

## LE FONTI NELL'ORDINAMENTO DELLE REGIONI



## GLI STATUTI ORDINARI

### Art. 123 Cost.

1. Ciascuna Regione ha uno Statuto che, in armonia con la Costituzione, ne determina la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento. Lo statuto regola l'esercizio del diritto di iniziativa e del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione e la pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali

4. In ogni Regione, lo statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra le Regioni e gli enti locali

## Il procedimento di approvazione degli Statuti ordinari (art. 123.2-3 Cost.)

### Consiglio regionale



- Approvati dal Consiglio regionale con **procedimento aggravato** ex art. 123 Cost.
- Due **successive deliberazioni** del Consiglio regionale, la seconda a distanza non inferiore a 2 mesi
- Approvazione sia in prima sia in seconda deliberazione a **maggioranza assoluta** dei componenti del consiglio
- Possibilità di richiedere comunque il **referendum**, entro 3 mesi dalla pubblicazione notiziale, da parte di un cinquantesimo degli elettori della regione o un quinto dei componenti del consiglio

## GLI STATUTI DELLE REGIONI SPECIALI

Art. 116.1 Cost., l. cost. 2/2001

- Adottati con **legge costituzionale** secondo il procedimento dell'art. 138 Cost., ma con le seguenti differenze
  - i progetti di revisione dello statuto di **iniziativa governativa o parlamentare** sono comunicati al Consiglio (Assemblea) regionale, che esprime il proprio parere entro 2 mesi
  - Le leggi di revisione dello Statuto **non sono comunque sottoposte a referendum nazionale**
  - Alcune norme statutarie (ad es. in materia finanziaria) possono essere **modificate con legge ordinaria, previo accordo con la regione**
  - La **forma di governo** non è disciplinata dallo statuto, ma riservata a una **legge regionale approvata con procedimento aggravato (legge statutaria)**

## LE LEGGI REGIONALI

- **Potestà legislativa** «nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali
- Approvate dal **Consiglio regionale** nelle forme e nei modi previsti da ciascun Statuto
  - iniziativa legislativa
  - approvazione in Consiglio regionale
  - promulgazione da parte del Presidente della Regione
- **Ricorso successivo del Governo alla Corte costituzionale** entro 60 gg. dalla pubblicazione della legge regionale se ritiene che «ecceda la competenza della Regione» (art. 127.1 Cost.)

## LE COMPETENZE LEGISLATIVE (ART. 117 COST.)

### comma 2

elenco delle materie di  
competenza esclusiva



leggi statali

### comma 3

elenco delle materie di  
competenza concorrente



legge statale determina i  
principi fondamentali



leggi regionali

### comma 4

competenza residuale in ogni altra materia non in elenco



leggi regionali

## LA POTESTA' LEGISLATIVA ESCLUSIVA STATALE

(art. 117.2 Cost.)

- **Politica estera** e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di stati non appartenenti all'Ue, immigrazione, rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose; dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale
- **Moneta**; tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato, armonizzazione dei bilanci pubblici, perequazione delle risorse finanziarie
- **Spada**: Difesa e Forze armate, sicurezza dello Stato, armi, munizioni ed esplosivi; ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale



- **Bilancia**: organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo; ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali; cittadinanza, stato civile e anagrafi; giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa; legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane; pesi, misure e determinazione del tempo, coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale, opere dell'ingegno
- Determinazione dei **livelli essenziali delle prestazioni** concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; norme generali sull'istruzione; previdenza sociale; tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali

## LA POTESTA' LEGISLATIVA CONCORRENTE TRA STATO E REGIONI (ART. 117.3 COST.)

- **Rapporti internazionali e con l'Unione europea** delle Regioni; commercio con l'estero [ritorna a competenza esclusiva]
- **Diritti sociali:** tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione dell'istruzione e della formazione professionale; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; valorizzazione beni culturali e paesaggistici, ambiente e ecosistema

- **Economia:** professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno dell'innovazione per i settori produttivi; governo del territorio; ordinamento della comunicazione; previdenza complementare e integrativa; coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale, enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale
- porti e aeroporti civili e grandi reti di trasporto e di navigazione; tutela e ordinamento sportivo, promozione e organizzazione di attività culturali; disposizioni generali su attività culturali e turismo; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia

## I REGOLAMENTI REGIONALI

- Deliberati dalla Giunta regionale o dal Consiglio regionale nelle materie di competenza legislativa (parallelismo tra funzioni legislative e regolamentari) secondo forme e modalità stabilite da ciascun Statuto, come si ricava dall'art. 121.2 e 4 Cost.

## **LE FONTI NELL'ORDINAMENTO DEGLI ENTI LOCALI**

**Costituzione**



**Legge dello Stato su: legge elettorale;  
organi di governo; funzioni fondamentali**

(art. 117.2, lett. *p*), Cost.: TUEL)



**Statuti comunali e provinciali**

(artt. 114.2 Cost. e 6 TUEL)



**Regolamenti comunali e provinciali**

(artt. 117.6 Cost. e 7 TUEL: ad es. edilizia, urbanistica,  
commercio, traffico)

## L'autonomia statutaria

- **Statuti comunali e provinciali** che stabiliscono «le norme fondamentali dell'organizzazione dell'ente»
  - **Statuti comunali**: approvati dal Consiglio comunale a maggioranza dei 2/3 dei componenti ovvero a maggioranza assoluta con doppio voto entro i successivi 30 giorni (art. 6 TUEL)
  - **Statuti provinciali**: approvati dall'Assemblea dei sindaci su proposta del Consiglio provinciale (l. 56/2014)
  - **Statuti metropolitani**: approvati dalla Conferenza metropolitana su proposta del Consiglio metropolitano (l. 56/2014)
    - ✓ in entrambi i casi deliberazione con i voti di almeno 1/3 dei Comuni compresi nella Provincia o Città metropolitana, tali da rappresentare la maggioranza della popolazione residente

## L'autonomia regolamentare

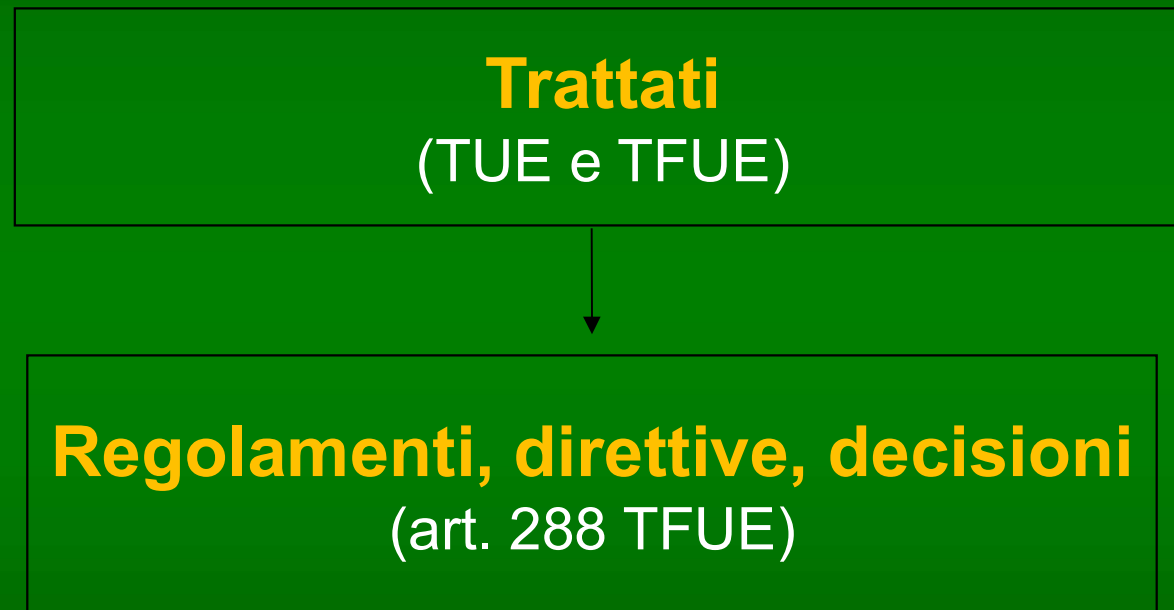
### Art. 7 T.U.E.L.

Nel rispetto dei principi fissati dalla legge e dallo statuto, il Comune o la Provincia adottano regolamenti nelle materie di propria competenza ed in particolare per l'organizzazione e il funzionamento delle istituzioni e degli organismi di partecipazione, per il funzionamento degli organi e degli uffici e per l'esercizio delle funzioni

- **Regolamenti comunali/provinciali/metropolitani**

- regolano l'organizzazione e le funzioni locali nel rispetto delle leggi statali e regionali relative alla materia oggetto di disciplina nonché dello Statuto
- adottati dal Consiglio comunale/provinciale/metropolitano
  - ✓ tranne i regolamenti comunali sull'ordinamento degli uffici e dei servizi adottati dalla Giunta nel rispetto dei criteri generali stabiliti dal Consiglio

## **LE FONTI NELL'ORDINAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA**





## IL FONDAMENTO COSTITUZIONALE DELL'ASSUNZIONE DEGLI OBBLIGHI DELL'UNIONE EUROPEA

### Art. 11 Cost.

L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo.

- Le «**limitazioni di sovranità**» consentite dall'art. 11 Cost., come interpretato dalla Corte costituzionale (Corte cost. 188/1973)

## Art. 117.1 Cost.

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

- Il riferimento ai «**vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario**» nell'art. 117 Cost., come riformato con l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3 (v. anche artt. 97 e 119 Cost., come riformati nel 2012)

## LE POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA

### Parte terza TFUE (artt. 26-198)

- Mercato interno
- Libera circolazione delle merci
- Agricoltura e pesca
- Libera circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali
- Spazio di libertà, sicurezza e giustizia
- Trasporti
- Norme comuni sulla concorrenza, sulla fiscalità e sul ravvicinamento delle legislazioni
- Politica economica e monetaria
- Occupazione
- Politica sociale
- Fondo sociale europeo
- Istruzione, formazione professionale, gioventù, sport
- Cultura
- Sanità pubblica
- Protezione dei consumatori
- Reti transeuropee
- Industria
- Coesione economica, sociale e territoriale
- Ricerca e sviluppo tecnologico, spazio
- Ambiente
- Energia
- Turismo
- Protezione civile
- Cooperazione amministrativa

## LE FONTI DEL DIRITTO DELL'UNIONE (Titolo I, Parte VI, TFUE)

- **Fonti originarie convenzionali: i Trattati**
  - Trattato U.E., Trattato F.U.E., Carta dei diritti fondamentali, Trattato Ceea sul cui rispetto vigila la Corte di giustizia dell'U.E.
- **Fonti derivate:**
  - vincolanti: Regolamenti; Direttive; Decisioni
  - non vincolanti: Raccomandazioni; Pareri
- **Altre fonti**
  - principi generali del diritto dell'Unione, accordi con Stati terzi ed organizzazioni internazionali

## LE FONTI DERIVATE DELL'UNIONE EUROPEA

### Art. 288 TFUE

- **Regolamento** («leggi europee»): fonte di portata generale e astratta, obbligatoria in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri a tutte le persone fisiche e giuridiche
- **Direttiva** («leggi quadro»): fonte che vincola lo Stato membro cui è rivolta per quanto riguarda il *risultato* da raggiungere, entro un certo termine, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi di attuazione
  - direttive aventi efficacia diretta, cioè self-executing o auto-applicative se non attuate entro un determinato termine

- **Decisione:** atto obbligatorio in tutti i suoi elementi, di natura legislativa (se rivolto a tutti) o non legislativa (se rivolto a specifici destinatari: Stato membro; persona giuridica)

## PARLAMENTO ITALIANO E UNIONE EUROPEA

### La fase ascendente

- La partecipazione del Parlamento alla fase ascendente del processo normativo dell'UE prima che i loro contenuti siano approvati (l. 234/2012; art. 12 TUE)
- Il Governo trasmette al Parlamento i progetti di atti dell'UE e informarlo sulla posizione assunta in Consiglio ministri UE
- Il Parlamento può esprimere opposizione o invocare l'applicazione del principio di sussidiarietà (Protocolli n. 1 su ruolo Parlamenti nazionali; n. 2 su principi di sussidiarietà e proporzionalità).
  - riserva di esame parlamentare opposta dal Governo nel Consiglio dei ministri UE

## La fase discendente

- La partecipazione del Parlamento alla fase discendente del processo normativo dell'UE per prevenire l'apertura o consentire la chiusura di procedure d'infrazione per mancato, tardivo o non corretto recepimento direttive (da 213 luglio 2007 a 66 luglio 2017)
- **Legge di delegazione europea** da approvare obbligatoriamente ogni anno per recepire direttive UE ed attuare altri atti dell'UE, tramite cui:
  - nelle materie di competenza statale il Governo è delegato ad emanare deleghe legislative (60% del totale dei decreti legislativi) e autorizzato ad approvare propri regolamenti
  - nelle materie di competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni, sono individuati i principi fondamentali



- **Legge europea** eventuale, a cadenza libera, recante *Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alla Unione europea*:
  - modifica o abrogazione di leggi statali in contrasto con gli obblighi UE (procedure d'infrazione, sentenze di condanna della CGUE)
  - disposizioni necessarie per applicare atti legislativi dell'UE e trattati internazionali da essa conclusi
  - esercizio poteri sostitutivi del Governo nei confronti delle Regioni che non adempiono all'attuazione delle fonti UE nelle materie di loro competenza

## IL RAPPORTO TRA FONTI EUROPEE DIRETTE (Regolamenti e direttive self executing) E FONTI INTERNE:

### I criterio di risoluzione del contrasto: cronologico

• Fonti europee e fonti interne sono gerarchicamente equiparate per cui si applica il criterio cronologico con prevalenza della fonte più recente (Corte cost. 14/1964 Costa c. Enel)

➤ **contra Corte di giustizia** perché così il diritto interno può abrogare il diritto comunitario che è invece preminente perché: «a differenza dei comuni trattati internazionali, il Trattato Cee ha istituito un proprio ordinamento giuridico integrato nell'ordinamento giuridico degli stati membri...che i giudici nazionali sono tenuti ad osservare... Scaturito da una fonte autonoma, il diritto nato dal Trattato non potrebbe, in ragione appunto della sua specifica natura, trovare un limite in qualsiasi provvedimento interno senza perdere il proprio carattere comunitario e senza che ne risultasse scosso il fondamento giuridico della stessa Comunità» (*sentenza Costa c. Enel 15.7.1964 causa 6/64*).

## Il criterio di risoluzione del contrasto: gerarchico

• La fonte europea è gerarchicamente superiore per cui prevale sulla fonte interna che va annullata perché costituzionalmente illegittima per violazione indiretta dell'art. 11 Cost. (C. cost. 183/1973; 232/1975)

➤ contra Corte di giustizia europea per ritardo invalidità; piuttosto disapplicazione diretta da parte del giudice (9.3.1978 *Simmenthal c. Ministero delle finanze* C-106/77)

### III criterio di risoluzione del contrasto: competenza

- La fonte europea ha una competenza riservata per cui il giudice o il funzionario della P.A. deve **NON APPLICARE** (perdita di efficacia) la fonte interna difforme,

Vi è un punto fermo nella costruzione giurisprudenziale dei rapporti fra diritto comunitario e diritto interno: i due sistemi sono configurati come autonomi e distinti, ancorché coordinati, secondo la ripartizione di competenza stabilita e garantita dal Trattato... [i due ordinamenti], per quanto coordinati, sono distinti e reciprocamente autonomi. Proprio in ragione, dunque, della distinzione fra i due ordinamenti, la prevalenza del regolamento adottato dalla Cee va intesa... nel senso... che la legge interna non interferisce nella sfera occupata da tale atto, la quale è interamente attratta sotto il diritto comunitario» e il regolamento «è reso efficace in quanto e perché atto comunitario, e non può abrogare, modificare o derogare le confliggenti norme nazionali, né invalidarne le statuizioni. Diversamente accadrebbe, se l'ordinamento della Comunità e quello dello Stato – ed i rispettivi processi di produzione normativa – fossero composti ad unità» (Corte cost. 170/1984 “La Pergola” su caso Granital)

- **Corte costituzionale:** concezione dualista per cui ordinamento comunitario e italiano sono distinti, ancorché necessariamente coordinati e comunicanti  
= disapplicazione e non illegittimità della fonte interna

- **Corte di giustizia U.E.:** concezione monista basata sulla integrazione del preminente diritto comunitario nel diritto interno, ma non viceversa  
= non disapplicazione, ma illegittimità (criterio gerarchico)

«In forza del principio della preminenza del diritto comunitario, le disposizioni del Trattato e gli atti delle istituzioni, qualora siano direttamente applicabili... fanno parte integrante, con rango superiore rispetto alle norme interne, dell'ordinamento giuridico vigente nel territorio dei singoli stati membri» e «hanno l'effetto, nei loro rapporti col diritto interno degli stati membri, non solo di rendere *ipso jure* inapplicabile, per il fatto stesso della loro entrata in vigore, qualsiasi disposizione contrastante della legislazione nazionale preesistente, ma anche... di impedire la valida formazione di nuovi atti legislativi nazionali, nella misura in cui questi fossero incompatibili con norme comunitarie» (*sentenza Simmenthal* del 1978).

## Rapporto tra fonti dell'U.E. e fonti interne

- Il giudice può sollevare **rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia U.E.** sull'interpretazione del diritto dell'UE (C. cost. 103/2008 e 207/2013)
- In caso di contrasto tra regolamento dell'U.E. e fonti interne, precedenti o successive, il giudice comune **applica** il primo e disapplica le seconde
- In caso di contrasto tra leggi e norme UE non direttamente efficaci (C. cost. 28/2010) o disposizioni della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, (C. cost. 269/2017) il giudice comune **solleva in via incidentale questione di costituzionalità**

- Il limite del rispetto dei principi supremi dell'ordinamento costituzionale e dei diritti inviolabili della persona, come stabilito dalla Corte costituzionale (C. cost. 232/1989)
- La verifica del rispetto dei controlimiti al diritto dell'Unione (con eventuale dichiarazione di illegittimità della legge di esecuzione dei trattati)

## FONTI UE E CONTROLIMITI: IL CASO TARICCO

### Corte cost.. ordinanza 24/2017

«... dispone di sottoporre alla Corte di giustizia dell'Unione europea, in via pregiudiziale ai sensi e per gli effetti dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, le seguenti questioni di interpretazione dell'art. 325, paragrafi 1 e 2, del medesimo...

se la sentenza della Grande Sezione della Corte di giustizia dell'Unione europea 8 settembre 2015 in causa C-105/14, Taricco, debba essere interpretata nel senso di imporre al giudice penale di non applicare una normativa nazionale sulla prescrizione che osta in un numero considerevole di casi alla repressione di gravi frodi in danno degli interessi finanziari dell'Unione europea, ovvero che prevede termini di prescrizione più brevi per frodi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea di quelli previsti per le frodi lesive degli interessi finanziari dello Stato, anche quando tale omessa applicazione sia in contrasto con i principi supremi dell'ordine costituzionale dello Stato membro o con i diritti inalienabili della persona riconosciuti dalla Costituzione dello Stato membro...».