gli Stati membri. L'istituzione del Comitato delle regioni e la considerazione che le singole regioni all'interno dei Paesi membri abbiano assunto maggiore rilevanza nell'ambito comunitario non ha spostato di molto il ruolo protagonista degli Stati membri a livello comunitario.

Tale rilievo viene evidenziato soprattutto dalla Corte di giustizia che nel sue pronunce ha favorito quello che viene definito (Vari)<sup>1</sup> il *principio di indifferenza* della Comunità europea rispetto alle scelte degli Stati nazionali con riferimento all'articolazione interna delle competenze che, in nessun caso, può comportare un indebolimento dell'effettività della tutela e della protezione dei diritti assicurati ai singoli dall'ordinamento comunitario. Al principio dell' "indifferenza" ha fatto riferimento anche l'ordinamento italiano che con sentenza n. 425 del 1999<sup>2</sup> della Corte Costituzionale, afferma che l'esistenza di una normativa comunitaria comportante obblighi di attuazione nazionali non determina, di per sé, alcuna

---

<sup>1</sup> Vari M., *Mancata attuazione delle direttive comunitarie da parte dello Stato e delle Regioni: responsabilità nell'ordinamento interno e nei riguardi della Comunità*, in [www.giustizia-amministrativa.it/webcds/studiecontributi.asp](http://www.giustizia-amministrativa.it/webcds/studiecontributi.asp).

<sup>2</sup> Sentenza della Corte Costituzionale del 12 settembre 1995, n. 425, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1995, fasc. 5 (ottobre), p. 3314, V. anche le note-commenti di Sessa E., *Ancora una volta in tema di attività all'estero delle regioni e delle province autonome*, in *Rivista amministrativa della Repubblica italiana*, 1996, fasc. 4 (aprile), pt. 3, p. 410-415; Bin R., *L'atto di indirizzo e coordinamento può trovare nella giurisprudenza costituzionale il fondamento della sua legalità?*, in *Le regioni*, 1996, fasc. 2 (aprile), p. 320-322.

alterazione dell'ordine normale delle competenze statali, regionali o provinciali. In particolare, la Corte riconosceva <<conformemente al principio che l'ordinamento comunitario è, in linea di massima, indifferente alle caratteristiche costituzionali degli Stati membri, alla luce delle quali hanno da svolgersi i processi nazionali di attuazione>>. La Corte costituzionale proseguiva ritenendo che lo Stato, per la forza della <<responsabilità>> che ha sul piano comunitario e per la particolare coerenza che tale responsabilità assume nell'ordinamento costituzionale in conseguenza dell'art. 11 Cost., è tenuto ed abilitato a <<mettere in campo>> tutti gli strumenti compatibili con la garanzia delle competenze regionali e provinciali, idonei ad assicurare l'adempimento degli obblighi di natura comunitaria.

La tematica che concerne la violazione del diritto comunitario e che origina responsabilità in capo allo Stato-nazione membro, sia che la condotta sia imputabile all'amministrazione centrale ovvero a quella locale (le Regioni e le altre autorità territoriali) richiede una preliminare ricognizione degli elementi costitutivi della fattispecie. Solo attraverso un percorso sintetico della casistica giurisprudenziale comunitaria, allo scopo di giungere per tale via a definire i profili dell'illecito, si possono comprendere e la struttura e l'imputazione che giustificano in capo allo Stato, l'unico soggetto chiamato a rispondere.

### **1.1. Quando gli Stati membri sono chiamati a rispondere alla Comunità europea per violazione del diritto comunitario**

Secondo uno dei più tradizionali orientamenti della Corte di giustizia (elaborato e mutuato dal procedimento di infrazione), lo Stato convenuto non può invocare a propria discolpa un assetto costituzionale interno che conferisce determinate competenze ad enti distinti ed autonomi, eventualmente espressione di autonomia locale<sup>3</sup>. La problematica è maggiormente avvertita in presenza delle direttive

---

<sup>3</sup> V. in argomento Guarriello F., *La direttiva 94/45 e i problemi della sua trasposizione nell'ordinamento italiano*, in *Dir. Relazioni Ind.*, 1995, fasc. 2, 27; Gratani

comunitarie che devono trovare una corretta e tempestiva trasposizione negli ordinamenti interni. Per le caratteristiche che presenta l'atto comunitario richiamato, esso vincola gli Stati membri cui è rivolto per quanto riguarda il risultato da raggiungere, demandando alle autorità nazionali l'adozione e la scelta della forma e dei mezzi più opportuni (art. 249, comma 3, del Trattato CE). Nell'ambito della citata discrezionalità riconosciuta agli Stati membri, in ordine alla trasposizione del diritto comunitario in sede nazionale, vi rientra la scelta e l'adozione delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative di attuazione, ma non quegli strumenti che comportano il ricorso alla prassi<sup>4</sup> o alle circolari interne o ministeriali<sup>5</sup>, o il formarsi di orientamenti giurisprudenziali seppure conformi al

---

A., *In pendenza di un termine di trasposizione di una direttiva gli Stati membri devono astenersi dall'emanare normative nazionali contrastanti con il diritto comunitario* (nota a sent. Corte giustizia del 18 dicembre 1997 n. 129/96, *Inter Environnement Wallonie ASBL e altro*) in *Rivista Giuridica dell'ambiente* 1998, p. 504; Cazeneuve J. P., *Stato della trasposizione della direttiva sul cantiere mobile e temporaneo ed organizzazione della prevenzione in Francia*, in *Riv. Infort. e Mal. Profess.*, 1996, I, p. 601; Caranta R., *In materia di conseguenze della mancata tempestiva trasposizione di una direttiva comunitaria nell'ordinamento italiano* (nota a sent. Cass., Sez. Lav., del 18 ottobre 1995 n. 10617, *Rep. it. c. Mariotti e altro*), in *Resp. Civ. e Prev.*, 1996, p. 313.

<sup>4</sup>Semplici prassi amministrative, per natura modificabili a piacimento dell'amministrazione e prive di adeguata pubblicità, non possono essere considerate valido adempimento degli obblighi del trattato. Pertanto, le disposizioni di una direttiva devono essere attuate con efficacia cogente incontestabile, con la specificità, la precisione e la chiarezza necessaria per garantire pienamente la certezza del diritto, la quale esige che, qualora la direttiva miri ad attribuire diritti ai singoli, i destinatari siano posti in grado di conoscere la piena portata dei loro diritti. V. tra le tante sentenza Corte giustizia del 13 marzo 1997, in causa C- 197/93, *Commissione c. Repubblica francese*, in *Mass. Giur. Lav.*, 1997, p. 222. Inoltre, uno Stato membro non può giustificare l'inosservanza degli obblighi e dei termini stabiliti da una direttiva comunitaria adducendo disposizioni, prassi o situazioni del suo ordinamento giuridico interno. (V. ad esempio le sentenze della Corte di giustizia del 19 settembre 1996, in causa C- 236/93, *Commissione c. Regno di Grecia*, in *Raccolta* 1996; dell' 11 ottobre 1983, causa C- 273/82, *Commissione c. Repubblica italiana*, in *Raccolta* 1983, e in *Riv. Giur. Circolaz. e Trasp.*, 1984, p.238; del 25 maggio 1982, n. 97/81, *Commissione c. Regno dei Paesi Bassi*, in *Raccolta* 1982 e in *Foro It.*, 1983, IV, p. 272).

<sup>5</sup>Benché spetti agli Stati membri, destinatari di una direttiva comunitaria, determinarne la forma e i modi di attuazione, non può considerarsi valido adempimento dell'obbligo ad essi incombente in base all'odierno art. 249 del Trattato CE l'introduzione di semplici prassi amministrative (inclusa l'emanazione di circolari ministeriali), per loro natura modificabili a piacimento dell'amministrazione e prive di un'adeguata pubblicità. V. Sentenza Corte di giustizia del 15 marzo 1983, in causa C- 145/82, *Commissione c. Repubblica italiana*, in *Raccolta* 1983 e in *Foro It.*, 1983, IV, p.271.

diritto comunitario<sup>6</sup>, o l'adozione di atti vincolanti interni che omettano di palesare il riferimento alla direttiva trasponenda ovvero atti che demandino alle autorità locali il compito di attuazione di una direttiva comunitaria senza prevedere misure di intervento in caso di inottemperanza<sup>7</sup>. Tali strumenti, se posti in essere, non sono idonei a trasporre validamente una direttiva comunitaria e quindi, qualora sia scaduto il termine previsto per la sua trasposizione -senza eventualmente<sup>8</sup> che sia intervenuta alcuna autorizzazione da parte della Commissione europea ai fini di eventuale proroga o di beneficiare di particolari condizioni di favore (le cd. clausole di salvaguardia<sup>9</sup>)-, si appalesa lo *status* di inadempimento dello Stato membro perseguibile ai sensi degli artt. 226 e 227 del Trattato CE.

Infatti, integrano parimenti un inadempimento agli obblighi comunitari da parte degli Stati membri sia la mancata trasposizione di una direttiva CE oltre il termine ivi previsto, sia la previsione di periodi transitori diretti a prorogare il

---

<sup>6</sup> L'inadempimento dello Stato membro rispetto all'obbligo di attuazione di una direttiva europea non è escluso dall'esistenza di orientamenti giurisprudenziali che riconoscono ai singoli i diritti attribuiti dalla direttiva stessa; infatti è necessario, per garantire la certezza del diritto, che i cittadini dello Stato membro possano contare su di una situazione giuridica chiara e precisa. Sentenza della Corte di giustizia del 19 settembre 1996, C - 236/93 cit.

<sup>7</sup> Uno Stato membro non può richiamarsi a situazioni del proprio ordinamento interno per giustificare l'inosservanza degli obblighi e dei termini stabiliti dalle direttive comunitarie. Esso resta il solo responsabile, nei confronti della Comunità, del rispetto degli obblighi derivanti dal diritto comunitario, quale che sia l'uso che esso ha fatto della libertà di ripartire le competenze normative sul piano interno. Di conseguenza, quando una direttiva prevede, da una parte, l'obbligo per gli Stati membri di designare le autorità incaricate della sua attuazione e, dall'altra, obblighi precisi a carico di dette autorità, come l'elaborazione o l'aggiornamento di piani o di programmi, il fatto che uno Stato membro, dopo aver designato tali autorità, ometta di emanare i provvedimenti necessari affinché queste rispettino i propri obblighi, integra un inadempimento ai sensi dell'art. 169 del Trattato CEE. Sentenza della Corte di giustizia del 13 dicembre 1991, C -33/89 *Commissione c. Repubblica Italiana*, in *Raccolta* 1991.

<sup>8</sup> Vd. Sentenza della Corte di giustizia dell'1 giugno 1995 in causa C -40/93, *Commissione c. Repubblica italiana*, in *Raccolta* 1995 nonché vd.. Cass. civ., sez. un., 11 novembre 1997, n. 11129, *Carrara c. Min. sanità e altro*, in *Giust. Civ.*, 1998, I, p.1026; in *Ragiusan*, 1998, f. 3-4, p.25.

<sup>9</sup> Vd. in argomento F. Bestagno, *Le clausole di salvaguardia economica nel diritto internazionale*, Giuffrè Milano, 1998.

termine di trasposizione<sup>10</sup>, sia una non corretta o completa trasposizione. Fattispecie quest'ultima che si può realizzare qualora, ad esempio, lo Stato destinatario, pur avendo trasposto correttamente la normativa comunitaria abbia ommesso di notificare alla Commissione le misure nazionali di trasposizione<sup>11</sup>. A conclusione del breve quadro sopra tracciato è bene ricordare che integra una situazione di inadempimento, altresì, il comportamento di quello Stato membro che, nel trasporre una direttiva comunitaria, inserisca nell'ordinamento interno ulteriori condizioni o limitazioni che non sono consentite o previste, non solo nell'atto comunitario preso a riferimento, ma anche alla luce dell'intero ordinamento comunitario<sup>12</sup>.

La tipologia degli atti comunitari, a volte, consentono di individuare elementi che impongono di anticipare l'osservanza delle direttive CE all'interno degli ordinamenti nazionali prima del termine in essa previsto. Si pensi a quelle direttive che richiamano norme primarie che sono state riconosciute avere efficacia diretta. Al di là del dato temporale, altre ipotesi particolari (anche se sempre più frequenti) e

---

<sup>10</sup> Nell'adottare una disposizione transitoria al fine di posticipare la trasposizione della direttiva 85/337/CEE, riguardante l'impatto degli incidenti di certi progetti pubblici e privati sull'ambiente, la Repubblica portoghese si è resa inadempiente agli obblighi che le incombono in virtù di tale direttiva. Sentenza della Corte di Giustizia del 21 gennaio 1999, in causa C-150/97, *Commissione c. Repubblica portoghese*, in *Raccolta* 1999.

<sup>11</sup> Per taluni esempi che investono l'ordinamento italiano v. sentenza della Corte di giustizia del 16 settembre 1997, in causa C - 279/94, *Commissione c. Repubblica italiana*, (in *Raccolta* 1997, p. I-4743) in cui l'Italia, avendo emanato la legge 27 marzo 1992, n. 257, relativa alla cessazione dell'impiego dell'amianto, senza notificarla previamente alla Commissione allo stato di progetto, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti ai sensi dell'art. 8, n. 1, primo comma, della direttiva del Consiglio 28 marzo 1983, 83/189/CEE, che prevede una procedura di informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche, come modificata dalla direttiva del Consiglio 22 marzo 1988, 88/182/CEE; nonché la sentenza della Corte di giustizia del 25 febbraio 1999 in causa C-195/97, *Commissione c. Repubblica italiana*, (in *Raccolta* 1999, p. I-1169), in cui l'Italia è contravvenuta altresì alla direttiva 91/676/CEE, relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole, non avendo adottato e non avendo comunicato alla Commissione, entro il termine previsto, le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie alla trasposizione della citata direttiva

<sup>12</sup> Subordinando, ai sensi degli artt. 1 e 6 della legge italiana 25 gennaio 1994, n. 82, la prestazione, da parte delle imprese stabilite negli altri Stati membri, di servizi relativi alle attività di pulizia, di disinfezione, di disinfestazione, di derattizzazione e di sanificazione all'iscrizione nei registri di cui all'art. 1 della stessa legge, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi ad essa imposti dall'art. 59 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 49 CE). Sentenza della Corte di giustizia del 9 marzo 2000 in causa C-358/98, *Commissione CE c. Repubblica italiana, non ancora pubblicata*.

che forzano la natura dell'atto in esame, in quanto non lasciano allo Stato membro destinatario alcun spazio circa la discrezionalità riconosciuta in via di principio in ordine alla loro attuazione, sono le cd. "direttive dettagliate". Tipologia quest'ultima che risulta ulteriormente pregiudizievole anche per le autonomie locali in quanto determina una contrazione delle proprie competenze.

Diversamente, la presenza di "direttive quadro", di recente ingresso principalmente nel settore ambientale<sup>13</sup> e che mirano a riordinare la materia precedente elaborata in ambito comunitario, (quasi una sorta di testi unici comunitari), consente di restituire al legislatore nazionale il pieno esercizio della discrezionalità in sede di trasposizione. E' interessante altresì notare come la Corte di giustizia, chiamata ad accertare una situazione di inadempimento, giunga spesso e volentieri a precisare la portata di una norma comunitaria (primaria o secondaria)<sup>14</sup>.

## **1.2. Violazione del diritto comunitario e risarcimento dei danni nei confronti dei singoli. Unico interlocutore rimane lo Stato membro**

Un profilo differente da quello analizzato sopra concerne non più la valutazione di tutte le ipotesi in cui si può ravvisare lo *status* di inadempiente nei confronti della Comunità europea in capo ad un Paese membro, ma quando, all'interno di tali

---

<sup>13</sup> Si veda la direttiva del Consiglio n. 2000/60/CE del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro comunitario per la protezione delle acque, in GU.C.E L 327 del 22 dicembre 2000, p.1

<sup>14</sup> Così è accaduto anche quando si è trovata ad accertare la correttezza delle misure adottate dall'ordinamento tedesco in sede di trasposizione della direttiva sulla valutazione dell'impatto ambientale. La Corte di giustizia in questa occasione ha riconosciuto che gli artt. 2-3 e 8 della direttiva rivestono efficacia diretta all'interno degli ordinamenti degli Stati membri. Sentenza della Corte di giustizia dell' 11 agosto 1995, C - 431/ 92, *Commissione c. Rep. federale Germania e altro*, cit. vd. anche A. Gratani, *Quando la pubblica amministrazione e tenuta ad applicare la direttiva 85/335/CEE nonostante questa non sia stata trasposta nell'ordinamento interno*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente* 1995, p. 840 e segg.

ipotesi, la responsabilità genera altresì un diritto soggettivo del singolo a vedersi risarcire la subita lesione.

Con il caso *Francovich* (del 19 novembre 1991, causa C-6/90 e C-9/90)<sup>15</sup> e con le successive pronunce<sup>16</sup>, la Corte di giustizia perviene a stabilire la sussistenza dell'illecito aquiliano nella condotta dello Stato membro che, in qualità di legislatore, omette di adottare provvedimenti attuativi necessari alla trasposizione di direttive non direttamente applicabili, con ciò vanificando la portata espansiva del patrimonio giuridico del cittadino europeo. Tale pronuncia assume rilevanza, sia in quanto accoglie il principio del diritto al risarcimento di posizioni giuridiche soggettive riconosciute da una direttiva non *self executing*, sia in quanto introduce, per la prima volta, il principio della responsabilità giuridica dello Stato nella sua veste di legislatore.

Sotto questo profilo è bene rilevare, altresì, che il nostro ordinamento, dopo aver affermato, nel 1995 (Cass., sez. lav., 11 ottobre 1995, n. 10617) la natura meramente indennitaria della corresponsione dei crediti vantati dai lavoratori, tramite il Fondo di Garanzia INPS, si allinea successivamente all'orientamento delineato dalla Corte di giustizia, riconoscendo la natura risarcitoria della corresponsione stessa. Operando

---

<sup>15</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 19 novembre 1991, nelle cause riunite C 6/90 e 9/90, *Andrea Francovich e Danila Bonifaci e altri contro Repubblica italiana*, in *Raccolta* 1991, p. I-5357. In particolare, con la sentenza *Francovich*, lo Stato italiano viene dichiarato responsabile per la mancata trasposizione di una direttiva che obbligava gli Stati ad assicurare, attraverso un meccanismo di garanzia, la liquidazione dei crediti dei salariati non pagati da datori di lavoro insolventi. La Corte di giustizia accerta che la direttiva non aveva i caratteri di sufficiente precisione necessari per una sua applicabilità diretta e tratteggiò, quindi, la responsabilità extracontrattuale dello Stato per i danni subiti dai lavoratori messi nell'impossibilità, a seguito dell'inottemperanza del legislatore nazionale, di far valere i diritti loro attribuiti. Trasposizione successivamente intercorsa con il decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 80 recependo, sia pure tardivamente, la direttiva n. 80/987/CEE. Tale direttiva attribuiva ai lavoratori interessati, nei casi di assoggettamento del datore di lavoro a procedure concorsuali, il diritto di ottenere il pagamento dei crediti di lavoro rimasti insoddisfatti, tramite un apposito Fondo di garanzia gestito dall'INPS.

<sup>16</sup> Vedasi le sentenze della Corte di giustizia tutte datate 10 luglio 1997 (nelle cause: C 261/95, *Rosalba Palmisani e INPS, Repubblica italiana*, in *Raccolta* 1997 pagina I-4025; cause riunite C 94/95 e C-95/95, *Danila Bonifaci e a.* (procedimento C-94/95), *Wanda Berto e a.* (procedimento C-95/95 e *INPS, Repubblica italiana*, in *Raccolta* 1997 pagina I-3969; C 373/95, *Federica Maso e altri, Graziano Gazzetta e altri e INPS, Repubblica italiana*, in *Raccolta* 1997 pagina I-4051.



in tal senso, la Cassazione introduce un nuovo principio che mutua dal diritto comunitario e che postula l'affermazione di una responsabilità per danni ascrivibile al legislatore per le sue omissioni.

Tale principio non limita i suoi effetti solo alle norme non direttamente applicabili, bensì comprende altresì quelle direttamente efficaci. Difatti, nella sentenza *Brasserie du Pêcheur SA* (5 marzo 1996)<sup>17</sup> si legge che <<L' applicazione del principio secondo cui gli Stati membri sono tenuti a risarcire i danni causati ai singoli dalle violazioni del diritto comunitario ad essi imputabili non può essere esclusa qualora la violazione riguardi una norma di diritto comunitario direttamente efficace>>.

L'anno 1996 è significativo di pronunce in questo campo. qualche mese dopo alla *Brasserie du Pêcheur SA*, la sentenza *Dillenkofer* (dell'8 ottobre 1996)<sup>18</sup> precisa ulteriormente che <<La mancanza di qualsiasi provvedimento d' attuazione di una direttiva per raggiungere il risultato prescritto da quest' ultima entro il termine a tal fine stabilito costituisce di per sé una violazione grave e manifesta del diritto comunitario e pertanto fa sorgere un diritto a risarcimento a favore dei singoli lesi qualora, da un lato, il risultato prescritto dalla direttiva implichi l' attribuzione, a favore dei singoli, di diritti il cui contenuto possa essere individuato e, dall' altro, esista un nesso di causalità tra la violazione dell' obbligo a carico dello Stato e il danno subito>>.

Se nelle sentenze sopra richiamate emerge <<Il principio della responsabilità degli Stati membri per danni causati ai singoli da violazioni del diritto comunitario ad essi imputabili è applicabile allorché a dare origine a tali violazioni è l' operato del legislatore nazionale>>, ben presto l'orientamento giurisprudenziale di matrice comunitaria risulta essere ancor più estensivo tale da riconoscere portata generale al

---

<sup>17</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 5 marzo 1996. *Brasserie du Pêcheur SA contro Bundesrepublik Deutschland e The Queen contro Secretary of State for Transport*, in cause riunite C-46/93 e C-48/93, in *Raccolta* 1996 p. I-1029.

<sup>18</sup> Sentenza della Corte di giustizia dell'8 ottobre 1996, *Erich Dillenkofer, Christian Erdmann, Hans-Jürgen Schulte, Anke Heuer, Werner, Ursula e Trosten Knor contro Bundesrepublik Deutschland*, in cause riunite C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 e C-190/94, in *Raccolta* 1996, p. I-4845.

principio della responsabilità dello Stato per violazione del diritto comunitario e tale da trovare applicazione tutte le volte in cui o il legislatore nazionale, o l'amministrazione, ovvero il potere giudiziario, anche attraverso una non corretta trasposizione od applicazione del diritto comunitario, ledano un diritto riconosciuto al singolo che trovi nel Trattato CE la sua fonte.

La portata generale ben si comprende alla luce della sentenza *Hedley Lomas* (del 23 maggio 1996, causa C 5/94)<sup>19</sup>, che estende la responsabilità extracontrattuale dello Stato inglese a fronte dei danni cagionati da un "atto amministrativo" (diniego di licenza di esportazione) adottato in violazione del diritto comunitario. Quivi, la Corte precisa che <<la semplice trasgressione del diritto comunitario può essere sufficiente per accertare l'esistenza di una violazione grave e manifesta, necessaria affinché sorga l'obbligo di risarcimento dei danni subiti>>. Il caso *Lomas* è significativo in quanto evidenzia che la responsabilità per fatto illecito in capo ad uno Stato, sussiste non solo quando autonomamente lo stesso non proceda agli obblighi derivanti dal diritto comunitario, ma anche quando la condotta sia autonomamente imputabile ad un apparato o organo od articolazione statale, chiamato all'attuazione del diritto comunitario<sup>20</sup>.

*L'exkursus* sin qui compiuto evidenzia come la giurisprudenza comunitaria proceda ad una progressiva generalizzazione delle ipotesi di responsabilità e come il vincolo della corretta attuazione del diritto comunitario coinvolga lo Stato inteso nel suo complesso e nelle sue articolazioni. E a fronte di tale richiamo non costituiscono valide cause di giustificazioni opponibili né il proprio diritto costituzionale, né le difficoltà di ordine pratico che si possono incontrare nella trasposizione di una direttiva CE, né la propria articolazione interna che evidenzia ripartizioni di competenze o responsabilità. L'unica possibile esimente può essere ravvisata

---

<sup>19</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 23 maggio 1996, causa C 5/94, *Hedley Lomas*, in Raccolta 1996.

<sup>20</sup> Per ulteriori approfondimenti v. Caringella F., *Corso di diritto amministrativo*, Milano 2003, I, p. 69 ss.; *idem*, Saggio, *La responsabilità dello Stato per violazione del diritto comunitario*, in *Danno e responsabilità* 2001, III, pp. 223; Vari M., *Mancata attuazione delle direttive comunitarie da parte dello Stato e delle Regioni: responsabilità nell'ordinamento interno e nei riguardi della Comunità*, in [www.giustizia-amministrativa.it/webcds/studiecontributi.asp](http://www.giustizia-amministrativa.it/webcds/studiecontributi.asp)

solamente dalla presenza di un "errore scusabile" o da una "oggettiva difficoltà" che trova negli organi comunitari la soluzione quale, ad esempio, un difetto di chiarezza nella formulazione della norma violata oppure la tolleranza o l'avallo da parte delle istituzioni comunitarie di disposizioni o prassi nazionali difformi.

Difatti, <<Per stabilire se una semplice violazione del diritto comunitario da parte di uno Stato membro costituisca una violazione grave e manifesta, il giudice nazionale investito di una domanda di risarcimento dei danni deve tenere conto di tutti gli elementi che caratterizzano la controversia sottoposta al suo sindacato. Fra tali elementi compaiono, in particolare, il grado di chiarezza e di precisione della norma violata, il carattere intenzionale o involontario della trasgressione commessa o del danno causato, la scusabilità o l'inescusabilità di un eventuale errore di diritto, la circostanza che i comportamenti adottati da un'istituzione comunitaria abbiano potuto concorrere all'adozione o al mantenimento in vigore di provvedimenti o di prassi nazionali contrari al diritto comunitario>><sup>21</sup>.

### **1.3. La ripartizione interna delle competenze non fa venir meno la responsabilità dello Stato per violazione del diritto comunitario. A fronte di un possibile corresponsabilità delle autonomie locali e di altri enti di diritto pubblico**

Il quadro delineato porta a rilevare obiettivamente il cd. principio di "indifferenza" della Comunità rispetto alle scelte degli Stati nazionali circa l'articolazione interna delle competenze, che, in nessun caso, può comportare un

---

<sup>21</sup> V. in particolare le sentenza della Corte di giustizia dell' 1 giugno 1999, Causa C 312/97, *Klaus Konle contro Republik Österreich*, in *Raccolta* 1999, p. I-3099 e del 4 luglio 2000, causa C 427/97, *Salomone Haim contro Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein*, in *Raccolta* 2000, p. I-5123.

indebolimento della effettività della tutela e della protezione dei diritti assicurati ai singoli dall'ordinamento comunitario.

Con la sentenza *Konle* (sentenza 1 giugno 1999, causa 312/97)<sup>22</sup>, pronunciandosi in relazione ad una fattispecie riguardante la struttura federale dello Stato tedesco, la Corte ha affermato che il privato può trovare soddisfazione risarcitoria nei confronti di un *Land* e non <<necessariamente>> nello Stato federale nel suo insieme, qualora la violazione sia imputabile al solo *Land*. Ma tuttavia, trattasi di un "affare interno" che alla luce del diritto comunitario esige solo che sia assicurata effettiva tutela risarcitoria e che l'azione intrapresa non sia resa più difficoltosa rispetto ad altre similari aggiungendo che <<Spetta agli Stati membri accertarsi che i singoli ottengano un risarcimento del danno loro causato dall'inosservanza del diritto comunitario, a prescindere dalla pubblica autorità che ha commesso tale violazione e a prescindere da quella cui, in linea di principio, incombe, ai sensi della legge dello Stato membro interessato, l'onere di tale risarcimento>>. Tuttavia, tale principio non menoma quello più antico valevole anche nei confronti dei singoli lesi dalla violazione del diritto comunitario, nel proprio Paese, <<Uno Stato membro non può pertanto far valere la ripartizione delle competenze e delle responsabilità tra gli enti locali esistenti nel proprio ordinamento giuridico interno per sottrarsi alla propria responsabilità al riguardo. Fatto salvo ciò, il diritto comunitario non impone agli Stati membri alcuna modifica della ripartizione delle competenze e delle responsabilità tra gli enti pubblici territoriali esistenti nel loro territorio>>.

Tale postulato viene ribadito anche nella sentenza *Haim* (del 4 luglio 2000, causa 424/97)<sup>23</sup>, con la quale la Corte ha ammesso la concorrenza della responsabilità dello Stato nazionale con quella dell'ente pubblico responsabile dell'illegittimo diniego dell'ammissione all'esercizio della professione di dentista nel quadro del regime convenzionale della cassa malattia. Secondo la Corte <<Il diritto

---

<sup>22</sup> Sentenza della Corte di giustizia dell' 1 giugno 1999, Causa C 312/97, *Klaus Konle contro Republik Österreich*, cit.

<sup>23</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 4 luglio 2000, causa C 427/97, *Salomone Haim contro Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein*, cit..

*comunitario non osta neppure a che sia chiamata in causa la responsabilità incombente a un ente di diritto pubblico di risarcire i danni provocati ai singoli da provvedimenti da esso adottati in violazione del diritto comunitario in aggiunta alla responsabilità dello Stato membro stesso>> (p.ti. punti 27, 29, 31-32, 34 della motivazione).*

## **2. Il persistere del "top down regionalism": cinque motivi per contrastare il ruolo delle autonomie territoriali a livello comunitario**

>) L'impostazione che vede persistere il "top down regionalism" all'interno della Comunità europea si fonda sulla principale considerazione e preoccupazione di ridurre il numero dei soggetti potenzialmente inadempienti al rispetto del diritto comunitario. Tale orientamento permea tutto l'ordinamento della Comunità nonostante le numerose rivendicazioni degli enti locali in seno agli Stati membri. L'art. 226 Trattato CE mira a sanzionare le violazioni, da parte degli Stati membri, degli obblighi che incombono loro in forza del Trattato e del cui rispetto essi restano i soli responsabili di fronte alla Comunità. Gli inadempimenti da parte di enti infrastatali non possono essere invocati dagli Stati come giustificazione nell'ambito del procedimento di infrazione<sup>24</sup>. Un diverso approccio al problema porrebbe in pericolo l'equilibrio istituzionale voluto dai Trattati, i quali determinano in particolare le condizioni alle quali gli Stati contraenti dei Trattati istitutivi e di quelli di adesione, partecipano al funzionamento delle istituzioni comunitarie. <<Le Comunità europee non possono infatti comprendere un numero di Stati membri superiore a quello degli Stati membri che le hanno costituite>>.

---

<sup>24</sup> Sentenze della Corte di giustizia del 14 gennaio 1988, cause riunite 227/85, 228/85, 229/85 e 230/85, *Commissione contro Belgio*, Raccolta 1988, p. 1, punti 9 e 10, e del 13 dicembre 1991, causa C-33/90, *Commissione contro Italia*, Raccolta 1991, p. I-5987, punto 24.

La circostanza che uno Stato membro abbia affidato alle proprie Regioni l'attuazione di direttive non può avere alcuna influenza, atteso che, secondo una giurisprudenza costante, gli Stati membri non possono richiamarsi a situazioni del loro ordinamento interno per giustificare l' inosservanza degli obblighi e dei termini stabiliti dalle direttive comunitarie. Sebbene ogni Stato membro sia libero di ripartire come crede opportuno le competenze normative sul piano interno, tuttavia a norma ai sensi dell'art. 226 Trattato CE, esso resta il solo responsabile, nei confronti della Comunità, del rispetto degli obblighi derivanti dal diritto comunitario. Ne consegue che, anche dopo la designazione delle autorità sia richiesta dalla normativa comunitaria, spetta sempre allo Stato membro emanare i provvedimenti necessari affinché queste rispettino i propri obblighi.

Sembra, dunque, destinato a restare fermo il principio secondo il quale, nel giudizio di responsabilità per violazione del diritto comunitario, legittimato passivamente nei confronti della Comunità sia soltanto lo Stato membro, in quanto le Regioni, benché destinatarie, nell'ambito dell'ordinamento interno, dei compiti di attuazione delle direttive di cui si è fatto cenno, non sono firmatarie dei Trattati. Come osservato da alcuni autori (Vari)<sup>25</sup>, va, sul punto, osservato che neppure l'ultima bozza della Convenzione europea opera alcun riferimento alle articolazioni substatali in materia di attuazione degli atti comunitari giuridicamente obbligatori (art. I-36), continuando a fare riferimento ai soli Stati membri.

Principale barometro di un tale sentire rimane sempre la Corte di giustizia che con le sue pronunce disconosce, ad esempio, validità alla trasposizione delle direttive comunitarie allorché i Paesi membri demandino l'attuazione alle autorità locali senza prevedere misure di intervento statali in caso di inottemperanza. Pertanto, uno Stato membro non può invocare o richiamarsi a norme, prassi o situazioni del proprio ordinamento giuridico per giustificare la mancata osservanza degli obblighi derivanti dalle direttive comunitarie<sup>26</sup>. Esso resta il solo responsabile.

---

<sup>25</sup> Vari M., *Mancata attuazione delle direttive comunitarie da parte dello Stato e delle Regioni: responsabilità nell'ordinamento interno e nei riguardi della Comunità*, cit.

<sup>26</sup> Uno Stato membro non può invocare norme, prassi o situazioni del proprio ordinamento giuridico per giustificare la mancata osservanza degli obblighi derivanti dalle direttive comunitarie v. sentenza della Corte di giustizia dell' 11 ottobre 1983, causa n.

dell'inadempimento nei confronti della Comunità, quale che sia l'uso che ha fatto della discrezionalità nell'attuazione, della libertà di ripartire le competenze normative sul piano interno<sup>27</sup>. Di conseguenza, quando una direttiva prevede, da una parte, l'obbligo per gli Stati membri di designare le autorità incaricate della sua attuazione e, dall'altra, obblighi precisi a carico di dette autorità, come l'elaborazione o l'aggiornamento di piani o di programmi, il fatto che uno Stato membro, dopo aver designato tali autorità, ometta di emanare i provvedimenti necessari affinché queste rispettino i propri obblighi, integra un inadempimento ai sensi del Trattato.

>>) Un altro ordine di considerazioni che legittimano la visione comunitaria del "top down regionalism" prende a riferimento l'assunto oramai pacifico, seppure non molto frequente nella giurisprudenza comunitaria, che postula una distinzione sostanziale<sup>28</sup> tra Stato e Regione di fronte alla Comunità europea, in quanto il primo identifica solo l'autorità di governo dei Paesi aderenti all'organizzazione internazionale e non comprende anche gli esecutivi di regioni o di comunità autonome. Depongono in tal senso anche le pronunce dei giudici comunitari che non riconoscono alcuna legittimità attiva a ricorrere all'ente regionale, in quanto tale<sup>29</sup>, atteso che, dall'impianto strutturale del Trattato, la nozione di Stato membro, ai sensi delle disposizioni relative ai ricorsi giurisdizionali, comprende le sole autorità di governo degli Stati membri delle Comunità europee e non si estende agli esecutivi delle regioni, indipendentemente dalle competenze loro attribuite<sup>30</sup>.

---

273/82, *Commissione contro Repubblica italiana*, in *Riv. Giur. Circolaz. e Trasp.*, 1984, p.238 Vedi anche Sentenza della Corte di giustizia del 19 settembre 1996, in causa C - 236/93, *Commissione contro Regno di Grecia*, in *Foro Amm.*, 1997, p.381, (con nota di Scognamiglio C.).

<sup>27</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 13 dicembre 1991, causa C 33/90, *Commissione contro Repubblica Italiana*, in *Raccolta* 1991, p. 5987.

<sup>28</sup> V. ordinanza della Corte di giustizia, del 21 marzo 1997, causa C 95/97, *Région wallonne contro Commissione*, in *Raccolta* 1997, p. I-1787.

<sup>29</sup> V. cap. *infra* sul riconoscimento alle regioni della legittimità attiva a ricorrere in sede comunitaria nella misura in cui sono equiparate alle persone fisiche o giuridiche.

<sup>30</sup> V. tra le tante ordinanze della Corte 21 marzo 1997, causa C-95/97, *Région Wallonne c. Commissione*, in *Raccolta* 1997, p I-1787, punto 6, e 1° ottobre 1997, causa C-180/97,

Risulta al riguardo del tutto irrilevante la portata delle competenze attribuite alle regioni o agli altri enti territoriali in seno ai singoli ordinamenti nazionali. Un tale distinguo si presenta necessario in considerazione del ruolo assunto dagli Stati in seno al Consiglio, in quanto opinando a contrario, un'identità tra Stato membro ed entità territoriali dello stesso postulerebbe un diretto intervento di queste ultime in seno all'organo legislativo della Comunità europea, seppur realizzando le istanze di democraticità di cui si discute in questa sede. In tal contesto, anche parte della dottrina (Gilardi)<sup>31</sup> propone di superare la questione –seppur valutando la sola fase discendente- attribuendo l'esecuzione della normativa comunitaria sempre alla legge o all'atto amministrativo dello Stato, salvo la facoltà di esso di poter associare le regioni emanando leggi di principio o una legge che ne demandi l'attuazione alle regioni stesse.

Non vi è dubbio che gli Stati nazione costituiscono l'elemento di base dell'Unione<sup>32</sup>. Non esiste un elemento alternativo che possa sostituirli. Anche la democrazia a livello dell'Unione dipende dal funzionamento dei sistemi politici degli Stati membri, più precisamente da una stretta interazione tra i governi e i parlamenti nazionali secondo la formulazione della politica dell'UE. Così, non esiste alternativa per questo processo democratico fondamentale. Una divisione chiara e trasparente

---

*Regione Toscana c. Commissione*, in *Raccolta* 1997, p. I-5245, punto 6; sentenza del Tribunale di I grado del 30 aprile 1998, causa T-214/95, *Vlaams Gewest c. Commissione*, in *Raccolta* 1998, p. II-717, punto 28, e ordinanza del Tribunale di I grado del 16 giugno 1998, causa T-238/97, *Comunidad Autónoma de Cantabria c. Consiglio*, in *Raccolta*, p. II-2271, punto 42; ordinanza del Tribunale di I grado del 23 ottobre 1998, causa T-609/97, *Regione Puglia c. Commissione e Regno di Spagna*, *Raccolta* 1998, punto 16.

<sup>31</sup> Girardi G., *Regioni e Comunità europea*, in *Comuni d' Italia*, 1974, fasc. 2 (febbraio), p. 237-240. Contra v. Clarizia A., *Rapporti internazionali e competenze regionali*, in *Giurisprudenza agraria italiana*, 1976, fasc. 1, pt. 1, p. 7-21. L' a. rileva l'esigenza di garantire l'autonomia regionale anche di fronte alla sempre maggiore incidenza degli accordi internazionali nei rapporti interni. Critica l'orientamento favorevole alla competenza esclusiva dello stato in materia di esecuzione di trattati internazionali e di attuazione di regolamenti e direttive comunitarie, ritenendo che la competenza regionale debba estendersi all'adattamento al diritto comunitario in quanto in caso contrario lo Stato può intervenire con i poteri sostitutivi in caso di comportamento omissivo delle regioni. L'A. sottolinea anche l'esigenza di far partecipare le regioni all'elaborazione delle decisioni comunitarie e di delimitare con precisione l'ambito delle attività di rilievo internazionale per cui è prevista la riserva statale.

<sup>32</sup> De Siervo U., *Tra Regioni ed Europa: il permanente valore delle istituzioni nazionali*, in *Studi sociali*, 1993, fasc. 11 (novembre), p. 39-51.



delle competenze tra l'Unione e i suoi Stati membri tutela anche gli interessi delle regioni autogovernate, proteggendole con discrezione dallo sgretolarsi delle loro competenze legislative. Spetta comunque agli Stati membri, e non all'Unione, definire e regolare la posizione di queste regioni all'interno dei rispettivi sistemi costituzionali. Pertanto, il punto di vista di una regione autonoma sarà espresso innanzitutto dalla voce dello Stato membro cui appartiene.

>>>) Inoltre, non possono essere sottaciute le rilevanti conseguenze, quali una paralisi di tutto l'ordinamento nazionale e comunitario, che potrebbero derivare da un riconoscimento agli enti regionali e locali dell'autonoma capacità di ricorrere giurisdizionalmente avverso agli atti delle istituzioni comunitarie, nella loro veste di enti esponenziali e compartecipanti al potere statale.

Difatti, un'ulteriore considerazione che (a parere della scrivente) deve essere evidenziata in questo contesto riguarda la facoltà per le Regioni e per altri soggetti "similari" di agire in giudizio in sede comunitaria contro gli atti ritenuti lesivi che non siano stati impugnati dal Paese di appartenenza ovvero di riconoscere loro una capacità di agire in via giurisdizionale a fronte di un interesse generale, svincolato dalla prova dell'esistenza di un interesse diretto, attuale, concreto e individualmente determinato<sup>33</sup>. Un tale potere potrebbe giungere a creare, senza dubbio, anche un'instabilità a livello sovranazionale qualora, si pensi, le azioni fossero dirette a destabilizzare la credibilità dello Stato di appartenenza o fossero valutate come una minaccia all'unità statale, ad esempio perché palesano orientamenti contrastanti con quelli assunti dallo stesso Stato di appartenenza in sede di deliberazione dell'atto impugnato.

Una tale condotta, qualora vedrebbe le regioni ricorrere di continuo ex art. 230 co 4 del Trattato CE nei confronti degli atti delle istituzioni comunitarie, oltre a

---

<sup>33</sup> V. cap. *infra* sul equiparazione regioni/persone fisiche o giuridiche ai fini della legittimità attiva a ricorrere in sede comunitaria.

generare un conflitto interno di interessi pubblici<sup>34</sup>, potrebbe arrivare a compromettere l'ordine pubblico non solo interno, ma anche internazionale.

>>>>) Altre valutazioni che propendono per il "top down regionalism" prende a riferimento proprio l'accentuarsi delle differenze esistenti all'interno del territorio comunitario, tra le diverse aree regionali europee oggetto di attenzione nell'ambito della politica regionale europea, tramite i fondi strutturali. Le "regioni d'Europa" non presentano soltanto differenze economiche e sociali ma anche diversità geografiche - quali la situazione periferica, l'appartenenza ad una zona di montagna, l'insularità - diversità linguistiche, diversità etniche, particolarmente sensibili tenuto conto della forte densità del territorio europeo. Disparità importanti, inoltre, esistono in materia di dotazione di infrastrutture (strade, telecomunicazioni, ecc.), di formazione, di ricerca ed innovazione. Si aggiungano altresì il carattere fondamentalmente eterogeneo delle componenti territoriali europee, che contribuisce al divario regionale, nonché l'impatto delle politiche comunitarie, che nel corso del tempo si sono altresì moltiplicate rispetto all'originaria configurazione del Trattato.

Gli eventi seguiti, quale la creazione della Comunità europea, l'instaurazione del Mercato Unico ed il rafforzamento dell'integrazione attraverso l'Unione Economica e Monetaria, non sembrano profilare a breve termine la risoluzione definitiva dei problemi della disparità tra aree regionali presenti all'interno della Comunità. Infatti, i divari regionali sussistono ed alcuni di essi rischiano di aggravarsi nel corso del processo di completamento del Mercato Unico per effetto delle crescenti aperture del territorio comunitario, soprattutto alle realtà dell'Est e del Nord Europa. Inoltre, si aggiunga che la Commissione europea, nel 2002, adottava la relazione interinale sulla coesione, includendo per la prima volta uno studio sulle disparità in un'Unione

---

<sup>34</sup> Qui si vuole far riferimento all'assenza di un interesse pubblico comune (nella definizione offerta da Cerulli Irelli V., *Corso di diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 1999, p. 473) quale <<quello che pertiene, in linea di principio, alla comunità nazionale o alle comunità minori, territoriali e non, nelle quali si articola la plurisoggettività dell'ordinamento>>.

a 25 e facendo il punto sulla politica di coesione dopo il 2006. In tale rapporto<sup>35</sup>, la Commissione, confermando le tendenze indicate nella relazione sulla coesione nel gennaio 2001, osserva che, in seguito all'allargamento, lo *scarto* tra regioni più ricche e quelle più povere è diretto a raddoppiare e che le differenze tra Paesi e regioni in Europa, in termini di densità della popolazione, livello di istruzione e di accesso alle nuove tecnologie è, allo stato, ancora troppo ampio.

La «*sfida europea*» a livello regionale vede affrontare le seguenti problematiche:

- una ripartizione più equilibrata delle attività economiche, a cominciare dalle regioni monoculturali dove l'ambiente non è favorevole alla diversificazione;
- l'organizzazione di infrastrutture di educazione, accoglienza, integrazione, riciclaggio, in funzione dell'evoluzione attesa in termini di popolazione e di popolazione attiva;
- il collegamento del centro alla periferia, l'utilizzazione ottimale delle reti di trasporto esistenti e lo sviluppo di reti secondarie;
- la ripartizione equilibrata delle reti di telecomunicazioni, che comprenda anche le regioni dove la redditività commerciale non è immaginabile che a lungo termine;
- la correzione dei «guasti» che hanno colpito l'ambiente nel passato e la sua preservazione nel futuro;
- il rafforzamento e l'integrazione delle reti di trasporto energetico, nonché la ricerca di fonti di energia alternative locali e rinnovabili;
- l'appoggio dello sviluppo delle regioni sul loro proprio potenziale, di cui esse dovranno prendere reale coscienza.

Questi sono gli elementi essenziali che devono essere evidenziati soprattutto in vista dell'imminente allargamento comunitario che porta nuovamente a soppesare le componenti territoriali dei nuovi Paesi in adesione. Situazione del tutto peculiare che distingue nettamente l'Europa rispetto ad altri aggregati importanti come gli Stati Uniti, dove l'eterogeneità è, per molti aspetti, meno marcata.

In questo panorama, ove sono sempre più accentuate le disparità già esistenti all'interno del territorio comunitario, risulta ulteriormente problematico il coordinamento degli interventi comunitari con quelli statali nonché riconoscere ed attribuire a soggetti diversi dalle istituzioni europee e dai governi nazionali, ruoli di

---

<sup>35</sup> V. Riv. *Europaregioni*, 2002 e in [www.europaregioni.it](http://www.europaregioni.it).

rilievo senza compromettere il lavoro svolto, soprattutto laddove si verta in quei settori il cui corretto assolvimento si presenta difficoltoso per gli stessi Stati membri.

Petrilli<sup>36</sup> sosteneva, già dal 1971, che l' Europa può superare vittoriosamente la sfida del mondo contemporaneo solo attraverso la elaborazione di un "modello europeo" d' organizzazione politico-istituzionale da proporre in luogo dei vecchi schemi nazionalistici e individuava questo modello in una politica di regionalismo federalista. Diversamente, altri autori (Quadro Curzio)<sup>37</sup>, di matrice più conservatrice, ritengono che solo un forte sistema economico unificato e orientato al sovranazionale può consentire di affrontare agevolmente la grande sfida del futuro, in particolare, quella che investe l'Unione economico-monetaria.

>>> >>) Ulteriori elementi che favoriscono il *top down regionalism*, nel senso di repressione delle autonomie regionali e che vanno anche a scapito del federalismo, è l'abuso del principio di *sussidiarietà*<sup>38</sup>. Difatti, tale principio rappresenta la vera e propria antitesi del federalismo considerato che quest'ultimo, tecnicamente inteso, stabilisce precise ripartizioni di competenza fra Stato federale e Stati federali e, soprattutto, giuridicamente determinabili in base ad elementi puramente e semplicemente normativi. Il principio di *sussidiarietà*, invece, pone fra le competenze dell'Unione e delle altre entità territoriali una sorta di "limite mobile"<sup>39</sup>,

---

<sup>36</sup> In argomento v. Petrilli G., *Perche' un' Europa terzo modello*, in Riv. *L'Italia e L'Europa*, 1971, fasc. 3-4 (dicembre), p. 235-242.

<sup>37</sup> Quadro Curzio A., *Economia sovranazionale: il caso dell' Europa*, (Relazione al XLI convegno nazionale di studio dell' Unione nazionale giuristi cattolici italiani sul tema: "Diritto ed Economia", Roma, 5-7 dicembre 1991) in *Iustitia*, 1992, fasc. 2 (giugno), p. 172-193.

<sup>38</sup> Per una disamina di tale principio v. *supra* cap. IV.

<sup>39</sup> V. Protocollo allegato al Trattato di Amsterdam sul sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, al n. 3 <<Il principio di sussidiarietà non rimette in questione le competenze conferite alla Comunità dal Trattato, come interpretato dalla Corte di giustizia. I criteri di cui all'articolo 5, secondo comma, del trattato, riguardano settori che non sono di esclusiva competenza della Comunità. Il principio di sussidiarietà dà un orientamento sul modo in cui tali competenze debbono essere esercitate a livello comunitario. La sussidiarietà è un concetto dinamico e dovrebbe essere applicata alla luce degli obiettivi stabiliti nel trattato. Essa consente che l'azione della Comunità, entro i limiti

espandibile o contraibile sulla base di criteri fattuali non giuridici, bensì politici. Esso rappresenta un concetto dinamico che tuttavia <<*non rimette in questione le competenze conferite alla Comunità dal Trattato*>>. Ne consegue, che il principio in esame può comportare solo uno spandimento a dismisura delle competenze della Comunità europea e non un suo restringimento. Peraltro, se nel 1997, a distanza di quarant'anni dal Trattato di Roma, gli Stati hanno assunto e deciso un punto di non ritorno, ovvero di non rimettere in discussione le competenze conferite alla Comunità europea, si appalesa sempre più improponibile, oltre che a scapito della coesione dello spazio europeo, una rinazionalizzazione delle (o di alcune) politiche comuni. Né un tale pericolo può essere scongiurato dal Progetto di Trattato Costituzionale e dall'annesso Protocollo laddove ci si limiti ad eliminare la connotazione dinamica introdotta con il Protocollo al Trattato di Amsterdam.

In questo ambito, la mancata corretta applicazione del principio di sussidiarietà può solo agevolare *ad libitum* una maggiore concentrazione delle competenze nell'entità sovraordinata o soprannazionale, favorendo quel processo di erosione (o devoluzione) verso *un'unificazione* dell'Europa, nel settore legislativo e amministrativo. Meta che contraddice lo spirito dell'integrazione europea che vorrebbe procedere verso *l'armonizzazione* e non verso l'unificazione delle differenze. Il principio di *sussidiarietà* può solo favorire quindi quella tendenza a ridurre al minimo possibile le differenze fra gli Stati (come opera l'elaborazione di un "codice europeo dell'ambiente", di un "società per azioni europea", e via dicendo) ostando alla salvaguardia delle autonomie. Differentemente, negli Stati federali l'obiettivo, sempre attuale e presente, è quello di salvaguardare il più possibile le differenze fra le diverse aree territoriali, lasciando il minor numero di competenze possibile allo Stato centrale.

---

*delle sue competenze, sia ampliata laddove le circostanze lo richiedano e, inversamente, ristretta e sospesa laddove essa non sia più giustificata>>.*