

## INDICE

<i>Presentazione</i> . . . . .	XIII
<i>Avvertenza</i> . . . . .	XV

## CAPITOLO I

**L'UNIONE EUROPEA QUALE ORIGINALE POTERE PUBBLICO**di *Stefano Battini*

1. Introduzione . . . . .	1
2. Un potere pubblico in cammino . . . . .	4
2.1. Le origini . . . . .	5
2.2. Il ripiegamento funzionalista. . . . .	7
2.3. L'allargamento della <i>membership</i> . . . . .	8
2.4. L'ampliamento delle funzioni . . . . .	9
2.5. Funzionalismo e ambiguità istituzionale . . . . .	14
3. La " <i>betweenness</i> " dell'Unione europea . . . . .	15
3.1. Dualismo o monismo? . . . . .	16
3.2. Trattato o Costituzione? . . . . .	20
3.3. " <i>Acquis communautaire</i> " o "Europa a più velocità"? . . . . .	25
3.4. Concentrazione o frammentazione istituzionale? . . . . .	27
3.5. Rappresentanza dell'intero e rappresentanza delle parti: intergovernamentalismo, sovranazionalità, democrazia . . . . .	31
3.6. La riserva statale di esecuzione (cenni e rinvio) . . . . .	38
4. Conclusioni: il cammino e la camminata dell'Europa. . . . .	40

## CAPITOLO II

**LA COSTRUZIONE DEL SISTEMA AMMINISTRATIVO EUROPEO**di *Edoardo Chiti*

1. Il problema e il metodo . . . . .	45
2. L'assetto originario . . . . .	48
2.1. L'esecuzione amministrativa delle norme e delle politiche comunitarie nel disegno del 1957 . . . . .	48
2.2. L'assenza di un sistema amministrativo europeo. . . . .	50
2.3. Il limitato interesse della scienza italiana del diritto amministrativo. . . . .	53
3. Alle origini del sistema amministrativo europeo. . . . .	56

3.1.	Gli anni Sessanta e le trasformazioni dell'assetto originario . . . . .	56
3.2.	L'irrobustimento dell'amministrazione comunitaria . . . . .	57
3.3.	Il fenomeno dei comitati della comitologia nell'esecuzione normativa del diritto comunitario. . . . .	60
3.4.	L'integrazione ordinamentale . . . . .	62
3.5.	L'emergere di un sistema amministrativo europeo . . . . .	64
3.6.	Il ritardo della scienza giuridica italiana . . . . .	65
4.	Il « decollo amministrativo » degli anni Novanta e il consolidamento dei caratteri del sistema amministrativo europeo . . . . .	68
4.1.	Tre sviluppi principali . . . . .	68
4.2.	Il proliferare delle figure di composizione. . . . .	69
4.3.	<i>Jus commune</i> e <i>ius particularia</i> nel diritto amministrativo europeo. . . . .	72
4.4.	La fioritura degli studi giuridici . . . . .	75
5.	L'inizio del nuovo secolo. . . . .	78
5.1.	I processi in corso . . . . .	78
5.2.	La revisione degli equilibri consolidati. . . . .	80
5.3.	La definizione dei valori del diritto amministrativo europeo . . . . .	83

## CAPITOLO III

**LE FONTI DEL DIRITTO AMMINISTRATIVO EUROPEO**di *Diana-Urania Galetta*

1.	Nota introduttiva . . . . .	89
2.	I principi costitutivi dell'ordinamento dell'Unione europea . . . . .	90
2.1.	Il principio delle competenze di attribuzione (anche alla luce del principio di effettività del diritto UE e del criterio dell'interpretazione conforme del diritto nazionale) . . . . .	91
2.2.	I principi dell'effetto diretto e del primato . . . . .	93
2.3.	L'inapplicabilità di effetto diretto e primato agli accordi internazionali classici e, in particolare, alla CEDU . . . . .	94
3.	Il diritto primario scritto: le disposizioni rilevanti per il diritto amministrativo . . . . .	96
3.1.	Le disposizioni rilevanti contenute nei Trattati. . . . .	96
3.2.	Le disposizioni rilevanti contenute nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: l'art. 41 sul diritto ad una buona amministrazione . . . . .	100
4.	I principi generali del diritto rilevanti per il diritto amministrativo europeo . . . . .	102
4.1.	Funzione e fonti di provenienza dei principi generali del diritto nel diritto UE . . . . .	103
4.2.	I principi generali del diritto UE come fonte di diritto giurisprudenziale e le conseguenze. . . . .	105
4.3.	<i>Segue</i> . Una conseguenza ulteriore per il nostro ordinamento nazionale. . . . .	107
4.4.	Cenni ai più importanti principi generali del diritto UE rilevanti per il diritto amministrativo. . . . .	108

## INDICE

VII

4.5.	I principi generali menzionati nella Carta dei diritti UE e la più generale questione della protezione dei diritti fondamentali sulla base di principi generali del diritto . . . . .	111
5.	Il diritto internazionale rilevante per il diritto amministrativo europeo. .	114
5.1.	Gli accordi con Stati terzi . . . . .	115
5.2.	La CEDU e i principi generali del diritto internazionale pubblico. .	116
5.3.	Il diritto internazionale incorporato nel diritto UE . . . . .	117
6.	Il diritto derivato . . . . .	118
6.1.	Gli atti di diritto derivato e la gerarchia fra atti: le novità dopo il Trattato di Lisbona . . . . .	118
6.2.	I regolamenti e le direttive. . . . .	121
6.3.	Le decisioni . . . . .	122
6.4.	Raccomandazioni, pareri e altri atti . . . . .	125
6.5.	L'adeguamento del nostro ordinamento nazionale alle norme di diritto derivato dell'Unione europea (dalla legge La Pergola ad oggi) . . . . .	126
7.	L'impatto del diritto dell'Unione europea sul sistema delle fonti nazionali. .	128
7.1.	La giurisprudenza della Corte costituzionale italiana sui rapporti fra ordinamento italiano e diritto UE . . . . .	129
7.2.	La teoria dei c.d. controlimiti . . . . .	131
7.3.	L'apertura di un dialogo diretto con la Corte di giustizia: il primo rinvio pregiudiziale della Corte costituzionale italiana . . . . .	133
7.4.	Controlimiti e giudice comune. . . . .	134
7.5.	I controlimiti dopo il Trattato di Lisbona . . . . .	135

## CAPITOLO IV

**LE FUNZIONI**di *Bernardo Giorgio Mattarella*

1.	Le funzioni pubbliche dell'Unione . . . . .	143
1.1.	Le funzioni nel diritto europeo . . . . .	143
1.2.	Le competenze dell'Unione . . . . .	144
1.3.	Funzioni e poteri . . . . .	147
1.4.	Un "potere esecutivo" composito. . . . .	149
2.	Diritto europeo e pubblica amministrazione . . . . .	151
2.1.	L'esecuzione del diritto europeo . . . . .	151
2.2.	Diritto europeo e amministrazioni nazionali . . . . .	153
3.	Le funzioni amministrative europee . . . . .	154
3.1.	Nozione e caratteri . . . . .	154
3.2.	Forme di svolgimento . . . . .	157
3.3.	Il rapporto autorità-libertà . . . . .	160
4.	I settori di intervento . . . . .	162
4.1.	La classificazione e l'analisi delle funzioni amministrative . . . . .	162
4.2.	Le funzioni in materia di economia . . . . .	162
4.3.	Le funzioni di tutela dell'ambiente . . . . .	165
4.4.	Le funzioni del benessere . . . . .	166
4.5.	Le funzioni d'ordine. . . . .	167

## CAPITOLO V

**LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE**di *Mario P. Chiti*

1. La nozione comunitaria di pubblica amministrazione. . . . .	171
2. La definizione nazionale di pubblica amministrazione per enumerazione legislativa. Dalla natura del soggetto ai caratteri della fattispecie . . . . .	174
3. La pubblica amministrazione nel diritto dell'Unione . . . . .	177
4. L'accesso agli impieghi nella pubblica amministrazione . . . . .	182
5. Le amministrazioni aggiudicatrici nel diritto degli appalti pubblici . . . . .	185
6. Lo Stato e la pubblica amministrazione in altri contesti normativi e nella giurisprudenza sugli effetti diretti delle direttive . . . . .	189
7. Le influenze sull'ordinamento italiano: l'organismo di diritto pubblico; gli affidamenti <i>in house</i> ; i limiti alle politiche di privatizzazione . . . . .	193
8. Talune conclusioni. . . . .	202

## CAPITOLO VI

**L'ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA DELL'UNIONE EUROPEA**di *Claudio Franchini*

1. L'assetto organizzativo dell'Unione europea . . . . .	205
1.1. Il carattere multiorganizzativo dell'Unione europea. . . . .	205
1.2. I principi comuni ai modelli organizzativi . . . . .	209
1.3. Gli apparati amministrativi al servizio delle istituzioni europee. . . . .	212
1.4. I comitati . . . . .	217
1.5. Le agenzie e i loro sviluppi . . . . .	220
1.6. Le autorità indipendenti . . . . .	224
1.7. Gli uffici nazionali in funzione dell'amministrazione europea . . . . .	229
1.8. I privati in funzione di amministrazione . . . . .	231
2. Le trasformazioni dell'organizzazione amministrativa italiana di fronte a quelle dell'Unione europea . . . . .	233
2.1. Integrazione, cooperazione, competizione tra ordinamenti. . . . .	233
2.2. Gli effetti sui sistemi amministrativi nazionali . . . . .	237
2.3. Il processo di adeguamento delle strutture nazionali italiane di fronte all'evoluzione dell'Unione europea. . . . .	240
2.4. Il problema dell'individuazione degli indirizzi in materia europea . . . . .	243
2.5. La complessa evoluzione dell'organizzazione amministrativa per le politiche europee. . . . .	248
2.6. Il nuovo assetto introdotto dalla legge n. 234/2012 . . . . .	254
3. Il personale . . . . .	256
3.1. Modello burocratico e modello d'impresa nella disciplina del personale dell'Unione europea . . . . .	256
3.2. I principi generali . . . . .	262
3.3. Il regime giuridico . . . . .	266
3.4. I caratteri . . . . .	275
3.5. La tutela giurisdizionale nelle controversie in materia . . . . .	279

## CAPITOLO VII

**LA DISCIPLINA GIURIDICA DELLE FINANZE DELL'UNIONE  
E DELLE FINANZE NAZIONALI**di *Giacinto della Cananea*

1. Premessa. L'accresciuta importanza della finanza e la sua natura conflittuale . . . . .	289
2. Le due forme d'intervento dell'Unione europea in ambito finanziario: denaro e diritto . . . . .	292
3. A) Le finanze dell'Unione: dimensioni e composizione . . . . .	294
4. Una limitata autonomia di entrata e di spesa . . . . .	297
5. Rappresentanza senza tassazione. . . . .	299
6. Legittimità ed efficienza della gestione finanziaria . . . . .	301
7. Gli altri principi relativi alle finanze dell'Unione . . . . .	303
8. Procedure decisionali e controlli . . . . .	304
9. B) L'Unione economica e monetaria come unione di disciplina fiscale. . . . .	307
10. Dal disfavore per gli aiuti pubblici alle imprese al divieto dei disavanzi pubblici eccessivi. . . . .	309
11. Dal divieto dei disavanzi eccessivi al pareggio di bilancio . . . . .	314
12. Il divieto di accollo dei debiti pubblici nazionali . . . . .	316
13. Procedure decisionali e controlli . . . . .	318
14. Implicazioni per il sistema politico — amministrativo italiano . . . . .	321

## CAPITOLO VIII

**PROCEDIMENTI E ATTI AMMINISTRATIVI**di *Bernardo Giorgio Mattarella*

1. I poteri amministrativi nel diritto europeo . . . . .	327
1.1. Funzioni europee e poteri amministrativi . . . . .	327
1.2. Diritto europeo e poteri amministrativi . . . . .	329
1.3. Obbligo di provvedere e discrezionalità . . . . .	330
1.4. Diritto europeo e poteri amministrativi nazionali . . . . .	331
2. I procedimenti amministrativi nel diritto europeo. . . . .	332
2.1. L'emersione della nozione . . . . .	332
2.2. Le funzioni del procedimento . . . . .	334
2.3. Tipologia dei procedimenti. . . . .	335
2.4. I procedimenti composti . . . . .	336
3. Le fonti di disciplina del procedimento . . . . .	338
3.1. Il diritto primario . . . . .	338
3.2. La giurisprudenza . . . . .	340
3.3. Il problema della codificazione . . . . .	341
3.4. Le discipline speciali. . . . .	343
4. I principi . . . . .	343
4.1. I principi fondamentali . . . . .	343
4.2. Il diritto d'accesso ai documenti amministrativi . . . . .	346
4.3. I principi sostanziali . . . . .	349

5.	La struttura del procedimento . . . . .	351
5.1.	Le fasi . . . . .	351
5.2.	La partecipazione . . . . .	352
5.3.	La conclusione . . . . .	355
6.	Gli atti amministrativi . . . . .	356
6.1.	La nozione di atto amministrativo . . . . .	356
6.2.	L'identificazione degli atti amministrativi . . . . .	359
6.3.	La motivazione . . . . .	360
6.4.	L'efficacia . . . . .	362
6.5.	L'invalidità . . . . .	364
7.	Diritto europeo e poteri amministrativi nazionali . . . . .	367
7.1.	I procedimenti nazionali in funzione europea . . . . .	367
7.2.	La titolarità dei poteri amministrativi . . . . .	369
7.3.	La struttura procedimentale . . . . .	370
7.4.	Il contenuto degli atti amministrativi. . . . .	371
7.5.	L'efficacia degli atti amministrativi . . . . .	372
7.6.	La validità degli atti amministrativi. . . . .	374
7.7.	La tutela . . . . .	376

## CAPITOLO IX

**LA TUTELA GIURISDIZIONALE**di *Mario P. Chiti***Sezione I**

1.	La rilevanza della tutela giurisdizionale nel sistema comunitario e dell'Unione europea . . . . .	380
2.	Competenze e composizione della Corte di giustizia dell'Unione europea. . . . .	383
3.	La posizione dei giudici e l'organizzazione della Corte e del Tribunale. . . . .	395
4.	L'attività della Corte e del Tribunale e le proposte per una diversa organizzazione del giudiziario. . . . .	398
5.	Le riforme nel Trattato di Lisbona e le questioni aperte . . . . .	400

**Sezione II**

1.	La tutela degli « amministrati »: ordine degli argomenti . . . . .	411
2.	L'azione di annullamento . . . . .	413
3.	<i>Segue:</i> la legittimazione a ricorrere. . . . .	422
4.	<i>Segue:</i> Il regime processuale dell'azione di annullamento . . . . .	426
5.	L'eccezione di invalidità . . . . .	432
6.	Il ricorso in carenza . . . . .	435
7.	L'azione di danno per responsabilità contrattuale ed extracontrattuale. Questioni generali . . . . .	439
8.	La responsabilità extracontrattuale dell'Unione europea . . . . .	444
9.	La responsabilità extracontrattuale degli Stati membri per violazione del diritto dell'Unione europea . . . . .	453
10.	<i>Segue:</i> il carattere comunitario della responsabilità degli Stati membri e le particolari conseguenze. . . . .	460

11. Le conseguenze per i diritti nazionali della giurisprudenza comunitaria sul regime della responsabilità extracontrattuale degli Stati membri. . . . .	465
12. Gli sviluppi nell'ordinamento italiano . . . . .	467
13. Segue: la questione della responsabilità civile dei giudici nella prospettiva del diritto dell'Unione. . . . .	473
14. <i>Segue</i> : la questione della risarcibilità degli interessi legittimi . . . . .	477
15. Casi di giurisdizione piena di merito del giudice dell'Unione. . . . .	483
16. La questione di validità degli atti dell'Unione tramite la procedura di rinvio pregiudiziale . . . . .	485
17. L'interpretazione del diritto dell'Unione attraverso la procedura di rinvio pregiudiziale . . . . .	489
18. Le « giurisdizioni » competenti per il rinvio pregiudiziale . . . . .	494
19. Le condizioni del rinvio pregiudiziale . . . . .	501
20. Rinvio pregiudiziale e procedimenti cautelari . . . . .	506
21. Gli effetti delle sentenze pregiudiziali . . . . .	507
22. La procedura di rinvio pregiudiziale e la creazione di un sistema giudiziario europeo integrato . . . . .	510

**Sezione III**

1. L'influenza sul diritto processuale nazionale . . . . .	516
2. L'effettività della tutela e gli strumenti cautelari . . . . .	527
3. L'apertura del Codice del processo amministrativo al diritto europeo . . . . .	535
4. I poteri del giudice nazionale sulle questioni di diritto dell'Unione europea . . . . .	539

**Sezione IV**

1. Le forme di tutela non giurisdizionale. . . . .	545
--	-----

<i>Indicazioni bibliografiche</i> . . . . .	553
---	-----

<i>Decisioni dei giudici comunitari</i> . . . . .	577
---	-----

<i>Indice analitico</i> . . . . .	587
-----------------------------------	-----

## CAPITOLO II

**LA COSTRUZIONE  
DEL SISTEMA AMMINISTRATIVO EUROPEO***Edoardo Chiti*

1. Il problema e il metodo. — 2. L'assetto originario. — 2.1. L'esecuzione amministrativa delle norme e delle politiche comunitarie nel disegno del 1957. — 2.2. L'assenza di un sistema amministrativo europeo. — 2.3. Il limitato interesse della scienza italiana del diritto amministrativo. — 3. Alle origini del sistema amministrativo europeo. — 3.1. Gli anni Sessanta e le trasformazioni dell'assetto originario. — 3.2. L'irrobustimento dell'amministrazione comunitaria. — 3.3. Il fenomeno dei comitati della comitologia nell'esecuzione normativa del diritto comunitario. 3.4. L'integrazione ordinamentale. — 3.5. L'emergere di un sistema amministrativo europeo. 3.6. Il ritardo della scienza giuridica italiana. — 4. Il « decollo amministrativo » degli anni Novanta e il consolidamento dei caratteri del sistema amministrativo europeo. — 4.1. Tre sviluppi principali. — 4.2. Il proliferare delle figure di composizione. — 4.3. *Jus commune* e *jura particularia* nel diritto amministrativo europeo. — 4.4. La fioritura degli studi giuridici. — 5. L'inizio del nuovo secolo. 5.1. I processi in corso. 5.2. La revisione degli equilibri consolidati. 5.3. La definizione dei valori del diritto amministrativo europeo.

**1. Il problema e il metodo**

Per realizzare gli obiettivi del mercato interno, che sta alla base del proprio progetto di integrazione economica e ne rappresenta la forza motrice, l'Unione non si affida solo allo strumento legislativo. Essa sfrutta anche la capacità operativa di una grande varietà di amministrazioni, chiamate a dare attuazione alle normative che definiscono ampiezza e profondità delle quattro libertà di circolazione. Tali amministrazioni includono, tra gli altri organismi, la Commissione, alcune agenzie europee, come l'Ufficio per l'armonizzazione nel mercato interno (marchi, disegni e modelli) e l'Ufficio comunitario delle varietà vegetali, le autorità europee per la vigilanza finanziaria istituite per rispondere alla crisi finanziaria esplosa nel 2008, numero-

sissime amministrazioni nazionali, che operano in funzione degli obiettivi e degli interessi dell'Unione europea.

Allo stesso modo, tutte le principali discipline e politiche europee funzionalmente complementari al mercato interno, come le discipline della concorrenza e degli aiuti di Stato, l'unione economica e monetaria e le politiche di regolazione sociale, non si esauriscono negli atti regolativi posti dalle istituzioni politiche dell'Unione, ma richiedono lo svolgimento di una complessa attività amministrativa, posta in essere da un macchinario amministrativo autonomo e specializzato. E lo stesso vale per gli ambiti nei quali l'intervento dell'Unione è più recente e ancora in via di consolidamento, come quello della giustizia e degli affari interni e della sicurezza militare, nei quali è comunque evidente la tendenza alla emersione di vere e proprie funzioni amministrative, svolte da un apparato amministrativo di crescente complessità.

L'attuazione in via amministrativa delle norme e delle politiche europee, dunque, passa attraverso un insieme articolato di organizzazioni, procedure e pratiche amministrative. Riprendendo una nozione utilizzata con riferimento alle amministrazioni nazionali (Cassese 1983, Torchia 2009), possiamo riferirci a questo insieme come a un « sistema amministrativo ». Ciò significa, per un verso, porre l'accento sulle concatenazioni che legano i diversi elementi del fenomeno amministrativo (le organizzazioni, gli atti, i dipendenti, ecc.); per altro verso, riconoscere nell'insieme di tali elementi non un mero strumento dell'esecuzione di decisioni assunte da istituzioni politiche sovraordinate, ma un macchinario capace di sviluppare e approfondire, attraverso scelte di opportunità, tali decisioni; per altro verso ancora, esplicitare la complessità dei modi di funzionamento delle amministrazioni, i quali, ben lungi dall'essere armoniosi e lineari, danno luogo a tensioni, giochi di forze, conseguenze inattese, disfunzioni.

Quale storia ha alle spalle l'attuale sistema amministrativo dell'Unione europea? Come si sono sviluppate le sue componenti principali? Dove ha trovato, nei diversi momenti della sua evoluzione, il proprio ancoraggio? Quale diritto ne ha governato il funzionamento? E quali architetture complessive ha prodotto, nel corso del tempo?

Per rispondere a queste domande, si proporrà, nelle pagine seguenti, una periodizzazione delle varie fasi di sviluppo del sistema amministrativo europeo. Tale periodizzazione è autonoma tanto dalle

scansioni operate dalla storiografia giuridica per rendere conto dell'evoluzione della natura giuridica dell'Unione europea nel suo complesso, quanto dalle articolazioni attraverso le quali la storiografia politica ordina le vicende politiche del processo di integrazione europea. Essa mira, in effetti, a rendere conto della nascita e delle trasformazioni del macchinario amministrativo europeo alla luce delle sue esperienze e dinamiche « interne », che non possono essere assorbite nella storia generale, giuridica o politica, dell'ordinamento dell'Unione europea, pur essendo in essa inevitabilmente inserite.

L'attenzione alle dinamiche interne del sistema amministrativo europeo, come si vedrà, richiede di riflettere soprattutto sulle evoluzioni delle sue componenti, a partire da quelle organizzative e procedurali. Insieme a tali componenti, peraltro, sarà esaminata l'evoluzione della riflessione scientifica, per capire se e in quale modo essa abbia contribuito alla costruzione del sistema amministrativo europeo. Mentre le vicende storiche di cui si occupa questo capitolo riguardano il sistema amministrativo europeo nel suo complesso, però, la riflessione scientifica che sarà presa in considerazione nelle pagine che seguono non è quella delle diverse scienze giuridiche nazionali, ma quella, più limitata, della scienza giuridica italiana. Si tratta, innegabilmente, di un'asimmetria, che potrebbe essere superata solo ampliando lo sguardo al complessivo contributo delle varie scienze giuridiche nazionali alla costruzione del sistema amministrativo europeo. Le specifiche vicende della scienza del diritto amministrativo del nostro paese, in ogni caso, possono essere utili al lettore italiano per comprendere il punto di vista della nostra cultura giuridica, al lettore straniero per avere un esempio di come la riflessione scientifica abbia accompagnato lo sviluppo del sistema amministrativo europeo.

Prima di iniziare, conviene chiarire, infine, il rapporto tra il presente capitolo e il precedente. In quest'ultimo, il lettore ha trovato una riflessione articolata sulla natura giuridica e politica dell'organismo europeo nel suo complesso. Tale riflessione è il necessario fondamento di qualunque tentativo di comprensione del fenomeno amministrativo europeo, che si iscrive nel più generale ordinamento dell'Unione europea, pur rispondendo, come si è osservato, a dinamiche proprie, interne alla stessa esperienza amministrativa. L'intento del presente capitolo è precisamente quello di portare l'attenzione sul fenomeno amministrativo europeo, senza perdere di vista il suo posi-

zionamento nell'ordinamento giuridico europeo nel suo complesso, ma allo stesso tempo tentando di porne in evidenza i dinamismi interni. Si tratta, però, solo di un'introduzione ai capitoli che seguiranno. L'indagine storica che qui si presenta mira ad offrire alcune chiavi di lettura sui processi di formazione, consolidamento e sviluppo del sistema amministrativo europeo. Al diritto che governa il funzionamento di ciascuno degli elementi di tale sistema, ai problemi che risolve e alle questioni che solleva saranno dedicati i capitoli che seguono e che formano il corpo centrale dell'opera.

## 2. L'assetto originario

### 2.1. L'esecuzione amministrativa delle norme e delle politiche comunitarie nel disegno del 1957

Quella dei modi di attuazione in via amministrativa delle norme e delle politiche europee non è certo una questione trascurabile nella messa a punto della Comunità degli esordi. Da essa dipende, in fin dei conti, il successo del progetto di integrazione europea, che non può essere perseguito solo attraverso l'adozione di regolamenti e direttive, ma richiede una complessa attività amministrativa volta a dare a tali norme una piena ed effettiva esecuzione.

Eppure, il Trattato del 1957 dedica poche e rapide disposizioni ai modi di attuazione delle normative e delle politiche europee. Le indicazioni più importanti sono contenute in un articolo che non si trova nella prima o nella seconda parte del Trattato, relative, rispettivamente, ai « principi » e ai « fondamenti » della Comunità, ma nella parte terza, che disciplina le « politiche della Comunità », ed in particolare nel capitolo che raccoglie le disposizioni sul « ravvicinamento delle legislazioni ». Si tratta dell'art. 100, in base al quale il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione, « stabilisce direttive volte al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che abbiano un'incidenza diretta sull'instaurazione o sul funzionamento del mercato comune ».

Nonostante la collocazione defilata e la formulazione non particolarmente chiara, è in questo articolo che si indica in quale modo

occorrerà dare attuazione in via amministrativa alle normative e alle politiche elaborate dalla Comunità economica europea. Per un verso, tale articolo attribuisce alla Comunità un potere normativo, di armonizzazione delle discipline nazionali. Per altro verso, riserva implicitamente agli Stati membri il potere di dare esecuzione in via amministrativa alle normative europee. Secondo il disegno dell'art. 100 del Trattato, dunque, la Comunità procede ad armonizzare le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative vigenti negli Stati membri, mentre questi ultimi danno esecuzione, nei propri ordinamenti, alle norme comunitarie, che sono, poi, applicate dalle amministrazioni nazionali. Mentre l'attività della Comunità è essenzialmente legislativa, insomma, l'esecuzione delle politiche e delle norme comunitarie è indiretta o decentrata. Attività normativa ed esecuzione amministrativa, peraltro, non sono costruite come due sfere reciprocamente separate, ma come funzioni inevitabilmente interdipendenti. L'istituto più importante, da questo punto di vista, è l'obbligo di leale cooperazione imposto agli Stati dall'art. 5 del Trattato, che richiede agli Stati di dare piena attuazione al diritto ed alle politiche comunitarie nei propri ordinamenti, in una prospettiva di positiva e fruttuosa collaborazione con le autorità europee.

Tale criterio generale di divisione dei compiti tra Comunità e Stati membri, che si può riassumere con la formula della « esecuzione indiretta » delle norme e delle politiche comunitarie o dell'« executive federalism », ha una *ratio* chiara. Esso risponde, sul piano funzionale, all'esigenza di sfruttare le risorse e le capacità dei « potenti macchinari degli Stati » (Monnet, 1976, p. 436), secondo un modello promosso soprattutto dal politico francese Jean Monnet e sperimentato in precedenza nelle colonie inglesi, nelle quali una struttura costituzionale veniva inserita sulle preesistenti strutture amministrative (Cassese, 2003, p. 186). Ma risponde anche alla esigenza, legata agli assetti di potere interni al nuovo progetto di integrazione europea, di non ridimensionare il ruolo delle amministrazioni nazionali, giacché lasciare nelle mani degli Stati membri « l'esecuzione, che è il potere ultimo e più autentico del sovrano, avrebbe facilitato la nascita del nuovo ordinamento » (Cassese, 2002). In questo senso, il modello prescelto risponde alla preferenza degli Stati membri per un ordinamento sovranazionale forte ma sotto controllo.

La regola della esecuzione indiretta delle norme e delle politiche comunitarie, peraltro, incontra alcune eccezioni. In taluni casi particolari, nei quali le parti contraenti ritengono inappropriato il ricorso all'esecuzione indiretta, il Trattato attribuisce ad una istituzione comunitaria, la Commissione, la responsabilità dell'attuazione amministrativa della disciplina europea. È il caso, tra gli altri, dei settori della concorrenza, degli aiuti di Stato e della gestione del bilancio dell'Unione. Secondo l'art. 205 del Trattato, ad esempio, « la Commissione cura l'esecuzione del bilancio ... sotto la propria responsabilità e nei limiti dei crediti stanziati ». Per distinguerlo dalla esecuzione amministrativa indiretta, ci si riferisce comunemente a questo schema di attuazione delle normative e delle politiche europee come al modello della « esecuzione diretta ». Si tratta, però, di una denominazione almeno in parte fuorviante. Lo schema della esecuzione diretta, infatti, non identifica un'attuazione pienamente centralizzata, un'ipotesi, cioè, nella quale la Commissione svolge l'intera serie di attività amministrative necessarie per dare piena attuazione al diritto europeo. Ciò che è caratteristico in questo modello, piuttosto, è il fatto che la Commissione abbia la responsabilità ultima del processo di attuazione di una disciplina europea, e che questa responsabilità sia sancita dalla fonte di livello più alto dell'ordinamento comunitario. La Commissione, in altri termini, può essere affiancata da altri organismi, comunitari e nazionali, nell'attuazione del diritto europeo, ma deve in ogni caso svolgere un ruolo funzionalmente preminente nel processo di esecuzione. Tale ruolo, inoltre, non può essere ridimensionato dal « legislatore » europeo, che deve rispettare la scelta di fondo operata nel Trattato.

## 2.2. L'assenza di un sistema amministrativo europeo

I due modelli di esecuzione delle norme e delle politiche europee — l'esecuzione indiretta, che rappresenta la regola, e quella diretta, di carattere eccezionale — danno vita a una realtà amministrativa articolata.

L'esecuzione indiretta presuppone, come si è detto, che le amministrazioni dei singoli Stati membri operino in funzione comunitaria. Le amministrazioni nazionali, però, non si presentano come veri e propri uffici decentrati della Comunità, ma come apparati che trovano

il proprio ancoraggio negli ordinamenti nazionali cui appartengono e che operano solo indirettamente in funzione della Comunità. Quest'ultima, in effetti, si presenta, al momento della sua istituzione, come un organismo ibrido, che combina tratti tipici di un'organizzazione internazionale (ad esempio, l'istituzione di un Consiglio a composizione intergovernativa) con istituti che potrebbero preludere ad un sistema federale o confederale (ad esempio, l'Assemblea parlamentare). La Comunità, inoltre, è implicitamente concepita, dagli Stati membri che hanno negoziato e firmato il Trattato del 1957, come un ordinamento giuridico che non incorpora i preesistenti ordinamenti nazionali, ma coesiste con essi, secondo le impostazioni dualiste tipiche del diritto pubblico internazionale dell'epoca. In questo contesto, le amministrazioni nazionali debbono essere intese quali poteri pubblici chiamati a dare attuazione, in base a principi e regole interni al proprio ordinamento di appartenenza, a norme e politiche prodotte da un'organizzazione internazionale che unisce governi, piuttosto che quali poteri pubblici decentrati di un ordinamento giuridico integrato, che risulta dalla fusione dell'ordinamento comunitario con quelli degli Stati membri e del quale sono soggetti non solo i governi ma anche i singoli. Da ciò discende, tra l'altro, che i modi di funzionamento delle amministrazioni degli Stati membri sono interamente disciplinati dai diritti amministrativi dei singoli ordinamenti nazionali, che possono presentare divergenze anche significative e sono, per così dire, protetti da eventuali influenze del diritto ultrastatale.

L'esecuzione diretta, invece, presuppone l'esistenza di un'amministrazione propria dello stesso ordinamento comunitario. Si tratta di un'amministrazione « leggera », che il Trattato individua nella Commissione. Tale amministrazione presenta alcuni tratti distintivi. Anzitutto, la Commissione non è un apparato esclusivamente amministrativo, ma un'istituzione multifunzionale, che partecipa all'esercizio delle funzioni normative ed esecutive, ed i cui compiti principali non sono quelli amministrativi, ma quelli di promozione e di policy-maker. La Commissione, in secondo luogo, è un organismo marcatamente collegiale. Tra il gennaio ed il marzo del 1958, essa viene organizzata in otto gruppi, relativi ad altrettanti ambiti di azione (relazioni esterne, affari economici e finanziari, mercato interno, ecc.), ciascuno dei quali composto di tre o quattro membri, con il risultato che ogni commissario è presidente di un gruppo e membro di altri due. Si

prevede, poi, che, per quanto ogni membro della Commissione sia responsabile di un determinato settore, l'intera attività dell'istituzione, dai lavori preparatori all'adozione delle decisioni, debba essere svolta dal collegio dei commissari, ciò che effettivamente si verifica, quanto meno nei primissimi mesi di vita della Commissione. Anche i gabinetti, formalmente collegati ai singoli commissari, in origine hanno l'esclusiva funzione di assistere il collegio nei lavori. In terzo luogo, la Commissione si avvale di un'amministrazione strutturata secondo un rigido modello piramidale, ma priva di rilevanza esterna e strumentale al collegio, il cui lavoro nei vari settori deve rendere più rapido ed efficace. Ciascuno dei nove commissari ha a disposizione un'amministrazione al cui vertice è posto un direttore generale, responsabile della direzione di vari servizi (direzioni e divisioni). Il Servizio giuridico, l'Ufficio per le statistiche ed il Servizio comune della stampa e dell'informazione non sono, in senso proprio, direzioni generali (pur risultando organizzati come tali), ma strutture comuni alle tre Comunità, direttamente dipendenti dal Presidente della Commissione. Centro dell'organizzazione amministrativa è il Segretariato generale, incaricato del coordinamento dei vari servizi. Questa amministrazione mira a servire il singolo commissario nella sfera di sua competenza, ma nella prospettiva di agevolarne la preparazione e l'esecuzione delle decisioni del collegio. In quarto luogo, il funzionamento della Commissione quale apparato amministrativo comunitario è regolato da norme comunitarie, che rappresentano un corpo embrionale di principi e regole di diritto amministrativo comunitario.

Sarebbe una evidente forzatura scorgere in questo assetto amministrativo le tracce di un emergente sistema amministrativo europeo. L'esecuzione delle norme e delle politiche europee si snoda attraverso due ordini diversi di apparati amministrativi, che possono dirsi complessivamente volti ad un fine comune, quello della piena ed effettiva attuazione amministrativa del diritto comunitario, ma che operano al di fuori di una cornice giuridica unitaria. Le amministrazioni nazionali e l'amministrazione comunitaria trovano il proprio ancoraggio in ordinamenti giuridici diversi: nei singoli ordinamenti nazionali le prime, nell'ordinamento comunitario la Commissione. Sono governate da corpi diversi di diritto amministrativo, costituiti dal diritto amministrativo di ciascuno Stato membro e dall'emergente diritto amministrativo che governa la Commissione. E riflettono culture

amministrative molto differenti: quelle consolidate nelle tradizioni amministrative degli ordinamenti nazionali ai quali appartengono, nel caso delle amministrazioni domestiche, e quella legata all'aspirazione al sovranazionalismo e all'indipendenza dalle pratiche nazionali, nel caso della Commissione.

### **2.3. Il limitato interesse della scienza italiana del diritto amministrativo**

La storia degli ordinamenti occidentali degli ultimi due secoli è ricca di ipotesi nelle quali il momento fondativo di un ordinamento è stato accompagnato da un notevole interesse scientifico per la sua specifica componente amministrativa. Ad esempio, la costruzione del sistema amministrativo francese, all'inizio del XIX secolo, fu possibile anche grazie agli *efforts d'inventaire* di un gruppo di giuristi che operarono un censimento e una complessiva sistemazione delle nuove norme di diritto amministrativo (Cassese, 2003, p. 13). E gli anni successivi all'unificazione italiana furono caratterizzati da una riflessione scientifica diseguale e incerta nel metodo, ma vivace e orientata ad elaborare « un primo nucleo interpretativo coerente con l'edificazione delle strutture dello Stato unitario » (Melis, 2003, p. 101 ss.).

Lo stesso non può dirsi per la costituzione della Comunità economica europea, che cattura l'attenzione della scienza del diritto amministrativo non tanto per il modo attraverso il quale il Trattato del 1957 affronta la questione della esecuzione amministrativa delle future normative e politiche europee, quanto per la natura giuridica del nuovo organismo ultrastatale.

La scienza del diritto amministrativo del nostro paese offre un buon esempio di questo limitato interesse per la dimensione amministrativa del progetto di integrazione europea. Nei primi anni cinquanta, sia il padre fondatore della scuola del diritto pubblico italiano, Vittorio Emanuele Orlando, sia lo studioso che dominerà la scienza amministrativistica della seconda metà del Novecento, Massimo Severo Giannini, si interessano al processo di istituzione degli organismi che precedono la Comunità economica europea. La loro attenzione, però, si appunta sulla questione della natura giuridica di tali organismi, per valutare i possibili esiti del processo di integrazione regionale.

Orlando, in un discorso parlamentare pronunciato al Senato nel

1952 (Orlando, 2002), si chiede quale sia la natura dell'Alta autorità della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (Ceca). Sviluppando le tesi sostenute in alcuni scritti precedenti sulle possibilità di una federazione di Stati, Orlando rileva le ambiguità della denominazione « comunità europea », riconduce il processo in atto al modello delle « unioni permanenti » ed esclude che ciò implichi un rapido processo di superamento del modello statale. In tal modo, al discorso politico sviluppato, tra gli altri, da Luigi Einaudi e da Altiero Spinelli viene opposta un'analisi più strettamente giuridica, che riflette sulla natura dell'organizzazione ultrastatale in corso di istituzione, ma senza rinunciare, anche in ragione del contesto nel quale il discorso è pronunciato, ad una decisa presa di posizione contro l'accelerazione del processo di limitazione della sovranità statale.

Giannini, invece, dedica alcune « brevi osservazioni » al progetto di trattato istitutivo della Comunità europea di difesa (Giannini, 1954). Osserva come quest'ultima, in apparenza molto simile alle unioni amministrative di Stati, abbia in effetti un contenuto ben più ampio. L'unione di Stati prevista dal progetto di trattato « ha la forma dell'unione amministrativa, e la sostanza di una dittatura federale »: se le materie trasferite all'unione « sono quelle che, normalmente, ossia nel vituperato mondo passato, si trasferivano ad unioni federative », quali difesa, industria di guerra, pianificazione economica nel settore dell'industria pesante, « nelle federazioni queste materie sono affidate, per la parte più delicata, che è quella legislativa, ad un organo elettivo, quindi rappresentativo delle comunità associate degli Stati partecipanti ». La ricostruzione giuridica, poi, consente una valutazione del progetto, del quale si nota, nella prospettiva distaccata e realista che è tipica di questo autore, l'incompatibilità con le conquiste giuridiche europee e la « malconformazione »: il progetto di trattato istitutivo di una Comunità europea di difesa è, per un verso, « in contrasto con tutti i principi della tradizione giuridica dell'Europa », per altro verso, « anche entro il quadro della sua concezione, tecnicamente malfatto ».

Seppure con riferimento a due segmenti diversi del processo di integrazione europea, dunque, tanto il discorso di Orlando quanto lo scritto di Giannini affrontano il problema della natura giuridica degli organismi europei della cui istituzione si discute, impostando la que-

stione in una prospettiva che è allo stesso tempo classificatoria e valutativa, di ricostruzione giuridica e di giudizio politico.

Ciò non significa che la scienza italiana del diritto amministrativo non inizi a riconoscere, seppure molto gradualmente, l'esistenza di una dimensione propriamente amministrativa nel progetto di integrazione comunitaria. L'intuizione più interessante si deve a Feliciano Benvenuti, il quale, in uno scritto un poco più tardo rispetto a quelli di Orlando e di Giannini, riprende il problema toccato da questi autori, offrendone, però, una lettura diversa (Benvenuti, 1961).

Come negli scritti di Orlando e di Giannini, anche in questo caso il problema posto al centro dell'indagine è quello della natura di un organismo comunitario, la Comunità economica del carbone e dell'acciaio, nella prospettiva di una sua valutazione politica. Così, si traccia una netta distinzione tra ordinamento comunitario, da un lato, e fenomeni di collaborazione governativa e fenomeni di unificazione su basi federali, dall'altro. La Ceca viene qualificata come un « autonomo organismo sovrano sprovvisto di un territorio come elemento costitutivo ma che, in sua vece, ha come elemento costitutivo una attività economica cui viene dato rilievo politico »: dunque, uno « Stato sovrano corporativo, non territoriale ». In una prospettiva che potrebbe dirsi razionalizzante, poi, tale sviluppo è ritenuto « un primo tentativo di rinnovamento del diritto pubblico europeo » nella direzione di un « nuovo tipo di Stato sovranazionale ». Ciò in opposizione all'esperienza della Comunità economica europea, avviata da meno di un lustro ma considerata, nel suo impianto complessivo, un regresso rispetto all'assetto della Ceca.

Proprio queste conclusioni valgono ad individuare un nuovo e vasto ambito di ricerca potenzialmente rilevante per la scienza del diritto amministrativo. Se la Ceca costituisce uno Stato di nuovo tipo, la cui esperienza può essere guardata con interesse, si pone il problema, sostanzialmente estraneo agli scritti di Orlando e di Giannini, di approfondirne i caratteri sotto il versante propriamente amministrativistico, esaminandone le amministrazioni e la regolazione amministrativa. A differenza degli interventi precedenti, dunque, lo scritto di Benvenuti fa emergere problemi ulteriori, relativi alla dimensione amministrativa degli organismi comunitari, suggerisce approfondimenti, orienta la scienza giuridica verso nuovi temi di ricerca, legati alle vicende del diritto amministrativo oltre lo Stato nazionale.

Come si vedrà più avanti, la scienza italiana del diritto amministrativo tarderà a raccogliere e sviluppare queste intuizioni. Prima di seguire i sentieri del pensiero giuridico, però, occorre tornare a volgere lo sguardo alla realtà giuridica e alle sue molteplici evoluzioni.

### **3. Alle origini del sistema amministrativo europeo**

#### **3.1. Gli anni Sessanta e le trasformazioni dell'assetto originario**

Il disegno originario — che non presuppone un sistema amministrativo europeo, ma due ordini diversi di apparati amministrativi, funzionalmente complementari ma operanti al di fuori di una cornice giuridica unitaria — subisce, nei primissimi anni di attività della Comunità, alcuni mutamenti fondamentali.

Le principali linee di trasformazione sono tre. La prima consiste nell'irrobustimento dell'amministrazione comunitaria. La seconda è lo sviluppo, rapidissimo, imprevisto e carico di implicazioni, del fenomeno dei comitati detti della comitologia. La terza è la trasformazione della natura dell'ordinamento giuridico comunitario, per effetto dell'integrazione normativa tra l'ordinamento comunitario e quello nazionale.

Questi sviluppi sono tra loro qualitativamente differenti. I primi due riguardano direttamente i modi di esecuzione del diritto europeo e possono essere considerati una risposta funzionale ai limiti che l'originario disegno del Trattato rivela sin dall'avvio della Comunità. Il terzo tocca i caratteri « costituzionali » dell'ordinamento giuridico comunitario, piuttosto che i modi di attuazione amministrativa del diritto europeo, ed è il frutto dell'azione di un organismo giurisdizionale, la Corte di giustizia, nel contesto di controversie legate al funzionamento del mercato interno ed avviate da soggetti privati di fronte a giudici nazionali.

Ciò che qui interessa, però, è l'effetto complessivo che essi producono sull'assetto amministrativo previsto dal Trattato del 1957. Pur avendo cause diverse e riguardando aspetti differenti dell'ordinamento comunitario, i tre processi pongono, nel loro insieme, le condizioni per la costruzione di un vero e proprio sistema amministrativo europeo. Essi scolpiscono, inoltre, alcuni tratti essenziali dell'emergente

sistema amministrativo europeo, destinati a consolidarsi e approfondirsi nei decenni successivi. È il caso, in particolare, dell'articolazione del sistema amministrativo europeo in tre componenti principali, costituite, rispettivamente, dalle amministrazioni comunitarie, dalle amministrazioni nazionali e dalle amministrazioni miste; e del carattere composito del diritto amministrativo che ne governa il funzionamento, consistente in una regolazione amministrativa comunitaria e nei diritti amministrativi nazionali, soggetti alla discreta ma crescente influenza del diritto comunitario.

### 3.2. L'irrobustimento dell'amministrazione comunitaria

Nel disegno predisposto dal Trattato del 1957, come si è ricordato, l'amministrazione comunitaria è un apparato leggero, di importanza limitata: essa è chiamata ad intervenire solo nei settori, quantitativamente limitati, nei quali il Trattato prevede l'esecuzione diretta, da parte delle stesse autorità comunitarie, del diritto europeo; è individuata in una istituzione, la Commissione europea, i cui compiti prevalenti non sono amministrativi, ma di promozione e di iniziativa politica; presenta un marcato carattere collegiale, dato che la Commissione è sin dall'inizio organizzata in modo da accentuare il proprio carattere « orizzontale » e il carattere strumentale al collegio dei propri servizi interni.

Sono sufficienti pochi anni di funzionamento concreto della Commissione, però, per modificare tale assetto. Nei settori nei quali è dotata di compiti di esecuzione diretta, che riguardano ambiti limitati ma essenziali ai fini della riuscita del progetto economico europeo, come la concorrenza e gli aiuti di Stato, il collegio dei commissari si rivela presto incapace a svolgere efficacemente l'intero processo decisionale, dai lavori preparatori all'adozione della decisione. In parallelo, i servizi amministrativi responsabili di questi settori acquistano sempre maggiore peso ed autonomia rispetto al collegio dei commissari, finendo con il diventare, da pura amministrazione servente dell'istituzione, uffici a vera e propria rilevanza esterna. L'organizzazione piramidale dei servizi, per quanto non particolarmente complessa, fornisce l'essenziale infrastruttura a questo processo di trasformazione. La costruzione della Commissione come collegio di commissari serviti da un'amministrazione leggera viene così sostituita da un'ar-

chitettura più complessa, organizzata intorno al ruolo centrale del collegio, a commissari dotati di maggiori responsabilità individuali e ad una più sofisticata amministrazione verticale.

Questo processo di « amministrativizzazione » della Commissione non riguarda solo i settori affidati dal Trattato all'esecuzione diretta. Esso riguarda anche i campi d'azione soggetti al principio di esecuzione indiretta. In tali materie, la Commissione avrebbe dovuto agire come organo di governo dell'ordinamento europeo, spettando l'attuazione delle norme e delle politiche comunitarie alle amministrazioni nazionali. A sua volta, l'attività amministrativa svolta dai servizi avrebbe dovuto fornire un semplice supporto interno ai lavori del collegio. Un simile disegno, però, trova effettiva applicazione solo nel brevissimo periodo in cui la Commissione è chiamata ad adottare decisioni di principio. Sin dall'inizio, l'attività del collegio richiede una grande varietà di atti, anche a rilevanza esterna, dei quali solo i servizi possono farsi carico: dai lavori di ricerca e di studio alla valutazione di progetti, dalla stipula di contratti all'attuazione di programmi specifici. Si tratta di *spill-over* amministrativi, che potenziano il ruolo dei servizi e, in varia misura, attribuiscono rilevanza esterna alle diverse direzioni generali. Tale evoluzione è particolarmente visibile in alcuni ambiti, come quello della politica agricola comune: già nel 1963, un osservatore privilegiato come Emile Noël nota che, nel solo settore dei prelievi sui cereali, « *un total d'une centaine de décisions doivent maintenant intervenir chaque mois depuis le 1er juillet 1962, date de la mise en application des règlements agricoles* » (Noël, 1963, p. 16), ciò che determina un immediato ampliamento dei servizi della Direzione generale agricoltura (DG VI) ed una riorganizzazione dei servizi esistenti. Della trasformazione in corso, peraltro, rappresenta una traccia e un indizio la rapida evoluzione delle procedure decisionali interne alla Commissione: a quella ordinaria, incentrata sul collegio, si aggiunge, nel 1963, una nuova « procedura scritta », volta ad alleggerire il carico di lavoro del collegio e ad evitare il « *risque d'étouffement* » dell'istituzione; e nel 1967 si inizia a fare ricorso, nella politica agricola comune, all'istituto della *habilitation*, che permette, in presenza di particolari condizioni, la delega di poteri dal collegio al commissario competente o ad un alto funzionario della direzione generale.

Le linee essenziali della originaria concezione dell'amministrazione comunitaria come apparato leggero, individuato in un'istituzione essenzialmente collegiale, divengono, così, rapidamente obsolete. Per un verso, la Commissione assume in via definitiva i tratti di una istituzione direttamente coinvolta nel processo di attuazione del diritto e delle politiche comunitarie, non solo nei settori in cui è dotata di poteri di esecuzione diretta. Per altro verso, nella complessiva economia delle sue funzioni, i compiti amministrativi che è chiamata ad esercitare non sono meno rilevanti e assorbenti di quelli di promozione e di iniziativa politica. Per altro verso ancora, la sua organizzazione interna si complica e diviene più autonoma rispetto al collegio dei commissari.

Si tratta di uno sviluppo ambivalente, nel quale si annidano, allo stesso tempo, un pericolo e una possibilità. La possibilità è che la Commissione divenga il « centro » a partire dal quale costruire gli apparati amministrativi di cui la Comunità eventualmente ritenga di avere bisogno. In quanto amministrazione comunitaria primigenia, la Commissione è prevedibilmente destinata a influenzare ogni possibile progetto amministrativo della Comunità, operando, ad esempio, quale modello organizzativo da replicare o quale organismo al quale assegnare il coordinamento di nuove amministrazioni comunitarie. Il pericolo è quello di una graduale sottrazione dei servizi interni della Commissione alla capacità di controllo politico e gestionale del collegio dei commissari. Valutazione di progetti, stipula di contratti, concessione di finanziamenti e verifica dell'attuazione di misure previste nei programmi comunitari sono solo alcuni degli esempi di misure che non si limitano a preparare o a dare esecuzione alle decisioni di principio adottate dal collegio, dando luogo, piuttosto, ad attività che possono implicare un margine di apprezzamento. Ciò rischia di attenuare, se non addirittura di spezzare, la continuità tra il lavoro del collegio e quello dei servizi, accentuando l'autonomia dei servizi e mettendo in dubbio la reale capacità del collegio di governare l'azione dei propri apparati amministrativi. È in questo contesto che emergeranno, negli anni Novanta, pratiche di cattiva amministrazione da parte di singoli commissari e dei servizi.

### 3.3. Il fenomeno dei comitati della comitologia nell'esecuzione normativa del diritto comunitario

La seconda linea di trasformazione dell'assetto originario riguarda l'istituzione dei cosiddetti comitati della « comitologia ». Questa trasformazione ha origine in uno specifico settore di azione della Comunità, quello della politica agricola, e riguarda l'esecuzione non amministrativa, ma normativa, attraverso norme secondarie, del diritto europeo. Si tratta, però, di uno sviluppo rilevantissimo ai fini della costruzione del sistema amministrativo europeo, perché il modello organizzativo che si consolida nel corso del tempo è destinato a rappresentare, come si vedrà, una vera e propria fonte di ispirazione per la messa a punto degli apparati amministrativi europei che saranno istituiti qualche lustro più tardi.

La vicenda dei comitati ha origine nei primi anni Sessanta, quando il Consiglio, per fare fronte all'eccessivo carico di lavoro nel settore dell'agricoltura, inaugura la pratica della delega alla Commissione dell'esercizio del potere di adottare normative secondarie. La delega, però, è puntellata di cautele. Nel delegare l'esercizio di poteri normativi secondari, in particolare, il Consiglio prevede che, prima di adottare la misura, la Commissione debba richiedere il parere di un « comitato di gestione » che può approvarla o respingerla, consentendo in questo modo al Consiglio di scegliere, a maggioranza qualificata, una misura diversa. In tempi relativamente brevi, poi, la pratica del Consiglio di procedere all'istituzione di comitati di gestione in taluni settori di azione comunitaria viene ampliata e perfezionata, nonostante le prevedibili resistenze della Commissione, mediante la previsione di nuovi tipi di comitati. Tra questi, risultano quantitativamente prevalenti quelli di « regolamentazione » e quelli « consultivi », corrispondenti ai comitati di gestione quanto alla composizione, ma dotati di differenti poteri di condizionamento delle decisioni della Commissione.

Sotto il profilo organizzativo, i comitati sono semplici organi collegiali, istituiti in singoli settori, chiamati a svolgere un'attività specialistica, necessaria per l'adozione della normativa secondaria richiesta dal buon funzionamento dello spazio economico europeo, composti da un « rappresentante » per ciascuno Stato membro, al livello delle amministrazioni nazionali, e presieduti da un funzionario

della Commissione. Essi sono, dunque, organi collegiali misti, espressione prevalentemente degli Stati membri, come il Consiglio, ma composti non tanto dai ministri competenti quanto da rappresentanti delle amministrazioni centrali, e corretti dalla presenza del rappresentante della Commissione, cui viene assegnata la funzione di presidente del collegio. Si noti che si può parlare di rappresentanza solo in senso atecnico, perché il rapporto tra designante e designato risponde, in realtà, alla formula organizzatoria della rappresentatività, secondo la quale i titolari dei vari uffici, pur non imputando alcunché ai soggetti designanti, curano nell'ufficio comunitario quegli interessi di cui i designanti sono centri di riferimento.

In termini funzionali, invece, i comitati rappresentano uno strumento che ha una doppia finalità: da un lato, quella di consentire al Consiglio di esercitare un controllo indiretto sulla Commissione nell'esercizio dei poteri normativi delegati; dall'altro, quella di strutturare e istituzionalizzare i rapporti tra le amministrazioni dei sei Stati membri e tra queste e l'amministrazione comunitaria, la Commissione, nella fase di preparazione della normativa secondaria. Di queste due finalità è la prima ad essere, in origine, prevalente, come dimostra la lunga controversia istituzionale tra Commissione e Consiglio sulla legittimità dei comitati, poi confermata dalla Corte giustizia. La funzione di sorveglianza del Consiglio sulla Commissione, peraltro, è venuta attenuandosi nel corso del tempo, mentre i comitati si sono sempre più nettamente caratterizzati quali meccanismi istituzionali in grado di innescare un processo di mutuo apprendimento tra funzionari dei vari paesi membri e tra questi e i funzionari della Commissione, consentire una verifica delle pratiche amministrative nazionali, instaurare un dialogo orientato al raggiungimento di un consenso. Queste potenzialità, del resto, erano già state notate da un osservatore acuto come Emile Noël, il quale, a proposito delle riunioni di esperti in comitati, evidenziava il « *dialogue au niveau administratif entre fonctionnaires européens et fonctionnaires gouvernementaux* », nonché la « *véritable éducation européenne [...] donnée chaque année à un nombre croissant de fonctionnaires nationaux* » (Noël, 1963, p. 20).

Proprio queste osservazioni organizzative e funzionali consentono di cogliere il senso più profondo dello sviluppo della pratica dei comitati. I comitati della comitologia rappresentano una componente organizzativa qualitativamente diversa tanto dalle istituzioni comuni-

tarie, Consiglio e Commissione, quanto dalle amministrazioni nazionali chiamate ad operare in funzione comunitaria. Si tratta di un'organizzazione che combina insieme, in una veste giuridica semplice ma dando vita a un disegno istituzionale assai originale, senza precedenti nell'architettura europea, la componente transnazionale e quella sovranazionale.

Il disegno, come si dirà più avanti, non è interessante solo all'interno della esecuzione del diritto europeo attraverso normative secondarie. È interessante, soprattutto, perché fornisce il modello istituzionale e il precedente storico per la definizione, a partire dalla fine degli anni Ottanta, di una ricca varietà di apparati responsabili dell'attuazione in via amministrativa del diritto e delle politiche comunitarie.

### 3.4. L'integrazione ordinamentale

L'ultima linea di trasformazione dell'assetto originario è quella della integrazione tra ordinamento comunitario e ordinamento nazionale, per effetto dell'affermazione dei principi di diretto effetto e di supremazia, relativi al rapporto tra fonti del diritto comunitario e fonti del diritto nazionale.

Il primo principio è affermato nella sentenza *Van Gend en Loos*, del 5 febbraio 1963. In risposta al quesito pregiudiziale posto dalla *Tariefcommissie* olandese, la Corte stabilisce che, « secondo lo spirito, la struttura ed il tenore del Trattato, l'articolo 12 ha valore precettivo ed attribuisce ai singoli dei diritti soggettivi che i giudici nazionali sono tenuti a tutelare » (sentenza della Corte di giustizia, 5.2.1963, 26/62). A poco più di un anno di distanza, lo stesso giudice dispone che l'integrazione « nel diritto di ciascuno Stato membro di norme che promanano da fonti comunitarie, e, più in generale, lo spirito e i termini del Trattato, hanno per corollario l'impossibilità per gli Stati di far prevalere, contro un ordinamento giuridico da essi accettato a condizione di reciprocità, un provvedimento unilaterale ulteriore, il quale pertanto non potrà essere opponibile all'ordine comune » (sentenza della Corte di giustizia, 15.7.1964, causa 6/64).

I due principi, come si è già detto nel capitolo precedente, ridefiniscono in maniera profonda e originale i caratteri complessivi dell'ordinamento comunitario. L'affermazione del principio del diret-

to effetto è possibile sulla base dell'osservazione in base alla quale « la Comunità costituisce un ordinamento giuridico di nuovo genere nel campo del diritto internazionale, a favore del quale gli Stati hanno rinunciato, anche in settori limitati, ai loro poteri sovrani, ordinamento che riconosce come soggetti, non soltanto gli Stati membri, ma anche i loro cittadini ». Il principio di supremazia, invece, può essere stabilito perché, « a differenza dei comuni trattati internazionali, il Trattato Cee ha istituito un proprio ordinamento giuridico, integrato nell'ordinamento giuridico degli Stati membri all'atto dell'entrata in vigore del Trattato e che i giudici nazionali sono tenuti ad osservare »; gli Stati membri, infatti, « hanno limitato, sia pure in campi circoscritti, i loro poteri sovrani e creato quindi un complesso di diritto vincolante per i loro cittadini e per loro stessi ».

Si tratta di un'autentica trasformazione della natura dell'ordinamento giuridico comunitario. Da un lato, si opera un rovesciamento del principio cardine del diritto internazionale secondo il quale la comunità internazionale è uno spazio giuridico dominato dagli Stati, riconoscendo che la normativa sovranazionale attribuisce agli individui diritti che possono essere invocati di fronte al giudice interno contro i pubblici poteri nazionali qualora lo Stato non dia loro piena attuazione. Dall'altro, il rapporto tra norme sovranazionali e norme interne non è regolato dai principi sulla successione delle leggi nel tempo, ma dalla dottrina della prevalenza del diritto comunitario su quello nazionale, almeno nei settori attribuiti alla competenza del primo. L'effetto che ne risulta è quello dell'integrazione normativa tra i due ordinamenti, comunitario e nazionale, che assumono i tratti di un unico ordinamento giuridico.

Su questi principi si tornerà, con dovizia di dettagli, nel capitolo sulle fonti. Ciò che occorre notare qui, però, è come l'integrazione ordinamentale che si realizza con l'affermazione dei principi di diretto effetto e di supremazia del diritto comunitario produca conseguenze anche sui rapporti tra le amministrazioni nazionali e le autorità comunitarie, trasformando le prime da esecutori interni di obblighi internazionali assunti dallo Stato a veri e propri uffici di attuazione decentrata del diritto comunitario. La rilevanza di questa trasformazione è, anzitutto, concettuale, là dove implica che le amministrazioni nazionali, nel dare attuazione alle normative e alle politiche europee, perdano il tradizionale ancoraggio allo Stato di appartenenza e svi-

luppino un nuovo e diverso ancoraggio, all'ordinamento comunitario nel quale gli ordinamenti degli Stati membri risultano integrati. Ma è anche pratica, perché l'integrazione ordinamentale determina uno spostamento del processo di controllo e di giudizio sull'attuazione del diritto comunitario dal piano interstatale o sovranazionale a quello interno all'ordinamento giuridico comunitario.

### **3.5. L'emergere di un sistema amministrativo europeo**

I tre sviluppi richiamati — l'irrobustimento dell'amministrazione comunitaria, lo sviluppo del fenomeno dei comitati e l'integrazione ordinamentale — determinano, nel loro insieme, una significativa modifica del disegno originario.

Essi pongono, anzitutto, le condizioni per la costruzione di un vero e proprio sistema amministrativo europeo. Il disegno originario, come si è osservato, si basa su due ordini diversi di apparati amministrativi, tra loro complementari sul piano funzionale ma operanti al di fuori di una cornice giuridica unitaria. Per effetto dell'integrazione ordinamentale che si realizza attraverso l'affermazione dei principi del diretto effetto e della supremazia, però, le amministrazioni nazionali e quelle comunitarie non trovano più il proprio ancoraggio in due ordinamenti giuridici diversi, quelli nazionali e quello comunitario, ma in un unico ordinamento, quello comunitario, nel quale gli ordinamenti nazionali risultano ora integrati. Il carattere unitario dell'ordinamento giuridico, peraltro, non deve far perdere di vista che la Comunità, dal punto di vista giuspolitico, continua a presentarsi come un organismo politico in cui coesistono ambigualmente elementi intergovernativi e federali, nel modo richiamato nel § 2.2. e ricostruito più distesamente nel capitolo precedente.

Il sistema amministrativo europeo di cui si intravedono le linee di fondo, poi, è chiamato a rispondere ad un potere esecutivo, posto in una posizione di supremazia rispetto alle amministrazioni e in grado di governare i processi di attuazione delle politiche europee, non diversamente da quanto succede negli ordinamenti nazionali. Al contrario di quanto avviene negli Stati membri, tuttavia, il sistema amministrativo europeo non risponde ad un esecutivo riconducibile ad un centro unitario, rappresentato dal governo. Risponde, piuttosto, ad un potere esecutivo condiviso ed esercitato da componenti disomogenee. Al suo

esercizio, infatti, concorrono un'istituzione intergovernativa, il Consiglio, e, nei casi previsti dal trattato o stabiliti dallo stesso Consiglio, un'istituzione in senso proprio sovranazionale, la Commissione. Il legame tra amministrazione europea e potere esecutivo comunitario, inoltre, è più leggero di quello che si realizza in alcuni ordinamenti nazionali, giacché la capacità del potere esecutivo di governare l'azione delle varie amministrazioni europee è limitata e si realizza essenzialmente nei modi del coordinamento.

I tre processi che si avviano nei primi anni Sessanta, ancora, definiscono un tratto essenziale dell'emergente sistema amministrativo europeo, destinato, come si vedrà, a consolidarsi e accentuarsi nei decenni successivi. Con lo sviluppo dei comitati della comitologia, in particolare, il sistema amministrativo europeo viene ad articolarsi in due componenti principali, quella dell'amministrazione comunitaria, essenzialmente rappresentata dalla Commissione, e quella delle amministrazioni degli Stati membri operanti in funzione comunitaria. A queste si aggiunge, però, una terza componente, di carattere composito o misto, perché incentrata sulla partecipazione congiunta delle amministrazioni degli Stati membri e della Commissione.

Infine, risulta particolarmente complesso il diritto amministrativo che governa il funzionamento del sistema amministrativo europeo. Esso ha un carattere marcatamente plurale: l'amministrazione sovranazionale e i nuovi organismi compositi sono soggetti all'emergente diritto amministrativo comunitario, mentre le amministrazioni dei vari paesi membri sono soggette al diritto amministrativo dello Stato di appartenenza. I diversi diritti amministrativi, però, non sono chiusi e isolati l'uno rispetto all'altro. L'integrazione ordinamentale realizzata dalla Corte facilita le interazioni, i confronti e gli scambi tra i vari diritti amministrativi, che iniziano, per così dire, ad essere tra loro meno impermeabili. E il nuovo sistema dei comitati offre il contesto istituzionale adeguato per rendere sistematico, costruttivo e fruttuoso il dialogo tra le culture amministrative degli Stati membri e tra queste e la cultura amministrativa della Commissione.

### **3.6. Il ritardo della scienza giuridica italiana**

La costruzione del nuovo edificio amministrativo europeo, peraltro, non è accompagnata da un parallelo processo di riconoscimento e

di scoperta da parte della scienza italiana del diritto amministrativo. Lungi dal raccogliere l'intuizione di Feliciano Benvenuti, la scienza italiana del diritto amministrativo stenta a riconoscere una dimensione autenticamente amministrativa nel nuovo ordinamento comunitario e procede ad una problematizzazione molto limitata del diritto amministrativo che governa il funzionamento delle amministrazioni complessivamente responsabili dell'attuazione delle normative comunitarie.

Non mancano, è vero, contributi nei quali il metodo e gli istituti del diritto amministrativo vengono utilizzati per impostare e risolvere problemi specifici del diritto pubblico delle Comunità europee. Gasparri, ad esempio, dedica un saggio all'eccesso di potere nel diritto della Ceca, applicando per la prima volta le categorie del diritto amministrativo all'analisi di uno specifico aspetto del diritto comunitario (Gasparri, 1957). De Caterini studia l'«atto amministrativo delle Comunità europee» (De Caterini, 1967). E Sacchi Morsiani ricostruisce i caratteri del potere amministrativo delle Comunità europee e la sua incidenza sulle posizioni giuridiche dei privati (Sacchi Morsiani, 1965 e 1970). Si tratta, però, di scritti che hanno il carattere dell'esplorazione episodica, non danno luogo ad una categoria disciplinare, colgono solo alcuni aspetti della regolazione del sistema amministrativo europeo e non segnalano un più generale interesse verso la materia.

Le ragioni di questo limitatissimo riconoscimento scientifico sono varie. Particolare importanza, tuttavia, pare rivestire la capacità condizionante della tradizionale ricostruzione del diritto amministrativo quale diritto esclusivamente statale. In base alla rappresentazione più diffusa in questo periodo, il diritto amministrativo è un diritto statale, in due sensi. Per un verso, se vi possono essere amministrazioni internazionali o sovranazionali, non può esistere un vero e proprio diritto amministrativo oltre lo Stato, giacché solo all'interno degli Stati, i quali costituiscono ordinamenti a plurisoggettività individuale, si realizzano le condizioni per l'affermarsi di rapporti tra amministrazioni pubbliche e singoli. Per altro verso, non può esistere una disciplina ultrastatale del diritto amministrativo nazionale, giacché i vincoli internazionali, se esistono, rilevano nell'ordinamento interno solo in quanto recepiti dal diritto nazionale, che è l'unica fonte sul territorio dello Stato. Una simile rappresentazione vale a disincenti-

vare, se non addirittura ad escludere, lo studio dell'emergente sistema amministrativo europeo e del suo diritto amministrativo articolato e plurale. Ciò per diversi motivi. Si tratta, anzitutto, di una rappresentazione dotata di una innegabile forza ricostruttiva, che fa leva sul dato consolidato ed indiscutibile della formazione storica del diritto amministrativo come prodotto degli Stati nazionali. Essa presenta, poi, una notevole capacità ordinante, là dove consente una perimetrazione molto netta dei confini dell'oggetto della disciplina. Ancora, è imposta, con particolare vigore e su un piano di teoria generale del diritto pubblico, dal più importante ed influente dei maestri della seconda metà del secolo. In una conferenza tenuta il 14 aprile 1967, chiamato a tratteggiare i « profili di un diritto amministrativo delle Comunità europee », Giannini avverte che « non si può parlare né di un diritto amministrativo delle Comunità europee e neanche di un diritto costituzionale delle Comunità europee »: il diritto amministrativo, in effetti, può affermarsi solo in ordinamenti di cui i privati siano soggetti; e poiché questo non è vero nell'ordinamento giuridico comunitario, non esiste un diritto amministrativo comunitario (Giannini, 1967).

Il risultato è un notevole ritardo della scienza giuridica, che fatica a mettere a fuoco il graduale sviluppo di un complesso assetto amministrativo comunitario. Si noti, peraltro, che lo studio del diritto amministrativo dell'ordinamento comunitario non avrebbe implicato una ridiscussione del postulato del sillogismo gianniniano (in base al quale il diritto amministrativo può affermarsi solo in ordinamenti di cui i privati siano soggetti), ma solo della sua premessa minore (in base alla quale degli ordinamenti ultrastatali non sono mai soggetti i privati). A seguito della già richiamata pronuncia *Van Gend en Loos* della Corte di giustizia, infatti, anche i privati, come si è notato, debbono essere considerati soggetti dell'ordinamento giuridico comunitario.

#### **4. Il « decollo amministrativo » degli anni Novanta e il consolidamento dei caratteri del sistema amministrativo europeo**

##### **4.1. Tre sviluppi principali**

La terza fase della storia del sistema amministrativo europeo è quella che si apre alla fine degli anni Ottanta del secolo scorso. Se nella fase precedente erano state poste le condizioni per la costruzione di un vero e proprio sistema amministrativo europeo ed erano venuti delineandosi alcuni suoi tratti caratteristici, a cavallo tra gli anni Ottanta e gli anni Novanta si registra un autentico « decollo amministrativo » nell'ordinamento europeo.

Tale decollo si realizza in un particolare momento del processo di integrazione, nel quale, da una parte, l'ordinamento europeo viene trasformandosi da organismo essenzialmente settoriale, dominato da competenze per campi, a corpo politico-amministrativo con ambiti di azione più generali, dall'altra parte, acquisiscono un'importanza sempre maggiore i cittadini europei. Se il sistema amministrativo si posiziona in questo contesto complesso, peraltro, il suo decollo non è ad esso direttamente legato. Il decollo amministrativo nell'ordinamento europeo riflette, piuttosto, un mutato impegno, da parte delle istituzioni politiche della Comunità e dei paesi membri, nel perseguimento degli obiettivi del progetto di integrazione europea, a partire dalla effettiva realizzazione del mercato comune. Il problema della « effettività » del diritto comunitario, della sua piena attuazione, dell'esigenza di passare da un progetto essenzialmente regolatorio a un disegno più complesso, che si faccia carico anche della esecuzione amministrativa delle norme comunitarie, diventa centrale nel dibattito istituzionale europeo, nel presupposto che dalla sua soluzione dipenda buona parte del successo complessivo del progetto di integrazione europea.

Di qui una nuova attenzione al sistema amministrativo europeo, che viene direttamente chiamato a contribuire alla effettiva realizzazione del mercato interno e delle altre politiche europee. Ciò non coincide, però, con una riforma del suo disegno complessivo. Le trasformazioni cui il sistema amministrativo europeo è soggetto in questa fase sono varie e profonde, ma valgono ad approfondire, piuttosto che modificare, i caratteri che esso ha assunto a partire dagli

anni Sessanta. Gli sviluppi principali sono tre e toccano il carattere composito dell'organizzazione europea, la complessità del diritto amministrativo che ne governa il funzionamento, il ruolo della riflessione scientifica.

#### 4.2. Il proliferare delle figure di composizione

Come si è osservato, gli sviluppi che si avviano nei primi anni Sessanta, ed in particolare l'istituzione dei comitati della comitologia, definiscono un tratto essenziale della struttura del sistema amministrativo europeo, che viene ad articolarsi in tre componenti principali, costituite, rispettivamente, dalle amministrazioni comunitarie, dalle amministrazioni nazionali e dalle amministrazioni miste. A partire dalla fine degli anni Ottanta, questa linea di sviluppo viene non solo consolidata, ma anche sviluppata in maniera significativa, attraverso l'istituzione di una ricca varietà di « sistemi comuni » (Cassese, 2004), esemplificati dalle « reti » di amministrazioni nazionali coordinate da agenzie europee, come l'Agenzia europea dell'ambiente, l'Agenzia europea per i medicinali e l'Ufficio comunitario delle varietà vegetali, dal Sistema europeo delle banche centrali, dai sistemi di autorità indipendenti nazionali coordinati dalla Commissione, come quello costituito nel settore della concorrenza.

Si tratta di strutture che, da un lato, riproducono la natura composita dei comitati, dall'altro, si discostano da quel modello, per due ragioni: perché operano non nella fase della esecuzione del diritto europeo attraverso normative secondarie, ma principalmente nel contesto dell'attuazione amministrativa; e perché rappresentano, sotto il profilo organizzativo, figure assai più complesse dei comitati. Quest'ultimo aspetto riveste particolare importanza. In tutte le diverse ipotesi di sistemi comuni istituiti a partire dai primissimi anni Novanta, il legislatore europeo opta per uno schema organizzativo molto articolato. Le attribuzioni amministrative necessarie allo svolgimento di una determinata funzione sono ripartite tra una pluralità di organismi nazionali ed europei. Tali organismi sono tra loro « interconnessi » mediante tecniche organizzative e procedurali di integrazione amministrativa. E il loro funzionamento congiunto è « governato » o « coordinato » da un ente istituito dalla regolazione europea di settore e costruito al proprio interno in modo tale da dar voce alle ammini-

strazioni dei diversi Stati membri, oltre che, nella maggior parte dei casi, alla Commissione.

Nel caso dei sistemi comuni coordinati da « agenzie europee », ad esempio, la normativa europea istituisce un sistema comune europeo nel quale partecipano le amministrazioni competenti dei vari paesi membri dell'Unione, la Commissione e un'agenzia europea, responsabile del complessivo coordinamento del sistema. L'agenzia europea, poi, si articola al proprio interno in vari organi collegiali composti in maniera tale da stabilire e gestire una pluralità di relazioni che coinvolgono la Commissione e le amministrazioni nazionali.

Un esempio in parte diverso è quello dei sistemi comuni che presentano un carattere più marcatamente transnazionale, come il sistema per l'informazione di polizia coordinato da Europol e il sistema per la cooperazione giudiziaria tra gli Stati membri coordinato da Eurojust. In questi casi, il diritto europeo conferisce le attribuzioni amministrative necessarie allo svolgimento della funzione europea ad una pluralità di amministrazioni nazionali, miste ed europee. Queste ultime, però, non includono la Commissione e il coordinatore del sistema settoriale si caratterizza essenzialmente quale istanza di cooperazione *bottom-up* e meccanismo di associazione degli organismi nazionali, la cui cooperazione, per quanto strutturata ed orientata, conserva un fondamento essenzialmente volontario. Inoltre, la cooperazione amministrativa coinvolge esclusivamente le amministrazioni nazionali, laddove alla Commissione è assegnata una posizione marginale.

L'istituzione di figure di composizione a partire dall'inizio degli anni Novanta è uno sviluppo che colpisce, per ampiezza e articolazione. È un fenomeno, però, tutt'altro che sorprendente. A ben vedere, infatti, le organizzazioni composte nell'ordinamento europeo rappresentano l'esito di un « gioco di forze » peculiare, che caratterizza e condiziona gli sviluppi della amministrazione europea sin dai prodromi della pratica della comitologia. Esse riflettono, in particolare, il tentativo degli Stati membri di risolvere la questione della effettività della esecuzione amministrativa delle norme europee mettendo a punto strumenti amministrativi che non implicano un diretto rafforzamento della Commissione, ritenuto funzionalmente inadeguato e politicamente inopportuno. Si noti, peraltro, che la riluttanza degli Stati membri a potenziare i compiti amministrativi della Commissione

precede la crisi di credibilità che la Commissione attraversa alla fine degli anni Novanta, quando emergono numerose pratiche di cattiva amministrazione e *mismanagement* che portano alle dimissioni della Commissione presieduta da Jacques Santer e all'avvio di una riforma dell'istituzione.

I sistemi comuni coordinati dalle cosiddette agenzie europee, sopra richiamati, offrono un esempio chiaro di questo gioco di forze tradizionale dell'ordinamento europeo. Per un verso, si mette a punto un'amministrazione settoriale, investita del compito di dare piena ed effettiva esecuzione ad una specifica normativa europea. Per altro verso, le attribuzioni necessarie per dare attuazione amministrativa a tale normativa settoriale non sono attribuite alla Commissione, ma ripartite tra una molteplicità di uffici nazionali, europei e comuni, che ne sono congiuntamente titolari. Per altro verso ancora, il coordinamento di questo sistema comune settoriale non è affidato alla Commissione, ma ad un ente europeo, l'agenzia, che non è indipendente ma almeno in parte autonomo dalla Commissione ed è strutturato al proprio interno in modo da rendere possibili e ordinare le interazioni tra le amministrazioni degli Stati membri e tra queste e la Commissione.

Il capitolo relativo all'organizzazione amministrativa presenterà più distesamente i caratteri e la varietà di questi sistemi comuni. Ciò che rileva ai fini della comprensione dell'evoluzione del sistema amministrativo europeo, ed è opportuno richiamare qui, è che il proliferare di figure di composizione comporta un notevole rafforzamento della componente composita del sistema amministrativo europeo. L'istituzione di amministrazioni composte, com'è evidente, rappresenta una soluzione alternativa alla costruzione di un'amministrazione federale, che potrebbe avere luogo attraverso un rafforzamento della Commissione ovvero attraverso la costituzione di altri apparati in senso proprio sovranazionali. Essa non comporta, però, un indebolimento dell'amministrazione centrale comunitaria. Ai sistemi comuni europei è chiamata a partecipare, in molti casi, la stessa Commissione, anche se la combinazione con la componente transnazionale può assumere forme giuridiche diverse. L'istituzione di figure di composizione, dunque, preclude l'espansione del centro dell'amministrazione europea, ma amplia le attribuzioni amministrative della Commissione,

chiamata ad operare, ora, anche all'interno di molti sistemi amministrativi comuni europei.

#### **4.3. *Jus commune e jura particularia nel diritto amministrativo europeo***

Il secondo sviluppo ha ad oggetto il diritto amministrativo che governa il funzionamento del sistema amministrativo europeo. Tale diritto, com'è ovvio, mantiene il proprio carattere marcatamente plurale, giacché le diverse componenti del sistema amministrativo europeo, comunitarie e nazionali, continuano ad essere inevitabilmente disciplinate da regolazioni amministrative differenti, quella in senso proprio comunitaria e quelle dei singoli Stati membri. Rispetto alla precedente fase della storia del sistema amministrativo europeo, però, queste diverse regolazioni amministrative vengono ora ad essere soggette a un « gioco di forze » complesso e articolato.

Si tratta di un gioco di forze che si snoda intorno a tre linee direttrici principali.

La prima è la tendenza del diritto dell'Unione europea ad esercitare una « signoria » sempre più intensa sui diritti amministrativi nazionali, funzionale ad assicurare una maggiore effettività dell'esecuzione indiretta delle normative e delle politiche europee. Tradizionalmente rispettoso dell'autonomia regolatoria degli Stati membri nel settore amministrativo, il diritto europeo avvia, nel corso degli anni Novanta, un processo di conformazione dei diritti amministrativi degli Stati membri, dettando principi e regole dell'organizzazione e dell'attività delle amministrazioni domestiche che operano in funzione dell'Unione europea. L'estensione e il grado di tale conformazione, però, variano in maniera considerevole da caso a caso. In alcune ipotesi, il legislatore europeo impone agli ordinamenti nazionali il rispetto di regole puntuali, che non lasciano alcuno spazio alla loro autonomia regolativa: si pensi, ad esempio, alle ipotesi nelle quali il diritto europeo impone l'istituzione di un nuovo organismo amministrativo, che presenti alcune specifiche caratteristiche, come l'indipendenza dalla maggioranza politica e dai soggetti privati. In altri casi, quantitativamente prevalenti, il diritto europeo prescrive regole che possono o debbono essere specificate o puntualizzate dal diritto nazionale: un esempio è offerto dalle norme che impongono il rispetto di taluni

obblighi procedurali, come quello della « consultazione » nei procedimenti volti all'adozione di atti generali da parte di alcune autorità indipendenti nazionali, che debbono essere sviluppati e resi operativi dal legislatore nazionale. Il diritto europeo, peraltro, non cala dall'alto sulle esperienze amministrative degli Stati membri, perché buona parte dei suoi contenuti sono costruiti dal legislatore europeo proprio a partire dalle tradizioni giuridiche degli ordinamenti nazionali. Le normative europee, ad esempio, prevedono istituti e regole procedurali che arricchiscono e complicano in misura significativa i diritti amministrativi nazionali. Ma tali istituti e regole procedurali danno attuazione a principi che la Corte di giustizia ha elaborato, quali principi generali del diritto dell'Unione europea, proprio a partire dalle tradizioni comuni degli Stati membri.

La seconda linea direttrice riguarda l'influenza che gli stessi diritti amministrativi nazionali possono esercitare sulla regolazione che disciplina l'azione delle amministrazioni dell'Unione europea. Si tratta di un fenomeno più circoscritto del precedente, ma non meno importante. Un esempio è offerto dal regolamento istitutivo dell'Ufficio per l'armonizzazione nel mercato interno, che prevede che questo organismo europeo « prende in considerazione i principi di diritto processuale generalmente riconosciuti negli Stati membri ». Il rinvio, tutt'altro che scontato, consente all'Ufficio per l'armonizzazione nel mercato interno, da un lato, di richiamare i principi generali già elaborati dalla Corte di giustizia, dall'altro, di arricchire tale catalogo, seppure solo con riferimento al settore del marchio comunitario. Un secondo esempio, più noto e importante, è quello dei principi dell'azione amministrativa elaborati dalla Corte di giustizia, come il principio di proporzionalità e il principio di buona amministrazione procedurale, che il giudice europeo ha costruito, come abbiamo già ricordato, a partire dalle tradizioni comuni degli Stati membri, anche se la loro portata può essere diversa da quella prevista negli ordinamenti interni e il processo della loro individuazione si è spesso risolto in un'operazione giurisprudenziale creativa.

A queste due linee direttrici se ne aggiunge una terza, che consiste nella tendenza sempre più accentuata dei diritti amministrativi nazionali ad aprirsi reciprocamente. L'apertura « laterale » dei diritti amministrativi nazionali (Cassese, 2010, parte V; Torchia, 2006) prende per lo più la forma del semplice confronto tra i diritti amministrativi

dei vari Stati membri, che diviene sistematico grazie alla diffusione di sistemi amministrativi comuni europei. La comparazione tra i diversi diritti amministrativi nazionali e la valutazione dei rispettivi punti di forza e di debolezza sono svolte, anzitutto, dalle stesse amministrazioni nazionali che partecipano ai nuovi sistemi transnazionali, come le reti amministrative coordinate dalle agenzie europee, e sono orientate per lo più alla individuazione delle best practices, alla graduale messa a punto di condotte comuni, all'avvio di un processo di learning by doing. Il confronto, però, può essere svolto anche dai regolati, in particolare nei settori nei quali il diritto dell'Unione europea metta in concorrenza tra loro le amministrazioni dei vari paesi membri. È quanto avviene, ad esempio, nella procedura decentrata di autorizzazione alla immissione sul mercato interno comunitario dei prodotti farmaceutici, introdotta nel 1993, la quale, a determinate condizioni, consente al regolato di scegliere il regolatore nazionale considerato più favorevole rispetto ai propri interessi. In questi casi, ai regolati si schiude la possibilità di svolgere giochi strategici di vario tipo, orientati alla scelta del diritto amministrativo e dell'amministrazione nazionali ritenuti più funzionali agli interessi degli stessi regolati.

Nel loro insieme, questi rapporti producono effetti variegati, che mal si prestano a essere catturati in formule sintetiche. Spingono nella direzione di una convergenza verticale, dai diritti amministrativi nazionali a un diritto amministrativo comune, delineato, nei suoi tratti generali, dai giudici e dal legislatore europeo. Allo stesso tempo, garantiscono ampi spazi ai diritti amministrativi nazionali, ne riconoscono l'importanza nel processo di individuazione di principi e regole comuni, ne valorizzano la capacità di influenzare, dal basso, la stessa costruzione del diritto amministrativo che disciplina le amministrazioni dell'Unione europea. Ancora, rendono possibile la circolazione e la diffusione orizzontale, tra ordinamenti nazionali, degli istituti dei diritti amministrativi dei singoli Stati membri. Nel complesso, ciò che si realizza è una tendenza alla graduale « omogeneizzazione » delle diverse regolazioni amministrative — quella comunitaria e quelle nazionali — che governano il funzionamento del sistema amministrativo europeo. Le varie forze in gioco, infatti, spingono non tanto verso l'armonizzazione dei diritti amministrativi nazionali, quanto nella direzione del potenziamento, da un lato, della cornice unitaria e degli elementi comuni alle varie regolazioni amministrative, dall'altro lato,

della loro equivalenza funzionale, che non cancella le particolarità delle singole regolazioni amministrative, ma chiede loro di essere funzionalmente equivalenti, in un disegno complessivo volto a governare la coesistenza equilibrata tra *jus commune* e *jura particularia*.

#### 4.4. La fioritura degli studi giuridici

Questa fase del processo di costruzione del sistema amministrativo europeo, infine, si caratterizza per la vera e propria « scoperta » della dimensione amministrativa dell'ordinamento europeo da parte della scienza giuridica. La scienza italiana del diritto amministrativo, in particolare, riconosce l'esistenza di un diritto amministrativo ultrastatale, chiamato a disciplinare il funzionamento delle amministrazioni comunitarie responsabili dell'attuazione delle normative europee. Rileva la capacità del diritto europeo di influenzare i diritti amministrativi nazionali. Inizia a riflettere sulle diverse componenti del sistema amministrativo europeo — sovranazionali, nazionali e composite — e sui loro intrecci sempre più ramificati e complessi. Pur non utilizzando la nozione di « sistema amministrativo europeo », contribuisce alla sua affermazione attraverso la ricostruzione delle sue singole parti, l'arricchimento delle tradizionali griglie classificatorie del diritto europeo, la sistemazione della materia amministrativa, l'analisi dei contenuti e dei tratti distintivi del diritto amministrativo comunitario.

Ad avviare questa opera di costruzione intellettuale sono due scritti di Sabino Cassese, dal titolo *Theoretical Sketch of the Cooperative and Multidimensional Nature of Community Bureaucracy* (Cassese, 1985) e *Divided Powers: European Administration and National Bureaucracies* (Cassese, 1988). In essi, Cassese rileva lo sviluppo di elementi cooperativi e multinazionali nella burocrazia comunitaria, valuta le conclusioni principali degli studi in materia, traccia una vera e propria agenda di ricerca.

A questi scritti fa seguito una produzione significativa. A partire dalla fine degli anni ottanta, e con un'accelerazione all'inizio del decennio successivo, lo studio del diritto amministrativo europeo impegna un numero crescente di amministrativisti e si concretizza in una ricca varietà di attività scientifiche. Così, le riviste di diritto pubblico ed amministrativo pubblicano numerosi saggi su temi-

problemi di diritto amministrativo europeo. Sono pubblicate varie raccolte di saggi, tra cui, ad esempio, un quaderno della Spisa del 1994 dal titolo Diritto amministrativo comunitario. Su iniziativa di Mario Pilade Chiti e di Guido Greco, è avviata, nel 1991, la pubblicazione di una Rivista italiana di diritto pubblico comunitario, nella quale lo studio del diritto amministrativo comunitario occupa uno spazio preponderante. Vengono prodotte le prime monografie in materia di diritto amministrativo europeo: tra queste, nel 1992, lo studio di Roberto Caranta su Giustizia amministrativa e diritto comunitario (Caranta, 1992); nello stesso anno, lo studio di Claudio Franchini su Amministrazione italiana e amministrazione comunitaria. La coamministrazione nei settori di interesse comunitario, (Franchini, 1992). Il diritto amministrativo europeo, soprattutto nella seconda metà degli anni novanta, inizia a costituire oggetto di insegnamento universitario. È pubblicato, nel 1997, un Trattato di diritto amministrativo europeo, volto a fare il punto dell'evoluzione del diritto positivo « segnando i risultati definitivamente raggiunti, discutendo i molti temi ancora in evoluzione e cercando di individuare i prossimi itinerari nel nuovo diritto » (M.P. Chiti e Greco, 1997). Il Trattato di diritto amministrativo diretto da Sabino Cassese, pubblicato nel 2000, contiene un capitolo di Giacinto della Cananea su L'amministrazione europea (della Cananea, 2000).

La ragione di un simile sviluppo degli studi di diritto amministrativo europeo può essere ravvisata nella significativa maturazione dell'esperienza amministrativa comunitaria intorno alla metà degli anni ottanta, esemplificata dal libro bianco del 1985 sul completamento del mercato interno, che rivela senza ambiguità l'attenzione che le istituzioni comunitarie iniziano a dedicare ai processi di esecuzione in via amministrativa delle norme e delle politiche comunitarie. A fronte di questa evoluzione della realtà giuridica, la tradizionale tesi della impossibilità di un diritto amministrativo oltre lo Stato e di un condizionamento ultrastatale del diritto amministrativo nazionale diviene, da postulato, un'ipotesi la cui resistenza deve essere approfonditamente verificata caso per caso, comunque non più capace di operare quale fattore di limitazione degli studi sulle vicende del diritto ultrastatale.

In questi studi, la scienza giuridica definisce in modo sempre più preciso il fenomeno giuridico oggetto del proprio interesse, al quale si

riferisce dapprima come « diritto pubblico italo-comunitario », quindi come « diritto pubblico europeo », infine come « diritto amministrativo comunitario » o « diritto amministrativo europeo ». I problemi individuati all'interno di questa area tematica, poi, sono i problemi ricostruttivi tipici dei vari capitoli del diritto amministrativo nazionale, con una particolare attenzione per l'organizzazione, i procedimenti, la giustizia e l'intervento nell'economia. Questi sono affrontati con riferimento al diritto amministrativo che regola l'azione dei poteri pubblici ultrastatali (ad esempio, l'azione della Commissione nei settori degli aiuti di Stato e della concorrenza) ovvero, con maggior frequenza, all'incidenza del diritto comunitario sul diritto amministrativo nazionale. Si distingue da questo duplice orientamento la già richiamata monografia di Claudio Franchini sulla coamministrazione, volta a ricostruire un fenomeno di azione congiunta dei poteri pubblici sovranazionali e delle amministrazioni nazionali ai fini dell'attuazione di alcune normative e politiche comunitarie, nella prospettiva delineata da Sabino Cassese nei suoi scritti della prima metà degli anni Ottanta. Quest'ultima linea di ricerca, marginale negli anni Novanta, diventa una delle più battute nel primo decennio del nuovo secolo, quando l'attenzione si appunta con sempre maggiore insistenza sui fenomeni di interconnessione regolativa, organizzativa e procedurale tra norme ed autorità nazionali e tra queste e le norme e le autorità europee, talora richiamati con la formula descrittiva della « integrazione amministrativa europea » (E. Chiti-Franchini, 2003).

Quanto ai risultati raggiunti, gli studi di diritto amministrativo comunitario, pur incentrati sul confronto tra tradizione e cambiamento, non mettono direttamente in discussione il postulato del sillogismo gianniniano, vale a dire la tesi secondo la quale il diritto amministrativo può affermarsi solo in ordinamenti di cui i privati siano soggetti. Essi mostrano, invece, che si sono determinati, nell'ordinamento comunitario, quei presupposti che i maestri degli anni cinquanta rilevavano solo negli ordinamenti nazionali. Gli studi di diritto amministrativo comunitario, dunque, non mettono in discussione l'assetto generalissimo del paradigma fondamentale del diritto amministrativo, vale a dire l'essere quest'ultimo incentrato sulla dialettica tra il momento della autorità e quello della libertà, nel senso che « la fine sostanza dell'intero diritto amministrativo » consiste in una normazione volta al contemperamento di tali principi ed alla individuazione di

formule intermedie che ne permettano la convivenza, fornendo adeguata protezione alla libertà (Giannini, 1993, p. 230). Ciò non significa, però, che lo sviluppo degli studi di diritto amministrativo comunitario non incida sullo specifico assetto che la dialettica tra autorità e libertà ha assunto nella riflessione scientifica tradizionale, fondato sulla supremazia dell'amministrazione e del suo diritto, sulla specialità e sulla cedevolezza della situazione del privato di fronte all'atto di esercizio della potestà pubblica. Gli studi di diritto amministrativo comunitario, infatti, conducono a superare un elemento essenziale del paradigma tradizionale, quello della centralità dello Stato come soggetto dell'ordinamento, dal quale traeva origine la superiorità degli interessi statali e del diritto amministrativo rispetto ad altri interessi ed altri sistemi di regole. All'inizio del nuovo secolo, peraltro, Sabino Cassese mette in dubbio che il tradizionale paradigma autorità-libertà sia ancora dotato di una reale capacità esplicativa, rilevando la graduale emersione di un diverso paradigma, denominato dell'« arena pubblica » (Cassese, 2000). Riferendosi alla formazione di relazioni tripolari (privati-amministrazioni nazionali-Commissione europea), alla produzione di dislivelli di regolazione ed alla apertura della Commissione alla partecipazione degli interessati, lo studioso che più si è dedicato, a partire dai primi anni ottanta del secolo XX, alla ricostruzione del diritto amministrativo ultrastatale identifica un paradigma alternativo a quello tradizionale, nel quale « da un lato, al tradizionale binomio Stato-cittadino si affianca o si sovrappone un complesso di rapporti più ricco di soggetti e meno fondato sulla contrapposizione; dall'altro, il vecchio modello legale-razionale dei poteri pubblici è sostituito da un modo di agire pubblico simile a quello privato ».

## **5. L'inizio del nuovo secolo**

### **5.1. I processi in corso**

Nelle pagine precedenti, si è proposta una periodizzazione delle fasi di sviluppo del sistema amministrativo europeo.

La prima, che corrisponde al momento istitutivo della Comunità economica europea, si caratterizza per la coesistenza di due ordini diversi di apparati amministrativi, comunitari e nazionali, che operano

per il perseguimento di un fine comune, quello della piena ed effettiva attuazione amministrativa del diritto comunitario, ma al di fuori di una cornice giuridica unitaria.

In una seconda fase, che si avvia negli anni Sessanta del secolo scorso, il disegno originario viene gradualmente modificato e sono poste le condizioni per la costruzione di un sistema amministrativo europeo. Le amministrazioni nazionali e quelle comunitarie non trovano più il proprio ancoraggio in due ordinamenti giuridici diversi, ma in un unico ordinamento, quello comunitario, nel quale gli ordinamenti nazionali risultano ora integrati. Esse, poi, vengono chiamate a rispondere ad un potere esecutivo europeo, che presenta varie specificità rispetto ai poteri esecutivi nazionali ma è comunque posto in una posizione di supremazia rispetto alle amministrazioni ed è in grado di governare i processi di attuazione delle politiche europee. In questa fase, inoltre, si definiscono alcuni tratti distintivi dell'emergente sistema amministrativo europeo, destinati a consolidarsi e approfondirsi nei decenni successivi, come la sua articolazione in tre componenti principali — comunitaria, nazionale e mista — e il carattere composito del diritto amministrativo che ne governa il funzionamento.

La terza fase si apre alla fine degli anni Ottanta e si caratterizza per la crescente attenzione al sistema amministrativo europeo, che diventa un elemento centrale del progetto di integrazione europea e del quale sono consolidati e approfonditi i tratti distintivi emersi sin dagli anni Sessanta, ed in particolare il carattere composito e plurale dell'organizzazione europea e della sua disciplina amministrativa.

Questa periodizzazione, naturalmente, ha molti limiti. Essa non considera, anzitutto, l'insieme dei movimenti della realtà giuridica che precedono l'istituzione della Comunità economica europea e ne preparano il terreno in molti modi: è il caso, in particolare, dell'esperienza della Comunità europea del carbone e dell'acciaio, la cui comprensione, in una prospettiva storica, è importante per cogliere fino in fondo la *ratio* del disegno del 1957. La periodizzazione proposta, poi, non tiene conto di tutti gli elementi della macchina amministrativa che viene gradualmente formandosi, ma prende in considerazione soprattutto la sua dimensione organizzativa. Ciò consente di individuare i grandi snodi del processo di costruzione del sistema amministrativo europeo, ma va a scapito di un'indagine di dettaglio che pure sarebbe opportuna e che andrebbe sviluppata con gli strumenti propri della

storia delle amministrazioni. La ricostruzione delle vicende del sistema amministrativo europeo, ancora, potrebbe essere utilmente comparata con i processi di formazione delle amministrazioni di altri ordinamenti ultrastatali, come gli emergenti sistemi regolatori globali.

Approfondimenti di questo tipo, com'è evidente, sfuggono alle possibilità di questo capitolo e non possono che essere rinviati a studi successivi. Nella prospettiva di questa opera, invece, è importante notare come l'assetto che si consolida nella terza delle fasi individuate nelle pagine precedenti rappresenti un punto di approdo solo provvisorio.

In questo primo scorcio del nuovo secolo, infatti, tale assetto è soggetto ad alcuni sviluppi non trascurabili. Si tratta di evoluzioni innescate da una molteplicità di fattori, i più importanti dei quali sono la nuova cornice « costituzionale » dell'attività amministrativa definita dal Trattato di Lisbona (M.P. Chiti e A. Natalini, 2012), la necessità di elaborare risposte adeguate alla crisi finanziaria e del debito pubblico deflagrata a partire dall'autunno del 2008 (E. Chiti e P.G. Teixeira, 2013), alcuni « movimenti » interni allo stesso sistema amministrativo europeo. Gli sviluppi più significativi sono due: il primo riguarda il « gioco di forze » tra le tre componenti principali — comunitaria, nazionale e mista — del sistema amministrativo europeo, il secondo i valori e le finalità della disciplina amministrativa che ne governa il funzionamento.

Sarebbe azzardato e poco utile tentare di anticipare gli esiti complessivi di questi processi. Si può dire, però, che essi non sembrano aprire una nuova fase della storia del sistema amministrativo europeo, ma appaiono, piuttosto, quali torsioni dell'assetto precedente, del quale potrebbero modificare alcuni aspetti, ma non la costruzione complessiva. Più in generale, i processi in corso pongono in evidenza come il sistema amministrativo europeo, lungi dall'essere un corpo stabile, rappresenti una realtà giuridica e istituzionale in movimento, destinata a nuove evoluzioni.

## 5.2. La revisione degli equilibri consolidati

L'evoluzione ricostruita nelle pagine precedenti ha posto in evidenza come il sistema amministrativo europeo sia venuto configurandosi, nel corso del tempo, come un'organizzazione marcatamente

plurale, articolata in tre componenti principali: quella sovranazionale, rappresentata dalla Commissione; quella nazionale, costituita dalle amministrazioni degli Stati membri operanti in funzione comunitaria; e quella composita o mista, sviluppatasi all'inizio degli anni Sessanta e consolidatasi nel corso dell'ultimo decennio del XX secolo. La fioritura di amministrazioni composte nel corso degli anni Novanta, peraltro, non ha implicato una contrazione delle attribuzioni del « centro » amministrativo europeo, né una riduzione del ruolo delle amministrazioni nazionali. Come si è osservato, per un verso ha certamente precluso la costruzione di un'amministrazione federale, evitando il rafforzamento diretto della Commissione o la costituzione di altri apparati in senso proprio sovranazionali. Per altro verso, ha ampliato le attribuzioni amministrative della stessa Commissione, chiamata a partecipare a molti sistemi amministrativi comuni europei, e riorganizzato le attribuzioni delle amministrazioni nazionali.

Gli sviluppi del primo decennio del nuovo secolo, però, segnalano la tendenza a mettere in discussione l'equilibrio consolidato tra le tre componenti principali — comunitaria, nazionale e mista — del sistema amministrativo europeo, aprendo la strada a nuovi possibili assetti.

Un primo sviluppo può essere ravvisato nella costituzione di reti amministrative che non ampliano le attribuzioni della Commissione, ma si strutturano quali apparati indipendenti rispetto alle istituzioni politiche dell'Unione, secondo un disegno che si avvicina a quello del sistema europeo delle banche centrali. L'esempio principale, del quale renderà conto più distesamente il capitolo sull'organizzazione, è offerto dalla riforma dell'architettura della vigilanza finanziaria realizzata nel settembre 2010 e volta a correggere gli inconvenienti di un disegno istituzionale rivelatosi incapace di prevenire la crisi finanziaria. Tale riforma affida le attività di vigilanza microprudenziale e macroprudenziale ad un Sistema europeo delle autorità di vigilanza finanziaria. Si tratta di un sistema amministrativo comune europeo, composto dal Comitato europeo per il rischio sistemico, dalle autorità nazionali di vigilanza finanziaria, da un collegio di autorità di vigilanza (il *Joint Committee of the European Supervisory Authorities*) e da tre nuove autorità europee. Nel tentativo di elaborare risposte adeguate alla crisi finanziaria, dunque, l'Unione continua ad affidarsi alla lunga e roduta pratica delle amministrazioni composte. Rispetto a tale tradizione, però, accentua l'elemento della indipendenza del nuovo

sistema comune, e in particolare delle tre autorità europee responsabili dell'attività di vigilanza microprudenziale, rispetto ai privati e alle istituzioni politiche, inclusa la Commissione. In questo modo, il rafforzamento dell'amministrazione europea non porta con sé un ampliamento delle funzioni complessive della Commissione, ma avviene, per così dire, in alternativa ad esso.

Oltre che dal ricorso a reti di amministrazioni indipendenti, che non implicano un ampliamento delle attribuzioni amministrative della Commissione, il tradizionale equilibrio tra le componenti del sistema amministrativo europeo potrebbe essere modificato dalla istituzione di amministrazioni composte funzionali alla soluzione di problemi europei ma formalmente esterne all'ordinamento giuridico dell'Unione. Si tratta, anche in questo caso, di uno sviluppo che discende dalle iniziative elaborate dall'Unione europea per contrastare la crisi finanziaria e del debito pubblico. L'esempio più significativo è quello del Meccanismo europeo di stabilità. Istituito nel febbraio 2012 per arginare la crisi del debito pubblico, questo strumento permanente di assistenza finanziaria si presenta come una figura di composizione amministrativa, in linea, dunque, con la tradizione dell'Unione europea. Allo stesso tempo, però, l'integrazione amministrativa viene qui realizzata al di fuori del quadro giuridico dell'Unione, con strumenti del diritto internazionale, secondo una logica essenzialmente intergovernativa, con un coinvolgimento minimo della Commissione e con la partecipazione di un numero limitato di Stati membri dell'Unione (i 17 Stati della zona euro).

Il consolidato equilibrio tra le varie componenti del sistema amministrativo europeo potrebbe essere ridefinito, ancora, dall'uso che le istituzioni politiche faranno della nuova competenza dell'Unione europea in materia di cooperazione amministrativa (M. Macchia, 2012; E. Chiti, 2010).

Tale competenza, stabilita dall'art. 197 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, potrebbe fondare ulteriori sviluppi del processo di integrazione amministrativa nell'ordinamento europeo, ma anche operare in senso del tutto contrario, quale limite alla costituzione di nuove amministrazioni composte europee. In quest'ultima direzione spinge la circostanza che l'art. 197 del Trattato, pur riconoscendo che l'attuazione effettiva del diritto europeo rappresenta una « questione di interesse comune », ribadisce che l'attuazione

amministrativa delle norme e delle politiche europee costituisce, di regola, una responsabilità degli Stati membri. Il processo di integrazione amministrativa, dunque, non si arresterebbe. Ma dovrebbe svolgersi, d'ora in avanti, attraverso la competenza di sostegno prevista dall'art. 197, conformandosi ai suoi notevoli vincoli e limiti.

Ad una simile interpretazione della nuova competenza, peraltro, si può opporre l'impressionante mole e grado di approfondimento delle normative europee già esistenti, che collegano regolazione sostanziale e regolazione della cooperazione amministrativa, sviluppando, in specifici settori, l'interdipendenza tra amministrazioni nazionali e tra queste e le autorità europee. Si tratta di una tecnica regolatoria tanto consolidata da potersi considerare ormai pienamente acquisita e difficilmente arginabile attraverso una interpretazione del Trattato di Lisbona volta a ricondurre la cooperazione amministrativa esclusivamente entro i confini dell'art. 197. La giurisprudenza della Corte di giustizia, tra l'altro, ha legittimato alcune applicazioni particolarmente incisive di questa tecnica regolatoria, ritenendo possibile utilizzare una disposizione del Trattato che stabilisce competenze materiali per istituire un'agenzia europea chiamata a fornire prestazioni alle autorità nazionali ed ai privati « idonee ad incidere sull'attuazione omogenea degli strumenti di armonizzazione e ad agevolarne l'applicazione » (sentenza della Corte di giustizia, 2.5.2006, C-217/04, §§ 44-45).

### **5.3. La definizione dei valori del diritto amministrativo europeo**

Le evoluzioni di questo primo scorcio del XXI secolo non segnalano solo la tendenza a mettere in discussione l'equilibrio consolidato tra le componenti principali del sistema amministrativo europeo. Esse indicano anche che vengono progressivamente precisandosi e definendosi le dimensioni e gli obiettivi del diritto amministrativo europeo. Quest'ultimo, in particolare, tende a consolidarsi come un progetto regolatorio che mira a farsi carico delle ambizioni dell'Unione europea quale ordinamento liberal-democratico, rinnovate dal Trattato di Lisbona.

Varie forze spingono il diritto amministrativo europeo in questa direzione. La prima è la nuova cornice costituzionale dell'attività amministrativa definita dal Trattato di Lisbona. Ad esempio, l'art. 298 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea stabilisce i carat-

teri dell'amministrazione europea, che deve essere « aperta, efficace ed indipendente ». E acquistano lo stesso valore delle disposizioni dei trattati le disposizioni dell'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali, il quale, come noto, sancisce i diritti a una buona amministrazione. Vi è, poi, il rinnovato vigore politico del Parlamento europeo, che ha sfruttato i canali istituzionali a propria disposizione, come le prerogative relative al bilancio dell'Unione e il potere di chiedere alla Commissione di presentare proposte normative, per migliorare sotto vari profili la qualità dell'azione delle amministrazioni europee. A queste forze, ancora, si aggiungono quelle interne allo stesso sistema amministrativo europeo, che si è rivelato, per lo meno in alcune sue componenti significative, incline a identificare i casi di cattiva amministrazione: si pensi, per fare solo un esempio, ai casi di *revolving doors* che hanno coinvolto, nel secondo lustro del nuovo secolo, alcune agenzie europee e avviato una riflessione non superficiale, in seno alle stesse agenzie, sui possibili correttivi da apportare al quadro giuridico e istituzionale.

Un esempio della capacità del diritto amministrativo europeo di tradurre in regole e istituti giuridici le rinnovate ambizioni liberal-democratiche dell'Unione è offerto dal graduale assoggettamento delle reti amministrative europee a strumenti di *accountability*. Negli ultimi quindici anni, le reti amministrative europee sono venute sviluppando veri e propri regimi di *accountability*, intesi come complessi di principi, regole e pratiche attraverso le quali i sistemi comuni europei giustificano ad altri soggetti la propria attività, tanto nel suo farsi, quanto a seguito del suo compimento (E. Chiti, 2012). Tali regimi sono incentrati su vari tipi di strumenti di *accountability*: tra questi, soprattutto, gli istituti della *rule of law* amministrativa, la verifica delle istituzioni politiche dell'Unione, il controllo intraistituzionale, che si realizza all'interno delle stesse reti. Si tratta di strumenti che differiscono quanto al soggetto responsabile del controllo, alle procedure utilizzate, ai parametri del controllo e alle conseguenze di una eventuale valutazione di segno negativo. Essi riflettono, inoltre, logiche tra loro differenti. L'assoggettamento agli istituti della *rule of law* amministrativa, ad esempio, riproduce, su scala europea, l'esperienza dei diritti amministrativi degli ordinamenti nazionali, i quali, anche per compensare l'originaria vocazione ad operare quale « macchina dell'obbedienza », sono divenuti, nel tempo, strumento di ga-

ranza dei destinatari dell'azione amministrativa. Anche gli strumenti di *accountability* incentrati sul controllo politico svolto dalle istituzioni politiche dell'Unione riflettono la tradizione degli ordinamenti nazionali. Ma a rilevare, in questo caso, non sono tanto le garanzie rispetto all'esercizio dell'attività amministrativa, quanto la guida politica della pubblica amministrazione. Gli strumenti di *accountability* intra-istituzionali, invece, sembrano nettamente differenti da quelli incentrati sulla *rule of law* e sul controllo politico. Rappresentano un fenomeno assai più recente, anche se relativamente diffuso negli ordinamenti nazionali e nello spazio giuridico globale. Prescindono dalla logica tradizionale degli ordinamenti liberal-democratici, che costruiscono la *accountability* a partire dalla *rule of law* amministrativa e dalla democrazia rappresentativa. Si giustificano a partire dal controllo « orizzontale » o, secondo una diversa terminologia, « diagonale » tra le stesse amministrazioni incaricate dell'esercizio di funzioni pubbliche.

Lo sviluppo del diritto amministrativo europeo quale progetto regolatorio funzionale alla promozione degli obiettivi liberal-democratici dell'Unione, peraltro, è un processo tutt'altro che lineare. Proceede per aggiustamenti graduali e progressivi, incontra resistenze, innesca reazioni, sconta la mancanza di un disegno unitario promosso dalle istituzioni politiche dell'Unione. Inoltre, e su un piano più profondo, è probabilmente destinato a entrare in conflitto con altri possibili sviluppi del diritto amministrativo europeo. La storia degli ordinamenti nazionali mostra che il diritto amministrativo ha notevolmente complicato, nel corso del tempo, la propria funzione, rivelandosi un materiale giuridico estremamente flessibile, capace di acquisire nuovi obiettivi e di assorbire le principali ideologie degli ultimi due secoli, autoritarismo, liberalismo, socialismo e, sebbene solo indirettamente, democrazia (Cassese, 2010, p. 528). Il diritto amministrativo europeo, in questo inizio di nuovo secolo, mostra di promuovere alcuni di questi obiettivi. Con il procedere del processo di integrazione, però, potrebbe essere chiamato ad arricchirsi di nuove dimensioni, a orientarsi verso finalità più articolate, a farsi carico delle inevitabili contraddizioni tra i diversi obiettivi perseguiti.

## Bibliografia

1. Lo studio di Sabino Cassese richiamato nel § 1, che applica la nozione di « sistema amministrativo » allo studio delle amministrazioni italiane, è *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, Il Mulino, 1983. La medesima prospettiva d'indagine viene ripresa, venticinque anni più tardi, nel volume *Il sistema amministrativo italiano*, a cura di L. Torchia, Bologna, Il Mulino, 2009.

2. La frase di Monnet riportata nel § 2.1. è tratta da J. Monnet, *Mémoires*, Paris, Fayard, 1976, p. 436. Il precedente delle colonie inglesi è richiamato da S. Cassese, *Le basi costituzionali*, in *Trattato di diritto amministrativo*, diretto da S. Cassese, *Diritto amministrativo generale*, 2003, p. 173 ss., p. 186.

Gli studi di Sabino Cassese cui si rinvia nel § 2.2. e nel § 2.3. sono, rispettivamente: *La signoria comunitaria sul diritto amministrativo*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2002, p. 291 ss.; e *La costruzione del diritto amministrativo: Francia e Regno Unito*, in *Trattato di diritto amministrativo*, diretto da S. Cassese, *Diritto amministrativo generale*, cit., p. 1 ss., p. 13.

Gli altri scritti richiamati nel § 2.3. sono quelli di: G. Melis, *La storia del diritto amministrativo*, in *Trattato di diritto amministrativo*, diretto da S. Cassese, *Diritto amministrativo generale*, cit., p. 97 ss., in particolare p. 101 ss.; V.E. Orlando, *Sulla votazione per la nomina: a) di un membro effettivo dell'Assemblea consultiva del Consiglio d'Europa; b) di nove membri dell'assemblea della Comunità europea del carbone e dell'acciaio*, in *Discorsi parlamentari, Senato della Repubblica, Archivio storico*, a cura di V.E. Orlando, Bologna, Il Mulino, 2002, p. 994 ss.; M.S. Giannini, *Brevi osservazioni sul Trattato per la Comunità europea di difesa*, in *Società*, 1954, p. 523 ss., ora anche in M.S. Giannini, *Scritti*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 867 ss.; F. Benvenuti, *La C.E.C.A., « ordinamento sovrano », introduzione a Ordinamento della Comunità europea del carbone e dell'acciaio*, Padova, Cedam, 1961, p. 3 ss.

3. Sulle trasformazioni della Commissione, ricostruite nel § 3.2., si vedano, in particolare, gli studi di S. Cassese e G. della Cananea, *The Commission of the European Economic Community: the Administrative Ramifications of its Political Development (1957-1967)*, in *Early European Community Administration, Yearbook of European Administrative History*, a cura di E. Volkmar Heyen, Baden Baden, Nomos, 1992, p. 75 ss.; D. Berlin, *Organisation et fonctionnement de la Commission des Communautés européennes*, in *The European Administration*, a cura di S. Cassese, Bruxelles, Institut International des Sciences Administratives, 1987, p. 21 ss.; e Y. Conrad, *L'organizzazione amministrativa della Commissione europea "mercato comune" (1958-1961)*, in *Storia Amministrazione Costituzione*, cit., p. 157 ss. Si veda anche lo studio, richiamato nel testo, di E. Noël, *Comment fonctionnent les institutions de la Communauté économique européenne*, in *Revue du Marché Commun*, 1963, p. 14 ss., p. 16.

La letteratura sui comitati è molto ampia e non sarebbe utile richiamarla qui per intero; si veda, per tutti, M. Savino, *I comitati dell'Unione europea. La collegialità amministrativa negli ordinamenti compositi*, Milano, Giuffrè, 2005. Ai fini di una comprensione storica del fenomeno, peraltro, si possono leggere i primi commenti sui comitati, tra cui, ad esempio, C. Bertram, *Decision-Making in the E.E.C.: the Management Committee Procedure*, in *Common Market Law Review*, 1967-1968, p. 246 ss.; e P. Schindler, *The Problems of Decision-Making by Way of the Management Committee Procedure in the European Economic Community*, in *Common Market Law Review*, 1971, p. 184 ss. Si veda, inoltre, G. della Cananea, *Cooperazione e*

integrazione nel sistema amministrativo delle Comunità europee: la questione della « comitologia », in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1990, p. 655 ss. Il brano di Noël riportato nel § 3.3. è tratto da E. Noël, *Comment fonctionnent les institutions de la Communauté économique européenne*, cit., p. 20.

Gli scritti della scienza italiana del diritto amministrativo richiamati nel § 3.6. sono quelli di: P. Gasparri, *L'eccesso di potere nel diritto della « C.E.C.A. »*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1957, p. 804 ss.; P. De Caterini, *L'atto amministrativo delle comunità europee*, Milano, Giuffrè, 1967; G. Sacchi Morsiani, *Il potere amministrativo delle Comunità europee e le posizioni giuridiche dei privati*, vol. I, Milano, Giuffrè, 1965; e vol. II, Milano, Giuffrè, 1970; M.S. Giannini, *Profili di un diritto amministrativo delle Comunità europee*, Roma, 14 aprile 1967, dattiloscritto consultabile nella raccolta di scritti presso l'Istituto di diritto pubblico della Facoltà di giurisprudenza di Roma « La Sapienza » (il testo della conferenza, tratto da una registrazione, è stato pubblicato nel 2003 dalla *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, con una presentazione di S. Battini, p. 979 ss.).

4. Sulla nozione di « sistema comune » europeo utilizzata nel § 4.2., si veda S. Cassese, *Il procedimento amministrativo europeo*, in *Il procedimento amministrativo nel diritto europeo*, a cura di F. Bignami e S. Cassese, *Quaderni della Rivista trimestrale di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2004, p. 31 ss. Un primo esame delle varie figure di composizione è stato tentato da E. Chiti e C. Franchini, *L'integrazione amministrativa europea*, Bologna, Il Mulino, 2003. Tra le indagini successive H.C.H. Hofmann e A.H. Türk (a cura di), *EU Administrative Governance*, Cheltenham, Edward Elgar, 2006; J.Á. Fuentetaja Pastor, *La administración europea. La ejecución europea del derecho y las políticas de la Unión*, Navarra, Civitas, 2007; e P. Craig, *EU Administrative Law*, Oxford, Oxford University Press, 2012, p. 79 ss. Un bilancio del processo di *agencification* è proposto da E. Chiti, *An important part of the EU's institutional machinery: Features, problems and perspectives of European agencies*, in *Common Market Law Review*, 2009, p. 1395 ss. Sulla crisi della Commissione presieduta da Jacques Santer e sul successivo processo di riforma, si veda P. Craig, *The Fall and the Renewal of the Commission: Accountability, Contract and Administrative Organisation*, in *European Law Journal*, 2000, p. 98 ss.

Le ricostruzioni più importanti dei caratteri delle regolazioni amministrative che governano le diverse componenti del sistema amministrativo europeo si devono a Sabino Cassese. Gli scritti principali sono ora raccolti in S. Cassese, *Il diritto amministrativo: studi e prospettive*, Milano, Giuffrè, 2010, la cui parte V è dedicata a « La componente europea ». Si veda, inoltre, L. Turchia, *Il governo delle differenze. Il principio di equivalenza nell'ordinamento europeo*, Bologna, Il Mulino, 2006; e G. Vesperini, *Il vincolo europeo sui diritti amministrativi nazionali*, Milano, Giuffrè, 2011.

Per una trattazione più distesa delle evoluzioni della scienza italiana del diritto amministrativo, si rinvia a E. Chiti, *La scienza del diritto amministrativo e il diritto pubblico ultrastatale*, in *La scienza del diritto amministrativo nella seconda metà del XX secolo*, a cura di L. Turchia, E. Chiti, A. Sandulli e R. Perez, Napoli, Editoriale Scientifica, 2008, p. 229 ss. Gli scritti richiamati nel § 4.4. sono i seguenti: S. Cassese, *Community Bureaucracy at the Crossroads — L'administration communautaire à l'heure du choix*, a cura di J. Jamar e W. Wessels, Bruges, De Tempel, 1985, p. 39 ss.; S. Cassese, *Divided Powers: European Administration and National Bureaucracies*, in *The European Administration*, a cura di S. Cassese, Bruxelles, International Institute of Administrative Sciences, 1987 (pubblicato anche in *Studi in ricordo di Enzo*

Capaccioli, Milano, Giuffrè, 1988, p. 159 ss.); Aa. Vv., *Diritto amministrativo comunitario*, in *Quaderni della Spisa*, Rimini, Maggioli, 1994; R. Caranta, *Giustizia amministrativa e diritto comunitario*, Napoli, Novene, 1992; C. Franchini, *Amministrazione italiana e amministrazione comunitaria. La coamministrazione nei settori di interesse comunitario*, Padova, Cedam, 1992, II ed., 1993; M.P. Chiti e G. Greco (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, Giuffrè, 1997, che si divide in una parte generale, cui è dedicato il primo volume, ed in una parte speciale, cui sono dedicati un secondo ed un terzo volume, e del quale è stata pubblicata una seconda edizione nel 2007 (il passaggio citato nel testo è tratto dalla Introduzione di M.P. Chiti e G. Greco, p. XXXI ss., p. XXXV); G. della Cananea, *L'amministrazione europea*, in *Trattato di diritto amministrativo*, diretto da S. Cassese, *Diritto amministrativo generale*, 2000, p. 1511 ss.; M.S. Giannini, *Diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1993, p. 230; E. Chiti e C. Franchini, *L'integrazione amministrativa europea*, cit.; S. Cassese, *L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2001, p. 601 ss.

5. Gli scritti richiamati nel § 5 sono i seguenti: E. Chiti e P.G. Teixeira, *The Constitutional Implications of the European Responses to the Financial and Public Debt Crisis*, in *Common Market Law Review*, 2013, p. 673 ss.; M. Macchia, *La cooperazione amministrativa come « questione di interesse comune »*, in *Lo Spazio amministrativo europeo. Le pubbliche amministrazioni dopo il Trattato di Lisbona*, a cura di M.P. Chiti e A. Natalini, Bologna, Il Mulino, 2012, p. 87 ss.; E. Chiti, *L'accountability di reti di autorità amministrative dell'Unione europea*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2012, p. 29 ss.; M.P. Chiti e A. Natalini (a cura di), *Lo Spazio amministrativo europeo. Le pubbliche amministrazioni dopo il Trattato di Lisbona*, cit.; e S. Cassese, *“Le droit tout puissant et unique de la société”*. *Paradossi del diritto amministrativo*, in S. Cassese, *Il diritto amministrativo: storia e prospettive*, Milano, Giuffrè, 2010, p. 523 ss., p. 528 ss.; E. Chiti, *La cooperazione amministrativa*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2010, p. 241 ss.