

A. MARTIGNAGO - R. MISTRONI

CONOSCERE E APPLICARE IL DIRITTO PUBBLICO

Aggiornamenti 2011 *online*

In merito all'*Unione europea*:

- la variazione del numero dei paesi membri dell'UE, passato da 25 a 27, ha comportato l'aggiornamento della tabella di distribuzione dei voti dei paesi della UE in seno al consiglio UE e al consiglio europeo, del numero dei membri del parlamento europeo e della loro distribuzione tra tutti i paesi membri e dei membri della commissione europea, della corte di giustizia, della corte dei conti, del comitato economico sociale e del comitato delle regioni;
- l'entrata in vigore del nuovo trattato di Lisbona nel 2009 ha introdotto numerose modifiche al Trattato dell'Unione europea (TUE) e al Trattato istitutivo della Comunità europea rinominato Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE);
- in base al nuovo trattato di Lisbona è stata modificata la denominazione degli atti legislativi europei e la procedura legislativa per la loro emanazione.

In merito a *libertà, diritti e doveri dei cittadini*:

- aggiornamento della composizione della camera dei deputati e del senato in base alle elezioni del 2008.

In merito all'*ordinamento della Repubblica*:

- si è modificata, con l'inizio della legislatura del 2008, la composizione del governo e quindi dei ministeri.

In seguito all'emanazione della legge 122/2010, l'attività della pubblica amministrazione ha subito varie modifiche, anche per effetto del nuovo codice dei contratti pubblici (d.lgs. 163/2006).

Il processo amministrativo ha subito modifiche per effetto del d.lgs. 104/2010 recante "codice del processo amministrativo".



Modulo 1 Lo stato e la costituzione

UD5

L'Unione europea

L'Unione europea è un'organizzazione sovranazionale dotata di un suo ordinamento giuridico e formata oggi da 27 stati in seguito all'ingresso nel 2007 di Romania e Bulgaria. Ha origine negli anni Cinquanta dopo la seconda guerra mondiale, con l'accordo di sei degli attuali ventisette stati; si è trasformata e ha aumentato i suoi compiti nel tempo fino all'ultimo trattato, il trattato di Lisbona, firmato il 13 dicembre 2007 ed entrato in vigore il 1° dicembre 2009, con cui sono state introdotte numerose modifiche al Trattato sull'Unione europea (TUE) e al Trattato istitutivo della Comunità europea (TCE). In particolare quest'ultimo è stato rinominato Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE) ed entrambi (TUE e TFUE) sono stati rinumerati.

Riportiamo tre passi, tratti dal TUE e dal TFUE.

PASSO1

TUE «Art. 1

Con il presente trattato, le Alte Parti Contraenti istituiscono tra loro un'Unione europea, in appresso denominata "Unione", alla quale gli Stati membri attribuiscono competenze per conseguire i loro obiettivi comuni.

Il presente trattato segna una nuova tappa nel processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano prese nel modo più trasparente possibile e il più vicino possibile ai cittadini.

L'Unione si fonda sul presente trattato e sul trattato sul funzionamento dell'Unione europea (in appresso denominati "i trattati"). I due trattati hanno lo stesso valore giuridico. L'Unione sostituisce e succede alla Comunità europea.»

TUE «Art. 3

1 - L'Unione si prefigge di promuovere la pace, i suoi valori e il benessere dei suoi popoli.

2 - L'Unione offre ai suoi cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne, in cui sia assicurata la libera circolazione delle persone insieme a misure appropriate per quanto concerne i controlli alle frontiere esterne, l'asilo, l'immigrazione, la prevenzione della criminalità e la lotta contro quest'ultima.

3 - L'Unione instaura un mercato interno. Si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva che mira alla piena occupazione e al progresso sociale e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente. Essa promuove il progresso scientifico e tecnologico.

L'Unione combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociale, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra generazioni e la tutela dei diritti del minore.

Essa promuove la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli stati membri.

[Omissis]

4 - L'Unione istituisce un'unione economica e monetaria la cui moneta è l'euro.

[Omissis]»

PASSO2



PASSO 3

TFUE «Art. 116

Qualora la Commissione constati che una disparità esistente nelle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative degli Stati membri falsa le condizioni di concorrenza sul mercato interno e provoca, per tal motivo, una distorsione che deve essere eliminata, essa provvede a consultarsi con gli Stati membri interessati.

Se attraverso tale consultazione non si raggiunge un accordo che elimini la distorsione in questione, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, stabiliscono le direttive all'uopo necessarie. Può essere adottata ogni altra opportuna misura prevista dai trattati.»

[Omissis]

1 Le grandi fasi storiche

[Omissis]

1.1 La nascita delle tre comunità

1951, nasce la Ceca

Dopo la dichiarazione d'intenti di R. Schuman del 1950, nel 1951, con il trattato di Parigi, è stata istituita la Comunità del carbone e dell'acciaio (Ceca), alla quale hanno aderito sei stati (Italia, Germania, Francia, Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo) che rappresentano il primo nucleo di paesi che ha gettato le fondamenta dell'integrazione europea.

1957, nascono l'Euratom e la Cee

Questi stessi sei stati nel 1957 hanno dato origine, con il *trattato di Roma* (tratt. Cee), ad altre due comunità, la *Comunità europea per l'energia atomica* (Ceea o Euratom) e la *Comunità economica europea* (Cee).

art. 3 TUE

Nell'art. 3 (passo 2) del TUE si fissano gli obiettivi fondamentali che si intende perseguire. Mentre la Ceca e l'Euratom fin dalla loro origine hanno agito in campi specifici, la Cee si è posta obiettivi di carattere generale e cioè garantire la libera circolazione di merci, servizi e persone. Le tre comunità si diedero istituzioni in parte comuni che sono poi diventate nel 1993, con la nascita dell'Unione europea, le istituzioni della UE (consiglio dei ministri europei, commissione, parlamento europeo).

1.2 Le successive adesioni alla Comunità europea

Dall'Europa dei sei all'Europa dei nove...

La cosiddetta *Europa dei sei*, in seguito ai successi ottenuti nel campo della liberalizzazione degli scambi, ha cominciato ad essere interessante anche per altri paesi. Infatti, nel 1973 si è avuto il primo ampliamento con l'adesione di Gran Bretagna, Irlanda e Danimarca. Questa adesione è coincisa con un approfondimento dei compiti della Comunità attraverso la realizzazione di nuove politiche (sociale, regionale e ambientale).

... all'Europa dei dodici, ...

L'Europa dei nove è diventata l'*Europa dei dodici* con l'adesione nel 1981 della Grecia e nel 1986 di Spagna e Portogallo. Queste adesioni hanno portato a un rafforzamento del versante meridionale della Comunità e alla necessità di ridurre le disparità di sviluppo economico tra i dodici.

... dall'Unione dei quindici...

Dal 1995, con l'adesione di Austria, Finlandia e Svezia alla Comunità, divenuta in seguito al trattato di Maastricht del 1993 Unione europea, si parla di *Unione dei quindici*.



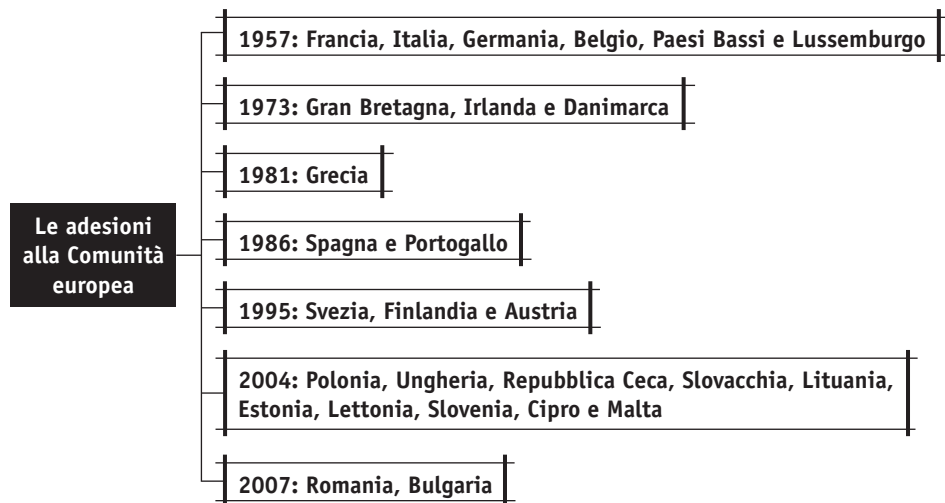
... all'Unione
dei venticinque

Il trattato di adesione, prima alle tre comunità e, dal 1993, all'Unione europea, è stato ratificato in diversi stati, come Francia, Danimarca, Gran Bretagna, Svezia e Finlandia, con referendum popolare. La Norvegia, che doveva far parte dell'ultimo gruppo di paesi entrati nell'Unione, ha invece rigettato l'adesione, sempre con referendum.

Nel 2004 vi è stato il più grande allargamento dell'Unione europea e l'Europa dei quindici è diventata l'*Europa dei venticinque* con l'adesione di ben dieci nuovi paesi: Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca, Slovacchia, Lituania, Estonia, Lettonia, Slovenia, Cipro e Malta.

A questi si sono aggiunti nel 2007 altri due paesi: Bulgaria e Romania.

Un allargamento così ampio ha posto problemi di funzionamento delle istituzioni comunitarie, problemi che sono stati, almeno in parte, risolti con il trattato di Lisbona.



[Omissis]

1.3 Le ulteriori tappe dell'integrazione europea

[Omissis]

Trattato di Maastricht

Nascita
dell'Unione europea

Nel febbraio del 1992 a Maastricht è stato firmato il trattato sull'Unione europea, entrato in vigore nel novembre 1993, dopo la ratifica degli stati aderenti.

Con il trattato di Maastricht (che ha integrato e modificato il trattato di Roma) è nata l'Unione europea e sono state fissate le scadenze per l'unione monetaria.

È stato definito anche un altro importante obiettivo e cioè la creazione di un'unione tra popoli in cui le decisioni siano prese il più possibile vicino ai cittadini (art. 1 TUE, riportato nel passo 1) oltre all'istituzione della cittadinanza europea.

L'Unione europea, che rappresenta il superamento delle tre comunità nate negli anni Cinquanta, si fonda su tre pilastri:

– 1° pilastro: la Comunità europea (CE). Con questa denominazione si è voluto togliere la connotazione tipicamente economica della Cee. La Comunità, d'altra parte, aveva già assunto funzioni più generali (ambiente, sanità, trasporti).

Della CE fanno parte anche l'Euratom e la Ceca. Tutte le decisioni sono prese a livello comunitario;



– 2° pilastro: la politica estera e la sicurezza comune (Pesc). La UE intende, infatti, sviluppare gradualmente una politica estera e rafforzare la sicurezza comune nell'intento di difendere gli interessi generali e dei singoli paesi al mantenimento della pace. Le decisioni sono prese in riunioni intergovernative tra i rappresentanti dei paesi membri;

– 3° pilastro: la cooperazione nel campo della giustizia e degli affari interni (Gai). Si tratta del settore relativo alla politica dell'immigrazione e al diritto d'asilo nei confronti di cittadini di paesi terzi e alla lotta contro il traffico degli stupefacenti e la criminalità organizzata internazionale. Le decisioni vengono prese come nel caso della Pesc.

Trattato di Amsterdam

Il trattato di Amsterdam, firmato dai paesi membri nel 1997 ed entrato in vigore nel maggio 1999, senza toccare i tre pilastri, ha modificato alcune disposizioni del trattato di Maastricht (trattato UE), e in particolare ha rafforzato i poteri del parlamento europeo.

Trattato di Nizza

Il consiglio europeo riunito a Nizza nel dicembre 2000 ha adottato alcuni importanti provvedimenti, soprattutto in vista degli allargamenti del 2004 e del 2007 della UE.

In particolare ricordiamo che, nell'Europa a 27 stati, gli eurodeputati sono per il momento 736, attribuendo il numero massimo di deputati alla Germania (99), essendo questo il paese più popoloso, e il numero minimo a Malta (5). La composizione della Commissione europea è ora di 27 membri (uno per ogni stato membro). Infine si fa notare che le decisioni della UE diventano in quasi tutti i casi decisioni a maggioranza. Ciò significa la quasi totale eliminazione del diritto di veto.

Ricordiamo che con il trattato di Nizza è stata adottata anche la Carta dei diritti dell'Unione europea di cui si parlerà in seguito. La Carta dei diritti non ha però valore precettivo per cui gli stati membri non hanno l'obbligo di uniformarsi ad essa.

Durante il vertice dei capi di stato e di governo tenutosi a Laeken, in Belgio, il 15 dicembre 2001, era stata varata la convenzione che ha elaborato il trattato costituzionale europeo che però non è mai stato ratificato da tutti i paesi della UE per cui non è mai entrato in vigore.

Trattato di Lisbona

Il Consiglio europeo del 21 e 22 giugno 2007 ha definitivamente archiviato l'idea di sostituire ai trattati un testo di livello costituzionale, per procedere a una semplice riformulazione degli stessi. In questa prospettiva, il **13 dicembre 2007**, i 27 stati membri dell'Unione hanno firmato il trattato di Lisbona, **entrato in vigore il 1° dicembre 2009 e che ha modificato i trattati istitutivi**.

In particolare, oggi i trattati restano due e con lo stesso valore giuridico: il **Trattato sull'Unione europea (TUE)** e il **Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE)** che sostituisce totalmente il vecchio Trattato sulla Comunità europea (TCE). Il soggetto giuridico è uno solo: l'Unione europea. La stessa infatti, come recita l'art. 1, par. 3 TUE, «sostituisce e succede alla Comunità europea e le viene attribuita personalità giuridica».

La soggettività unica dell'Unione europea ha determinato la fusione dei tre pilastri (due all'interno dell'Unione, e cioè Pesc e cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, e il terzo rappresentato dalla Comunità) su cui tradizionalmente si articolava l'organizzazione comunitaria.

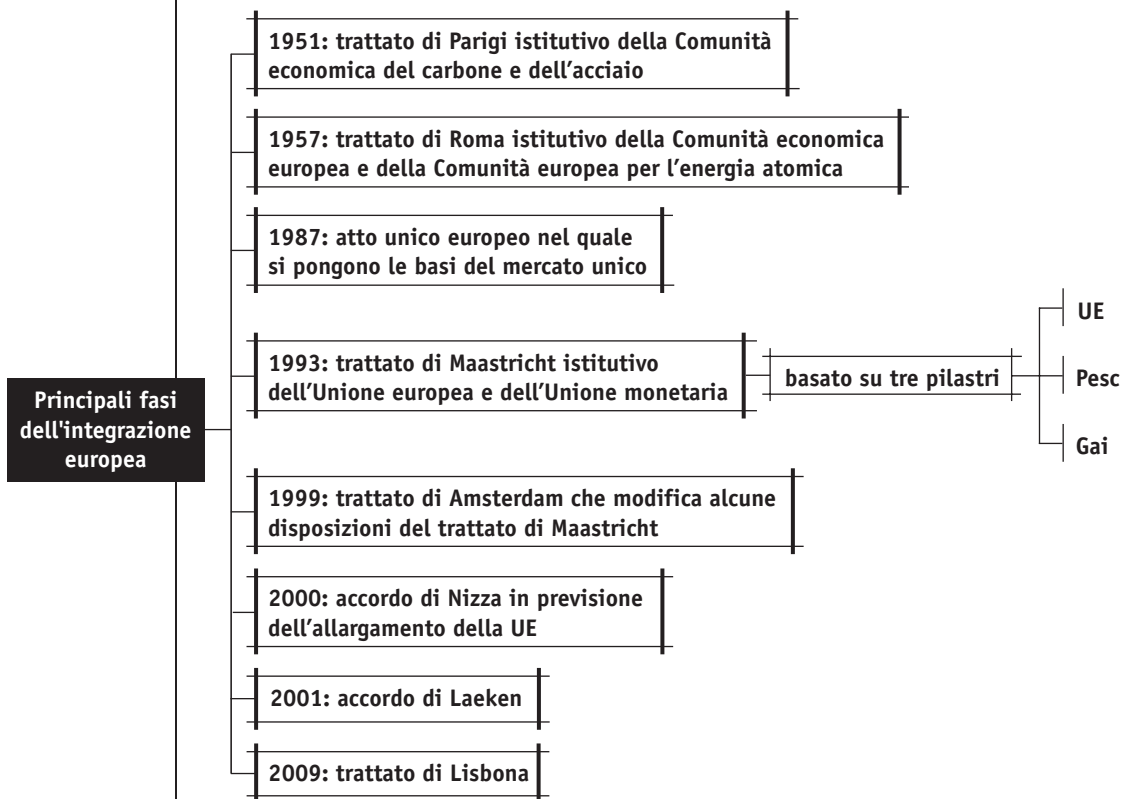
È previsto un allargamento dell'Unione a 27 stati

Carta dei diritti dell'Unione europea



Il nuovo **Trattato sull'Unione europea (TUE)** si configura come un trattato base contenente i principi e le norme fondamentali ed è suddiviso in 6 titoli: disposizioni comuni (titolo I), disposizioni relative ai principi democratici (titolo II), disposizioni sulle istituzioni (titolo III), disposizioni su una cooperazione rafforzata (titolo IV), disposizioni generali sull'azione esterna dell'Unione e disposizioni specifiche sulla politica estera e di sicurezza comune (titolo V) e disposizioni finali (titolo VI).

Il nuovo **Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)** costituisce un trattato applicativo che raccoglie sostanzialmente gran parte delle norme contenute nel vecchio Trattato sulla Comunità europea (TCE), fissa le regole di funzionamento delle istituzioni e dei suoi organi, disciplina il mercato interno, descrive le politiche europee definendone il quadro di riferimento.



[Omissis]

1.4 La cittadinanza europea

Diritti civili e politici

Con l'istituzione della cittadinanza dell'Unione, che completa la cittadinanza nazionale, sono stati riconosciuti ai cittadini degli stati membri precisi diritti civili e politici. Tra i principali ricordiamo (artt. 20 e 21 TUE):

- la *libertà di circolazione e di soggiorno in tutto il territorio dell'Unione*;
- il *diritto di elettorato attivo e passivo alle elezioni comunali nello stato membro di residenza. Anche per le elezioni del parlamento europeo i cittadini dell'Unione possono esercitare il diritto di elettorato attivo e passivo nello stato membro in cui risiedono*. Così un irlandese che risiede a Bari e un italiano che risiede a Bruxelles possono presentarsi come candidati alle elezioni comunali rispettivamente di Bari



e di Bruxelles dove possono anche esercitare il loro diritto di voto; ciò avviene anche per l'elezione del parlamento europeo;
 – il *diritto di petizione dinanzi al parlamento europeo*.

[*Omissis*]

3 Le istituzioni dell'Unione

L'Unione europea, organizzazione sovranazionale, è caratterizzata da un sistema istituzionale originale che la distingue dalle organizzazioni internazionali classiche. Gli stati membri hanno, infatti, operato una parziale delega di sovranità a favore di organi comunitari. I governi dei singoli stati rimangono comunque gli arbitri principali delle decisioni da prendere.

Le istituzioni di maggior rilievo dell'Unione sono:

- il consiglio dell'Unione europea (detto semplicemente consiglio);
- il parlamento europeo;
- la commissione europea;
- la corte di giustizia europea.

3.1 Il consiglio dell'Unione europea (consiglio)

Si tratta del principale organo decisionale dell'Unione e ha sede a Bruxelles.

Esso riunisce i ministri dei 27 paesi, ministri che variano a seconda dei problemi iscritti all'ordine del giorno: affari esteri, agricoltura, industria, trasporti, ambiente ecc.

Si tratta di un organo non permanente che si riunisce secondo le necessità; la sua composizione non è stabile in quanto partecipano coloro che in quel momento sono ministri nei diversi paesi membri.

Supponiamo, ad esempio, che in una riunione dei ministri dell'agricoltura sia cominciato il dibattito relativo a una certa problematica e che i ministri decidano di ritrovarsi dopo un mese. Durante questo mese cade il governo di uno degli stati e ne viene formato un altro con composizione diversa. Alla riunione successiva parteciperà il nuovo ministro dell'agricoltura che può anche non condividere l'impostazione tenuta dal suo collega precedente.



La **presidenza del consiglio** è esercitata a rotazione per un periodo di sei mesi, dai capi di governo dei paesi membri dell'UE.

Il presidente organizza e presiede le riunioni ed elabora soluzioni dei problemi sottoposti all'esame del consiglio.

Esercita
il potere legislativo

Il *consiglio dell'Unione europea esercita il potere legislativo* in quanto ha sovente l'ultima parola sull'approvazione delle norme comunitarie. Tale potere è in parte condiviso con il parlamento europeo, come vedremo fra poco.

Inoltre il consiglio redige il bilancio dell'Unione, che è sottoposto al controllo del parlamento, e adotta gli accordi internazionali negoziati preliminarmente dalla commissione.



Voti proporzionali
agli abitanti

Le decisioni del consiglio in base all'art. 238 del TFUE possono essere prese a maggioranza semplice o a maggioranza qualificata. L'unanimità, che in passato costituiva la regola, oggi è prevista solo per alcune materie esplicitamente indicate. Unanimità inoltre significa, in base all'art. 238, par. 4 del TFUE, assenza di voti negativi e non che tutti i voti devono essere positivi: in altre parole c'è unanimità anche se vi sono astenuti.

I singoli stati non dispongono comunque di un voto a testa, ma di un numero di voti proporzionale alle proprie dimensioni (ossia al numero degli abitanti).



3.2 Il parlamento europeo

È eletto ogni 5 anni
a suffragio universale

Il parlamento europeo è eletto dal 1979 a suffragio universale ogni 5 anni dai cittadini di tutti i paesi dell'Unione. Ogni stato membro adotta per l'elezione dei suoi rappresentanti il sistema elettorale che ritiene opportuno, non esiste cioè un sistema unico per tutti gli stati, anche se si tende a usare il sistema proporzionale.

Il parlamento ha sede a Strasburgo (parte dell'attività è però svolta a Bruxelles) ed è attualmente formato da 736 europarlamentari ripartiti tra i diversi stati a seconda della popolazione (vedi tabella a pagina seguente). La presidenza è affidata a un membro del parlamento eletto dagli altri parlamentari. Il presidente rimane in carica per due anni e mezzo: vi sono quindi due presidenti per ogni legislatura.

A seguito delle elezioni del 2009 la composizione del parlamento europeo si è modificata come segue:

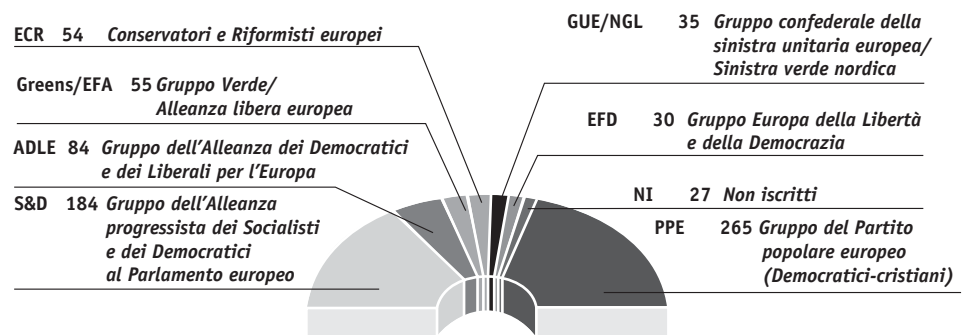


Tabella - Deputati per stato membro e gruppo politico. VII legislatura

	PPE	S&D	ADLE	Greens/ EFA	ECR	GUE/ NGL	EFD	NI	Totale
Belgio	5	5	5	4	1			2	22
Bulgaria	6	4	5					2	17
Repubblica Ceca	2	7			9	4			22
Danimarca	1	4	3	2		1	2		13
Germania	42	23	12	14		8			99
Estonia	1	1	3	1					6
Irlanda	4	3	4			1			12
Grecia	8	8		1		3	2		22
Spagna	23	21	2	2		1		1	50
Francia	29	14	6	14		5	1	3	72
Italia	35	21	7				9		72
Cipro	2	2				2			6
Lettonia	3	1	1	1	1	1			8
Lituania	4	3	2		1		2		12
Lussemburgo	3	1	1	1					6
Ungheria	14	4			1			3	22
Malta	2	3							5
Paesi Bassi	5	3	6	3	1	2	1	4	25
Austria	6	4		2				5	17
Polonia	28	7			15				50
Portogallo	10	7				5			22
Romania	14	11	5					3	33
Repubblica di Slovenia	3	2	2						7
Slovacchia	6	5	1				1		13
Finlandia	4	2	4	2			1		13
Svezia	5	5	4	3		1			18
Regno Unito		13	11	5	25	1	11	4	72
Totale	265	184	84	55	54	35	30	27	734

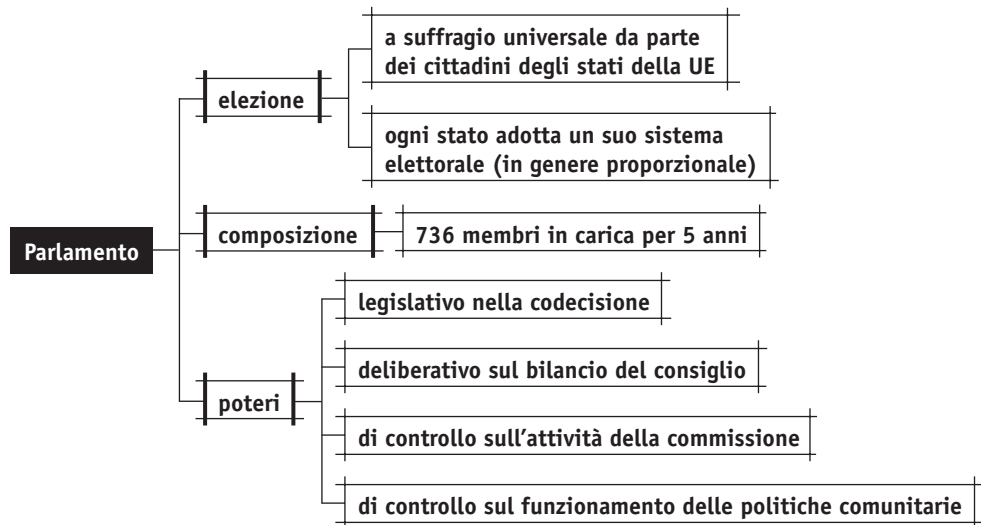
I gruppi parlamentari

All'interno del parlamento i deputati non sono suddivisi per nazioni, ma per gruppi parlamentari a seconda delle diverse correnti politiche (gruppo dei socialisti europei, gruppo dei popolari europei ecc.). La composizione politica del parlamento europeo uscito dalle elezioni del 2009 (7^a elezione dal 1979) è indicata nello schema.



[Omissis]





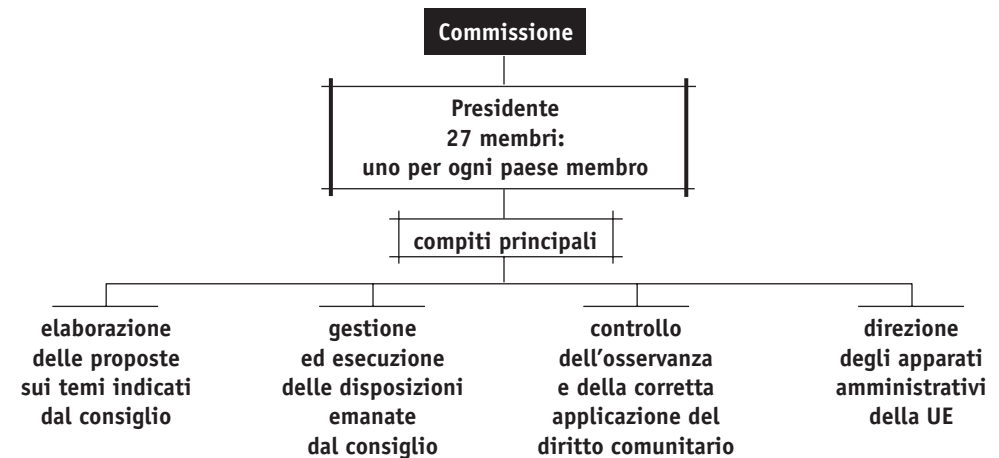
3.3 La commissione

Esercita la funzione esecutiva

La **commissione europea** è uno degli organi chiave del sistema istituzionale dell'UE, in quanto elabora le proposte che il consiglio deve discutere, esegue quanto deliberato dal consiglio e dirige gli apparati amministrativi dell'Unione; esercita quindi la funzione esecutiva. L'istituzione però non può essere parificata a un governo effettivo in quanto è priva di reale potere politico, che spetta sempre al consiglio o, comunque, ai governi degli stati membri.

È composta di 27 commissari nominati dagli stati membri

Si tratta di un organismo composto, dal 2007, da 27 commissari, nominati per 5 anni dagli stati membri dopo l'elezione del parlamento, e suddivisi tra gli stati come indicato nello schema. Ha sede a Bruxelles.



La loro nomina è approvata dal parlamento

La commissione è soggetta al duplice voto di investitura del parlamento. Il trattato di Amsterdam infatti prevede che il presidente della commissione sia designato di comune accordo dai governi degli stati membri, ma che tale nomina sia poi soggetta all'approvazione del parlamento.

Possono essere revocati dal parlamento

A loro volta i governi degli stati membri, in seguito alla consultazione del presidente designato, nominano gli altri membri, che sono successivamente sottoposti, collettivamente, a un voto di approvazione da parte del parlamento.

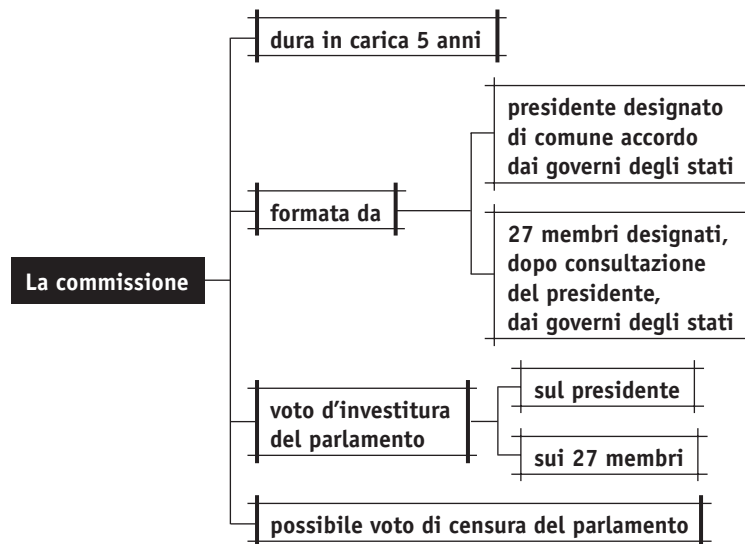
I commissari, una volta entrati in carica, non rappresentano più gli interessi dei rispettivi stati, ma quelli dell'Unione nel suo complesso.



→ Ogni commissario si occupa di un settore di attività, come avviene per i singoli ministri nei governi nazionali.
 In qualsiasi momento, come già visto, il parlamento può revocare la commissione votando una mozione di censura.

La commissione gode di una grande indipendenza nell'esercizio delle sue funzioni che riguardano, tra l'altro:

- il *potere di iniziativa rispetto al consiglio dei ministri*: prepara le proposte di regolamento o di direttiva da sottoporre alla deliberazione del consiglio;
- l'*esecuzione delle decisioni del consiglio*, assicurandosi che siano rispettate dagli stati membri le norme del trattato e dei regolamenti; può anche denunciare gli stati alla corte di giustizia;
- il *controllo dell'osservanza della corretta applicazione del diritto comunitario*;
- la *direzione degli apparati amministrativi*.



3.4 La corte di giustizia

→ La **corte di giustizia**, con sede a Lussemburgo, realizza il controllo giurisdizionale sull'osservanza dei trattati e degli atti normativi dell'Unione.

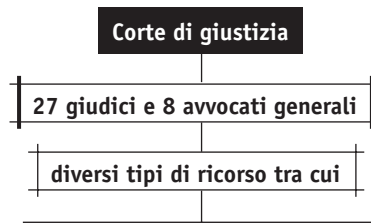
È chiamata a risolvere le controversie in merito al diritto comunitario

È chiamata perciò a risolvere le controversie che sorgono tra gli stati membri o tra soggetti privati in merito all'applicazione del diritto comunitario. La commissione, tra l'altro, può rivolgersi ad essa se ritiene che uno stato membro non rispetti gli obblighi comunitari.

Nel caso 1 la corte può solo imporre l'applicazione del diritto europeo che vieta ogni discriminazione fondata sull'appartenenza nazionale.

La corte di giustizia è composta di 27 giudici, assistiti da 8 avvocati generali, nominati di concerto dagli stati membri per un mandato, rinnovabile, di 6 anni.





per violazione dei trattati comunitari e degli atti normativi della UE
(commissione contro uno stato membro o stato membro contro altro stato membro,
ovvero soggetto privato contro altro soggetto privato)

Nel 1989 è stato istituito anche il **tribunale di primo grado**, attualmente composto di 27 giudici, *competente per l'esame dei ricorsi contro la Comunità presentati da persone fisiche o giuridiche e delle controversie tra la Comunità e i suoi funzionari e agenti.*

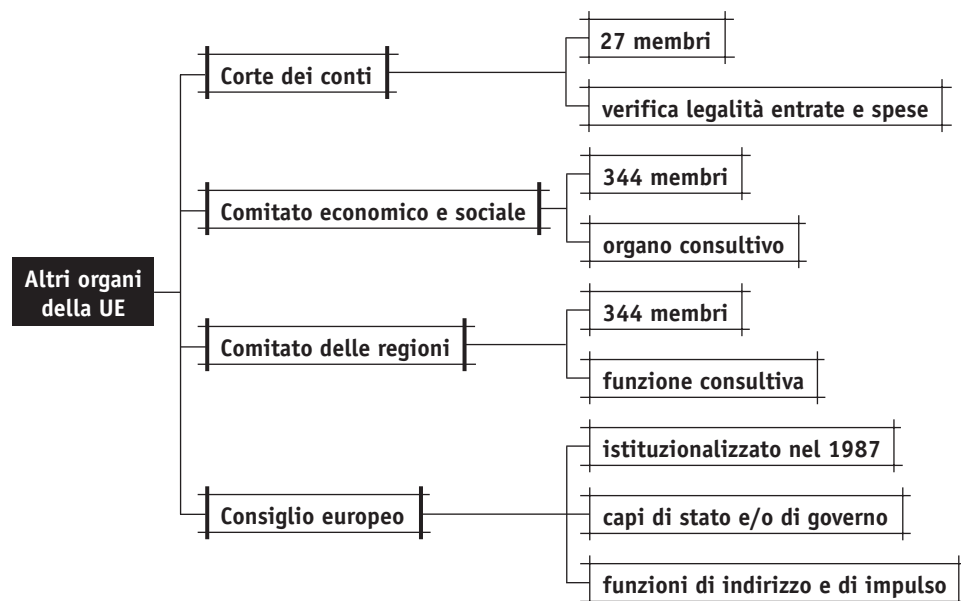


ALTRI ORGANI

Altri organi dell'Unione europea sono: la corte dei conti, il comitato economico e sociale, il comitato delle regioni e il consiglio europeo.

La **corte dei conti** è formata da 27 membri eletti di comune accordo dagli stati membri per 6 anni, previa consultazione del parlamento europeo. Verifica la legalità e la regolarità delle entrate e delle spese della UE, nonché la corretta gestione finanziaria. Il trattato di Amsterdam le riconosce il diritto di adire la corte di giustizia per salvaguardare le proprie prerogative ed estendere il suo potere di controllo ai fondi comunitari gestiti da organismi esterni.

Il **comitato economico e sociale**, formato da 344 membri che rappresentano le diverse categorie del mondo economico e sociale e che deve essere obbligatoriamente consultato prima dell'adozione di molte decisioni (in materia di occupazione, di questioni sociali, di formazione professionale ecc.).



Il comitato delle regioni, formato da 344 rappresentanti delle collettività regionali e locali nominati dal consiglio su proposta degli stati, è stato istituito dal trattato di Maastricht e ha una funzione consultiva (il suo parere è obbligatorio ma non vincolante) nei confronti del consiglio e della commissione.

Scopo del comitato è garantire il rispetto dell'identità e delle prerogative degli enti regionali e locali, anche al fine di renderli più partecipi all'elaborazione e all'assunzione delle politiche europee.

Il consiglio europeo, nato dalla prassi di riunire regolarmente i capi di stato o di governo dell'Unione, è stato istituzionalizzato con l'atto unico nel 1987 ed è diventato organo della UE con il trattato di Maastricht.

Si riunisce almeno due volte l'anno e svolge funzioni di indirizzo e d'impulso sulle principali iniziative politiche dell'Unione.

4 Gli atti normativi e la procedura legislativa

[*Omissis*]

4.1 Gli atti normativi derivati

In questa sede ci occupiamo in particolare del diritto derivato.

Secondo quanto previsto dal nuovo Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), agli artt. 288 ss. (inseriti nel capo 2, «Atti giuridici dell'Unione, procedure d'adozione e altre disposizioni»), gli atti giuridici dell'Unione comprendono:

1 atti legislativi giuridicamente vincolanti, che si distinguono in:

- atti legislativi, ovvero i regolamenti, le direttive e le decisioni adottati con procedura legislativa ordinaria o speciale (artt. 288 e 294 TFUE);
- atti non legislativi di portata generale o atti delegati (art. 290) adottati dalla commissione su delega di un atto legislativo; si tratta di atti di esecuzione degli atti giuridicamente vincolanti (art. 291);

2 atti non vincolanti, ovvero le raccomandazioni e i pareri.

Restano fuori dall'elenco, come atti non aventi valore giuridico, quelli a carattere atipico quali risoluzioni, conclusioni, dichiarazioni, comunicazioni. Sono atti la cui adozione non si basa su procedure legislative. Sono atti non vincolanti emanati dalle istituzioni dell'Unione, che non rientrano in quelli elencati nell'art. 288 TFUE ma che sono sempre più di frequente utilizzati dalle istituzioni e rivestono carattere politico o amministrativo.

Atti obbligatori
art. 288 TFUE

I regolamenti. *I regolamenti sono atti normativi di portata generale* (riguardano tutti gli stati) e sono *direttamente applicabili in tutti gli stati membri* (art. 189 trattato CE). Essi fissano contemporaneamente un obiettivo da raggiungere e i mezzi per raggiungerlo.

I regolamenti
sono obbligatori
per tutti i cittadini
dell'Unione

A differenza delle regole del diritto internazionale, che vincolano solo gli stati, i regolamenti sono obbligatori per tutti i cittadini dell'Unione ed entrano a far parte dell'ordinamento giuridico di ciascuno stato senza bisogno che vengano recepiti da una legge nazionale. Si pone quindi il problema di stabilire cosa accade se un regolamento introduce una disciplina diversa da quella di una norma del diritto nazionale. La corte costituzionale dopo diverse sentenze (14/1964, 98/1965, 183/1973) ha stabilito con la sentenza 170/1984 che: «nelle materie riservate alla sfera di competenza della Comunità il giudice ordinario deve egli stesso provvedere ad assicurare la piena e continua osservanza delle norme comunitarie direttamente applicabili, senza tenere conto delle leggi nazionali, anteriori o successive, eventual-



mente confliggenti e senza quindi che sia necessario rivolgersi alla corte costituzionale per far dichiarare l'illegittimità costituzionale di tali leggi». Ciò significa che *il giudice ordinario ha il potere-dovere di disapplicare la norma italiana e di applicare quella comunitaria.*



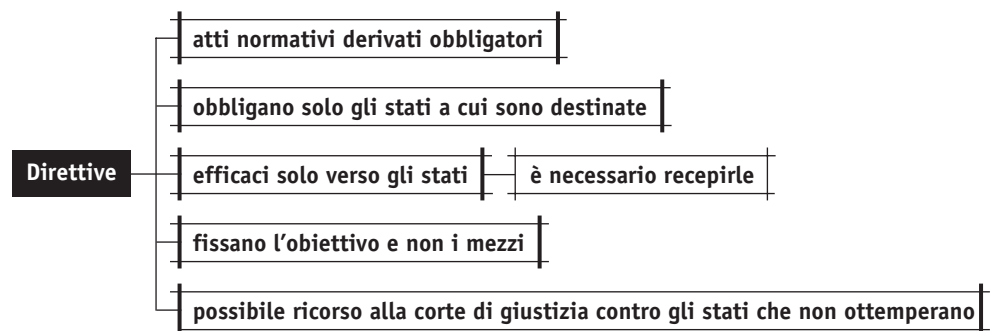
Obbligano solo il destinatario a cui sono rivolte

Le direttive. *Le direttive obbligano solo lo stato membro destinatario a cui sono rivolte (un solo stato, più stati o tutti gli stati) e fissano unicamente l'obiettivo da raggiungere (lo stato resta libero in linea di principio di determinare i mezzi).*

art. 116 TFUE

Ciascuno stato è comunque obbligato ad attuare la direttiva, per cui deve emanare atti normativi interni che si adeguino a quanto da essa disposto (deve cioè recepirla). Nell'art. 116 TFUE, riportato nel passo 3, si afferma che nel caso di rilevante disparità tra le legislazioni dei diversi stati, qualora non si pervenga ad altra soluzione, il consiglio deve emanare le direttive per conseguire l'armonizzazione delle legislazioni.

Se uno stato non ottempera a quanto contenuto nella direttiva entro i termini stabiliti può essere condannato dalla corte di giustizia.



Ogni anno la legge comunitaria adegua la normativa interna alle direttive CE
l. 86/1989

l. 39/2002

Per risolvere il problema di un rapido recepimento delle direttive, l'Italia ha introdotto, con la legge 86/1989 (detta *legge La Pergola*, dal nome del suo estensore), uno strumento per rendere più efficiente l'attività di attuazione delle direttive.

Si tratta della cosiddetta **legge comunitaria**, che deve essere presentata dal governo al parlamento entro il 31 marzo di ogni anno. *Questa legge riunisce in un unico schema tutti i provvedimenti necessari per adeguare annualmente la normativa interna a quella comunitaria.* Con la legge 39/2002, che ha recepito la normativa comunitaria, è stata attribuita inoltre al governo la delega per l'attuazione entro il 2003 di tutte le direttive comunitarie indicate dalla normativa comunitaria stessa.

Sono atti di portata individuale

Le decisioni. Si tratta di *atti normativi obbligatori in tutti i loro elementi per coloro a cui sono destinati* (tutti gli stati membri, alcuni di loro, le imprese o privati cittadini) *e riguardano argomenti precisi. Sono atti di portata individuale, non di portata generale.* Sono strumenti di esecuzione amministrativa del diritto comunitario (ad esempio, la decisione del consiglio 90/674 concernente la creazione della Birs).



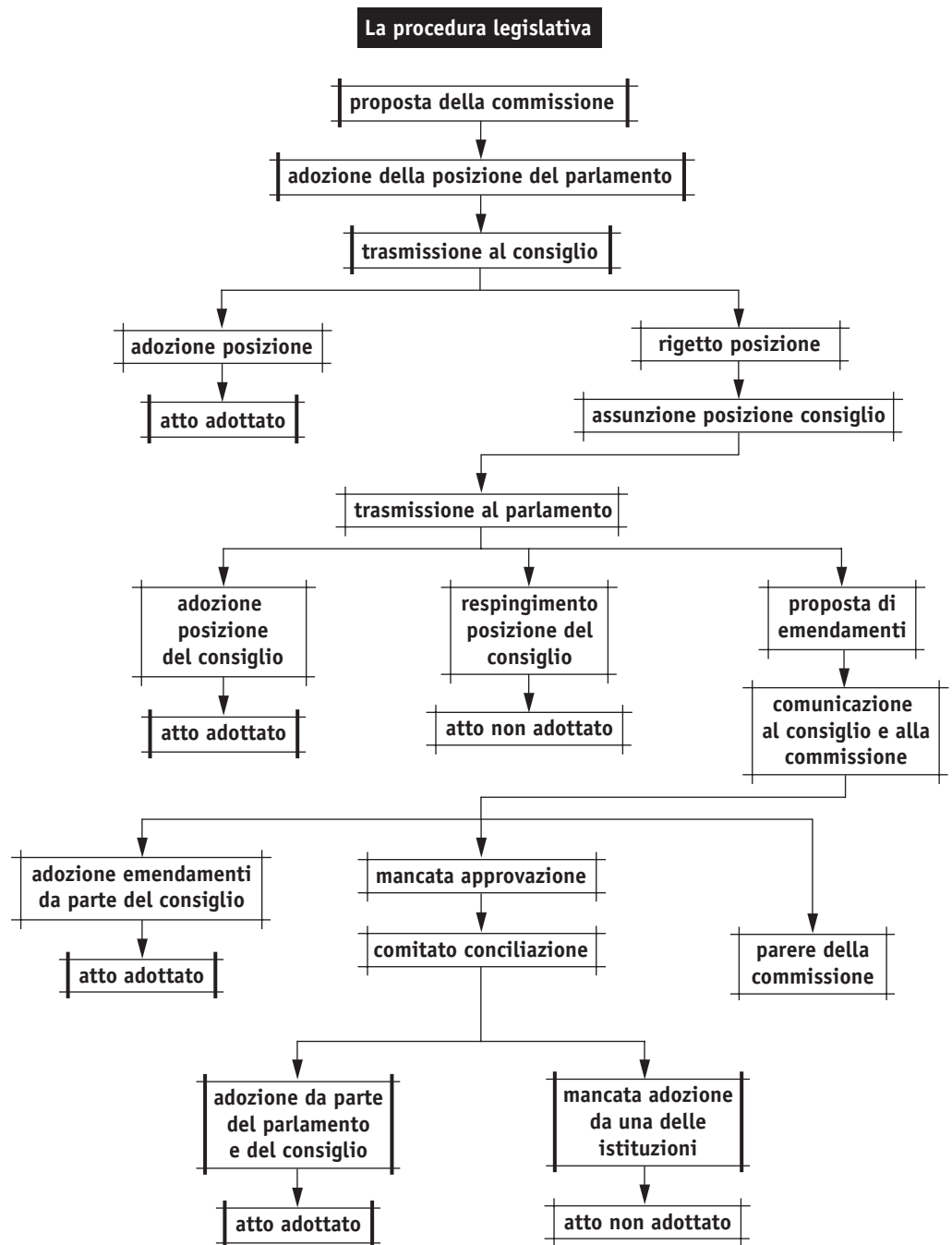
4.2 La procedura legislativa

Con la riforma introdotta dal trattato di Lisbona la procedura legislativa detta “ordinaria” (art. 294 TFUE) ha preso il posto di quella che era precedentemente chiamata procedura di codecisione. Si tratta di una procedura spesso lunga e complessa che però vede finalmente una maggiore partecipazione deliberante del parlamento europeo.

È sempre previsto che la proposta parta dalla commissione e che successivamente intervengano il parlamento con potere consultivo, o di modifica o di decisione finale e il consiglio che può emendare le proposte e adottarle oppure rigettarle.

Secondo quanto previsto dall'art. 294 TFUE la procedura ordinaria si articola nelle seguenti fasi:

- *fase dell'iniziativa* nella quale la commissione presenta una proposta al parlamento europeo e al consiglio (i co-legislatori dell'UE);
- *prima lettura*: il parlamento europeo adotta una sua posizione sulla proposta e la trasmette al consiglio che può approvarla o meno. Nel primo caso l'atto è adottato così come è stato formulato dal parlamento europeo. Nella seconda ipotesi invece il consiglio adotta una sua posizione (in prima lettura) e la trasmette al parlamento europeo motivando esaurientemente la posizione adottata;
- *seconda lettura*: entro tre mesi dalla comunicazione il parlamento europeo può approvare la posizione del consiglio oppure non esprimersi e in entrambi i casi l'atto è adottato nella formulazione del consiglio. Il parlamento europeo può però respingere a maggioranza la posizione del consiglio e quindi l'atto si considera non adottato. Il parlamento può anche proporre emendamenti (a maggioranza) nel qual caso il testo in discussione è inviato al consiglio e alla commissione affinché esprimano un parere. Il consiglio dispone di tre mesi per approvare o meno (a maggioranza qualificata) gli emendamenti. Nel primo caso l'atto si considera adottato. Nel secondo caso il consiglio, in accordo con il presidente del parlamento europeo, convoca entro sei mesi il comitato di conciliazione che apre la fase immediatamente successiva;
- *fase di conciliazione*: il comitato di conciliazione (formato da pari numero di rappresentanti del consiglio e del parlamento europeo) ha il compito di trovare, entro sei settimane, un accordo su un progetto comune (a maggioranza qualificata dei membri del consiglio e a maggioranza dei membri del parlamento europeo) basandosi sulle posizioni delle due parti in seconda lettura. Se l'operazione di conciliazione non dà alcun risultato l'atto si ritiene non adottato. La commissione partecipa ai lavori del comitato prendendo ogni iniziativa per favorire la formazione di un accordo;
- *terza lettura*: se entro le sei settimane il comitato di conciliazione riesce ad approvare un progetto comune, il parlamento europeo e il consiglio dispongono ciascuno di sei settimane, ciascuno per proprio conto, per adottare l'atto sulla base del progetto comune. In caso contrario l'atto si considera definitivamente non adottato.



Procedura legislativa speciale

La seconda procedura per l'adozione degli atti dell'Unione è detta speciale. L'art. 2981, par. 2 TFUE stabilisce che, nei casi previsti dai trattati, gli atti legislativi possono essere emanati dal parlamento europeo con la partecipazione del consiglio e viceversa. Secondo questa procedura sono perciò interessati solo due soggetti anziché tre, come nella procedura ordinaria. Uno dei due assume la veste di organo deliberante e l'altro di organo partecipante.

Il consiglio ha competenza soprattutto in materie in cui è maggiore l'interesse degli stati membri (ad esempio per combattere discriminazioni fondate sul sesso, la raz-



za, la religione, la disabilità, l'età ecc. ovvero per combattere reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione).
Il parlamento europeo invece, adotta per lo più atti nelle materie legate al suo funzionamento interno.

5 Il mercato unico

Ventisette anni dopo l'abolizione dei dazi doganali sulle merci tra i paesi della Comunità (1968), il 1° gennaio 1993 si è giunti all'apertura del grande mercato unico europeo.

art. 3 TUE L'art. 3 TUE (riportato nel passo 2) fissa infatti un obiettivo preciso: promuovere uno sviluppo armonioso ed equilibrato delle attività economiche nell'insieme della Comunità, un'espansione continua ed equilibrata, una stabilità accresciuta, un miglioramento sempre più rapido del tenore di vita e delle relazioni più strette fra gli stati che vi partecipano.

Abolizione di una serie di vincoli legali e armonizzazione delle legislazioni A tal fine occorre creare uno spazio senza frontiere per la circolazione, non solo delle merci e dei servizi, ma anche delle persone tramite l'adozione di tutta una serie di interventi e azioni. Gli interventi non riguardano solo l'eliminazione materiale dei controlli sulle persone e sulle merci, ma anche, e soprattutto, l'abolizione di una serie di vincoli legali, oltre all'armonizzazione delle diverse legislazioni (riconoscimento reciproco dei titoli di studio per favorire lo scambio tra lavoratori, armonizzazione della legislazione sociale in materia di previdenza e di sanità, soppressione delle disparità fiscali, liberalizzazione dei mercati dei capitali ecc.).

Sicurezza interna Per realizzare appieno la libera circolazione delle persone è anche importante assicurare uno spazio di sicurezza interna, per cui i governi europei hanno integrato i dispositivi concernenti la libera circolazione con misure volte a garantire la sicurezza pubblica nello spazio comunitario e la protezione alle frontiere esterne (armonizzazione del diritto d'asilo, attuazione delle norme relative all'immigrazione da paesi terzi, cooperazione delle forze di polizia per la lotta contro la criminalità transfrontaliera ecc.).

[*Omissis*]

8 L'ampliamento dell'Unione europea

Il trattato di Maastricht prevede che «ogni stato europeo può domandare di diventare membro dell'Unione. Esso trasmette la sua domanda al consiglio che si pronuncia all'unanimità, previa consultazione della commissione e previo parere conforme del parlamento europeo».

Le condizioni di ammissione e l'adattamento dei trattati sono oggetto di un accordo tra gli stati membri e lo stato che ha chiesto l'adesione. Tale accordo è sottoposto alla ratifica di tutti gli stati contraenti.

I principi generali da cui derivano le condizioni d'adesione sono:

- i nuovi stati membri diventano parte dei trattati istitutivi, vale a dire che le nuove adesioni non possono mutare l'essenza della UE, né essere un'occasione per rinegoziare i trattati;
- l'adesione comporta l'accettazione, non solo dei trattati istitutivi, ma anche del diritto derivato adottato in virtù dei trattati stessi (*acquis communautaire*);
- l'adesione deve essere progressiva, per cui è necessario un periodo transitorio affinché i nuovi stati si inseriscano nella realtà comunitaria;
- l'adesione comporta adattamenti dei trattati istitutivi. Si tratta però solo di adat-

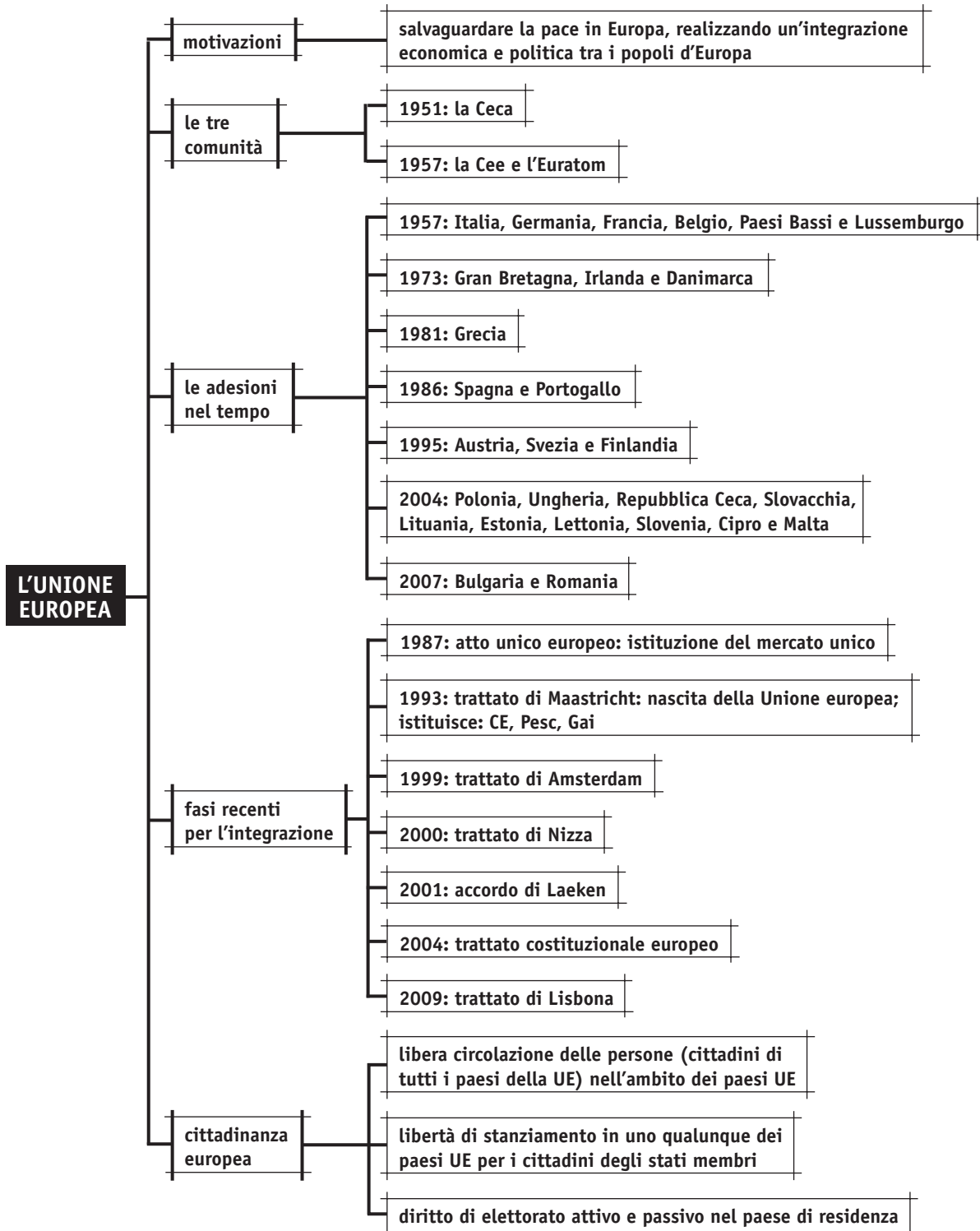


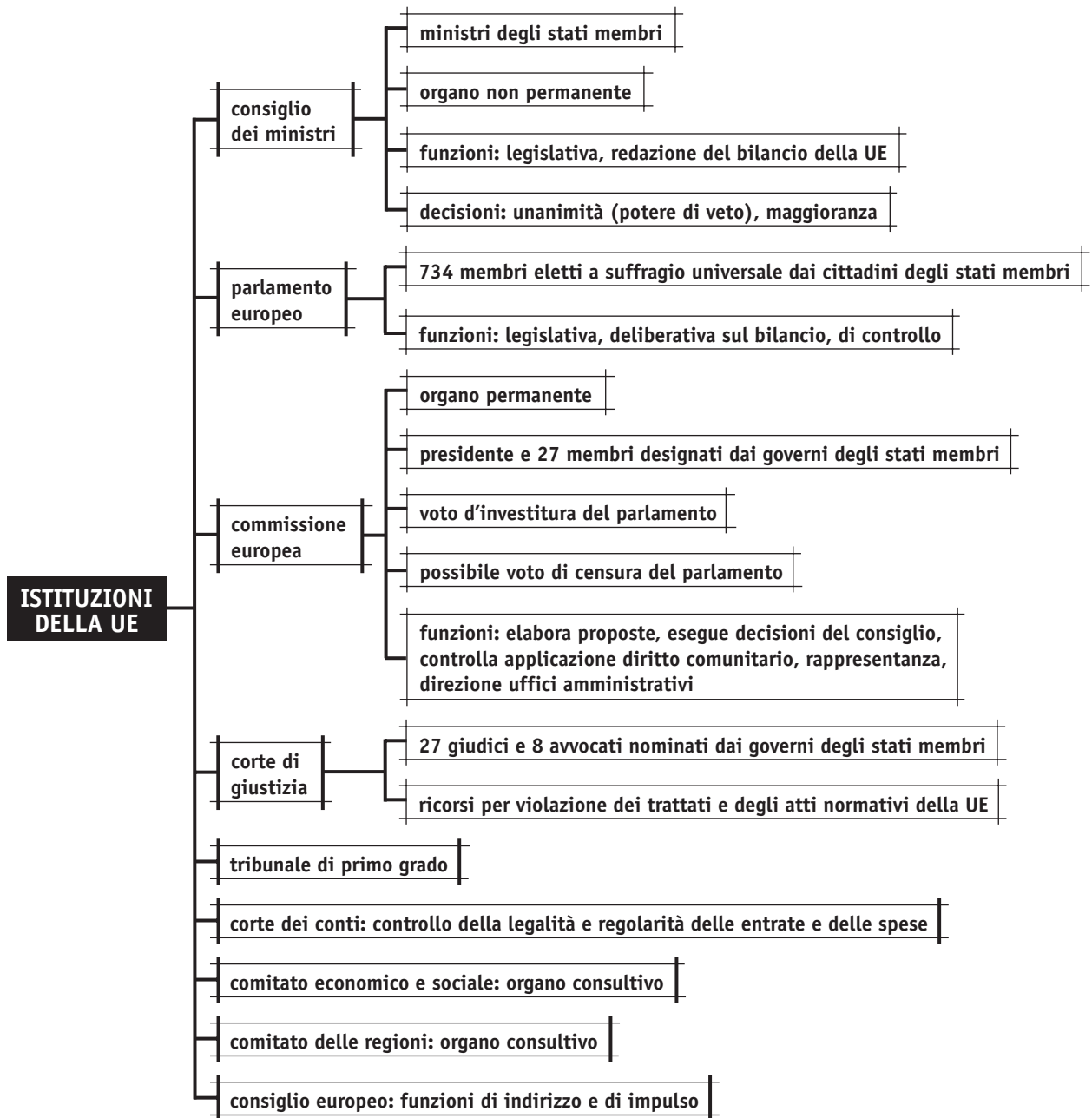
tamenti tecnici come, ad esempio, la composizione degli organi, mentre, come già detto, non sono possibili, in linea di principio, adattamenti sostanziali, che tocchino obiettivi e politiche dell'Unione.

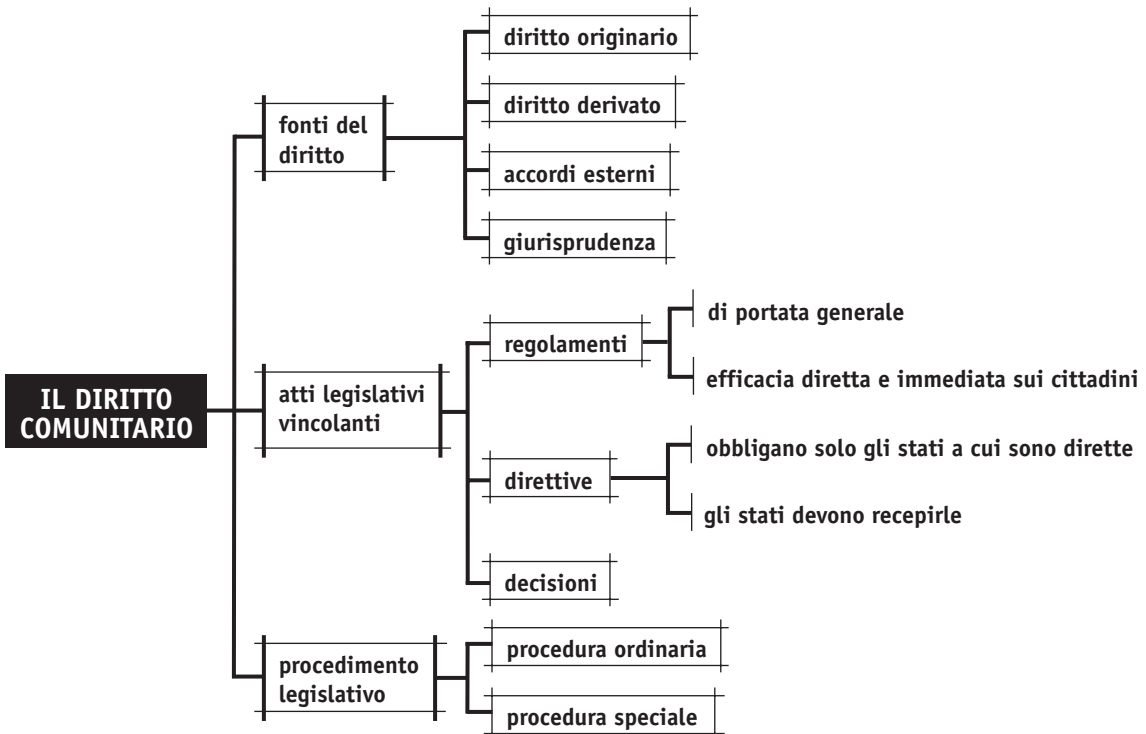
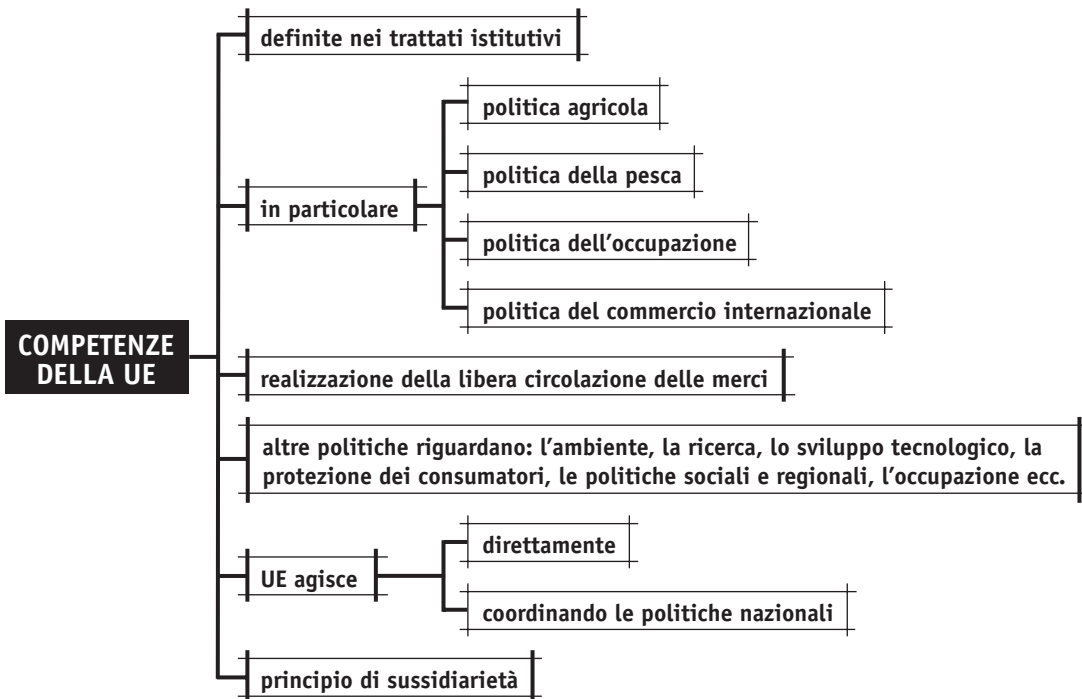
Dopo il grande allargamento del 2004 (10 paesi) terminato nel 2007 (Bulgaria e Romania) sono previste ulteriori adesioni per le quali non è ancora fissata alcuna data. Tra i paesi che hanno fatto richiesta ricordiamo la Croazia e la Turchia. Per entrambi i paesi non si sono ancora verificate le condizioni minime di carattere economico, di democrazia e di opportunità per stabilire una data di entrata.



Percorso riepilogativo







Modulo 2 Libertà, diritti e doveri dei cittadini

UD6 | Principi fondamentali e rapporti civili, sociali ed economici

[*Omissis*]

2 I rapporti civili

[*Omissis*]

#l. 112/2004

La nuova disciplina delle telecomunicazioni

Il 3 maggio 2004 è stata emanata la nuova legge inerente la disciplina delle telecomunicazioni (l. 112/2004), chiamata legge Gasparri dal nome del suo estensore. Questa legge è stata oggetto di molte discussioni e perplessità, in quanto ritenuta da molti lesiva del principio del pluralismo dell'informazione ribadito da diverse sentenze della corte costituzionale. Per questi motivi la legge, approvata dal parlamento, è stata una prima volta rinviata alle camere dal presidente della Repubblica, con messaggio motivato, per un riesame. Riapprovata dalle camere con alcune modifiche la legge è stata definitivamente promulgata dal capo dello stato. Vediamo quali sono i punti principali di questa controversa legge.

Sistema integrato
delle comunicazioni

I punti più significativi sono l'introduzione del Sic (Sistema integrato delle comunicazioni) con il conseguente sfondamento del tetto antitrust, nuove norme per il Cda (consiglio d'amministrazione), privatizzazione della Tv di stato e norme sull'avvio del digitale.

Per quel che riguarda il Sic, l'art. 15 della legge stabilisce che, fermo restando il divieto di posizioni dominanti, nessuno può conseguire ricavi superiori al 20% delle risorse del Sic. Il paniere del Sic è vasto e contiene i ricavi da canone, da pubblicità nazionale e locale, da sponsorizzazioni, televendite ecc.

Per quanto riguarda la Rai, il testo prevede che entro il 31 gennaio 2004 avrebbe dovuto essere avviata una privatizzazione attraverso una offerta pubblica di vendita (Opv), con un limite al possesso azionario dell'1%. Di fatto ciò significa che la Rai resta in mano pubblica.

Dopo l'approvazione della legge Gasparri (l. 112/2004) la commissione europea ha avviato una procedura d'infrazione nei confronti dell'Italia nella quale si chiedeva spiegazione su alcune incompatibilità di questa legge con il diritto comunitario. Nel luglio 2007 venivano accordati all'Italia due mesi di tempo per correggere i rilievi della commissione nei confronti della legge Gasparri, specialmente nella parte relativa al digitale terrestre. Tale procedura d'infrazione è stata successivamente sospesa in attesa dell'adozione da parte del governo italiano di misure atte a garantire il rispetto del diritto comunitario.

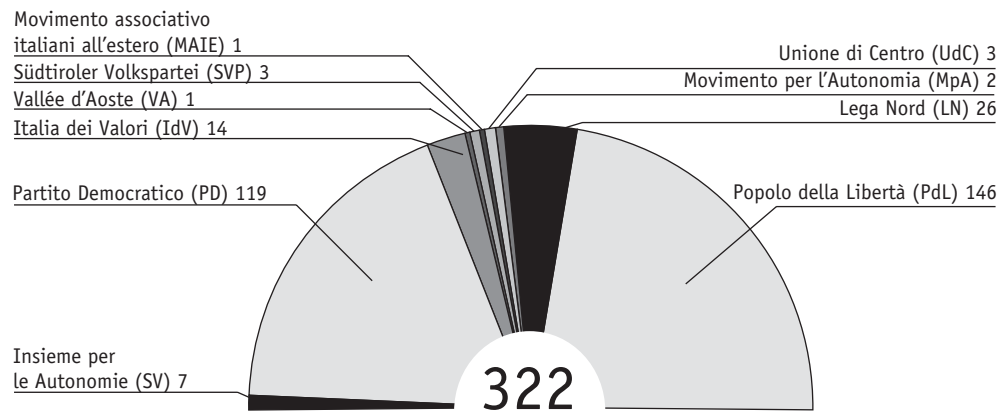


UD7

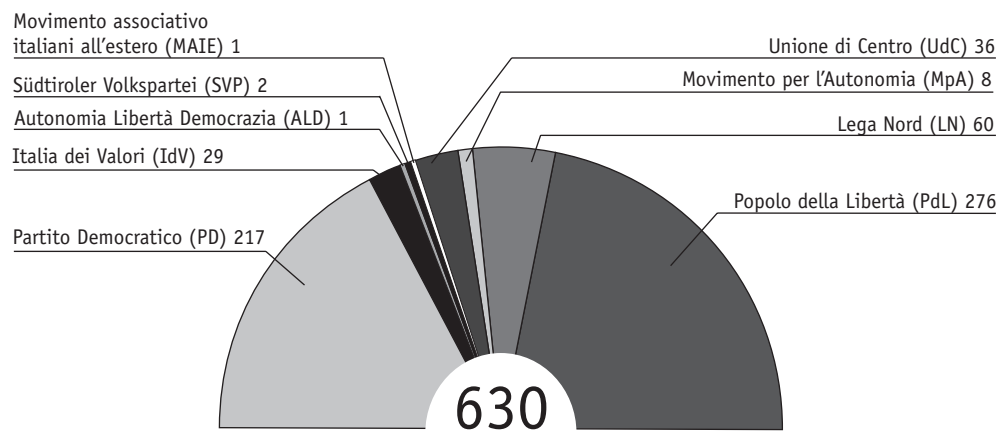
I partiti politici e il sistema dei partiti

Il parlamento italiano dopo le elezioni dell'aprile 2008

SENATO DELLA REPUBBLICA



CAMERA DEI DEPUTATI



Modulo 3 L'ordinamento della Repubblica

UD9 | Il parlamento

[*Omissis*]

3 Durata e scioglimento delle camere

[*Omissis*]

Durata delle legislature in Italia dal 1948

legislatura	durata	anni
I	aprile 1948 - giugno 1953	5
II	giugno 1953 - maggio 1958	5
III	maggio 1958 - aprile 1963	5
IV	aprile 1963 - maggio 1968	5
V	maggio 1968 - maggio 1972	4
VI	maggio 1972 - giugno 1976	4
VII	giugno 1976 - giugno 1979	3
VIII	giugno 1979 - giugno 1983	4
IX	giugno 1983 - giugno 1987	4
X	giugno 1987 - aprile 1992	4 e 10 mesi
XI	aprile 1992 - aprile 1994	2
XII	aprile 1994 - aprile 1996	2
XIII	aprile 1996 - maggio 2001	5
XIV	maggio 2001 - maggio 2006	5
XV	maggio 2006 - aprile 2008	2
XVI	aprile 2008 -



UD11 | Il governo

[Omissis]

2 La struttura del governo

Legislature e governi

I Legislatura (1948-1953)	De Gasperi V (DC) De Gasperi VI (DC) De Gasperi VII (DC)	23.05.1948 - 12.01.1950 27.01.1950 - 16.07.1951 26.07.1951 - 29.06.1953	DC PSDI PLI DC PSDI PRI DC PRI
II Legislatura (1953-1958)	De Gasperi VIII (DC) Pella (DC) Fanfani I (DC) Scelba (DC) Segni I (DC) Zoli (DC)	16.07.1953 - 28.07.1953 17.08.1953 - 05.01.1954 18.01.1954 - 30.01.1954 10.02.1954 - 22.06.1955 06.07.1955 - 06.05.1957 19.05.1957 - 10.06.1958	DC DC DC DC PSDI PLI DC PSDI PLI DC
III Legislatura (1958-1963)	Fanfani II (DC) Segni II (DC) Tambroni (DC) Fanfani III (DC) Fanfani IV (DC)	01.07.1958 - 26.01.1959 15.02.1959 - 24.02.1960 25.03.1960 - 19.07.1960 26.07.1960 - 02.02.1962 21.02.1962 - 06.05.1963	DC PSDI DC DC DC DC PSDI PRI
IV Legislatura (1963-1968)	Leone I (DC) Moro I (DC) Moro II (DC) Moro III (DC)	21.06.1963 - 05.11.1963 04.12.1963 - 26.06.1964 22.07.1964 - 21.01.1966 23.02.1966 - 05.06.1968	DC DC PSI PSDI PRI DC PSI PSDI PRI DC PSI PSDI PRI
V Legislatura (1968-1972)	Leone II (DC) Rumor I (DC) Rumor II (DC) Rumor III (DC) Colombo (DC) Andreotti I (DC)	24.06.1968 - 19.11.1968 12.12.1968 - 05.07.1969 05.08.1969 - 07.02.1970 27.03.1970 - 06.07.1970 06.08.1970 - 15.01.1972 17.02.1972 - 26.02.1972	DC DC PSI PRI DC DC PSI PSDI PRI DC PSI PSDI PRI DC
VI Legislatura (1972-1976)	Andreotti II (DC) Rumor IV (DC) Rumor V (DC) Moro IV (DC) Moro V (DC)	26.06.1972 - 05.06.1973 06.07.1973 - 13.03.1974 14.03.1974 - 22.11.1974 23.11.1974 - 11.02.1976 12.02.1976 - 30.04.1976	DC PSDI PLI DC PSI PSDI PRI DC PSI PSDI DC PRI DC
VII Legislatura (1976-1979)	Andreotti III (DC) Andreotti IV (DC) Andreotti V (DC)	29.07.1976 - 16.01.1978 11.03.1978 - 31.01.1979 20.03.1979 - 31.03.1979	DC DC DC PRI PSDI
VIII Legislatura (1979-1983)	Cossiga I (DC) Cossiga II (DC) Forlani (DC) Spadolini I (PRI) Spadolini II (PRI) Fanfani V (DC)	04.08.1979 - 19.03.1980 04.04.1980 - 27.09.1980 18.10.1980 - 26.05.1981 28.06.1981 - 06.08.1982 28.08.1982 - 13.11.1982 01.12.1982 - 29.04.1983	DC PSDI PLI DC PSDI PRI DC PSI PSDI PRI DC PSI PSDI PRI PLI DC PSI PSDI PRI PLI DC PSI PSDI PRI PLI



Legislature e governi

→			
IX Legislatura (1983-1987)	Craxi I (PSI) Craxi II (PSI) Fanfani VI (DC)	04.08.1983 - 07.06.1986 01.08.1986 - 03.03.1987 17.04.1987 - 28.04.1987	DC PSI PSDI PRI PLI DC PSI PSDI PRI PLI DC INDIPENDENTI
X Legislatura (1987-1992)	Goria (DC) De Mita (DC) Andreotti VI (DC) Andreotti VII (DC)	27.06.1987 - 11.03.1988 13.04.1988 - 19.05.1989 22.07.1989 - 29.03.1991 13.04.1991 - 24.04.1992	DC PSI PSDI PRI PLI DC PSI PSDI PRI PLI DC PSI PSDI PRI PLI DC PSI PSDI PRI PLI
XI Legislatura (1992-1994)	Amato (PSI) Ciampi (tecnico)	28.06.1992 - 22.04.1993 29.04.1993 - 16.04.1994	DC PSI PSDI PLI DC PSI PSDI PLI INDIP.
XII Legislatura (1994-1996)	Berlusconi (FI) Dini (RI)	11.05.1994 - 22.12.1994 18.01.1995 - 11.01.1996	FI AN LEGA CCD (tecnico)
XIII Legislatura (1996-2001)	Prodi (ULIVO) D'Alema (DS) Amato	18.05.1996 - 09.10.1998 23.10.1998 - 17.04.2000 26.04.2000 - 31.05.2001	ULIVO DS PPI PDCI VERDI SDI RI UDEUR DS PDCI VERDI SDI RI UDEUR PPI DEM
XIV Legislatura (2001-2006)	Berlusconi (FI)	11.06.2001 - 16.05.2006	FI AN LEGA NORD CCD CDU
XV Legislatura (2006-2008)	Prodi (ULIVO)	17.05.2006 - 28.04.2008	DS MARGHERITA RC PDCI ITALIA DEI VALORI UDEUR ROSA NEL PUGNO
XVI Legislatura (2008-)	Berlusconi (PDL)	08.05.2008 -	PDL LEGA NORD

2.1	<p>[Omissis]</p> <p>Organi necessari</p> <p>[Omissis]</p> <p>I ministri e i ministeri</p> <p>[Omissis]</p>
-----	--

Gli attuali ministeri con portafoglio sono i seguenti:

- | | |
|--|--|
| 1 Ministero degli affari esteri | 9 Ministero delle infrastrutture e dei trasporti |
| 2 Ministero dell'interno | 10 Ministero del lavoro e delle politiche sociali |
| 3 Ministero della giustizia | 11 Ministero della salute |
| 4 Ministero della difesa | 12 Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca |
| 5 Ministero dell'economia e delle finanze | 13 Ministero dei beni e delle attività culturali |
| 6 Ministero dello sviluppo economico | |
| 7 Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali | |
| 8 Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare | |

[*Omissis*]



Modulo 4 La pubblica amministrazione

UD16 | L'organizzazione amministrativa dello stato

[Omissis]

2 L'amministrazione centrale dello stato

[Omissis]

2.1 Gli organi attivi dell'amministrazione centrale

[Omissis]

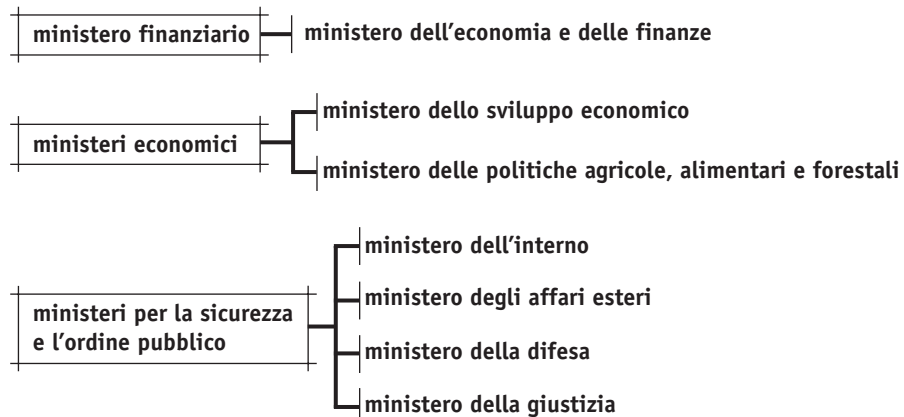
IL GOVERNO E I MINISTERI

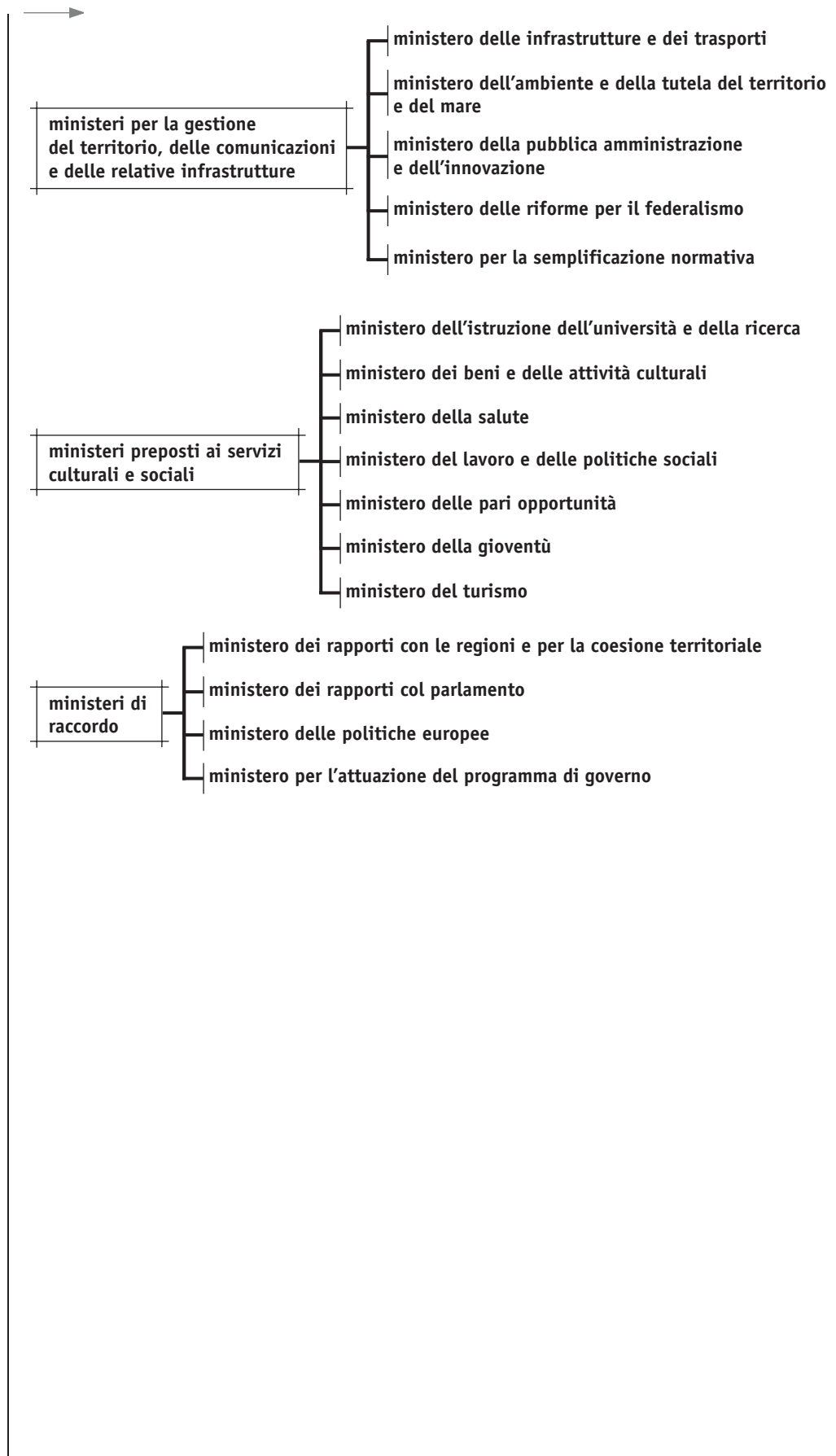
PRESIDENZA DEL CONSIGLIO

Sono attribuite al presidente del consiglio dei ministri o al ministro da lui delegato:

- le funzioni di competenza statale attribuite al ministero dei beni e delle attività culturali, in materia di sport;
- le funzioni di vigilanza sull'albo dei segretari comunali e provinciali;
- l'iniziativa legislativa in materia di allocazioni delle funzioni fondamentali dei comuni, province e città metropolitane;
- le funzioni di indirizzo e di coordinamento delle politiche giovanili;
- le funzioni di indirizzo e di coordinamento in materia di politica di famiglia.

MINISTERI





UD17

L'attività della pubblica amministrazione

4 Elementi e requisiti

[Omissis]

5 Il procedimento amministrativo (pagg. 476 – 480)

Occorre tener presente che la legge n. 241 del 1990 è stata più volte oggetto di modifiche negli ultimi anni, in particolare attraverso la legge n. 69 del 18 giugno 2009 e il d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con legge 30 luglio 2010, n. 122. L'obiettivo resta quello di migliorare i rapporti tra cittadini e PA e snellire l'attività di quest'ultima.

Tra le varie modifiche occorre annotare l'introduzione della Segnalazione Certificata di inizio attività (SCIA) che sostituisce la vecchia Dichiarazione di Inizio Attività (DIA).

Il nuovo articolo 19 della legge n. 241 del 1990 afferma che:

«1. Ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato, comprese le domande per le iscrizioni in albi o ruoli richieste per l'esercizio di attività imprenditoriale, commerciale o artigianale il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento di requisiti e presupposti richiesti dalla legge o da atti amministrativi a contenuto generale, e non sia previsto alcun limite o contingente complessivo o specifici strumenti di programmazione settoriale per il rilascio degli atti stessi, è sostituito da una segnalazione dell'interessato, con la sola esclusione dei casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali e degli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza, all'immigrazione, all'asilo, alla cittadinanza, all'amministrazione della giustizia, all'amministrazione delle finanze, ivi compresi gli atti concernenti le reti di acquisizione del gettito, anche derivante dal gioco, nonché di quelli imposti dalla normativa comunitaria.

...

2. L'attività oggetto della segnalazione può essere iniziata dalla data della presentazione della segnalazione all'amministrazione competente.

3. L'amministrazione competente, in caso di accertata carenza dei requisiti e dei presupposti di cui al comma 1, nel termine di sessanta giorni dal ricevimento della segnalazione di cui al medesimo comma, adotta motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi di essa, salvo che, ove ciò sia possibile, l'interessato provveda a conformare alla normativa vigente detta attività ed i suoi effetti entro un termine fissato dall'amministrazione, in ogni caso non inferiore a trenta giorni».

In sostanza la nuova norma consente di iniziare immediatamente una nuova attività autocertificando il possesso di tutti i requisiti previsti dalla legge. Quindi non occorre più attendere l'autorizzazione della pubblica amministrazione, la quale tuttavia ha 60 giorni di tempo per contestare il possesso dei requisiti e vietare la prosecuzione dell'attività.



7 Gli atti di diritto privato. I contratti della pubblica amministrazione (pag. 485)

Il nuovo codice dei contratti pubblici (decreto legislativo n. 163 del 12 aprile 2006) ha riformato le procedure per l'affidamento di appalti pubblici di lavori, servizi e forniture, soprattutto per adeguare il nostro ordinamento ad alcune importanti direttive comunitarie: direttiva 2004/17/CE e direttiva 2004/18/CE.

L'articolo 1 del codice dei contratti pubblici fissa i principi fondamentali cui la PA deve ispirarsi, stabilendo che «l'affidamento e l'esecuzione di opere e lavori pubblici, servizi e forniture, ai sensi del presente codice, deve garantire la **qualità** delle prestazioni e svolgersi nel rispetto dei principi di **economicità, efficacia, tempestività e correttezza**; l'affidamento deve altresì rispettare i principi di **libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità**, nonché quello di **pubblicità** con le modalità indicate nel presente codice». Il codice fissa anche le nuove procedure per l'affidamento di un appalto pubblico, e precisamente:

- **procedura aperta**: ogni imprenditore interessato può presentare un'offerta;
- **procedura ristretta**: prevede una fase di preselezione in base alla quale partecipano alla gara solo le imprese invitate dalle amministrazioni appaltatrici;
- **procedura negoziata**: le amministrazioni aggiudicatrici consultano gli imprenditori liberamente e concordano con uno o più di essi le condizioni del contratto. Tale procedura è ammessa solo in casi eccezionali;
- **dialogo competitivo**: previsto nel caso di opere particolarmente complesse in cui è difficile o impossibile per l'appaltante definire: a) i mezzi tecnici per soddisfare i propri obiettivi; b) l'impostazione giuridica o finanziaria del progetto.

Infine il nuovo codice stabilisce i criteri di aggiudicazione che possono essere sostanzialmente due:

- **il criterio del prezzo più basso**: l'unico parametro per la scelta del contraente è quello del prezzo;
- **il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa**: nella scelta del contraente l'amministrazione appaltante può prendere in considerazione anche altri parametri, oltre al prezzo. Tra questi, ad esempio, la qualità del servizio o dell'opera, il pregio tecnico, le caratteristiche estetiche e funzionali, le caratteristiche ambientali, il costo di utilizzazione, la redditività, il servizio successivo alla vendita e l'assistenza tecnica, la data di consegna o di esecuzione ecc. Per garantire la parità di trattamento di tutti i partecipanti alla gara d'appalto, tali parametri vanno tutti **preventivamente indicati nel bando** o nel capitolato d'oneri, in ordine decrescente di importanza.



Modulo 5 La funzione giurisdizionale

UD18 | Il processo civile, il procedimento penale e amministrativo

4 La giustizia amministrativa: concetto e funzione (pag. 523)

Nella lettura del testo occorre tener presente la riforma del processo amministrativo introdotta con il decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, recante “Codice del processo amministrativo”. Il provvedimento ridisciplina tutto il contenzioso amministrativo, anche in materia di appalti ed edilizia. Si tratta di un complesso lavoro di riforma che si pone l’obiettivo di riordinare la normativa adeguandola ad alcuni importanti principi processuali quali la garanzia della ragionevole durata del processo, la piena attuazione del contraddittorio, la effettività della tutela, il riconoscimento della risarcibilità della lesione degli interessi legittimi.

Più in dettaglio, in attuazione della delega prevista nell’art. 44 della l. 69/2009 (riforma del processo civile) è stato predisposto l’adeguamento della disciplina del processo amministrativo secondo i seguenti principi e criteri direttivi specifici:

- assicurare snellezza, concentrazione ed effettività della tutela per garantire la durata ragionevole del processo;
- disciplinare azioni e funzioni del giudice riordinando le norme vigenti sulla giurisdizione amministrativa e i casi di giurisdizione estesa anche al merito;
- riordinare e razionalizzare i riti speciali e le materie in cui si applicano;
- unificare e razionalizzare la disciplina del processo amministrativo sul contenzioso elettorale, introducendo anche la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo nelle controversie concernenti atti del procedimento elettorale;
- unificare e razionalizzare la disciplina della riassunzione del processo e dei relativi termini;
- riordinare la tutela cautelare;
- riordinare il sistema delle impugnazioni.

4.5 Il difensore civico (pag. 531)

Occorre tener presente che i **Comitati regionali di controllo (Co.re.co.)** sono stati aboliti nel 2001 per effetto della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

