

Telecomunicazioni

I dislivelli di regolazione e i diritti dei privati

Corte di giustizia delle Comunità europee, grande sezione, sentenza 17 luglio 2008, cause riunite da C-152/07 a C-154/07 - Arcor & CoKG c. Repubblica federale di Germania

Le tariffe d'interconnessione devono essere orientate ai costi per i servizi effettivamente resi dall'operatore avente «significativo potere di mercato». Altri contributi fatti pagare ai *new entrants*, per compensare le perdite dell'*incumbent* causate dall'apertura della rete d'accesso, non sono conformi al diritto comunitario. La direttiva 97/33, all'art. 12, n. 7, infatti, stabilisce che la determinazione dei prezzi d'interconnessione, anche collegati alle modalità di selezione e preselezione, deve basarsi sui costi. Inoltre, la direttiva 90/388, come modificata dalla direttiva 96/19, dispone che il riequilibrio tariffario va fatto celermente e, in ogni caso, non oltre il 1° gennaio del 2000, altrimenti ne risulta rallentata la transizione al mercato concorrenziale.

ORIENTAMENTI

Giurisprudenza	<i>Conforme:</i> Corte di giustizia Ce, 5 ottobre 2004, in causa da C-397/01 a C-403/01, Pfeiffer (effetto diretto direttive trasposte scorrettamente) <i>Difforme:</i> non sono stati rinvenuti precedenti rilevanti per lo specifico tema.
Dottrina	<i>Conforme:</i> C. Di Seri, <i>Sull'efficacia verticale delle direttive self-executing</i> , in <i>Giust. amm.</i> , 2006, f. 6, 1185 ss. (nota a Cass. sez. un., 9 novembre 2006, n. 23937); G. Contaldi, <i>Atti amministrativi contrastanti con il diritto comunitario</i> , in <i>Dir. Ue</i> , 2007, f. 4, p. 747 ss.

Omissis.

Il commento di Lorenzo Saltari

La Corte di giustizia, attraverso il riconoscimento dell'efficacia diretta delle direttive, garantisce la primazia del diritto comunitario sulla legislazione nazionale di recepimento e sulla sua attuazione contrari al parametro sovranazionale. Le imprese di telecomunicazioni, alle quali l'ordinamento comunitario conferisce diritti, divengono lo «strumento» tramite il quale il giudice europeo, in dialogo con quello nazionale, assicura l'effettività del quadro normativo sovranazionale. In questo modo, è tutelato il principio per il quale le tariffe d'interconnessione dell'operatore dominante devono essere orientate ai costi e riguardare i servizi effettivamente forniti.

Premessa

La Corte di giustizia è chiamata a pronunciarsi in via pregiudiziale dalla Corte amministrativa federale tedesca (1). La causa *a quo* concerne i costi d'interconnessione che gli operatori nuovi entranti devono pagare all'impresa che gestisce la rete locale. Il giudice comunitario prima interpreta il quadro normativo relativo alla liberalizzazione del settore

ed all'uso della rete da parte di terzi, verificando se la disciplina tedesca è compatibile con le direttive europee. Poi, indica la ragione per la quale il diritto sovranazionale deve ritenersi prevalente su quello interno. La peculiarità del rapporto tra diritto comunitario e statale sta nel fatto che il secondo tra-

Nota:

(1) Il *Bundesverwaltungsgericht*.

sponde il primo tempestivamente ma in modo scorretto.

Il caso presenta profili d'interesse sia sul versante della disciplina delle telecomunicazioni sia su quello dell'interazione tra gli ordinamenti. Può anticiparsi che la Corte di giustizia, facendo propria la prospettiva monista (2), difende l'effettività della *ratio* pro-competitiva della disciplina sovranazionale sulle telecomunicazioni (3). Afferma che i terzi, accedendo alla rete dell'operatore con significativo potere di mercato, devono versare tariffe orientate ai costi per i servizi d'interconnessione ottenuti. Eventuali altri contributi sono da considerarsi illegittimamente pretesi.

La questione e il quadro normativo statale e comunitario

Alcuni operatori di telecomunicazioni *new entrants* nel mercato tedesco impugnano un provvedimento dell'Autorità di regolazione innanzi al tribunale amministrativo di Colonia (4). La misura contestata autorizza il gestore della rete locale, partner dell'ex monopolista, a richiedere un «contributo di collegamento» sul prezzo delle comunicazioni fornite agli utenti in modalità «selezione» o «preselezione» dagli *Other Licensed Operators*-OLO. Tale contributo non è il prezzo per l'acquisto di servizi d'accesso e interconnessione offerti all'ingrosso dal monopolista della rete locale (5). Esso serve a ripianare il deficit del gestore di questa rete, causato dal ritardato riequilibrio tariffario. Nella fase iniziale dell'apertura del mercato, infatti, i valori delle tariffe per il collegamento degli utenti finali alla rete erano ancora sotto-costo, stabiliti nel regime di riserva (6).

Grazie alla concorrenza generata dalla stessa *selection* e *pre-selection*, i prezzi dei servizi di comunicazione tendono a scendere. Viceversa, il collegamento alla rete, offerto dall'ex monopolista, permane sottoposto ad un regime tariffario non modificato per tenere conto dell'impossibilità di rimanere in equilibrio finanziario sussidiando le prestazioni in perdita con quelle in extraprofitto. Inoltre, manca una ripartizione degli oneri iniqui sopportati dall'impresa che continua ad offrire il servizio universale. In suo luogo, l'Autorità autorizza il gestore della rete locale ad ottenere dagli operatori interconnessi un contributo per compensare il proprio deficit.

Paiono fondati i dubbi sulla coerenza di questa decisione con l'obiettivo europeo di promuovere la concorrenza nel settore (7). Si consideri, ad esempio, che l'Autorità italiana di regolazione esonera i *new comers*, con scarsa forza economica, dal contri-

buire al fondo di finanziamento del servizio universale (8).

Il Regolatore tedesco ha autorizzato il contributo controverso sulla base dell'art. 43, n. 6, quarta frase, del TKG 1996 (9), per il quale «l'operatore scelto dall'utente attraverso la selezione o preselezione deve partecipare adeguatamente ai costi del collegamento messo a disposizione» (10). In due direttive vi è il corrispondente parametro comunitario. La direttiva 97/33, all'art. 12, n. 7, stabilisce che la determinazione dei prezzi d'interconnessione collegati alle modalità di selezione e preselezione si basa sui costi al fine di non disincentivarne l'impiego (11).

Note:

(2) Su questo, tra i contributi maggiori, si v. S. Cassese, *Le basi costituzionali*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo generale*, I, Milano, 2003, II ed., 179 ss.; M.P. Chiti, *Lo spazio giuridico europeo*, in Id., *Mutazioni del diritto pubblico nello spazio giuridico europeo*, Bologna, 2003, 321 ss.; G. della Cananea, *L'unione europea. Un ordinamento composito*, Roma-Bari, 2003; J.H.H. Weiler, *La Costituzione dell'Europa*, trad. it, Bologna, 2003; G. Greco, *I rapporti tra ordinamento comunitario e nazionale*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo*, diretto da M.P. Chiti e G. Greco, Milano, 2007, II ed., 842 ss.; A. Stone Sweet, *The Judicial Construction of Europe*, Oxford, 2004.

(3) Questo elemento è messo a fuoco, in una prospettiva che trascende le telecomunicazioni, da G. Napolitano, *Regole e mercato nei servizi pubblici*, Bologna, 2005, 36 ss.

(4) Il *Verwaltungsgericht Köln*.

(5) In argomento, sia consentito il rinvio a L. Saltari, *Accesso e interconnessione. La regolazione delle reti di comunicazione elettronica*, Milano, 2008.

(6) Tali tariffe erano sotto-costo perché compensate dai valori sovra-costo che il monopolista otteneva dalla vendita di servizi telefonici (specie interurbani e internazionali).

(7) Sulla disciplina comunitaria delle telecomunicazioni emanata nel corso degli anni Novanta dello scorso secolo, si v. L. Radicati di Brozolo, *Il diritto comunitario delle telecomunicazioni*, Torino, 1999; F. Cardarelli-V. Zeno Zencovich, *Il diritto delle telecomunicazioni*, Roma-Bari, 1997; S. Cassese-A. Valli, *Il nuovo diritto delle telecomunicazioni*, in questa *Rivista*, 1997, 1112 ss.; R. Perez, *Telecomunicazioni e concorrenza*, Milano, 2002; F. Bassan, *Concorrenza e regolazione nel diritto comunitario delle comunicazioni elettroniche*, Torino, 2002.

(8) G.F. Cartei, *La disciplina del servizio universale*, in *Il codice delle comunicazioni elettroniche*, a cura di M. Clarich-G.F. Cartei, Milano, 2004, 277 ss.

(9) *Telekommunikationsgesetz* del 25 luglio 1996, come modificato dal *Erste Gesetz zur Änderung des Telekommunikationsgesetzes* del 21 ottobre 2002.

(10) Come detto, questo contributo è distinto dal canone d'interconnessione e va versato in aggiunta ad esso. Il suo importo, 0,004 euro al minuto delle chiamate operate dagli OLO, è calcolato in base alle perdite subite da *Deutsche Telekom* per i costi derivanti dall'offerta di servizi d'accesso non coperti dalle entrate.

(11) La Corte, peraltro, osserva nei par. 22-23 che l'interconnessione per realizzare modalità di selezione o preselezione non è che una specie dell'interconnessione *tout court* per la quale vale in principio dell'orientamento delle tariffe ai costi effettivamente
(segue)

La direttiva 96/19 dispone che il riequilibrio tariffario va compiuto a ritmo sostenuto per favorire l'apertura del mercato (12). Esso, in ogni caso, deve essere realizzato non oltre il 1° gennaio 1998. Gli Stati, in questa data inadempienti, sono tenuti ad inviare alla Commissione una relazione sui programmi di soppressione degli squilibri. Il completamento del riequilibrio non può superare il 1° gennaio 2000.

Ricapitolando, l'autorizzazione al contributo è data dall'Autorità tedesca il 29 aprile 2003, con effetto dal 1° luglio al 30 novembre 2003. La direttiva 97/33, invece, stabilisce che le tariffe d'interconnessione devono essere orientate ai costi effettivi, anche per la *selection* e *pre-selection*. Inoltre, la direttiva 90/388, modificata dalla direttiva 96/19, dispone che il riequilibrio tariffario va terminato al più tardi agli inizi del 2000. Dopodiché non vi può essere alcun contributo per colmare le perdite dovute all'apertura della rete locale.

Alla stregua di quest'interpretazione, il diritto tedesco e il provvedimento che ne consegue contrastano con le norme sovranazionali.

L'effetto diretto delle direttive

Il giudice verifica se i ricorrenti possano invocare la prevalenza del diritto comunitario su quello interno; accerta, in altre parole, se vi sia l'efficacia diretta delle direttive. Essa ricorre se sorge un diritto che può farsi valere da un privato nei confronti dello Stato o di un altro pubblico potere (il c.d. effetto «verticale ascendente») (13).

Formalmente il diritto enucleato dalle direttive è leso dal provvedimento dell'Autorità di regolazione tedesca che autorizza il contributo a carico degli Olo (altro rispetto ai canoni d'interconnessione). Oggetto dell'impugnazione nel processo principale, infatti, è questa misura. Sostanzialmente il maggiore contro-interessato, forse più della stessa Autorità, è l'impresa *incumbent* che a seguito dell'annullamento del provvedimento vedrebbe ricadere su di sé l'intero onere per il tardivo riequilibrio tariffario.

La Corte di giustizia, per consentire la prevalenza del diritto comunitario, deve dare pregio al dato formale. Nega l'ingenerarsi d'effetti orizzontali, rilevando che nella causa *a quo* i privati sono contrapposti allo Stato membro, il quale agisce per il tramite dell'Autorità nazionale di regolazione. Osserva che la *Deutsche Telekom* è parte terza rispetto a questa controversia e il prodursi di mere ripercussioni negative sui diritti di terzi «non giustificano che si rifiuti ad un singolo di far valere le disposizioni di

una direttiva nei confronti di uno Stato» (14). Aggiunge che «la soppressione di benefici non può essere considerata come un obbligo che incombe ad un terzo in forza delle direttive fatte valere dinanzi al giudice del rinvio dai ricorrenti nella causa principale» (15). Il giudice, inoltre, rileva che le disposizioni sono incondizionate e sufficientemente precise. Esse possono essere fatte valere nei confronti dello Stato dinnanzi ai giudici nazionali non per la mancata trasposizione delle direttive ma per il loro scorretto recepimento (16).

Per un verso, l'art. 4.4, c. 3, direttiva 90/388, pone l'obbligo preciso e incondizionato per il quale il riequilibrio tariffario va fatto entro il 1° gennaio 1998 (o al più tardi il 1° gennaio 2000). Per l'altro, l'art. 12, n. 7, direttiva 97/33, definisce in modo parimenti preciso e incondizionato che i contributi versati per l'interconnessione devono concernere esclusivamente i servizi resi, a tariffe informate ai costi effettivamente sostenuti. Ricorrono dunque tutte le condizioni per l'effetto diretto: la scorretta trasposizione delle direttive e la presenza di norme *self-executing*.

Il carattere trilaterale del caso

Il caso è originato dallo «sfruttamento dei dislivelli

Note:

(segue nota 11)

sostenuti dall'impresa che concede l'interconnessione stessa (art. 7, n. 2, dir. 97/33). Su questa direttiva, si cfr. E. Diamanti, *Accesso e interconnessione alle reti di telecomunicazioni*, in *La disciplina giuridica delle telecomunicazioni*, a cura di F. Bonelli e S. Cassese, Milano, 1999, 181 ss.

(12) Sulla direttiva 96/19 (c.d. «full competition»), si cfr. F. Macaluso-P. Bertoni, *La liberalizzazione dei servizi e delle infrastrutture: principi generali*, in *La disciplina giuridica delle telecomunicazioni*, cit., 63 ss.

(13) L'efficacia diretta è negata quando si ha un effetto «orizzontale» ovvero se si determina un onere a carico di un altro soggetto privato. Sul punto, si v. G. Contaldi, *Effetto diretto e primato del diritto comunitario*, in *Dizionario di diritto pubblico*, III, diretto da S. Cassese, Milano, 2006, 2127 ss., e la bibliografia ivi indicata.

(14) Corte di giustizia del 17 luglio 2008, da C-152/07 a C-154/07, § 36.

(15) Corte di giustizia, cit., § 38.

(16) La Corte di giustizia richiama come precedente la sentenza *Pfeiffer* (5 ottobre 2004, in causa da C-397/01 a C-403/01), ove si afferma che, in base ad una costante, «in tutti i casi in cui le disposizioni di una direttiva appaiono, dal punto di vista sostanziale, incondizionate e sufficientemente precise, i singoli possono farle valere dinanzi ai giudici nazionali nei confronti dello Stato, sia che questo non abbia recepito tempestivamente la direttiva, sia che l'abbia recepita in modo non corretto» (corsivo aggiunto). Si cfr., inoltre, le sentenze 19 novembre 1991, cause da C-6/90 a C-9/90, *Francovich*, § 11, e 11 luglio 2002, causa C-62/00, *Marks&Spencer*, § 25).

di regolazione e dei differenziali d'interessi» (17). La sua chiave di lettura è il sistema d'interazioni tra i pubblici poteri (*multi-level*) e i privati definito «arena pubblica» (18).

Imprese stabilite in uno Stato membro ricevono dall'ordinamento comunitario diritti e posizioni di vantaggio. Attraverso il rinvio pregiudiziale, che collega il giudice nazionale a quello comunitario, esse trovano ascolto presso la Corte di giustizia (19). L'esecuzione indiretta implica che la cura della funzione avvenga attraverso atti nazionali che possono essere impugnati dinanzi alla giurisdizione dello Stato membro (20). Tuttavia, proprio il meccanismo del rinvio consente un controllo del giudice comunitario sul rispetto della «legalità sovranazionale» degli atti delle amministrazioni nazionali che agiscono in funzione comunitaria (21). Talché, attraverso il dialogo tra i giudici, i privati ottengono l'accertamento dell'invalidità della misura emanata dall'Autorità tedesca di regolazione. Essi perseguono la massimizzazione del loro interesse. In modo indiretto, tuttavia, la loro azione consente di dare effettività alla primazia del diritto comunitario (22).

Da questa implicazione generale ne derivano due puntuali (23). È salvaguardato il principio di non discriminazione perché s'impedisce che l'*incumbent* tedesco possa beneficiare, nella transizione alla concorrenza, di condizioni più favorevoli rispetto ad ex monopolisti d'altri Stati. È riaffermato il carattere pro-concorrenziale della regolazione europea dell'accesso e dell'interconnessione (24). Se l'uso delle reti è concesso da imprese dominanti, le condizioni tecnico-economiche devono essere sbilanciate a favore di chi accede o chiede l'interconnessione, affinché la regolazione sia un fattore (asimmetrico) di riequilibrio della forza delle imprese che competono sugli stessi mercati (25).

Il carattere triangolare o tripolare del caso mostra come l'ordinamento europeo corregga i limiti del controllo tipo *police patrol* attraverso un sistema di *fire allarm* per il quale la verifica del rispetto del diritto europeo proviene dal basso: dai privati (26). Nella circostanza, astrattamente, la Commissione avrebbe potuto avviare una procedura d'infrazione nei confronti della Germania per la scorretta trasposizione delle direttive sulle telecomunicazioni. In realtà, era molto difficile, se non impossibile, prevedere che il Regolatore tedesco, nell'ambigua formulazione della quarta frase dell'art. 43, n. 6, TKG 1996, avrebbe trovato il fondamento della misura di compensazione a favore dell'*incumbent*. La lesione del vincolo di leale cooperazione si rin-

viene tanto nella trasposizione legislativa delle direttive, quanto, e ancor di più, nel momento amministrativo in cui è deliberata la misura. A ben vedere, la stessa Autorità di regolazione avrebbe dovuto disapplicare la norma interna, evitando l'emanazione di una misura regolatoria basata su di essa.

La mancata osservanza del vincolo comunitario da parte dell'Autorità nazionale è stato corretto dal riconoscimento dell'efficacia diretta delle direttive. Tale rimedio, però, non pare pienamente soddisfacente per almeno tre motivi.

In primo luogo, la via giudiziaria rende lunghi i tempi dell'affermazione della preminenza del diritto comunitario. La sentenza della Corte di giustizia è pronunciata a quasi cinque anni dall'emanazione della misura nazionale contestata. Inoltre, essa non pone fine alla controversia in quanto pronuncia pregiudiziale. Le imprese con l'annullamento dell'atto, che dovrà essere disposto dalla giurisdizione

Note:

(17) Così S. Cassese, *Il diritto amministrativo europeo presenta caratteri originali?*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2003, 51.

(18) S. Cassese, *L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato*, in *Id.*, *La crisi dello Stato*, Roma-Bari, 2002, 74 ss., in specie, 108.

(19) In argomento, si v. G. Gaja, *Introduzione al diritto comunitario*, Roma-Bari, 2002, 58 ss.; M. Gnes, *Le garanzie*, in *Diritto amministrativo europeo. Principi e istituti*, a cura di G. della Cananea, Milano, 2006, 144 ss.

(20) Sulle modalità d'integrazione amministrativa, si v. E. Chiti-C. Franchini, *L'integrazione amministrativa europea*, Bologna, 2003; sulla tutela giurisdizionale dei privati nei confronti dei pubblici poteri nazionali, si v. G. della Cananea, *L'unione europea. Un ordinamento composito*, cit., 126 ss.

(21) Sulla trasformazione del concetto di legalità indotta anche dall'integrazione comunitaria, si rinvia a S. Cassese, *Le basi costituzionali*, cit., 213 ss.

(22) Trova ulteriori conferme la validità del nuovo paradigma dei rapporti tra privati e autorità che, a seguito della formazione di un diritto amministrativo fuori dello Stato, da bipolare diviene tripolare, multipolare (S. Cassese, *L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato*, op. cit., 74 ss., in specie, 108).

(23) G. Gaja, *op. ult. cit.*, 66, ricorda come si sia «talora parlato di effetto generale («erga omnes») delle pronunce rese dalla Corte di giustizia a titolo pregiudiziale, quasi che esse risolvano una volta per tutte le questioni decise».

(24) In tal senso, L.G. Radicati di Brozolo, *Simmetria e asimmetria nel diritto comunitario delle telecomunicazioni*, in *Dir. inform.*, 1997, 493.

(25) Sul punto, per un maggiore approfondimento delle ragioni indicate nel testo, si rinvia a L. Saltari, *Accesso e interconnessione. La regolazione delle reti di comunicazione elettronica*, cit.

(26) M. McCubbins-T. Schwartz, *Congressional Oversight Overlooked: Police Patron versus Fire Alarms*, in *Am. pol. sc. rev.*, 28, 1984, 165 ss., citati da S. Cassese, *Il sorriso del gatto, ovvero dei metodi nello studio del diritto pubblico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2006, 599.

nazionale, peraltro non ottengono una piena reintegrazione della lesione del loro diritto (27).

In secondo luogo, la circostanza che i nuovi entranti non debbano versare un contributo per ripianare il deficit del gestore della rete locale non corregge l'imperfetto assetto regolatorio che fa da cornice al caso. Il tardivo riequilibrio tariffario, la mancata applicazione di un meccanismo di finanziamento (asimmetrico) degli oneri del servizio universale sono elementi ormai cristallizzati come le esternalità negative nella transizione dal monopolio alla concorrenza.

In terzo luogo, il *fire allarm*, reso possibile dal rinvio pregiudiziale, e l'applicazione dell'istituto dell'effetto diretto sguarniscono le tutele del soggetto nei confronti del quale gli effetti della pronuncia della Corte di giustizia si fanno maggiormente sentire: la *Deutsche Telekom*. Questa impresa paga i costi dell'inefficace regolazione adottata dall'Autorità nazionale. Essa ne avrà tratto vantaggio per un certo periodo. Adesso, però, si trova a subire, in luogo dello Stato, le conseguenze della violazione dell'obbligo di leale cooperazione.

Vecchia e nuova disciplina europea delle telecomunicazioni

Il caso è figlio delle direttive di prima generazione, ove era più accentuata l'attuazione indiretta della regolazione delineata dal diritto comunitario. Il nuovo quadro normativo, scaturito dalle direttive del 2002, e in particolare la procedura ex art. 7 della Direttiva quadro (28), probabilmente avrebbe impedito l'emergere di questa controversia.

Tale procedura collega le autorità nazionali tra loro e alla Commissione. Le misure regolatorie più rilevanti sono fatte conoscere prima della loro adozione. La Commissione e gli altri regolatori possono fare osservazioni e segnalare i contrasti col diritto comunitario o le linee comuni di *policy* (29).

In altre parole, le misure continuano ad essere assunte dalle autorità nazionali. Queste ultime, tuttavia, sono meno sole rispetto a prima nell'attuazione del diritto delle telecomunicazioni (indirettamente comunitario) (30). Per via procedimentale si creano legami ed interazioni tra i regolatori nazionali e la Commissione. Essi rendono le scelte delle autorità più coerenti e il mercato europeo del settore più integrato ed unitario (31).

L'affermazione della legalità comunitaria

L'art. 43, n. 6, quarta frase, del TKG è frutto di una normazione illegittima perché contraria al diritto sovranazionale. Le direttive comunitarie, infatti, non

consentono contributi per ripianare il deficit all'accesso oltre il periodo concesso per il riequilibrio tariffario. Quest'antinomia non viene eliminata sfruttando l'interazione alto-basso, cioè attraverso la procedura di infrazione. Per questa ragione, si deve attendere il riconoscimento dell'effetto diretto delle direttive per cambiare il piano della legalità alla stregua della quale verificare la validità della misura di regolazione. In base alla legge nazionale, questa è valida. Sostituendo il diritto interno con quello sovranazionale, la misura appare viziata per violazione di legge. La legalità comunitaria è dunque innescata dai privati a tutela dei loro diritti ed implica l'annullabilità della misura nazionale (32). Essa non predomina stabilmente (33); può essere attivata dall'alto verso

Note:

(27) Peraltro, la giurisprudenza comunitaria tende a considerare la condanna al risarcimento del danno per la scorretta trasposizione del diritto comunitario un rimedio alternativo al riconoscimento dell'effetto diretto delle direttive nel caso in cui manchino gli elementi per poterlo riconoscere. In argomento, si v. M. Clarich, *La responsabilità nel sistema comunitario*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo*, cit., II, 589 ss.; C. Harlow, *«Francovich» and the problem of disobedient State*, Florence, European University Institute, 1996.

(28) Le direttive di seconda generazione segnano il passaggio ad un modello organizzativo incentrato su una maggiore interazione tra i Regolatori statali tra loro e la Commissione europea, che ha fatto parlare di «concerto regolamentare europeo» (così S. Cassese, *Il concerto regolamentare europeo delle telecomunicazioni*, in *questa Rivista*, 2002, 689 ss.).

(29) Su questo, da ultimo, si cfr. G. Napolitano, *La strategia dei controlli nella governance comunitaria delle comunicazioni elettroniche*, in *Riv. it dir. pubbl. com.*, 2008, 1469 ss.

(30) In argomento, L.G. Radicati di Brozolo, *Il nuovo quadro delle comunicazioni elettroniche. Convergenza, concorrenza, regolazione asimmetrica*, in MCR, 2002, 561 ss.; M. Siragusa-S. Ciullo, *Il nuovo quadro delle comunicazioni elettroniche. Convergenza, concorrenza, regolazione asimmetrica*, ibidem, 511 ss.; R. Perez, *Disciplina europea delle comunicazioni elettroniche e ordinamento nazionale*, in *Il nuovo ordinamento delle comunicazioni elettroniche*, a cura di Id., Milano, 2004, 8 ss.; G. della Cananea, *I problemi istituzionali del nuovo ordinamento delle comunicazioni elettroniche*, in *Il nuovo governo delle comunicazioni elettroniche*, a cura di Id., Torino, 2005, 9 ss.

(31) La tesi, solo enunciata nel testo, è sviluppata in L. Saltari, *Amministrazioni nazionali in funzione comunitaria*, Milano, 2007, 124 ss. e 220 ss. Sul punto, si cfr. anche E. Chiti, *Le ambivalenze del «concerto regolamentare europeo» nel settore delle comunicazioni elettroniche*, in *Il nuovo governo delle comunicazioni elettroniche*, cit., 19 ss.

(32) Si cfr. M.P. Chiti, *Diritto amministrativo europeo*, Milano, 2008, III ed., in particolare il capitolo dedicato alle fonti.

(33) L'integrazione costituzionale si sta mostrando più incerta e lenta di quella amministrativa. Il trattato costituzionale con il suo riordino del sistema delle fonti ha subito una *impasse*. La sua versione minore, scaturita dall'accordo di Lisbona, sta incontrando ostacoli nel processo di ratificazione. Per un'intelligente ricostruzione storica, politica ed istituzionale delle traiettorie dell'integrazione europea, si v. R. Perissich, *L'Unione europea. Una storia non ufficiale*, Milano, 2008.

il basso: dalla Commissione che impugna una norma nazionale dinanzi al giudice comunitario che ne sindacava la compatibilità rispetto al parametro sovranazionale (34). Diversamente può essere fatta valere dal basso verso l'alto: dai privati nei confronti del giudice comunitario che opera in sede pregiudiziale. In questo caso, la legalità comunitaria, figlia della supremazia del diritto sovranazionale, s'impone attraverso il dialogo tra i due giudici: quello comunitario interpreta il rapporto tra diritto interno e diritto sovranazionale verificando se il primo contrasta con il secondo prevalente. Il ripristino della legalità non avviene attraverso l'annullamento della norma interna illegittima perché la Corte federale amministrativa non ha il potere di annullarla, bensì attraverso l'accertamento dell'invalidità dell'atto nazionale.

In conclusione può osservarsi come la legalità comunitaria, che si afferma *top down*, ha una dimensione costituzionale importando l'annullabilità della norma interna. Essa ricalca il paradigma di controllo tipo *police patrol* presentandone i limiti di efficacia, confermati dal caso in esame. Quella che s'im-

pone *bottom up* assume un rilievo amministrativo. Implica, infatti, l'annullabilità dell'atto la cui invalidità è accertata attraverso un meccanismo tipo *fire alarm*. Il concetto forse più tradizionale del diritto amministrativo, quello della legalità cui è sottoposta l'attività delle pubbliche amministrazioni, si trasforma e s'innova trovando nuove utilità (35): si pone al servizio della primazia del diritto comunitario su quello interno che è sua scorretta trasposizione ed applicazione.

Note:

(34) Questo schema, volendo trovare un'analogia con il sistema costituzionale italiano, si avvicina al ricorso in via principale dello Stato avverso una norma regionale che si dubiti abbia esorbitato il confine tracciato da una legge cornice (su cui, per tutti, G. Zagrebelsky, *La giustizia costituzionale*, Bologna, 1988, II ed., 337 ss.).

(35) Come ricorda S. Cassese, *Le basi costituzionali*, cit., 213, «diverse sono le ragioni della sottoposizione dell'attività amministrative alla legge, a seconda delle fasi storiche dell'evoluzione costituzionale». Sul principio di legalità in prospettiva comparata, si v. S. Flogaitis, *La notion de principe de légalité*, in *Rev. eur. dr. publ.*, 1998, X, 655; D. Dyzenhaus-M. Hunt-M. Taggart, *The Principle of Legality in Administrative Law: Internationalisation as Constitutionalisation*, in *Comm. Law J.*, 2001, 5 ss.

LIBRI

Collana: **Quaderni del Giornale di diritto amministrativo**

La pianificazione dei servizi sociali

II edizione

Angelo Mari



L'opera analizza **come è disciplinata nell'ordinamento italiano la pianificazione dei servizi sociali** e quali sono le implicazioni che ne conseguono sotto il **profilo giuridico e amministrativo**. La seconda edizione tiene conto del dibattito sviluppatosi sulla materia negli ultimi anni, in particolare l'autore ha analizzato alcune questioni di fondo: dal finanziamento delle politiche sociali, alla visione della pianificazione come nuovo patto territoriale; dall'articolazione delle competenze tra Stato, regioni ed enti locali, alle forme dei raccordi e delle reti istituzionali; dalla situazione giuridica soggettiva delle persone destinatarie degli interventi, alle modalità di definizione dei livelli essenziali delle prestazioni; dall'assetto organizzativo dei

servizi, al ruolo e alla valutazione della dirigenza. La struttura del testo ricalca la versione precedente, mentre i contenuti indulgono più sulle linee di tendenza, nel tentativo di consolidare i profili teorici generali della materia.

Ipsoa 2008, pagg. 280, € 30,00
Cod. 93266

Per informazioni e acquisti

• **Servizio Informazioni Commerciali**

(tel. 02.82476794 – fax 02.82476403)

• **Agente Ipsoa di zona** (www.ipsoa.it/agenzie)

• <http://ipshop.ipsoa.it>