

# LA “LEGGE” EUROPEA E IL NUOVO SISTEMA DELLE FONTI NEL PROGETTO DI COSTITUZIONE EUROPEA

Alfonso CELOTTO\*

**RESUMEN:** El sistema de fuentes del derecho comunitario, en el marco de la Unión Europea, ha sido tradicionalmente criticado por el llamado déficit democrático, en razón de la escasa participación que en la formación de los reglamentos y directivas han tenido los representantes de los ciudadanos europeos. Sin embargo, el autor argumenta que la Unión Europea no reproduce (ni puede reproducir) el modelo democrático nacional, por lo que se requiere de nuevas categorías para explicar y analizar las fuentes del derecho comunitario y su relación con los sistemas nacionales. Este es, precisamente, el objetivo del ensayo, cuya atención se centra en el examen de los conceptos de “tratado constitucional”, “ley” y “ley marco” europeos.

**Palabras clave:** derecho comunitario, fuentes del derecho, Constitución europea.

**ABSTRACT:** *The system of sources of community law, in the context of the European Union, has been traditionally criticized because of the so-called democratic deficit, due to the scarce participation that representatives of European citizens have had in the creation of rulings and directives. However, the author argues that the European Union does not reproduce (nor can it reproduce) the national democratic model. Because of this, to explain and to analyze the sources of law of community law and its relation to national systems, new legal categories are required. This is precisely the goal of the essay, which focuses on the examination of three concepts: “constitutional treaty”, “European law”, and “European frame law”.*

**Descriptors:** *community law, sources of law, European Constitution.*

\* Università degli Studi Roma Tre.

SOMMARIO: I. *Nuovi “nomen” per fonti vecchie?* II. *La disciplina di legge e legge quadro europea.* III. *Il divieto di atti atipici.* IV. *I regolamenti europei.* V. *La nuova gerarchia delle fonti comunitarie.*

### I. NUOVI “NOMEN” PER FONTI VECCHIE?

Tradizionalmente il sistema comunitario delle fonti del diritto, fondato su regolamenti e direttive (art. 249 Trattato Comunità Europea) è stato criticato in ragione del *deficit democratico*, cioè della scarsa partecipazione dei rappresentanti dei cittadini europei alla formazione delle norme, riservandosi la potestà legislativa ad organi del potere esecutivo (Consiglio e Commissione) e conferendo al Parlamento europeo un ruolo spesso solo consultivo.<sup>1</sup>

Vedere ora utilizzato ripetutamente, nel Progetto di Trattato costituzionale, un termine dal forte connotato evocativo come “legge” può far pensare che ci troviamo di fronte alla soluzione finale del problema, avendo finalmente trovato cittadinanza nel sistema comunitario la fonte del diritto per antonomasia dei sistemi democratici, la classicissima espressione della volontà generale, volendo parafrasare Carrè de Malberg.

Tuttavia, non basta un *nomen juris* per trasformare un sistema. Che la legge europea e la legge quadro europea assomiglino ben poco ai relativi concetti che siamo abituati a maneggiare nel diritto nazionale lo si intende dal semplice confronto fra l’art. 32 del Progetto e l’art. 249 TCE.

La legge europea è definita come “un atto legislativo di portata generale. obbligatoria in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri”. La legge quadro europea come “un atto legislativo che vincola tutti gli Stati membri destinatari per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla scelta della forma e dei mezzi”.

<sup>1</sup> Con specifico riferimento alle fonti comunitarie, *cf.* Paladin, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, p. 441.

Sono le stesse parole utilizzate fin dal 1957 per definire il "regolamento" e la "direttiva"! La prima, facile conclusione potrebbe essere che ci troviamo di fronte ad una mera "truffa delle etichette". Al pari degli antiquari con pochi scrupoli che restaurano ad arte mobili nuovi per farli apparire antichi, si può pensare che la Convenzione abbia riproposto le solite fonti comunitarie poco democratiche con un *nomen juris* nobile e altisonante.

Se così fosse, di legge europea si potrebbe finire di parlare prima ancora di iniziare. Vale, invece, la pena soffermarsi sul regime e sui caratteri di tali fonti, tenendo comunque presente un parametro di valutazione ineludibile. L'Unione non riproduce (né può riprodurre) i modelli democratici nazionali:<sup>2</sup> il sistema comunitario si fonda sul peculiare equilibrio fra organi esecutivi e organi legislativi, influenzato in maniera decisiva dal ruolo degli Stati membri e dei Governi. Del resto, come osservato più in generale, la democrazia intesa come partecipazione alle scelte pubbliche e come designazione dei rappresentanti non è adeguata ad un sistema di governo transnazionale e globale.<sup>3</sup>

Ecco, allora, che il fenomeno comunitario va studiato ed affrontato secondo categorie necessariamente nuove o, almeno, adattando quelle a noi note.<sup>4</sup> Volendo utilizzare una metafora, possiamo dire che discutere di Unione europea utilizzando le categorie giuridiche proprie degli Stati nazionali equivale a voler intraprendere un viaggio interplanetario con un aereo ad elica.

## II. LA DISCIPLINA DI LEGGE E LEGGE QUADRO EUROPEA

Le terminologie "legge" e "legge quadro" europea compaiono fin dal progetto preliminare del 28 ottobre 2002,<sup>5</sup> sia pur senza alcuna precisazione sulle caratteristiche formali e sostanziali di queste fonti.

2 Cfr. Cartabia-Weiler, *L'Italia in Europa*, Bologna, 2000, p. 47.

3 Cfr. Guarino, *Il governo del mondo globale*, Florencia, 2000, p. 258.

4 Sull'esigenza di nuovi inquadramenti più che di riforme istituzionali per affrontare il deficit democratico comunitario, cfr. Pinelli, *Il momento della scrittura*, Bologna, 2002, pp. 154 y ss.

5 CONV 369/02, art. 25.

L'idea di questo nuovo *nomen juris* non è stato oggetto di particolare dibattito nel gruppo di lavoro sulla semplificazione delle procedure legislative e degli strumenti, che si è interessato piuttosto di razionalizzare gli strumenti e le procedure e di architettare una gerarchia delle fonti comunitarie, come vedremo nel paragrafo successivo.

Gli articoli che la parte I del progetto dedica alla legge europea e alla legge quadro non recano novità particolari rispetto alle fonti previgenti.

Gli artt. 37 e 38 ribadiscono i principi già applicabili in tema di motivazione, promulgazione, pubblicazione ed entrata in vigore degli atti normativi comunitari. Certo che per il giurista italiano è comunque sorprendente leggere una disposizione costituzionale che impone l'obbligo di motivazione ad atti normativi chiamati leggi, nella consapevolezza che da decenni riteniamo che "di norma, non è necessario che l'atto legislativo sia motivato, recando la legge in sé, nel sistema che costituisce, nel contenuto e nel carattere dei suoi comandi, la giustificazione e le ragioni della propria apparizione nel mondo del diritto".<sup>6</sup> Tuttavia, sappiamo bene, come la motivazione sia da sempre elemento essenziale degli atti normativi comunitari, in forza dell'art. 253 TCE: modificato il "nome" ai regolamenti e alle "direttive", non poteva comunque venir meno questo elemento di trasparenza che favorisce il controllo giurisdizionale.

L'art. 33 individua in via generale la "procedura legislativa ordinaria" delle leggi europee, poi compiutamente disciplinata dall'art. III-302.<sup>7</sup>

Le procedure normative —come noto— hanno subito notevoli sviluppi dal Trattato di Roma. Inizialmente erano caratterizzate dal monopolio d'iniziativa della Commissione, dal potere decisionale del Consiglio e da un Parlamento che disponeva del solo diritto di essere consultato (c.d. consultazione semplice, una sola lettura). L'Atto unico europeo introdusse la procedura di coopera-

<sup>6</sup> Così Corte costituzionale, sent. 7 de marzo de 1964, núm. 14, *Giur. Cost.*, 1964, pp. 157 y ss.

<sup>7</sup> Sono comunque possibili procedure speciali (*cf.* art. 33, par. 2), in cui la parità dei due rami dell'autorità legislativa viene meno.

zione (due letture) nel settore della realizzazione del mercato interno, procedura nel frattempo caduta in disuso, tranne nel quadro dell'Unione economica e monetaria. Il trattato di Maastricht ha introdotto la procedura di codecisione, inizialmente applicata a 15 settori, estesa a 24 settori dal trattato di Amsterdam e poi resa dal Trattato di Nizza la procedura legislativa predominante; essa si caratterizza per due elementi essenziali: la fase di conciliazione e l'impossibilità per il Consiglio di imporre la sua volontà al Parlamento, anche all'unanimità.

La procedura legislativa ordinaria ora disciplinata dall'art. III-302 consiste nella riproposizione della procedura di codecisione, confermando le regole vigenti, ma con una diversa strutturazione terminologica che evidenzia ancor più il ruolo tendenzialmente paritario del Parlamento e del Consiglio dei ministri nell'*iter legis* comunitario. Al fondo, il sistema legislativo comunitario si configura come un modello "bicamerale", in cui accanto ad una Camera rappresentativa del popolo (*rectius* dei popoli) europeo, abbiamo un secondo organismo (ci sembra troppo chiamarlo "Camera") rappresentativa degli Stati: lo schema è quello dei sistemi federali e regionali (ad una Camera dei cittadini si affianca una Camera degli Stati), ovviamente applicato e adattato alla realtà comunitaria.

E' in quest'ottica che possiamo parlare di "due rami" dell'autorità legislativa, con la presenza di un organismo eletto dai cittadini e di uno composto dagli Stati membri, per rispondere a pieno al dualismo caratteristico della forma di governo comunitaria.

### III. IL DIVIETO DI ATTI ATIPICI

Le più rilevanti novità del progetto riguardano il nuovo assetto sistematico delle fonti.

Il gruppo di lavoro sulla semplificazione delle procedure legislative e degli strumenti aveva come mandato fondamentale quello di contrastare l'eccesso di strumenti giuridici.<sup>8</sup> L'attuale sistema

<sup>8</sup> A livello documentale possono essere richiamati il Mandato del gruppo (CONV 271/02), i Resoconti delle riunioni (CONV 289/02, 341/02, 363/02, 372/02) e la relazione finale (CONV 424/02).

dell'Unione conosce oltre 30 strumenti normativi differenti, soprattutto in ragione del proliferare incontrastato di atti atipici. In tal modo capita spesso di avere atti con effetti simili a fronte di nomi diversi, o peggio —paradossalmente— atti con effetti diversi a fronte di nomi uguali (emblematico è il caso della “decisione”).<sup>9</sup>

Per favorire intelligibilità, semplicità e chiarezza<sup>10</sup> —pur nella piena consapevolezza di quanto sia difficile semplificare—<sup>11</sup> si sono auspicate l'eliminazione degli atti atipici, una più compiuta gerarchia degli atti normativi e l'utilizzo di “nomen juris” più tradizionali.

Al fine di contenere il numero degli strumenti normativi era stata ventilata l'idea di uno specifico divieto di atti atipici, che tuttavia non è stata recepita nel Progetto di Costituzione. Ad ogni modo, un passo in avanti verso la non proliferazione delle fonti può essere rinvenuto nel par. 2 dell'art. 32, ove si dispone: “In presenza di proposte di atti legislativi, il Parlamento europeo e il Consiglio dei ministri si astengono dall'adottare atti non previsti dal presente articolo nel settore in questione”. Si tratta di una direttiva di politica legislativa più di un divieto esplicito; tuttavia, si consente alla Commissione, titolare del potere di iniziativa degli atti legislativi, ai sensi dell'art. 33 e III-302,<sup>12</sup> di limitare gli interventi atipici di Parlamento e Consiglio.

Ulteriore elemento che può limitare la proliferazione di atti atipici è la ampia previsione di riserve di legge o di legge quadro in tutta la parte del Progetto costituzionale dedicata alle politiche comunitarie. Disposizioni come l'art. III-19 —secondo cui “La legge o la legge quadro europea stabilisce le misure necessarie per realizzare la libera circolazione dei lavoratori”—<sup>13</sup> vanno intese

9 Atto amministrativo nell'art. 249 TCE, atto normativo di cooperazione nell'ambito della cooperazione in materia penale, e norma di carattere generale nella prassi degli atti atipici.

10 *Cfr.* CONV 424/02.

11 La constatazione di partenza è stata proprio “non vi è nulla di più complesso della semplificazione” (CONV 424/02, p. 1).

12 Eccezione è quella prevista dall'art. III-165 (richiamato dall'art. 33, par. 1. 2 comma), che consente l'adozione di atti normativi nelle materie “cooperazione giudiziaria in materia penale” e “cooperazione di polizia anche su iniziativa di un quarto degli Stati membri”.

13 Gli esempi sono numerosissimi: *cf.*, ad es., artt. III-6, III-7, III-8, III-9, III-10, III-11, III-13, III-19, III-21, III-23, III-24, III-25, III-26, III-29, III-32, III-41, III-46, III-49, III-62,

non solo nel tradizionale senso di limitazioni alla competenza degli atti normativi secondari; ma anche —considerato il peculiare assetto comunitario— come specifici divieti di adottare atti atipici nelle materie riservate.

#### IV. I REGOLAMENTI EUROPEI

Innovativa —e molto propagandata a livello di lavori della Convenzione— è la creazione di una vera e propria gerarchia degli atti comunitari, delineata nell'art. 32 e compiutamente disciplinata negli artt. 33, 34, 35 e 36.

L'attuale sistema normativo prevede, come noto, solo un livello primario (composto da regolamenti e direttive), cui si aggregano gli atti esecutivi. La grande novità consiste nella aggiunta del regolamento europeo, "atto non legislativo di portata generale volto all'attuazione degli atti legislativi e di talune disposizioni specifiche della Costituzione", come precisa il 4 comma dell'art. 32, par. 1. In tal modo, si sgrava il livello primario dall'eccesso di dettagli —troppe volte abbiamo sorriso di fronte ai regolamenti sui molluschi bivalvi— accrescendone il grado di legittimità democratica, e si crea uno strumento per intervenire in maniera rapida, efficace e flessibile nei settori specifici.

Non viene sciolta rispetto al regolamento europeo la commissione fra organi legislativi ed esecutivi, in quanto l'art. 34 affida in via generale la competenza ad emanarli sia al Consiglio dei ministri sia alla Commissione,<sup>14</sup> oltre che alla Banca centrale europea. Indefinita è anche la sua efficacia, prevedendosi che possa "essere obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri, oppure vincolare lo Stato

III-63, III-64, III-65, III-66, III-68, III-71, III-76, III-77, III-79, III-83, III-101, III-104, III-108, III-115, III-117, III-119, III-120, III-126, III-127, III-130, III-132, III-134, III-143, III-145, III-149, III-150, III-151, III-152, III-155, III-157, III-166, III-167, III-168, III-170, III-171, III-172, III-173, III-174, III-175, e così via.

<sup>14</sup> Nella parte del Trattato dedicata alle politiche, peraltro, la competenza ad adottare regolamenti europei è attribuita più di frequente al Consiglio dei ministri (ad es., artt. III-48, III-52, III-58, III-74, III-75, III-92, III-126, III-138, III-149, III-167, art. III-318, art. III-334, art. III-339), e non alla Commissione (ad es., art. III-65, pfs. 4 y 5).

membro destinatario per quanto riguarda il risultato da raggiungere”. Così, ove ci sia l’esigenza di attuare e integrare leggi o leggi quadro, la Commissione o ancor più spesso il Consiglio, dispongono ancora di un atto normativo generale, che può assumere —volta a volta— l’efficacia propria di un (vecchio) regolamento o di una (vecchia) direttiva.<sup>15</sup>

Una disciplina assai più dettagliata viene riservata, dal successivo art. 35, ad una *species* del regolamento europeo, il “regolamento delegato”. Nella disciplina costituzionale ricorrono una serie di elementi che lo avvicinano al regolamento in delegificazione, per come disciplinato in Italia dall’art. 17, 2 comma, l. n. 400 del 1988:

- a) È una potestà normativa non propria, ma attivabile soltanto su delega delle leggi europee o delle leggi quadro europee.
- b) È di competenza della Commissione, esplicitando —finalmente— l’esigenza di separare le competenze del legislativo da quelle dell’esecutivo.
- c) Si tratta di fonti che non hanno solo competenza attuativa ed integrativa ma anche modificativa delle leggi comunitarie;<sup>16</sup> resta però aperto il problema sul rango di tali fonti, che presentano profili di atipicità nella forza, in quanto —come da anni si discute in Italia rispetto ai regolamenti in delegificazione— sono atti, dal punto di vista passivo, a carattere secondario, ma abilitati —dal punto di vista attivo— a modificare atti primari.
- d) Si utilizza lo schema classico della delega di potere normativo, richiedendo che le leggi europee e le leggi quadro eu-

<sup>15</sup> E’ quasi inutile aggiungere che, a livello nazionale, anche i regolamenti europei direttamente applicabili prevarranno sulle norme interne incompatibili, “degradando” ancor di più gli atti normativi interni (legislativi e anche costituzionali), in quanto cedevoli anche rispetto ad atti comunitari di rango non legislativo. Per un quadro sulla prevalenza delle fonti comunitarie sulle fonti interne ci sia consentito rinviare a Celotto, “Le ‘modalità’ di prevalenza delle norme comunitarie sulle norme interne: spunti ricostruttivi”, *Riv. It. Dir. Pubbl. Comunit.*, 1999, pp. 1473 y ss.

<sup>16</sup> Come specifica lo stesso art. 35 “i regolamenti delegati... completano o modificano determinati elementi non essenziali della legge o della legge quadro”.

ropee delimitino esplicitamente gli obiettivi, il contenuto, la portata e la durata della delega.

- e) Si pongono —altro parallelo con la delegificazione italiana— limiti di materia ai regolamenti delegati, specificando che gli elementi essenziali di un settore non possono essere oggetto di delega.

Le previsioni del par. 2 dell'art. 36 rafforzano, invece, i meccanismi di controllo dell'autorità legislativa sull'attività normativa delegata, disponendo esplicitamente la possibilità che le singole leggi di delega stabiliscano un diritto di avocazione o un diritto al silenzio:<sup>17</sup> a tal fine si prevede che "il Parlamento europeo o il Consiglio dei ministri possono decidere di revocare la delega" e che "il regolamento delegato può entrare in vigore soltanto se, entro il termine fissato dalla legge europea o dalla legge quadro europea, il Parlamento europeo o il Consiglio dei ministri non muovono obiezioni".

## V. LA NUOVA GERARCHIA DELLE FONTI COMUNITARIE

A livello sistematico, l'introduzione del regolamento completa la piramide gerarchica degli atti normativi comunitari: Costituzione al livello superiore, legge e legge quadro al livello primario, regolamenti a quello secondario.<sup>18</sup>

A prima impressione può sembrare che si riesca a configurare uno schema gradualistico delle fonti, semplice e lineare, di nitida ispirazione kelseniana, obiettivo da cui gli Stati nazionali sono invece sempre più lontani, con sistemi delle fonti complessi e farraginosi.<sup>19</sup>

<sup>17</sup> Su tali meccanismi di controllo *cf.*, già rispetto ad una fase precedente al progetto finale, Rossi E., "Dai lavori della Convenzione europea significative convergenze su un nuovo assetto delle fonti comunitarie (ma Montesquieu è ancora in viaggio...)", *Forum dei quaderni costituzionali*, [www.unife.it/forumcostituzionale/index.html](http://www.unife.it/forumcostituzionale/index.html), 9 de enero de 2003.

<sup>18</sup> Si rammenta che durante i lavori della Convenzione molto dibattuta è stata l'opportunità di introdurre anche la categoria delle "leggi organiche", da utilizzare per le materia "quasi costituzionali"; *cf.* CONV 271/02.

<sup>19</sup> Per un quadro ci sia consentito rinviare a Modugno-Celotto-Ruotolo, "Considerazioni sulla crisi della legge", in *Studi Parlamentari e di Politica Costituzionale*, 1999, 125-126, pp. 7 y ss.

Invece così non è in quanto, scorrendo le disposizioni del progetto, emergono numerose fonti atipiche e rinforzate.<sup>20</sup> Il richiamo va, in primo luogo, a tutte quelle ipotesi in cui sono previste procedure legislative speciali,<sup>21</sup> in particolare mediante consultazione di altri organi, configurandosi così *fonti atipiche nella forma*. Ad esempio, l'art. III-23 richiede che la legge quadro europea che stabilisce le misure per realizzare la libertà di stabilimento in una determinata attività va adottata previa consultazione del Comitato economico e sociale.<sup>22</sup> L'art. III-83 prevede che la legge o legge quadro europea di determinazione delle misure necessarie per l'utilizzo dell'euro come moneta unica negli Stati membri sia adottata su consultazione della Banca centrale europea.<sup>23</sup> L'III-181, par. 5, prevede che le leggi o le leggi quadro europee tese a stabilire azioni di incentivazione in materia di cultura vadano adottate previa consultazione del Comitato delle regioni.<sup>24</sup> La legge europea che determina le regole finanziarie dell'Unione è adottata previa consultazione della Corte dei conti, come dispone l'art. III-318. Ancora, l'art. III-333 dispone che la legge europea che stabilisce lo statuto dei funzionari dell'Unione e il regime applicabile agli altri agenti dell'Unione viene adottata previa consultazione delle istituzioni interessate.

In molti casi, poi, la competenza legislativa è riconosciuta al solo Consiglio dei ministri, ma con consultazione del Parlamento, replicando la attuale procedura di consultazione.<sup>25</sup>

In altre ipotesi è prevista l'adozione di leggi e leggi quadro europee su consultazioni plurime, a seconda dei casi del Comitato

20 Sul dibattito —ancora aperto— se la distinzione tra fonti “atipiche” e fonti “rinforzate” sia semplicemente convenzionale oppure indichi due categorie differenti, *cf.* ora Cicconetti, *Le fonti del diritto italiano*, Turin, 2001, pp. 389 y ss.

21 *Cfr.* le ipotesi di cui all'art. III-165, già richiamate, *supra* alla nota 12.

22 Altri casi di adozione di leggi o leggi quadro previa consultazione del Comitato economico e sociale sono contemplati dagli artt. III-19, III-32, III-65, III-108, III-127, III-132, III-149, III-150, III-152, III-180.

23 Per un altro caso di consultazione della BCE *cf.* art. III-77, par. 6.

24 Per un altro caso di consultazione del Comitato delle regioni *cf.* art. III-181.

25 *Cfr.*, ad es., artt. III-9, III-10, III-11, III-46, III-53, III-68, III-76, III-170, III-176, III-178.

delle regioni e del Comitato economico e sociale,<sup>26</sup> del Parlamento europeo e del Comitato economico e sociale,<sup>27</sup> del Parlamento europeo e della Banca centrale europea,<sup>28</sup> del Comitato economico e sociale e degli Stati membri interessati,<sup>29</sup> del Parlamento europeo, del Comitato delle regioni e del Comitato economico e sociale.<sup>30</sup>

Ancora, possono ricorrere elementi di atipicità nella fase di iniziativa di atti legislativi europee come —ad es.— per la legge di modifica dello statuto del Sistema europeo di banche centrali e della Banca centrale europea emendabili, ai sensi dell'art. III-79, par. 5, solo su proposta della Commissione previa consultazione della Banca centrale europea o su raccomandazione della Banca centrale europea previa consultazione della Commissione; per la legge di istituzione di Tribunali specializzati, adottabile su proposta della Commissione e previa consultazione della Corte di giustizia o su richiesta della Corte di giustizia e previa consultazione della Commissione;<sup>31</sup> o per la legge europea di modifica dello Statuto della Banca europea per gli investimenti, adottabile su richiesta della Banca europea per gli investimenti previa consultazione della Commissione, o su proposta della Commissione e previa consultazione della Banca europea per gli investimenti (art. III-299).

Accanto a queste ipotesi di atipicità nella forma, ricorre il caso —già ricordato— della *atipicità nella forza* per i regolamenti delegati, formalmente atti secondari, ma abilitati a derogare ad atti di grado legislativo.

A completamento di tutte le possibilità note quanto a forme di atipicità, ricorrono infine anche ipotesi di *atipicità nella competenza*, come ad es. accade per le leggi di bilancio<sup>32</sup> o per tutti i casi in

<sup>26</sup> Cfr. artt. III-101, III-104, III-115, III-117, III-119, III-120, III-130, III-134, III-143, III-145, III-157, III-179, III-182.

<sup>27</sup> Cfr. artt. III-62, III-63, III-64, III-154.

<sup>28</sup> Cfr. art. III-76; e art. III-78.

<sup>29</sup> Come prevede l'art. III-151 per le leggi di attuazione del programma quadro pluriennale.

<sup>30</sup> Cfr. art. III-104, par. 3.

<sup>31</sup> Art. III-264; per un altro caso v. art. III-289.

<sup>32</sup> Cfr. artt. III-310 e segg.

cui la competenza legislativa è affidata al solo Consiglio dei ministri, talora con consultazione del Parlamento.<sup>33</sup>

Non occorre dilungarsi ulteriormente per convincersi che il sistema delle fonti delineato dal progetto di Costituzione non sia affatto semplice e lineare. Il difficile obiettivo della semplificazione non sembra raggiunto in maniera accettabile. A fini ricostruttivi, poi, appare parlare problematico, se non addirittura insufficiente, parlare di gerarchia tra le fonti comunitarie. Si ritiene piuttosto che debba ragionarsi —quanto meno a livello integrativo se non addirittura sostitutivo— in termini di competenza per ricostruire adeguatamente un sistema assai complesso e scoordinato e offrire un criterio per orientarsi tra le numerose antinomie che verranno.<sup>34</sup>

<sup>33</sup> Sono le ipotesi già richiamate *supra* alla nota 25.

<sup>34</sup> Negli anni, a livello della dottrina italiana, il criterio gerarchico è apparso sempre meno sufficiente a governare il sistema delle fonti, proponendosi sempre più insistentemente l'affiancamento o addirittura la sua sostituzione mediante il criterio della competenza; dopo gli spunti sulla concorrenza dei due criteri già di Zanobini, “Gerarchia e parità tra le fonti”, in varios autores, *Studi in onore di Santi Romano*, Padua, 1939, t. I; e *id.*, “La gerarchia delle fonti nel nuovo ordinamento”, in Calamandrei, P. Levi A. (a cura di), *Commentario sistematico della costituzione italiana*, Florencia, 1949, t. I; *cfr.* soprattutto Crisafulli, “Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti del diritto”, *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1960, 775 y ss.; Ruggeri, *Gerarchia, competenza e qualità nel sistema costituzionale delle fonti normative*, Milán, 1977; Guastini, *Le fonti del diritto e l'interpretazione*, Milán, 1993; Paladin, *Le fonti...*, *cit.*, nota 1, pp. 90 y ss. Altra parte della dottrina propende per la totale sostituzione della competenza alla gerarchia, configurando il principio di competenza come unico canone di organizzazione del sistema, v. diffusamente seguendo i rilievi di Esposito, *La validità delle leggi*, Milán, 1934, pp. 72 y ss.; Modugno, “Fonti del diritto (gerarchia delle)”, *Enc. Dir.*, Milán, 1997, Agg. I, pp. 561 y ss.; nello stesso senso Cerri, *Prolegomeni ad un corso sulle fonti del diritto*, Turin, 1997, p. 94; e, da ultimo, Niccolai, *Delegificazione e principio di competenza*, Padua, 2001.