

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO

Scuola di Dottorato in Scienze Giuridiche
Dipartimento di Diritto pubblico italiano e sovranazionale

Curriculum in Diritto amministrativo – XXVII Ciclo



TESI DI DOTTORATO DI RICERCA

IL COORDINAMENTO

FRA

AMMINISTRAZIONE COMUNITARIA

DIRETTA E INDIRETTA

(Settore IUS/10 - Diritto amministrativo)

Dottorando

Luca LA CAMERA

Tutor/Supervisore: Chiar.mo Prof. **Guido GRECO**

Coordinatore del Curriculum: Chiar.mo Prof. **Erminio FERRARI**

Anno Accademico 2014 – 2015

*“È noto parimenti come si disputi,
e noi della questione dobbiamo in seguito
occuparci, se l'amministrazione dei corpi
territoriali costituisca o no
amministrazione di Stato
per quanto indiretta: la risposta
in un senso o in un altro dipende,
com'è risaputo, dalla diversa maniera
d'intendere il concetto di autarchia”*

S. ROMANO, *Decentramento amministrativo*,
in *Enc. giur. it.*, vol. IV, I, 1897

Indice

Capitolo 1

Tra amministrazione europea indiretta e diretta, il problema del coordinamento

1. In medias res
2. *Segue*. La nozione di coordinamento
3. *Segue*. La funzione esecutiva
4. La funzione amministrativa europea
5. L'esercizio del potere esecutivo
 - 5.1 L'esecuzione indiretta
 - 5.2. L'esecuzione diretta
 - 5.3 Tra esecuzione indiretta e diretta, il caso delle 'Agenzie europee'
6. Metodi di coordinamento

Capitolo 2

Fondi strutturali e Agenzia per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia, tra amministrazione indiretta e diretta

1. L'amministrazione 'indiretta' dei fondi strutturali
2. L'ACER e l'amministrazione diretta

Capitolo 3

Dal coordinamento all'esecuzione diretta, prospettive dell'amministrazione europea

1. Coordinamento in evoluzione, tra mutamenti e insuccessi
2. Responsabilità e democrazia
3. La prospettiva del procedimento amministrativo europeo
 - 3.1 Il Trattato di Lisbona e il procedimento amministrativo europeo
 - 3.2 Il procedimento amministrativo europeo come strumento di coordinamento
4. Conclusioni

Bibliografia

Giurisprudenza citata

Atti legislativi e documenti ufficiali dell'Unione europea citati

Capitolo 1

Tra amministrazione europea indiretta e diretta, il problema del coordinamento

1. In medias res

Un'indagine sui rapporti tra amministrazione europea indiretta e amministrazione diretta è conveniente che oggi parta *in medias res*¹.

La ricerca, infatti, concentra la propria attenzione muovendo dallo scenario introdotto a seguito dell'adozione del Trattato di Lisbona che modifica il trattato sull'Unione europea e il trattato che istituisce la Comunità europea, firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007 ed entrato in vigore il 1° dicembre 2009. Come noto, questo Trattato nasce sulle ceneri del precedente Trattato che adotta(va) una Costituzione per l'Europa, sottoscritto a Roma il 29 ottobre 2004, che mirava a sostituire con un testo unico tutti i trattati

¹ “*Semper ad eventum festinat et in medias res, non secus ac notas, auditorem rapit*” (148) scrive Orazio nell’*Epistula ad Pisones*, comunemente nota come *Ars Poetica*, riferendosi all’arte narrativa di Omero che corre velocemente alla meta e trascina il lettore in mezzo agli eventi, come se questi gli fossero noti. Senza avere la impudenza di svolgere paragoni con quell’epica, anche questo lavoro prende avvio in quel modo.

esistenti ed era frutto del lavoro svolto dalla Convenzione sul futuro dell'Europa, istituita dal Consiglio europeo di Laeken del dicembre 2001².

L'impiego del termine "Costituzione" intendeva avere un forte valore simbolico, evidenziando la volontà politica di una più forte integrazione nell'ambito dell'Unione Europea³.

Il mandato che il Consiglio europeo aveva conferito alla Convenzione europea chiedeva in particolare di formulare proposte su tre questioni: *i.*- l'avvicinamento dei cittadini al progetto europeo ed alle istituzioni europee; *ii.*- la delineazione del nuovo spazio politico nell'Unione allargata; *iii.*- il rafforzamento dell'Unione quale fattore di stabilità e punto di riferimento del nuovo ordine

² La Convenzione era istituita "con il compito di esaminare le questioni essenziali che il futuro sviluppo dell'Unione comporta e di ricercare le diverse soluzioni possibili" (Allegati alle conclusioni della Presidenza - Laeken, 14 e 15 dicembre 2001 - SN 300/1/01 REV 1) e lavorò per circa un anno e mezzo, consegnando alla Presidenza dell'Unione Europea il 28 luglio 2003 un Progetto di Costituzione europea.

³ La scelta del nome, d'altra parte, non seguì un percorso propriamente lineare. J. ZILLER, *Dal Trattato che adotta una costituzione per l'Europa al Trattato di Lisbona*, in P. BILANCIA - M. D'AMICO (a cura di), *La nuova Europa dopo il Trattato di Lisbona*, Milano, Giuffrè, 2009, evidenzia che "non si è visto chiaramente come si è passati dall'idea delle risposte alla Dichiarazione di Laeken ad un trattato «che adotta la Costituzione per l'Europa». (...) E poi, il 18 ottobre del 2002, quando fu presentata la scaletta del progetto di trattato sulla quale doveva lavorare la Convenzione, il testo si chiamava di colpo «Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa». C'è stato poco dibattito, e pare utile ricordare che a quel momento nessuno dei componenti della Convenzione, neanche del Segretariato che aiutava alla stesura delle bozze, aveva in mente che una tale scelta avrebbe portato ad una serie di referendum sul testo stesso" (pp. 29-30).

mondiale⁴. Non si trattava in realtà di un ‘mandato preciso’, né si indicava espressamente la stesura di un trattato⁵, ma ci si limitava a prevedere la convocazione di una conferenza intergovernativa che avrebbe dovuto esaminare il risultato del lavoro svolto. Il Progetto di costituzione, ad ogni modo, offriva risposte puntuali, anche sul fronte del diritto amministrativo europeo⁶, rispetto alle questioni

⁴ M. P. CHITI, *Diritto amministrativo europeo*, IV ed., Milano, Giuffrè, 2013, p. 95.

⁵ J. ZILLER, *Dal Trattato che adotta una costituzione per l'Europa al Trattato di Lisbona*, cit., p. 28.

⁶ La nozione di ‘diritto amministrativo europeo’ è da sempre particolarmente dibattuta tra chi, ancora sul finire del secolo scorso (lo ricorda anche M. P. CHITI (a cura di), *Diritto amministrativo europeo*, Milano, Giuffrè, 2013, p. XIII, riferendosi al periodo della prima edizione del suo manuale, datata 1999) sosteneva che non fosse configurabile “*visto che il diritto comunitario viene applicato direttamente dalle amministrazioni della Comunità solo in alcuni settori*” (tra tanti, B. BEUTLER - R. BIEBER - J. PIPKORN - J. STREIL - J. WEILER, *L'Unione europea*, Bologna, Il Mulino, 1998) e chi, con mirabile lungimiranza, era, fin dall'avvento della Comunità europea, dell'idea che il diritto amministrativo fosse il cuore dell'intero sistema giuridico comunitario, realizzandone gli obbiettivi ed assicurando la connessione tra le tante branche di quell'ordinamento (R. MONACO, *Lineamenti di diritto pubblico europeo*, Milano, Giuffrè, 1975) o che la stessa CEE fosse una ‘Comunità di diritto amministrativo’ (J. SCHWARZE, *European Administrative Law*, London, Sweet & Maxwell, 1992). D'altra parte, non sembra doversi condividere l'opinione di chi non ravvisava già nel primo fascio di politiche comunitarie, pur di impatto ridotto, e nella loro primordiale esecuzione, ad opera degli organi della Comunità o delle amministrazioni nazionali da questi influenzate, il nucleo originale del diritto amministrativo europeo. Se anzi si accoglie la nozione generica di diritto amministrativo quale insieme di regole che disciplinano i rapporti tra politica ed amministrazione, stabiliscono diritti nei confronti dei soggetti pubblici e attribuiscono ad organi giudicanti il compito di risolvere i conflitti tra amministrazione e cittadini (cfr. l'affascinante analisi storica condotta da S. CASSESE, *La costruzione del diritto amministrativo: Francia e Regno Unito*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo generale*, I, Milano, Giuffrè, 2003, p. 4), non è possibile negare che tali regole siano presenti nel quadro comunitario. Così, un importante contributo

appena esaminate, esprimendo scelte sulla ripartizione delle competenze tra l'Unione e gli Stati membri, sulla fusione dei trattati e l'attribuzione della personalità giuridica all'Unione e sulla semplificazione degli strumenti di azione dell'Unione⁷.

Il Trattato costituzionale, in quella veste formale, subì una forte battuta d'arresto a causa dell'esito negativo delle consultazioni referendarie popolari che furono celebrate in Francia e nei Paesi Bassi nella primavera 2005 e che indussero altri Stati membri

all'individuazione dei caratteri essenziali del diritto amministrativo europeo lo si può rinvenire in M. P. CHITI - G. GRECO, *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, Giuffrè, 2007, dove è possibile approfondire non solo i dettagli della parte generale del diritto amministrativo comunitario, ma altresì i numerosi profili specifici dei diversi argomenti di parte speciale. Compie poi un'interessante ricostruzione dei lineamenti del diritto amministrativo europeo S. VALAGUZZA, *La frammentazione della fattispecie nel diritto amministrativo a conformazione europea*, Milano, Giuffrè, 2008, pp. 30 ss.

Complessivamente, su questo punto, con particolare chiarezza, è stato scritto “*non vi è alcun dubbio (...) che esista un diritto amministrativo europeo, pur se questo si differenzia dai diritti amministrativi nazionali o almeno da alcuni di essi. Si differenzia da quelli continentali (come la Francia e l'Italia) nei quali, abbandonando l'impostazione iniziale, la scienza giuridica ha coltivato separatamente il diritto amministrativo e il diritto costituzionale. Questi, nell'Unione europea, sono solo parzialmente distinti, tanto è vero che non esiste un potere esecutivo ben distinto da quello normativo e neppure integralmente separato da quello giurisdizionale. Inoltre, il diritto amministrativo europeo interagisce con quelli nazionali, determinandone una maggiore apertura nei confronti dell'esterno e, in alcuni ambiti, un ravvicinamento*” (G. DELLA CANANEA, *Il diritto amministrativo europeo e i suoi principi fondamentali*, in G. DELLA CANANEA (a cura di), *Diritto amministrativo europeo. Principi e istituti*, III ed., Milano, Giuffrè, 2011, p. 61).

⁷ M. P. CHITI, *Diritto amministrativo europeo*, cit., p. 95.

(alcuni con ruoli chiave, come il Regno Unito) a non proseguire lungo il percorso di ratifica⁸.

È in questo quadro, dunque, che gli Stati membri decidono di abbandonare l'idea di sostituire i Trattati in vigore con un nuovo testo e promuovono, invece, modifiche ai testi in vigore che, concordate nel Consiglio europeo del 21 e 22 giugno 2007, furono tempestivamente condivise da una successiva Conferenza intergovernativa che predispose in pochi mesi (appena quattro!) il nuovo progetto di Trattato, poi adottato a Lisbona. Il testo, invero, conferma buona parte delle innovazioni contemplate dalla Costituzione europea ed introduce diverse rilevanti modifiche del sistema istituzionale dell'Unione⁹.

Il Trattato di Lisbona, in sintesi, interviene sul Trattato sull'Unione europea (TUE), come approvato nel 1992 e poi successivamente modificato, e sul Trattato del 1957 che istituisce la Comunità europea e che diventa il Trattato sul funzionamento

⁸ Per un'analisi delle vicende e della varie posizioni assunte dai *policy-makers* nazionali ed europei, G. MORBIDELLI - F. DONATI (a cura di), *Una costituzione per l'Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2006; C. PINELLI, *Il momento della scrittura. Contributo al dibattito sulla Costituzione europea*, Bologna, Il Mulino, 2002.

⁹ G. GAJA - A. ADINOLFI, *Introduzione al diritto dell'Unione europea*, Bari, Laterza, 2014, p. 5. Aggiunge C. MÖLLERS, *Pouvoir Constituant – Constitution – Constitutionalisation*, in A. VON BOGDANDY – J. BAST (eds.), *Principles of European Constitutional Law*, II ed., Oxford, Hart, 2010, p. 204, che, a suo giudizio, la questione, lungamente discussa, della natura della “Costituzione” era secondaria rispetto all'identità politica.

dell'Unione europea (TFUE): il primo contiene le questioni più 'alte', il secondo comprende le disposizioni di carattere operativo.

È opinione condivisa che il nuovo Trattato abbia il merito di aver semplificato la cornice giuridica e introdotto un disegno organizzativo e funzionale più agevole e, a tratti, anche più vicino a quello delle moderne organizzazioni statali¹⁰.

Per quanto riguarda la Pubblica Amministrazione, il Trattato di Lisbona presenta tre importanti novità: 1) la nuova competenza dell'Unione per il sostegno, il coordinamento o il completamento dell'azione degli Stati membri nel settore della cooperazione amministrativa; 2) le nuove regole che presiedono all'amministrazione diretta dell'Unione, in particolare il principio secondo il quale le istituzioni, gli organi e le agenzie devono basarsi su una struttura "*aperta, efficace e indipendente*" (art. 298 TFUE); 3) il riconoscimento del valore di legislazione primaria delle regole sulla 'cittadinanza amministrativa', come prevista dalla Carta dei diritti fondamentali, e tra tutte il diritto alla buona amministrazione riconosciuto dall'art. 41 della Carta a favore di diverse figure giuridiche soggettive¹¹.

¹⁰ G. DELLA CANANEA - C. FRANCHINI, *I principi dell'amministrazione europea*, II. ed., Torino, Giappichelli, 2013, p. 49; D. SORACE, *L'amministrazione europea secondo il Trattato di Lisbona*, in *Dir. Pubbl.*, 1/2013, p. 168.

¹¹ M. P. CHITI, *op. ult. cit.*, p. 238; G. DELLA CANANEA - C. FRANCHINI, *op. ult. cit.*, p. 50. Gli impatti del diritto ad una buona amministrazione sull'ordinamento italiano, dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, sono stati tempestivamente colti da M. TRIMARCHI, *L'art. 41 della Carta Europea dei diritti fondamentali e la disciplina dell'attività amministrativa in Italia*, in *Dir. Amm.*,

In questo quadro rinnovato, dunque, il lavoro che segue proverà ad evidenziare alcune delle innovazioni pregnanti che sono intervenute sull'argomento dei rapporti tra amministrazione europea indiretta e amministrazione diretta, partendo appunto dall'assetto definito dal Trattato di Lisbona e ragionando *in medias res*, non *secus ac notas* rispetto all'ordinamento previgente, nel quale pure iniziò lo studio di questi temi¹².

2011, p. 537 ss.; D.U. GALETTA, *Diritto ad una buona amministrazione e ruolo del nostro giudice amministrativo dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona*, in *Dir. Amm.*, 2010, p. 601 ss.; L. R. PERFETTI, *Diritto ad una buona amministrazione, determinazione dell'interesse pubblico ed equità*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 2010, p. 850 ss.

¹² In realtà, l'analisi dei rapporti tra amministrazione italiana e istituzioni comunitarie è stata a lungo trascurata dalla dottrina (tanto che, ancora all'alba del trattato di Maastricht, G. FALCON, *Dal diritto amministrativo nazionale al diritto amministrativo comunitario*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 1991, p. 351 ss., rilevava, con un "senso di delusione e di preoccupazione", che il diritto amministrativo comunitario, considerato nella sua globalità e nei suoi aspetti generali, rappresentava per gli amministrativisti "una specie di foresta non solo inesplorata, ma sconosciuta a molti nella sua stessa esistenza"); sul tema, infatti, oltre ai lavori di G. DE VIRGOTTINI, *Note sugli atti normativi e amministrativi dell'ordinamento comunitario europeo*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1963, p. 887 ss.; G. SACCHI MORSIANI, *Il potere amministrativo delle comunità europee e le posizioni giuridiche dei privati*, Milano, Giuffrè, vol. I, 1965, e vol. II, 1970, e P. DE CATERINI, *L'atto amministrativo delle comunità europee*, Milano, Giuffrè, 1967, a lungo non sono state realizzate opere di carattere generale sul tema. Dopo l'adozione dell'Atto Unico Europeo, alcune riflessioni sull'argomento specifico hanno iniziato a comparire nei contributi di S. CASSESE, *Theoretical Sketch of the Cooperative and Multidimensional Nature of Community Bureaucracy*, in J. JAMAR - W. WESSELS (a cura di) *Community Bureaucracy at the Crossroads - L'administration communautaire à l'heure du choix*, Bruges, De Tempel Uitgeverij, 1985, p. 39 ss.; ID., *Relations between International Organization and National Administrations*, in IISA, *Proceedings, XIXth International Congress of Administrative Sciences*, Bruxelles, 1985, p. 161 ss.; e ID., *Divided Powers: European Administration and National Bureaucracies*, in S. CASSESE (a cura di), *The European Administration - L'Administration Européenne*, Bruxelles, IISA,

2. *Segue.* La nozione di coordinamento

Il tema del ‘*coordinamento*’¹³ accompagnerà tutto il corso dell’indagine che ci si appresta a svolgere, tant’è che non pare eccessivo avanzare in principio alcune brevi considerazioni fondamentali sull’argomento, per poterle successivamente adoperare all’occorrenza.

Nell’ambito che qui occupa, la nozione in esame è comunemente riferita all’attività della Pubblica Amministrazione, piuttosto che ai suoi atti¹⁴, recuperando lo scopo innato di ordinare

1987; nonché di G. GRECO, *Profili di diritto pubblico italiano-comunitario*, in ID. (a cura di), *Argomenti di diritto pubblico italo-comunitario*, Milano, Giuffrè, 1989, p. 3 ss., e M. P. CHITI, *I signori del diritto comunitario: la Corte di giustizia e lo sviluppo del diritto amministrativo europeo*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl. Com.*, 1991, p. 796 ss. In generale, oltre ai contributi che saranno citati durante questo lavoro, utili indicazioni bibliografiche delle prime opere sull’argomento in esame si trovano in C. FRANCHINI, *A Bibliography on the European Administration*, in S. CASSESE, *The European Administration - L’Administration Européenne*, cit., p. 525 ss.

¹³ M. S. GIANNINI, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1981, ricorda che il termine trae origine dal vocabolario militare, all’interno del quale “*indicava l’azione di comando con cui si stabilivano contenuti modi e tempi dell’intervento delle varie armi e delle varie unità o reparti per il raggiungimento di un obiettivo*”.

¹⁴ V. BACHELET, “*Coordinamento*”, in *Enc. del diritto*, vol. X, Milano, Giuffrè, 1962, che aggiunge come fosse “*proprio il crescente rilievo giuridico che ha assunto ormai, accanto ai singoli atti, l’attività amministrativa ... una delle cause che ha posto la esigenza di un coordinamento che andasse oltre quello già realizzato o comunque realizzabile, per i singoli atti, da una opportuna articolazione del procedimento di formazione degli stessi*”. Erano queste le riflessioni *in nuce* sulla funzione coordinatrice del procedimento amministrativo già sviluppate da A. M. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1959, p. 12, e discusse in quello stesso anno a Varenna in particolare da BERTI e GIANNINI, per i cui interventi v. *Coordinamento e collaborazione nella*

situazione complesse, all'interno delle quali agiscono anzitutto molteplici comportamenti materiali e operano una pluralità di istituzioni, uffici e persone che rappresentano interessi differenti e che utilizzano schemi multiformi non riconducibili ad elementi costitutivi comuni¹⁵.

Queste situazioni sono rappresentate dai temi della distribuzione del potere all'interno dell'organizzazione pubblica, dai rapporti tra le istituzioni del governo dello Stato e dai poteri di autonomia delle Regioni, che devono ad esempio essere salvaguardati.

Il coordinamento amministrativo¹⁶ emerge dunque come formula organizzatoria a fronte dell'affermarsi di una società democratica e pluralistica e di istanze di autonomia e necessità di

vita degli enti locali (Atti del VII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione - Varenna, 17-20 settembre 1959), Milano, Giuffrè, 1961, rispettivamente p. 270 s. e p. 213 s.

¹⁵ F. PIGA, "Coordinamento (principio del)" (voce), in *Enciclopedia giur.*, vol. IX, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, 1988. Nello stesso senso ancora BACHELET, *op. ult. cit.*, che parla, a proposito della situazione rilevante, di un "elevato grado di integrazione (o di interferenza) degli effetti sociali delle attività pubbliche dei diversi settori".

¹⁶ Sulla nozione in generale, oltre alle due voci enciclopediche già citate, deve farsi imprescindibile riferimento, tra tanti, a V. BACHELET, *L'attività di coordinamento nell'amministrazione pubblica dell'economia*, Milano, Giuffrè, 1957; G. BERTI, *La pubblica amministrazione come organizzazione*, Padova, Cedam, 1968, p. 90; L. ORLANDO, *Contributo allo studio del Coordinamento amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1974; F. MIGLIARESE, TAMBURINO, *Il coordinamento nella evoluzione dell'attività amministrativa*, Padova, Cedam, 1978; F. BRIGNOLA, *Il coordinamento dell'attività amministrativa nell'ambito del procedimento*, s.l., 1978; A. AZZENA, *Per la definizione del Coordinamento e della sua rilevanza giuridica*, in G. AMATO - G. MARONGIU, *L'Amministrazione della società complessa*, Bologna, Il Mulino, 1982.

decentramento e al di fuori della nozione di gerarchia, il cui schema è inadeguato a contenere quelle relazioni¹⁷. È un quadro, questo, che richiama alla mente un rapporto di equiordinazione¹⁸ tra diverse figure soggettive preposte ad attività che, pur distinte, necessitano di essere “*ordinate secondo un disegno unitario in vista di risultati di interesse comune*”¹⁹.

È per assicurare questo fine (la garanzia di unità), invero, che non si esclude allora che l’attività di coordinamento possa esigere una certa sovraordinazione di alcuni interessi e funzioni, mentre i soggetti che ne sono titolari restano pariordinati²⁰; senza tuttavia

¹⁷ Il fenomeno, rilevato anzitutto da G. BENVENUTI, *Evoluzione dello stato moderno*, in *Jus*, 1959, p. 169 s., era già stato notato, nel suo fondamentale volume in proposito, da A. AMORTH, *La nozione di gerarchia*, Milano, Vita e pensiero, 1936, p. 26 (ora in ID., *Scritti giuridici*, Milano, Giuffrè, 1999, p. 88), a proposito di alcune categorie di enti pubblici: “*Nuove figure di enti pubblici infatti sono sorte o, meglio ancora, nuovi rapporti sono stati costituiti non già per mantenere gli enti nei limiti ad essi assegnati dal diritto - che è funzione precipua del controllo sugli enti pubblici -, ma per ottenere da essi uno svolgimento d’attività in armonia con alcune direttive generali, fissate dallo Stato attraverso alcuni suoi uffici supremi, i Ministeri, alla cui vigilanza questi enti vengono raccomandati. Vigilanza che meglio si chiamerebbe direzione e che non si esplica attraverso le solite figure giuridiche ben definite, quali il visto, l’autorizzazione, ecc., ma con provvedimenti del tutto singolari (direttive all’ente, scioglimento dei consigli di amministrazione, nomina e revoca dei titolari degli uffici, ispezioni di cassa, resoconti e approvazioni di bilancio, ecc.)*”.

¹⁸ I primi ad esprimersi in questi termini sono M. S. GIANNINI, *Lezioni di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, I, 1950, p. 203, e C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1960, p. 224 s.

¹⁹ A. M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, Jovene, 1989, p. 242.

²⁰ Introduce il riferimento alla sovraordinazione V. BACHELET, “*Coordinamento*”, *cit.*, trovando successiva conferma anche in F. PIGA, “*Coordinamento*”, *cit.* Parimenti M. S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, I, 1993, p. 318 s., si esprime, guardando la vicenda dal punto di vista del procedimento, nel senso

che questa situazione sia idonea ad alterare il regime della esclusività delle competenze proprio di un ordinamento non gerarchico e al tempo stesso abilitando però uno tra i soggetti coinvolti ad adottare un atto che vincoli tutte le parti del rapporto a comportamenti conseguenti²¹.

Dal punto di vista giuridico, pertanto, la nozione di coordinamento può essere colta sia sotto l'aspetto della attività finalizzata a garantire coerenza, organicità e unità all'azione amministrativa²² sia come potestà o complesso di poteri rilevanti in sede organizzativa.

che “L’equiordinazione non dà luogo a rapporti istituzionalizzati, ma a rapporti procedimentali. (...) Quando un procedimento amministrativo investe una pluralità di interessi, la regola è che le varie figure soggettive che sono centro di riferimento dei diversi interessi devono essere tutte chiamate nel procedimento. (...) Questo però non sempre è possibile, o quantomeno non sempre è agevole. La pratica ha quindi introdotto taluni strumenti, che consistono nell’attribuire ad alcune delle figure soggettive equiordinate delle potestà di scelta, decisione e coordinamento”.

²¹ M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, cit., I, p. 319. Precisa al riguardo F. G. COCA, *I modelli organizzativi*, in L. MAZZAROLI e altri (a cura di), *Diritto amministrativo*, Bologna, Monduzzi, I, 2005, p. 398, come nel “risultato di raccordo tra figure soggettive, ben difficilmente [si] esprimono posizioni di subordinazione intese in senso stretto: all’attività diretta al coordinamento, che vincola la successiva attività degli uffici o degli enti coordinati, partecipano ad eguale titolo tutti gli uffici o gli enti chiamati collegialmente alla valutazione degli interessi pubblici in gioco”.

²² Un’attività, scrive in modo ancora oggi condivisibile V. BACHELET, “Coordinamento”, cit., “che addirittura può non dirsi tipizzata. E anzi si dovrebbe ritenere che, proprio perché trattasi di attività continuativa e molteplice (più ancora che di una serie di atti) essa non è propriamente caratterizzata se non dalla figura organizzativa in cui viene a svolgersi; ed è comunque certo che essa si esplica per buona parte mediante atti non formali (raccolta, documentazione ed elaborazione di dati; informazioni; suggerimenti; consultazioni; moniti; sollecitazioni; ecc.). Tuttavia è altresì indubbio che essa ha le sue manifestazioni

Nata, come si è visto, soprattutto per descrivere le relazioni all'interno dell'amministrazione dello Stato o tra questa e gli enti pubblici o il sistema delle autonomie regionali²³, oggi, poi, la dottrina sia nostrana che straniera impiega questa figura in particolare per individuare i c.d. organi di coordinamento, chiamati ad operare in un sistema ormai sempre più articolato e multilivello²⁴, nel quale ben poca traccia della coerenza e

formali caratteristiche in quegli atti di indirizzo che consistono, come si è accennato, nelle direttive intese in senso tecnico”.

²³ Si pensi in proposito, rispettivamente, *i.*- alla posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei Ministri, alle attribuzioni del Consiglio dei Ministri, ai poteri che la Costituzione affida al Presidente del Consiglio in relazione alla responsabilità del mantenimento dell'unità politica e amministrativa del Governo (art. 95 Cost.); *ii.*- ai rapporti tra Stato ed enti dotati di poteri di minor rilevanza e per i quali l'ordinamento prevede posizioni di competenza in ordine a funzioni amministrative di pertinenza statale e soggette a poteri di vigilanza e controllo delle autorità dello Stato, svolti con attività di direzione e controllo e con atti di direttiva, specie nei settori di amministrazione pubblica dell'economia; *iii.*- ai rapporti tra Stato ed Enti operanti in regime di piena autonomia come le Regioni, nei quali il primo esercita poteri tesi a realizzare un collegamento tra organizzazioni separate e al tempo stesso collegate sotto l'egida dell'unità della Repubblica.

²⁴ In proposito, in termini generali, F. W. SCHARPF, *Notes Toward a Theory of Multilevel Governing in Europe*, in *Scandinavian Political Studies*, 2001, 24, p. 1 ss.; L. HOOGHE - G. MARKS, *Multi-level Governance and European Integration*, Lanham, Rowman & Littlefield, 2001; F. OST - M. DE KERCHOVE, *De la pyramide au réseau? Vers un nouveau mode de production du droit?*, in *Rev. Interdisciplinaire d'études jur.*, 2000, 44, p. 24 ss.; I. PERNICE, *Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-making revisited?*, in *Common Market Law Review*, 1999, p. 703 ss., e specificamente S. CASSESE, *L'Unione europea come organizzazione pubblica composita*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 2000, p. 987 ss.; per interessanti riferimenti sulla *governance* nel quadro dei meccanismi politici e giuridici di integrazione multilivello, O. PORCHIA, *Principi dell'ordinamento europeo. La cooperazione pluridirezionale*, Bologna, Zanichelli, 2008, e A. K. BOURNE (a cura di), *The EU and Territorial*

dell'unitarietà della struttura organizzativa originaria, ordinata in modo gerarchico, sopravvive²⁵ e in cui sussiste un inevitabile intreccio di attribuzioni tra più enti e di competenze tra più organi²⁶. In questo quadro, vengono così in rilievo, oltre alle più o meno nuove strutture di coordinamento e raccordo tra soggetti pubblici che agiscono sede nazionale e locale (dalle Conferenze Stato-Regioni e Stato-città e autonomie locali ai Prefetti), le amministrazioni composte e le organizzazioni a rete (di cui sono rispettivamente esempi il Servizio sanitario nazionale e la struttura deputata al settore ambientale²⁷).

3. *Segue.* La funzione esecutiva

L'altra figura fondamentale da tener presente, nei suoi caratteri generali, nel corso di questo studio è la funzione

Politics Within Member States: Conflict or Co-operation?, Leiden-Boston, Brill Academic Publishers, 2004.

²⁵ C. FRANCHINI - G. VESPERINI, *L'organizzazione*, in S. CASSESE (a cura di), *Istituzioni di diritto amministrativo*, IV ed., parte di S. CASSESE (diretto da), *Corso di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2012, p. 96.

²⁶ G. GRECO, *Argomenti di diritto amministrativo. Parte generale. Lezioni*, Milano, Giuffrè, 2013, p. 98.

²⁷ C. FRANCHINI - G. VESPERINI, *L'organizzazione, cit.*, avvertono come in termini giuridici il modello delle organizzazioni a rete risulti ancora piuttosto indefinito, ma offra al tempo stesso uno degli esempi più efficaci di questa figura, individuando la struttura tripartita del settore dell'ambiente, articolata su un livello politico (Ministero), uno tecnico-scientifico (Agenzia per la protezione dell'ambiente) e uno operativo (Agenzie regionali per l'ambiente), che operano poi in collaborazione con una amministrazione sopranazionale (Agenzia europea per l'ambiente).

esecutiva²⁸, considerato che oggetto di indagine saranno alcune particolari modalità del suo esercizio da parte dell'Unione Europea.

Non essendo questa la sede per risalire alle origini più antiche del diritto, si dirà che la funzione esecutiva affonda le proprie radici moderne ovviamente nella teoria della divisione dei poteri e investe “*l'attività pratica dello Stato per la cura in modo immediato degli interessi pubblici assunti nei propri fini*”²⁹ dalla funzione politica e di governo.

²⁸ G. SILVESTRI, *Poteri dello Stato (divisione dei)*, in *Enc. Diritto*, XXXIV, Milano, Giuffrè, 1985, segnala come “*infiniti sono i tentativi di definire la funzione amministrativa*” e che, tuttavia, come avvisava in modo abbastanza inequivocabile M. S. GIANNINI nella sua prima edizione di *Diritto amministrativo*, 1970, “*una caratterizzazione oggettiva della funzione amministrativa non esiste*”. Qui, tuttavia, non si vuole ripercorrere tutta la forte, e a volte anche aspra, disputa delle dottrine formali-procedurali sulla teoria delle funzioni (che G. SILVESTRI, *cit.*, ricorda essere stata costretta “*a riconoscere la mancanza di criteri procedurali sicuri e a ripiegare sul criterio residuale di labandiana memoria*”, richiamandosi al contributo di C. ROSSANO, *La divisione dei poteri nell'attuale struttura dello Stato di diritto e sociale*, in *Studi in memoria di D. Pettiti*, III, Milano, Giuffrè, 1973, p. 1316 ss.), volendo limitarsi a recuperare una descrizione generale, certamente non esauriente, del concetto elementare in argomento. Sulla nozione di ‘*funzione*’ si vedano F. BENVENUTI, *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1952, p. 118 ss.; ID., *Funzione. I) Teoria generale*, in *Enc. Giur.*, XIV, Roma, 1989; M. S. GIANNINI, *Diritto amministrativo, cit.*, p. 7 ss.; M. A. CARNEVALE VENCHI, *Contributo allo studio della nozione di funzione pubblica*, Padova, Cedam, 1974; B. G. MATTARELLA, *L'attività*, in S. CASSESE, *Trattato di diritto amministrativo, cit.*, p. 704 ss.; e l'analisi recente di G. NAPOLITANO, *Le funzioni*, in S. CASSESE, *Istituzioni di diritto amministrativo, cit.*, p. 23 ss.

²⁹ Tra i tanti riferimenti possibili, si è scelto quello proposto da G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, I, 1958, p. 13, che a sua volta si richiamava “*alla maggior parte dei paragrafi iniziali delle varie opere generali*”, respingendo l'ipotesi ricostruttiva di diversi autori (soprattutto stranieri, come FLEINER, *Insitutionem*, MERKL, *Allgemeines Verwaltungsrecht* e DIECKMANN, *Verwaltungsrecht*) che preferivano dare una nozione soltanto negativa dell'amministrazione, indicandola come qualunque attività dello Stato che non

Per comprendere meglio la rilevanza di questa definizione, meritano di esserne messi in evidenza, come fa il suo stesso Autore, soprattutto due profili: la immediatezza e la praticità. Rispetto al primo, infatti, si osserva come “*lo Stato svolge un’attività propria, analoga a quella degli altri soggetti (persone fisiche e giuridiche), che vivono nel suo ordinamento (...). In altre parole, mentre con le funzioni legislativa e giurisdizionale lo Stato pone e fa osservare il diritto che regola la condotta degli altri soggetti in ordine a determinati interessi sociali, con la funzione amministrativa si fa egli stesso soggetto di attività ed opera con mezzi propri per il conseguimento di quei fini che ritiene di dovere riservare alla sua azione diretta*”, mentre per quanto riguarda il secondo si osserva che “*La legislazione e la giurisdizione si esauriscono in atti puramente psichici di volontà e di giudizio (...). L’amministrazione invece aggiunge all’elemento psichico della volontà, quello materiale dell’attività pratica, operativa di effetti nella realtà esterna ... capace di modificare le situazioni di fatto esistenti*”³⁰.

fosse legislazione o giurisdizione. D'altronde, richiamando la nota precedente, se è vero che anche M. S. GIANNINI fosse perplesso nel definire la funzione, d'altra parte in *Diritto amministrativo*, 1993, *cit.*, p. 77, riconosce, a proposito della spiegazione che qui si commenta, come “*lo Zanobini ha avuto piena consapevolezza di quel che fosse l’attività amministrativa*”.

³⁰ G. ZANOBINI, *Corso*, *cit.*, p. 13. Richiama efficacemente la “creatività” della volizione discrezionale che si sostanzia nell’attività di completamento della norma attributiva del potere anche A. PIRAS, *Discrezionalità amministrativa*, in *Enc. Diritto*, *cit.*, 1964, XIII.

La definizione che si è scelto di riportare, appare evidente, non condivide peraltro quell'idea 'liberale' della giuspubblicistica tedesca del XIX secolo per la quale l'amministrazione dovesse essere mera attuazione della legge, preferendo ricondurre il fenomeno amministrativo al rapporto fondamentale '*previsione - attuazione*', nel quale il secondo termine di relazione non introduce appunto una meccanica trasposizione dei contenuti del primo, ma "*l'autonoma determinazione delle condizioni e delle modalità dell'inveramento dei fini contenuti nei vari «programmi» normativi, assunti nella loro necessaria ponderazione con le norme costituzionali di riferimento*"³¹.

Questi aspetti conservano, a parere di chi scrive, la loro piena validità, pur in un ordinamento decisamente mutato da quando furono formulati³²; e tuttavia, ancora adesso, per amministrazione

³¹ G. SILVESTRI, *cit.*, Definisce invece la '*discrezionalità amministrativa*' come "*uno degli istituti più classici e fondanti del diritto amministrativo; uno degli istituti che svolge la funzione di ganglio pulsante di tutto ciò che è il «fare amministrazione» e che orienta trasversalmente e largamente non solo l'attività dei pubblici uffici ma anche i modi e la profondità del controllo che su di essa viene tuttora svolto dai giudici*" lo studio di F. CORTESE, *Il coordinamento amministrativo. Dinamiche e interpretazioni: Dinamiche e interpretazioni*, Bologna, Franco Angeli, 2006, p. 16.

³² Oggi, infatti, vi sono ad esempio alcuni soggetti pubblici, come le autorità indipendenti, che non appartengono ad alcuno dei tre poteri, o ancora la stessa amministrazione, a seguito delle riforme degli anni '90 del XX secolo, non è più integralmente riconducibile al suo vertice politico-governativo, che ha soltanto poteri di indirizzo e di controllo, non di gestione. Il principio della separazione è poi ulteriormente eroso dall'ordinamento sia nostrano che europeo, i quali al proprio interno non sempre distinguono ormai nettamente le tre funzioni (cfr. in questo senso G. NAPOLITANO, *Le funzioni*, in S. CASSESE, *Istituzioni di diritto amministrativo, cit.*, p. 23 ss., che ricorda bene come "*la tripartizione dei funzioni*

pubblica, di primo acchito si intende la cura in concreto degli interessi pubblici di una determinata collettività³³. Del resto, che le norme che attribuiscono funzioni amministrative non possano funzionare da sole e, per ottenere il risultato di soddisfare l'interesse pubblico per il quale sono poste, necessitino dello svolgimento effettivo e innovativo delle funzioni proprie da parte dell'Amministrazione non è in discussione³⁴.

In senso più sostanziale, poi, le attività amministrative continuano a riempire la funzione esecutiva-attuativa, con competenze, lo si vedrà nello specifico più avanti, sia relative alla funzione normativa che di tipo esecutivo, e questo emerge con gran

e la separazione dei poteri, tuttavia, hanno valore descrittivo, non normativo”). Dal punto di vista oggettivo, invece, si pensi che le attività destinate alla realizzazione degli interessi pubblici da tempo non sono più qualificate come solo esecutive della legge, ma hanno un ambito di espressione ben più ampio della mera esecuzione, ad esempio con atti di disciplina settoriale, di programmazione del territorio, di gestione coordinata delle risorse.

³³ M. S. GIANNINI, *op. ult. cit.*, p. 75, pur solo in termini problematici (in quanto sostenitore della distribuzione anche in capo “agli altri poteri dell'attività di cura concreta degli interessi pubblici”), e G. GRECO, *op. ult. cit.*, p.1, che, condividendo invece il riferimento, precisa inoltre come si tratti di “un'attività funzionalizzata, in quanto svolta in funzione di scopi e per la tutela di interessi che esorbitano dalla sfera dell'agente”. Nello stesso senso anche S. D'ANCONA, *L'evoluzione del concetto di pubblica amministrazione nel diritto nazionale e nel diritto dell'Unione europea*, in D.U. GALETTA (a cura di), *Diritto amministrativo nell'Unione Europea*, Torino, Giappichelli, 2014, p. 109.

³⁴ B. G. MATTARELLA, *L'attività, cit.*, p. 704. All'importanza dell'esecuzione, proprio in campo europeo, si riferisce anche E. CHITI, *La costruzione del sistema amministrativo europeo*, in M. P. CHITI (a cura di), *Diritto amministrativo europeo, cit.*, p. 48, sottolineando come dai modi di attuazione in via amministrativa delle norme e delle politiche europee dipenda “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”.

forza soprattutto a livello europeo. Qui, in particolare, si possono infatti manifestare funzioni di esecuzione normativa e funzioni di esecuzione in via amministrativa o di applicazione della norma nel caso concreto, sulla base della distinzione di stampo anglossassone tra *regulation* e *adjudication*, che vede amministrare anche con atti normativi, generali o semplicemente di autovincolo della futura adozione di provvedimenti o altri atti puntuali³⁵. Ma, in ogni caso, il tratto fondamentale (e originario) di concretizzazione dei fini che sono fissati con la funzione costituzionale e con la funzione normativa primaria, sebbene non agevole, resta attualmente intatto³⁶.

Un ultimo aspetto di ordine generale e in chiave storica, che introduce considerazioni che saranno riprese in seguito, riguarda l'attività di esecuzione negli ordinamenti federali³⁷. Alexis de Tocqueville, delineando la sua *tableau sommaire de la constitution fédérale* negli Stati Uniti d'America, constatava che le attribuzioni

³⁵ R. CARANTA, *Le competenze dell'amministrazione europea*, in L. DE LUCIA - B. MARCHETTI (a cura di), *L'Amministrazione europea e le sue regole*, Bologna, Il Mulino, 2015, pp. 19-20. La distinzione non è affatto corrispondente, dunque, a quella tra legislazione e amministrazione. G. DELLA CANANEA, *Il diritto amministrativo europeo e i suoi principi fondamentali*, cit., p. 13, in proposito afferma che questa distinzione viene relativizzata nell'ordinamento europeo, tanto che quando i Trattati fanno riferimento alle regole giuridiche nazionali, mettono spesso sullo stesso piano le disposizioni emanate mediante atti legislativi e quelle recate da regolamenti amministrativi (cfr., ad es., art. 114, § 1, TFUE sul ravvicinamento delle legislazioni riguardanti il mercato interno).

³⁶ M. P. CHITI, *Diritto amministrativo europeo*, cit., p. 234.

³⁷ K. NICOLAIDIS - R. HOWSE (eds.), *The Federal Vision. Legitimacy and Levels of Government in the United States and the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2001.

governative erano ripartite in rapporto all'esecuzione: l'attività di esecuzione, dunque, non era esercitata esclusivamente dagli Stati (come avveniva nell'ambito dell'originaria confederazione), ma era divisa nel senso che “*le gouvernement des Etats reste le droit commun, le gouvernement fédérale fut l'exception*”³⁸. Secondo un'opinione molto condivisa al momento della nascita della Comunità, anche l'ordinamento europeo versava in una situazione simile³⁹.

4. La funzione amministrativa europea

Premessi questi brevi cenni su alcuni concetti che accompagneranno il lavoro, è possibile presentare ora le funzioni amministrative europee considerate esecutive dopo il Trattato di Lisbona⁴⁰.

³⁸ A. DE TOCQUEVILLE, *De la démocratie en Amérique* (1835), a cura di F. FURET, Paris, Flammarion, 1981, p. 185.

³⁹ “Solo eccezionalmente il Trattato di Roma attribuiva alla Commissione il compito di dare esecuzione alle norme comunitarie, allo scopo di assicurare che la concorrenza non fosse falsata. Per il resto l'attività di esecuzione era riservata ai poteri pubblici nazionali” per G. DELLA CANANEA - C. FRANCHINI, *I principi dell'amministrazione europea*, cit., pp. 154-155. Si vedano anche G. ISAAC, *Droit communautaire général*, Paris, Colin, 1990, p. 193 e E. CHITI, *The administrative implementation of European Union Law: a taxonomy and its implication*, in H. C. HOFMANN - A.H. TURK (eds.), *Legal Challenges in EU Administrative Law. Towards an Integrated Administration*, Cheltenham, Edward Elgar, 2009, p. 9.

⁴⁰ Senza soffermarsi molto sul quadro previgente, può comunque essere utile ricordare che il Trattato CE si riferiva alla funzione esecutiva agli articoli 202 e 211 (entrambi abrogati dal Trattato di Lisbona). Il primo prevedeva che il Consiglio, nell'ambito degli atti adottati dallo stesso, conferisse alla Commissione

Tradizionalmente, la dottrina, ancora recentemente, è dell'avviso che i Trattati dell'Unione non contengano disposizioni specifiche riguardo alle competenze per amministrare, ma

le competenze di esecuzione delle norme che venivano stabilite, potendo altresì condizionarne l'esercizio. Il secondo riguardava le competenze della Commissione e assegnava, tra l'altro, "un potere di esecuzione" (terzo alinea) e l'esercizio delle "competenze che le sono conferite dal Consiglio per l'attuazione delle norme da esso stabilite" (quarto alinea). Il riferimento alla funzione esecutiva era dunque esplicito e da qui nasceva l'usuale definizione della Commissione quale 'esecutivo' comunitario.

M. P. CHITI, *op. ult. cit.*, p. 235, ricorda tuttavia come questa lettura fosse "stata però giustamente considerata con molta cautela in quanto, da un lato, tendeva a ricreare nel sistema comunitario una simmetria tra le istituzioni propria degli Stati; dall'altro, sottovalutava le funzioni amministrative svolte dal Consiglio e dai vari organismi nel tempo creati, come il Coreper ed i molti comitati. A differenza dei governi nei rispettivi ordinamenti nazionali, poi, la Commissione non aveva poteri esecutivi generali, ma solo poteri conferiti". Nella Commissione, in ogni caso, tralasciando tutte le ulteriori attribuzioni (dall'iniziativa legislativa alla vigilanza sull'osservanza dei Trattati e al relativo potere sanzionatorio, dalla rappresentanza esterna ad un autonomo potere decisionale in alcuni settori di rilievo, per citare le più importanti), si concentravano le competenze di esecuzione delle politiche comunitarie, come definite negli atti delle istituzioni sia per l'esecuzione in via normativa che in via amministrativa, che ne facevano il 'motore della Comunità' e il centro dell'amministrazione europea. Sulla sua peculiare natura amministrativa eterogenea, si soffermano L. HOOGHE, *The European Commission and the integration of Europe. Images of governance*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001, p. 23, e J. PETERSON, *The Santer era: The European Commission in normative, historical and theoretical perspective*, in *Journal of European Public Policy*, 1999, 6(1), p. 49. Sullo stato dell'arte all'alba del trattato di Maastricht si vedano i contributi di S. CASSESE - G. DELLA CANANEA, *L'esecuzione del diritto comunitario*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 1991, 4, p. 901 ss., e G. GRECO, *Argomenti di diritto pubblico italo-comunitario*, cit. Un'analisi complessiva dell'esecuzione del diritto comunitario allora si trova in G. ISAAC, *Droit communautaire général*, III ed., Paris, Colin, 1989, e negli utili studi di G. CIAVARRINI AZZI (ed.), *The Implementation of the European Community Law by the Member States*, Maastricht, 1985, e H. SIEDENTOFF - J. ZILLER (eds.), *Making European Policies Work: the Implementation of Community Legislation in the Member States*, I, Maastricht, 1988.

affrontino il tema dei soggetti deputati all'adozione di atti puntuali o comunque amministrativi, di attuazione della legislazione europea, nelle disposizioni materia per materia dettate dal TFUE⁴¹. L'esecuzione del diritto dell'Unione continuerebbe ad essere di tipo indiretto, in quanto affidato alle amministrazioni nazionali⁴², e gli articoli 290 e 291 TFUE, sull'adozione di atti generali delegati e sull'esecuzione da parte degli Stati membri, sarebbero dunque le norme ritenute cardine dell'attività esecutiva. Il prosieguo di questo studio avrà occasione di riservare la giusta attenzione a queste due disposizioni di sicura rilevanza. Prima, tuttavia, si vuole considerare, con un'ottica che comunemente non viene impiegata, la norma che sembra individuare il fondamento della funzione amministrativa (diretta) dell'Unione.

L'articolo 17, § 1, del TUE, in misura assolutamente generale, individua infatti diverse competenze riconducibili alla funzione esecutiva, prevedendo che *“La Commissione promuove l'interesse generale dell'Unione e adotta le iniziative appropriate a*

⁴¹ R. CARANTA, *Le competenze dell'amministrazione europea*, cit., pp. 23-24, che puntualizza come l'art. 2, § 1 e 2, TFUE definisca le competenze esclusive e concorrenti con riferimento al potere di adottare atti legislativi e vincolanti (tra questi dovrebbe annoverarsi anche il potere di adottare atti puntuali e quindi propriamente amministrativi, come le decisioni). Nello stesso senso M. P. CHITI, *Forms of European Administrative Action*, in *Law & Contemporary Problems*, 2004-05, 68, pp. 37-42.

⁴² Questa posizione, come si vedrà, dovrà essere da subito temperata con il principio in base al quale *“l'attuazione effettiva del diritto dell'Unione da parte degli Stati membri, essenziale per il buon funzionamento dell'Unione, è considerata una questione di interesse comune”* (art. 197 TFUE).

tal fine. Vigila sull'applicazione dei trattati e delle misure adottate dalle istituzioni in virtù dei trattati. Vigila sull'applicazione del diritto dell'Unione sotto il controllo della Corte di giustizia dell'Unione europea. Dà esecuzione al bilancio e gestisce i programmi. Esercita funzioni di coordinamento, di esecuzione e di gestione, alle condizioni stabilite dai trattati. Assicura la rappresentanza esterna dell'Unione, fatta eccezione per la politica estera e di sicurezza comune e per gli altri casi previsti dai trattati. Avvia il processo di programmazione annuale e pluriennale dell'Unione per giungere ad accordi interistituzionali”⁴³.

La norma pone sicuramente un punto fermo rispetto all'individuazione del nucleo del potere esecutivo nell'Unione, ma, dietro la sua portata apparentemente unitaria, in realtà esprime una natura composita di questa funzione, con la varietà di

⁴³ Rappresenta un importante, ma ben distinto, completamento della funzione esecutiva anche il potere di iniziativa legislativa, che è assegnato alla Commissione in via esclusiva dal successivo § 2 dell'art. 17 TUE, che stabilisce che “*Un atto legislativo dell'Unione può essere adottato solo su proposta della Commissione, salvo che i trattati non dispongano diversamente*”. La Commissione, titolare di funzioni di promozione legislativa e funzioni di esecuzione, dovrebbe venire ad esercitare in questo modo un ruolo eminente politico, non diversamente dal Consiglio europeo, dal Consiglio e dal Parlamento europeo. I Trattati, a questo proposito, proclamano solennemente la sua indipendenza da intendersi proprio “*in relazione alla missione della Commissione di promotrice dell'«interesse generale dell'Unione» e (che) dunque deve valere nei confronti dei portatori di interessi particolari, che possono essere dei soggetti privati ma anche i governi degli Stati membri, le altre istituzioni in cui questi ultimi sono rappresentati e gli apparati settoriali*” (D. SORACE, *L'amministrazione europea secondo il Trattato di Lisbona*, cit., p. 171).

denominazioni⁴⁴ descritte dall'inciso “*Esercita funzioni di coordinamento, di esecuzione e di gestione, alle condizioni stabilite dai trattati*”. Questa disposizione in particolare, inserita nel TUE e quindi caratterizzata da un profilo più alto, sembra dunque essere la fonte attributiva del potere in argomento⁴⁵.

Il richiamo alle “*condizioni previste dai Trattati*”, nello specifico, sottintende poi certamente il coinvolgimento degli Stati membri nei termini previsti dalle disposizioni degli atti fondamentali e affida dunque l'esecuzione del diritto europeo non solo alle amministrazioni europee, appunto, ma anche, anzi preferibilmente in origine, a quelle nazionali, che si combinano e operano con le prime secondo vari modelli⁴⁶.

⁴⁴ L'espressione “*the variety of denominations*” è di E. GIANFRANCESCO, *Article 17*, in H. J. BLANKE - S. MANGIAMELI (eds.), *The Treaty on European Union (TEU). A Commentary*, Heidelberg, Springer, 2013, p. 692.

⁴⁵ Nella consapevolezza dell'eventuale azzardo che si compie, si impiega il richiamo all'*attribuzione* in quanto potrebbe sostenersi, secondo i canoni interpretativi della dottrina interna, che l'attuazione del diritto europeo, nella peculiare configurazione dell'ordinamento dell'Unione, costituisca un interesse a se stante per il quale la Commissione rappresenti il centro di riferimento corrispondente - da qui il radicamento della figura dell'*attribuzione*: come scrive, del resto, M. S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, cit., p. 240, “*La norma organizzativa che inquadra un centro di riferimento d'interessi in una qualche figura soggettiva riconosciuta, rende funzione l'attività di questo (...)*”. Nello stesso senso, sembra valorizzare l'inciso in parola anche M. P. CHITI, *Diritto amministrativo europeo*, cit., p. 300, riferendosi appunto ad una nuova “*funzione generale di coordinamento, esecuzione e gestione*” introdotta dal Trattato di Lisbona.

⁴⁶ B. G. MATTARELLA, *Le funzioni*, in M. P. CHITI (a cura di), *Diritto amministrativo europeo*, cit., p. 150, che rileva altresì come l'esecuzione del diritto europeo, in effetti, risenta della stessa tensione tra la dimensione

Anche a livello europeo, invero, pur precisandone le condizioni, la funzione amministrativa si articola secondo i tre tipi principali previsti dai sistemi amministrativi nazionali: le funzioni di regolazione, le funzioni di prestazione e le funzioni ausiliarie⁴⁷.

L'attività di regolazione (intesa come il complesso delle varie modalità di controllo realizzate da soggetti pubblici per disciplinare le attività economiche e le dinamiche dei mercati) resta certamente la principale forma di azione amministrativa comunitaria. Superata l'iniziale incertezza nella divisione tra le riferite figure di regolazione normativa e regolazione amministrativa⁴⁸, nel diritto europeo il potere regolativo in termini amministrativi ha trovato una progressiva, ma non certo definitiva, specificazione, anche grazie al ricorso a istituti amministrativi tipicamente nazionali, come l'imperatività, l'esecutorietà e l'esecutività dei provvedimenti amministrativi⁴⁹.

sovrana nazionale e quella intergovernativa dell'Unione di cui risente la sua elaborazione.

⁴⁷ D. SORACE, *Diritto delle pubbliche amministrazioni*, Bologna, Il Mulino, 2010.

⁴⁸ In questo senso sia M. P. CHITI, *Diritto amministrativo europeo, cit.*, p. 240, che B. G. MATTARELLA, *Le funzioni, cit.*, p. 149. Quest'ultimo imputa questa incertezza all'assenza di regole generali che riservassero determinate decisioni agli atti normativi o a quelli esecutivi (come le riserve di legge o di amministrazione), all'identità dei soggetti titolari delle due funzioni e alla comunanza di caratteri tra i due tipi di atti, in particolare l'obbligo di motivazione. A questa situazione dovrebbe aver ovviato il Trattato di Lisbona, distinguendo in maniera più netta gli atti legislativi da quelli non legislativi, anche in base alla procedura di adozione (art. 289 TFUE).

⁴⁹ Sebbene resista a parere di M. P. CHITI, *Diritto amministrativo europeo, cit.*, p. 240, un "limitato uso di provvedimenti amministrativi di carattere conformativo (come autorizzazioni e concessioni), con il correlativo maggior uso di atti

Le attività di prestazione sono invece di recente rilevanza per il diritto comunitario, perché emergono a seguito dell'evoluzione dell'Unione da organizzazione finalizzata alla realizzazione di un mercato comune a nuova comunità a fini tendenzialmente generali. È, in particolare, con la politica di coesione economica e sociale, prevista dall'Atto unico europeo, e il riconoscimento da parte del Trattato di Amsterdam della "*importanza dei servizi di interesse economico generale nell'ambito dei valori comuni dell'Unione, nonché del loro ruolo nella promozione della coesione sociale e territoriale*", oggi legittimata a pieno titolo dall'art. 3, § 3, del TUE, o con lo sviluppo in campi come la tutela dell'ambiente o la sicurezza, settori in cui l'aspetto dell'attuazione amministrativa assume sicura preponderanza, che questa tematica prende spazio nei Trattati⁵⁰.

L'aumento della complessità del ruolo dell'amministrazione europea ha sollecitato infine anche la crescita delle funzioni strumentali alla realizzazione delle attività 'finali' come quelle di

strumentali (quali le sovvenzioni e i benefici) alla funzione di regolazione in senso stretto".

⁵⁰ B. G. MATTARELLA, *Le funzioni*, cit., p. 152. Propongono invece una lettura più restrittiva del fenomeno E. CHITI - G. DELLA CANANEA, *L'attività amministrativa*, in G. DELLA CANANEA (a cura di), *Diritto amministrativo europeo. Principi e istituti*, cit., p. 108 ss., riferendosi soprattutto all'attività di erogazione di beni e servizi, proprio nel quadro del progresso e della coesione economica e sociale, sottolineando sia l'assenza a livello europeo di uffici destinati alla gestione dei servizi pubblici, la cui strutturazione resta solida prerogativa nazionale (pur all'interno delle norme dettate dall'Unione al fine di assicurare il funzionamento del mercato), sia la disponibilità di adeguate risorse finanziarie.

regolazione e prestazione, imprescindibili per il funzionamento di un apparato pubblico, e quindi attivate fin dalla nascita della Comunità e tuttavia successivamente implementate con particolare attenzione di pari passo all'espansione delle strutture deputate all'attuazione del diritto europeo. Hanno quindi avuto una disciplina molto peculiare la funzione di provvista e gestione del denaro e quella del reclutamento del personale alle dipendenze degli organismi europei; mentre sul fronte dell'acquisizione di beni e servizi, la Comunità è ancora indietro nell'applicare a se stessa le regole e i principi generali che ha imposto agli Stati membri⁵¹. Così come particolare risalto hanno assunto le funzioni ausiliarie di consulenza e controllo⁵², che si sono rispettivamente manifestate, ad esempio, le prime tramite i comitati consultivi a rilevanza di Trattati (il Comitato economico e sociale e il Comitato delle regioni) nei procedimenti propri dell'Unione e le seconde nelle procedure di tutela degli interessi finanziari dell'Unione ad opera della Corte dei conti europea.

⁵¹ M. P. CHITI, *Diritto amministrativo europeo*, cit., p. 242.

⁵² L'importanza di queste funzioni ha assunto maggiore rilievo “*man mano che si è acquisita consapevolezza del fatto che l'alta burocrazia ha una notevole incidenza sulle scelte politiche: essa detiene le informazioni essenziali per comprendere cosa accade e può accadere, è in grado di dosare i tempi di elaborazione dei progetti, sovente nell'elaborarli predetermina le possibili opzioni. Tutto ciò vale a maggior ragione per l'amministrazione europea perché essa ha un ruolo d'impulso in ordine all'attività di indirizzo e controllo*” (E. CHITI - G. DELLA CANANEA, *L'attività amministrativa*, cit., p. 111).

Ma, si è anticipato, questa ricostruzione appena ripercorsa può essere proposta solo come descrizione, primordiale, della funzione amministrativa (diretta) dell'Unione, il cui svolgimento tuttavia oggi ancora soggiace a molti termini e condizioni.

5. L'esercizio del potere esecutivo

Delineati i confini e i contenuti del potere esecutivo, secondo uno schema (quello delle funzioni di coordinamento, di esecuzione e di gestione attribuite direttamente alla Commissione dall'art. 17, § 1, TUE) al quale non si ricorre ordinariamente, è necessario fare il punto sull'attuale⁵³ titolarità delle prerogative di esecuzione del diritto europeo.

⁵³ Per comprendere il cambio di passo rispetto al passato, si noti che in origine, in ossequio alla regola dell'esecuzione indiretta, alla Comunità faceva capo una struttura quanto più snella ed essenziale possibile; particolarmente chiaro al riguardo era il Trattato CECA, che all'art. 5, co. 2, prevedeva che le istituzioni della Comunità esercitassero le missioni ad esse affidate “*con un apparato ridotto, in cooperazione stretta con gli interessati*”. Nello stesso senso, il Trattato CE basava l'intero sistema sul criterio della sussidiarietà, e nella Parte Seconda “*Fondamenti della Comunità*” rilevava il principio generale di cooperazione posto dall'art. 10 (già art. 5). La Commissione, conseguentemente, era configurata soprattutto quale governo del nuovo ordinamento comunitario, minimizzandone le attribuzioni amministrative e accentuandone il carattere collegiale e ‘*orizzontale*’, con l'obiettivo di tutelare soprattutto l'indipendenza di due ordini di autorità: le amministrazioni nazionali, rispetto alle autorità comunitarie, e la Commissione stessa nei confronti dei governi e delle istituzioni interne degli Stati membri. Per questo viene dotata di un apparato burocratico ‘*leggero*’, strutturato al servizio del singolo commissario e preordinato alla preparazione delle decisioni del collegio. Tra gli scritti meno recenti, interessanti per valutare lo sviluppo della struttura amministrativa della Commissione, E. CHITI, *Crisi della Commissione ed*

Il Trattato di Lisbona, con l'articolo 291 TFUE, al quale si è accennato, ha infatti confermato la titolarità primaria degli Stati membri. Prevede, in proposito, il § 1 che “*Gli Stati membri adottano tutte le misure di diritto interno necessarie per l’attuazione degli atti giuridicamente vincolanti dell’Unione*”⁵⁴: è il ‘*federalismo d’esecuzione*’ delle origini comunitarie che costituisce

evoluzione del sistema istituzionale europeo, in *Giorn. Dir. Amm.*, 1999, p. 593 ss.; C. FRANCHINI, *La Commissione delle Comunità europee e le amministrazioni nazionali: dalla ausiliarità alla coamministrazione*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 1993, p. 669 ss.; E. MOAVERO MILANESI, *La Commissione, funzioni e organizzazione*, *ibidem*, p. 1133 ss.; S. BATTINI, *La Commissione nell’organizzazione delle Comunità europee: profili ricostruttivi ed evolutivi*, *ibidem*, p. 1025 ss.; C. BLUMANN, *Le puouvoir exécutif de la Commission et le probleme de la Comitologie*, *ibidem*, p. 1053 ss.; J. V. LOUIS - D. WAELBROECK (a cura di), *La Commission au coeur du système institutionnel des Communautés européennes*, Bruxelles, Editions de l’Université, 1989; D. BERLIN, *Organisation et fonctionnement de la Commission des Communautés européennes*, in S. CASSESE (a cura di), *The European Administration*, *cit.* Sull’esigenza di salvaguarda l’indipendenza della Commissione e in particolare sulle corrispondenti scelte dei padri fondatori, D. PREDÀ, *Hallstein e l’amministrazione pubblica europea*, in *Storia, Amministrazione, Costituzione. Annale dell’Istituto per la Scienza dell’Amministrazione Pubblica*, 2000, 8, p. 79, e Y. CONRAD, *Jean Monnet et les debuts de la fonction publique européenne. La haute autorité de la CECA (1952-1953)*, Bruxelles, CIACO, 1989. Sulle origini, infine, della Commissione, S. CASSESE - G. DELLA CANANEA, *The Commission of the European Economic Community: the Administrative Ramifications of its Political Development (1957-1967)*, in E. VOLKMAR HEYEN (eds.), *Early European Community Administration*, *Jahrbüch der Europäischen Verwaltungsgeschichte*, IV, Baden-Baden, Nomos, 1992, p. 75 ss.

⁵⁴ La norma ha riscontro nell’art. 4, § 3, TUE, sulla scorta del quale “*Gli Stati membri adottano ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l’esecuzione degli obblighi derivanti dai trattati o conseguenti agli atti delle istituzioni dell’Unione*”, previsione che consente a R. SCHÜTZE, *Le domaine des compétences d’exécution*, in J.-B. AUBY - J. DUTHEIL DE LA ROCHÈRE (a cura di), *Traité de droit administratif européen*, II ed., Bruxelles, Bruylant, 2014, di ritenere che “*Le Traité de Lisbonne confirme et constitutionnalise l’application décentralisée du droit de l’Union européenne par les États membres et, en même temps, avec elle, l’idée du fédéralisme exécutif*”.

uno dei principi fondanti del Trattato di Roma e che oggi sopravvive⁵⁵.

Come si è visto con attenzione, però, sempre più diverse articolazioni della funzione amministrativa europea sono appunto ricondotte alla responsabilità immediata dell'Unione e, precisamente, alla Commissione: sotto il profilo operativo, questa circostanza trova corrispondenza nel § 2 dell'art. 291 TFUE che dispone nel senso che *“Allorché sono necessarie condizioni uniformi di esecuzione degli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione, questi conferiscono competenze di esecuzione alla Commissione”*.

La necessità di un'attuazione uniforme degli atti legislativi dell'Unione dovrebbe pertanto rappresentare un (*il...?*) criterio oggettivo per attrarre alla competenza diretta dell'amministrazione europea le funzioni esecutive in una data materia: secondo alcuni Autori la nuova disposizione introdotta dal Trattato sarebbe dunque di considerevole importanza, perché costituirebbe il primo fondamento autonomo riconosciuto alla competenza esecutiva

⁵⁵ L'espressione di 'sopravvivenza' è di M. SAVINO, *L'organizzazione amministrativa dell'Unione Europea*, in L. DE LUCIA - B. MARCHETTI (a cura di), *L'Amministrazione europea*, cit., p. 42. Tra tanti, approfondisce il concetto di 'federalismo di esecuzione' (*Vollzugfoederalismus*) K. LENAERTS, *Regulating the Regulatory Process: "Delegations of Powers" in the European Community*, in *Europ. Law Rev.*, 1993, pp. 23-49. Questo aspetto è in ogni caso riassunto da J. MONNET, *Mémoires*, Paris, Fayard, 1976, p. 546, con la nota affermazione *“administration qui ne fait pas, elle fait faire”*.

generale dell'Unione⁵⁶; mentre, da altra parte, si ritiene che la previsione esplicita di ciò che già prima di Lisbona era sì incontestato, ma implicito, ovvero che spetti in ogni caso al legislatore europeo valutare se occorra un intervento regolamentare della Commissione per promuovere l'uniforme attuazione⁵⁷. Entrambe le letture proposte riconoscono, comunque, doveroso il contemperamento che l'intervento europeo in via amministrativa trova con il principio di sussidiarietà che, latente già nel Trattato istitutivo, presiede puntualmente l'attività dell'Unione Europea sin dal Trattato di Maastricht⁵⁸ e, nella sua attuale formulazione recata dall'art. 5, § 3,

⁵⁶ Cfr. R. SCHÜTZE, *Le domaine des compétences d'exécution*, cit., e A. PIETROBON, *Art. 291*, in F. POCAR - M. C. BARUFFI, *Commentario breve ai Trattati dell'Unione Europea*, II ed., Cedam, Padova, 2014.

⁵⁷ M. SAVINO, *L'organizzazione amministrativa dell'Unione Europea*, cit., p. 43. Legge, invece, in senso tautologico questo criterio E. CANNIZZARO, *Il diritto dell'integrazione europea*, Torino, Giappichelli, 2014, p. 140, secondo il quale “*Questa circostanza appare giuridicamente singolare. (...) l'adozione di qualsiasi atto dell'Unione è subordinata al rispetto del principio di sussidiarietà, che esige la dimostrazione che un'azione dell'Unione sia più idonea per il raggiungimento degli obiettivi dei Trattati rispetto ad una azione dei singoli Stati membri. L'art. 291, par. 2, sembra indurre un limite diverso: gli atti di esecuzione vanno adottati da parte degli Stati membri a meno che non si dimostri la necessità di condizioni uniformi di esecuzione. L'impiego del termine «necessità» da parte dell'art. 291, par. 2, sembra indicare che si tratti quindi di una condizione distinta e aggravata rispetto alla verifica sulla sussidiarietà. In altri termini, la disposizione sembra indicare come l'azione da parte dell'Unione sia eccezionale rispetto alla regola che attribuisce la funzione esecutiva agli Stati membri. Di tale complessa dimostrazione, però, non vi sono molti esempi della prassi. Generalmente gli atti dell'Unione contengono una generica clausola che attribuisce all'Unione la competenza ad adottare atti di esecuzione «al fine di assicurare condizioni uniformi di esecuzione»”.*

⁵⁸ Per quanto interessa questa ricerca, giova indicare come il principio di sussidiarietà (tradizionalmente definito come criterio in base al quale i momenti della decisione e della attuazione devono essere collocati ‘il più vicino possibile ai

TFUE, dispone che “l’Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell’azione prevista non possono essere conseguiti in

cittadini’, ovvero al livello istituzionale a loro più prossimo) assuma carattere giuridico, e non meramente politico, nell’ordinamento europeo e come tale vincoli le decisioni delle istituzioni degli organi comunitari e sia giustiziabile. Gli Stati membri possono utilizzarlo come parametro di legittimità per contestare eventuali iniziative adottate dalle istituzioni europee in sua violazione e costituisce riferimento per la procedura di rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia. Per una visione complessiva del *principio di sussidiarietà* nel diritto comunitario può essere utile rivedere le voci corrispondenti curate da T. E. FROSINI e L. SICO in *Enc. Diritto*, rispettivamente Annali II-2, 2008, e Agg. V, 2001, mentre sono importanti approfondimenti quelli di J. SCHWARZE, *The Principle Subsidiarity and the Distribution of Powers*, in U. KARPER (eds.) *National legislation in the European Framework*, Nomos, Baden-Badens, 1995, pp. 132-151; M. P. CHITI, *Principio di sussidiarietà, pubblica amministrazione e diritto amministrativo*, in *Dir. Pubbl.*, 1995, pp. 505-542; J. ZILLER, *Le principe de subsidiarité*, in J.-B. AUBY - J. DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, *Droit Administratif Européen*, Bruxelles, Bruylant, 2007, pp. 377-391; P. DE CARLI, *Sussidiarietà e governo economico*, Milano, Giuffrè, 2002; E. DE MARCO (a cura di), *Problemi attuali della “sussidiarietà”*, Milano, Giuffrè, 1995; F. IPPOLITO, *Fondamento, attuazione e controllo del principio di sussidiarietà nel diritto della Comunità e dell’Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2007.

Piace ricordare come si ritenga comunemente che il principio sia mutuato dalla dottrina sociale del cattolicesimo. Nell’Enciclica *Quadragesimo anno*, data nel 1931 dal Sommo Pontefice Pio XI, sulla ricostruzione dell’ordine sociale nel 40° anniversario della *Rerum Novarum*, così si descriveva “il principio importantissimo nella filosofia sociale: che siccome è illecito togliere agli individui ciò che essi possono compiere con le forze e l’industria propria per affidarlo alla comunità, così è ingiusto rimettere a una maggiore e più alta società quello che dalle minori e inferiori comunità si può fare” (n. 80). In realtà, già un secolo prima il vescovo von Ketteler ammoniva come “Ogni membro inferiore si muove liberamente nella propria sfera e gode del diritto della più libera autodeterminazione e autogoverno. Solo quando il membro inferiore di questo organismo non è più in grado di raggiungere da solo i propri fini o di far fronte da solo al pericolo che minaccia il suo sviluppo, entra in azione in suo favore il membro superiore”. Sulle origini giuridiche della nozione v. P. DE PASQUALE, *Il principio di sussidiarietà nella Comunità Europea*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2000; A. RINELLA, L. COEN, R. SCARCIGLIA (a cura di), *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali. Esperienze a confronto*, Padova, Cedam, 1999; A. D’ATENA (a cura di), *Federalismo e regionalismo in Europa*, Milano, Giuffrè, 1994.

misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione". La sua reale portata, rispetto al tema dell'organizzazione amministrativa europea, è peraltro più ampia di quanto traspaia dal testo della norma, in quanto, chiamando invero ad agire l'organismo più idoneo - a partire dal basso - al fine richiesto, determina un regime di concorrenza funzionale che potrebbe aprire potenzialmente alla Commissione ampi spazi di intervento⁵⁹.

Orbene, la possibilità di riconoscere alla Commissione, sulla scorta di una lettura combinata degli articoli 17, § 1, TUE e 291, § 2, TFUE, il potere di agire direttamente per lo svolgimento delle *"funzioni di coordinamento, di esecuzione e di gestione"* del diritto europeo allorché questa ravvisi la necessità di assicurare *"condizioni uniformi di esecuzione"* in tutto il territorio dell'Unione avrebbe l'indubbio merito di agevolare sicuramente l'esercizio del potere esecutivo europeo. Aderendo a questa lettura, infatti, nei casi in cui l'attuazione coerente di una disciplina normativa non dovesse lasciare lo spazio per una implementazione da parte degli Stati membri differente tra loro, gli organi esecutivi europei potrebbero

⁵⁹ M. P. CHITI, *Diritto amministrativo europeo, cit.*, p. 298, che ricorda altresì come la medesima lettura del principio di sussidiarietà sia stata assunta anche dalla Corte costituzionale in riferimento all'ordinamento nazionale, con la sentenza n. 303 del 2003, nella quale la Consulta parla di *'vocazione ascensionale'* del principio.

intervenire con l'adozione degli atti conseguenti direttamente e, ciò che più conterebbe, automaticamente, senza l'intermediazione di passaggi altrimenti abilitativi al riguardo, bensì, come si è visto in precedenza, per il solo fatto di essere titolari di potestà e compiti assegnati appunto dai Trattati⁶⁰.

Una pedissequa considerazione del dato testuale dell'art. 291, § 2, TFUE non consente tuttavia di accogliere con agio lo schema appena ricostruito, considerato che la disposizione è chiara nel prescrivere come siano gli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione⁶¹ a dover conferire le “*competenze di esecuzione alla*

⁶⁰ Ci si riferisce alla ricostruzione del rapporto di *attribuzione* proposto, con riferimento alla Commissione, in relazione all'inciso dell'art. 17, §2, TUE “*Esercita funzioni di coordinamento, di esecuzione e di gestione, alle condizioni stabilite dai trattati*”, cfr. nota 45.

⁶¹ L'art. 288 TFUE prevede cinque tipologie di atti: “*Per esercitare le competenze dell'Unione, le istituzioni adottano regolamenti, direttive, decisioni, raccomandazioni e pareri. Il regolamento ha portata generale. Esso è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri. La direttiva vincola lo Stato membro cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi. La decisione è obbligatoria in tutti i suoi elementi. Se designa i destinatari è obbligatoria soltanto nei confronti di questi. Le raccomandazioni e i pareri non sono vincolanti*”. J. BAST, *Tipologie di atti dell'amministrazione europea*, in L. DE LUCIA - B. MARCHETTI (a cura di), *L'Amministrazione europea*, cit., pp. 62-63, dà conto, in proposito, di come questo catalogo di atti non sia stato, sin dall'inizio, considerato esaustivo, lasciando la possibilità alle istituzioni di utilizzare atti giuridici non tipizzati, senza che tuttavia la dottrina sia riuscita a convenire limiti condivisi sulla possibilità di ricorrere a nuove tipologie, specie per gli atti vincolanti con effetti per i terzi: anche per questo motivo la Corte di Giustizia, nella sentenza 9 luglio 1981, *Amministrazione delle dogane di Francia c. S.a. Gondrand Frères e S.a. Garancini*, C-169/80, ha indicato come confine generale il principio della certezza del diritto, in base al quale le disposizioni di un atto giuridico devono essere chiare e i relativi effetti prevedibili dagli interessati (punto 17).

Commissione”, senza che sia possibile poter prescindere puntualmente da questa fonte caso per caso e precludendo in questo modo il pieno sviluppo di un autonomo potere esecutivo in capo a questa istituzione⁶².

La Commissione, d'altra parte, nel corso del tempo ha nondimeno implementato una struttura⁶³ che rispondesse alle

⁶² Rileva correttamente R. SCHÜTZE, *Le domaine des compétences d'exécution, cit.*, che la lettura in termini di competenze consentirebbe l'adozione “*n'importe quel type d'acte d'exécution, y compris les décisions d'exécution, sans recours à l'article 352 TFUE*” e, soprattutto, “*conférerait donc à un fondement solide et exprès à la compétence d'exécution de l'Union*”, proprio come si è avuto modo di osservare commentando lo schema combinato degli artt. 17 TUE e 291 TFUE. In base all'art. 352, § 1, TFUE, si noti, “*Se un'azione dell'Unione appare necessaria, nel quadro delle politiche definite dai trattati, per realizzare uno degli obiettivi di cui ai trattati senza che questi ultimi abbiano previsto i poteri di azione richiesti a tal fine, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo, adotta le disposizioni appropriate. Allorché adotta le disposizioni in questione secondo una procedura legislativa speciale, il Consiglio delibera altresì all'unanimità su proposta della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo*”. La norma sembra assumere la funzione di correzione del principio delle competenze enumerate e rappresentare, pertanto, una disposizione di chiusura del sistema politico-amministrativo dell'Unione. Sul punto, è stato osservato come solo una parte della cultura giuridica europea abbia mostrato piena consapevolezza del suo rilievo costituzionale e della sua reale portata, che ha permesso al Consiglio, organo di rappresentanza dei governanti nazionali, non solo di modificare il riparto delle competenze, ma altresì di alterare l'assetto dei rapporti tra governi e parlamenti (G. DELLA CANANEA - C. FRANCHINI, *I principi dell'amministrazione europea, cit.*, p. 131; J. H. H. WEILER, *The Constitution of Europe: 'Do the New Clothes Have an Emperor?' and Other Essays on European Integration*, 1999, tr. it. *La Costituzione dell'Europa*, Bologna, Il Mulino, 2003, p. 95). L'ampliamento degli interessi, con la loro preminenza giuridica rispetto alle competenze, ha confermato come l'Unione europea sia abilitata ad occuparsi di sempre nuovi campi e settori per i quali, in ogni caso, il suo intervento sia reputato alla fine opportuno dagli enti fondatori, cioè gli Stati.

⁶³ Gli uffici amministrativi della Commissione sono oggi articolati in direzioni generali, con competenze ‘verticali’ corrispondenti alle politiche comunitarie di

esigenze di attuazione del diritto europeo e della quale l'evoluzione dei Trattati si è spesso limitata a prendere successivamente atto piuttosto che concorrere a determinarla⁶⁴. Se ciò è vero sul versante

settore, e servizi assimilati, con competenze *'orizzontali'* di carattere generale o strumentale, fatta eccezione per la DG Personale e amministrazione o la DG Bilancio, che svolgono compiti trasversali connessi al funzionamento complessivo dell'istituzione. Si afferma in questo modo *"una organizzazione più complessa, fondata sul ruolo centrale del collegio stesso, su commissari dotati di maggiori responsabilità individuali e su una amministrazione verticale piuttosto sofisticata: (...) la sua organizzazione interna si caratterizza per la complessità, acquisendo maggiore autonomia rispetto al collegio dei commissari"*. L'ampiezza del nuovo apparato amministrativo si caratterizza sostanzialmente per due profili: la flessibilità nell'organizzazione di vertice, che tende a variare ad ogni rinnovo del collegio dei commissari, secondo le deleghe assegnate agli stessi, e la *'parcellizzazione delle strutture'*, suddivise in direzioni, servizi e divisioni (G. DELLA CANANEA - C. FRANCHINI, *I principi dell'amministrazione europea, cit.*, pp. 169-170). La più recente tendenza delle Direzioni generali è quella di connotarsi per il settore curato (Affari economici e finanziari; Commercio; Mercato interno, industria, imprenditoria e PMI; Occupazione, affari sociali e inclusione; Politica regionale e urbana; Stabilità finanziaria, servizi finanziari e Unione dei mercati dei capitali) mentre i Servizi si configurano nella maggior parte dei casi per uffici di *staff*, come il Servizio di audit interno e le Infrastrutture e logistica o il Servizio giuridico, quest'ultimo invero a metà strada tra i due modelli. Rispetto all'evoluzione del numero delle direzioni generali e alla loro diversa articolazione, la dottrina insiste molto nel assimilare questo fenomeno alla dinamica delle amministrazioni centrali degli Stati, nel divenire delle forme di Stato e di governo, che hanno sempre accompagnato l'assunzione di nuove missioni all'espansione delle proprie dimensioni: allo stesso modo, si ritiene, la Commissione ha cercato di rispondere alle esigenze poste dall'ampliamento delle competenze comunitarie attraverso la dilatazione delle direzioni generali ed una loro configurazione funzionale alle caratteristiche delle nuove politiche (*ibidem*; M. P. CHITI, *Diritto amministrativo europeo, cit.*, p. 303).

⁶⁴ L'assetto organizzativo e il funzionamento della Commissione sono disciplinati da due norme: l'art. 249 TFUE, dove si prevede che la Commissione adotti un regolamento interno allo scopo di assicurare il proprio funzionamento (attribuendo alla stessa il potere di definizione della propria organizzazione amministrativa), e l'art. 250 TFUE, il quale dispone che le deliberazioni sono prese a maggioranza del numero dei suoi membri (configurando pertanto l'istituzione come organo collegiale). Tra le numerose opere sulla Commissione europea, i profili appena considerati possono essere approfonditi attraverso S.

dell'organizzazione interna, il Trattato di Lisbona consacra invece con chiarezza una più netta separazione orizzontale dei poteri tra istituzioni: l'esecutivo dell'Unione non è più infatti *'bicefalo'*, ma *'monocefalo'*, perché la funzione di esecuzione è raccolta nelle prerogative della Commissione mentre il Consiglio è ricondotto al suo ruolo legislativo⁶⁵.

L'evidenziata assenza di autonomia, pertanto, deriva dall'immanente controllo esterno sull'esercizio di funzioni esecutive da parte della Commissione, che viene mantenuto fermo dal § 3 dell'art. 291 TFUE, ai sensi del quale *“il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, stabiliscono preventivamente le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione”*⁶⁶.

GOZI, *La Commissione europea*, Bologna, Il Mulino, 2005; J. PETERSON, *The College of Commissioners*, e N. NUGENT, *The Commission's Services*, entrambi in J. PETERSON - M. SCHACKLETON (a cura di), *The Institutions of the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2002; N. NUGENT, *The European Commission*, Basingstoke, Palgrave, 2001; A. STEVENS - H. STEVENS, *Brussels Bureaucrats? The Administration of European Union*, Basingstoke, Palgrave, 2001.

⁶⁵ M. SAVINO, *L'organizzazione amministrativa dell'Unione Europea*, cit., p. 44. È il risultato che si raggiunge, in particolare, sottraendo al Consiglio il potere di concorrere all'adozione di atti esecutivi e delimitando il suo ruolo al controllo diretto esercitato congiuntamente con il Parlamento.

⁶⁶ I Trattati riformati a Lisbona, recependo la soluzione già escogitata nella naufragata Costituzione europea, generalizzano (con alcune modifiche rispetto al testo del vecchio art. 251 TCE) l'applicazione della precedente procedura di codecisione, rinominandola *procedura legislativa ordinaria* ed elevando così il Parlamento europeo al ruolo di reale colegislatore insieme al Consiglio (al quale,

La norma costituisce oggi la base di uno dei principali e più risalenti strumenti di coordinamento tra Unione (allora Comunità) e amministrazioni nazionali: il sistema della comitologia⁶⁷. Accanto a

come visto, sono al tempo stesso sottratte la maggior parte delle funzioni esecutive spettanti sotto il precedente regime comunitario). Gli atti legislativi dell'Unione, ai sensi dell'art. 294 TFUE, vengono dunque oggi adottati congiuntamente dal Parlamento e dal Consiglio, secondo un *iter* che prevede la presentazione di una proposta legislativa da parte della Commissione a questi due organi e fino a tre successive letture. La prima lettura è svolta dal Parlamento, che adotta la propria posizione e la trasmette al Consiglio; qualora quest'ultimo approvi la posizione del Parlamento, la proposta della Commissione è adottata e diviene atto legislativo dell'Unione che, a seconda delle finalità, assumerà la forma del regolamento, della direttiva o della decisione (cfr. art. 288 TFUE, qui in nota 61). In caso contrario, il Consiglio restituirà l'atto al Parlamento con le proprie motivate osservazioni. Avrà così inizio la seconda lettura, nella quale le due istituzioni saranno chiamate a deliberare con maggioranze qualificate e potranno, in caso di ulteriore contrasto, ricorrere ad un Comitato di conciliazione, formato in modo paritetico da loro membri. L'accordo raggiunto in quella sede sarà oggetto dell'eventuale terza lettura.

⁶⁷ Si vedrà meglio oltre il ruolo svolto dai 'comitati'. Introdotti nei primi anni Sessanta del secolo scorso, per far fronte ad una delle prime, importanti, decisioni del Consiglio di delegare alla Commissione una serie di poteri discrezionali (divenuta poi prassi generale con l'Atto Unico Europeo, come osserva F. POCAR, *Diritto dell'Unione Europea*, XI ed., Giuffrè, Milano, 2010, p. 125), la loro istituzione rappresentava la condizione di efficacia di questa scelta, che era appunto subordinata al parere preventivo di un comitato di gestione, che poteva approvare o meno le proposte formulate dalla Commissione. I comitati si diffusero abbastanza rapidamente e divennero veri e propri centri di regolazione di alcuni settori specifici (ad es., i prodotti farmaceutici e chimici). Composti principalmente da funzionari esperti nazionali, non facenti parte della struttura amministrativa comunitaria, i comitati hanno inizialmente rappresentato un indubbio limite e contrappeso all'azione della Commissione (la cui resistenza iniziale alla loro introduzione è descritta da E. NOËL - H. ETIENNE, *Quelques considérations sur la déconcentration et la délégation du pouvoir de décision dans la Communauté économique européenne*, in *Rev. Marché Commun*, 1967, p. 127 ss.), spingendosi sino ad assumere un ruolo di estremo rilievo nel processo politico europeo che ha portato a parlare di 'governo dei comitati' (l'espressione, ripresa dalla dottrina italiana, è di D. SIDJANSKI, *Europe 1992: gouvernement des comités?*, in *Pouvoirs*, 48, 1989, p. 42 ss.). La letteratura sui comitati è molto ampia e tra i volumi più significativi si vedano M. SAVINO, *I comitati dell'Unione*

questo, svolgono un ruolo rilevante nell'attuazione del diritto dell'Unione le Agenzie esecutive, uffici dotati di personalità giuridica che la Commissione istituisce per la gestione di programmi europei, nell'ambito della competenza di esecuzione del bilancio (art. 17, § 1, TUE)⁶⁸.

europa, Milano, Giuffrè, 2005, e C.F. BERGSTROM, *Comitology*, Oxford, Oxford University Press, 2005, nonché i contributi di J. TRONDAL, *EU Committee Governance and the Multilevel Community Administration*, in H. C. HOFMANN - A. H. TURK (eds.), *EU administrative governance*, Cheltenham, Northampton, E. Elgar, 2006, p. 391 ss.; R. DEHOUSSE, *Comitology: Who Watches the Watchmen?*, in *Journal of European Public Policy*, 10, 5, 2003, p. 169 ss.; K. LENAERTS - A. VERHOEVEN, *Towards Legal Framework for Executive rule-making in the EU? The Contribution of the New Comitology Decision*, in *Common Market Law Review*, 2000, p. 653 ss.; M. ADENAS - A. TURK (a cura di), *Delegated Legislation and the Role of Committee in the EC*, The Hague, Kluwer, 2000; T. CHRISTIANSEN - E. KIRCHNER (a cura di), *Committee Governance in the European Union*, Manchester, Manchester University Press, 2000; C. JOERGES - E. VOS (a cura di), *EU Committees: Social Regulation, Law and Politics*, Oxford, Hart, 1999; C. JOERGES - J. NEYER, *From Intergovernmental Bargaining to Deliberative Political Processes: The Constitutionalization of Comitology*, in *Eur. Law Jour.*, 1997, 3, p. 273 ss.; G.F. SCHÄFER, *Committees in the EC Policy Process: a First Step Towards Developing a Conceptual Framework*, in R.H. PEDLER - G.F. SCHÄFER (a cura di), *Shaping European Law and Policy: the Role of Committees and Comitology in the Political Process*, Maastricht, Eipa, 1996, p. 3 ss.; C. BLUMANN, *Le pouvoir exécutif de la Commission et le problème de la Comitologie*, *cit.*, p. 1071 ss.; K. BRADLEY, *Comitology and the law, through a Glass*, in *Common Market Law rev.*, 1992, p. 693 ss.; G. DELLA CANANEA, *Cooperazione e integrazione nel sistema amministrativo delle Comunità europee: la questione della "comitologia"*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1990, 3, pp. 655-702.

⁶⁸ Come per i comitati, anche i compiti delle 'agenzie esecutive' saranno approfonditi successivamente. Le agenzie nascono a seguito degli episodi di *mismanagement* che hanno condotto alla caduta della Commissione Santer nel 1999 e sono ideate per esternalizzare i compiti di gestione finanziaria per i quali la Commissione era meno attrezzata e consentire in questo modo alla stessa di concentrarsi in via prioritaria sulle sue missioni istituzionali. Anche il tema delle agenzie esecutive, è stato approfondito in numerosi studi, tra i quali si possono citare M. MONTEDURO, *Introduzione allo studio delle agenzie amministrative*, Lecce, Argo, 2004; E. CHITI, *Le agenzie europee. Unità e decentramento nelle*

Per considerare, dunque, come l'esecuzione indiretta, formula primaria di attuazione del diritto europeo, e l'esecuzione diretta, procedura invero sussidiaria ma tuttavia in espansione, possano avere punti di contatto e necessitino dunque di metodi di coordinamento, è utile delinearne i tratti salienti.

amministrazioni comunitarie, Padova, Cedam, 2002; E. CHITI - C. FRANCHINI, *Le figure organizzative*, in G. DELLA CANANEA (a cura di), *Diritto amministrativo europeo. Principi e istituti*, cit., p. 67 ss.; e i contributi di G. GRECO, *Le agenzie comunitarie: aspetti procedurali e giurisdizioni della tutela degli interessati*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 1997, p. 27 ss., e G. MAJONE, *The New European Agencies: Regulation by Information*, in *Jornal of European Public Policy*, 1997, p. 262 ss.

Questa figura non deve peraltro essere confusa con le 'agenzie europee' (cfr. in questo senso le comunicazioni della Commissione COM (2002) 718 "Inquadramento delle agenzie europee di regolazione", che esplicitamente distingue le due categorie di agenzie, e COM (2008) 141 su "Il futuro delle agenzie europee"), che, come si vedrà più avanti al § 5.3, non fanno parte della struttura amministrativa della Commissione e rappresentano centri di riferimento dei sistemi amministrativi europei integrati, incaricati di compiti di coordinamento informativo tra amministrazioni nazionali (ad es. Europol istituita per la cooperazione tra forze di polizia degli Stati membri), di valutazione scientifica del rischio, a supporto della Commissione e a sostegno della costituzione di reti miste nazionali e sovranazionali (come l'Autorità europea per la sicurezza alimentare, che fornisce pareri scientifici per l'adozione di misure comunitarie e promuove il collegamento delle diverse organizzazioni attive nei settori di sua competenza), o ancora di promozione dell'armonizzazione delle prassi applicative nello svolgimento delle funzioni di regolazione economica (è il caso dell'Agenzia per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia, che tuttavia accanto alle usuali funzioni consultive esercita altresì compiti decisionali, come si osserverà nel secondo capitolo). È dell'opinione che l'implementazione, affidata alle agenzie europee, della collaborazione e del coordinamento degli Stati membri tra di loro e con l'Unione contribuisca a definire una funzione di attuazione del diritto europeo. D. SORACE, *L'amministrazione europea secondo il Trattato di Lisbona*, cit., p. 190, sulla scorta della competenza, attribuita a questi organismi, ad adottare "atti formali che il più delle volte si inseriscono in funzione preparatoria in procedimenti complessi, ma che possono anche consistere in atti decisori, di frequente con funzione autorizzatoria".

5.1 L'esecuzione indiretta

Come si è visto, l'affidamento agli Stati membri dell'esercizio delle funzioni esecutive da parte della disciplina europea resta lo schema teorico privilegiato dai Trattati per lo svolgimento delle attività amministrative⁶⁹.

La fattispecie in esame, con “*la normazione collocata sul piano europeo e l'esecuzione sul piano interno*”⁷⁰, spazia dalla trattazione di un intero procedimento e adozione della decisione finale da parte dei poteri nazionali, alla gestione in capo agli stessi di un subprocedimento o di una singola fase di un procedimento complesso.

In proposito, la dottrina, ancora recentemente, si attesta sulla possibilità di individuare e ricondurre alla nozione di amministrazione indiretta i casi di *i.*- titolarità piena della funzione ‘*decentrata*’ per il suo svolgimento presso il singolo Stato membro⁷¹, *ii.*- condivisione di una funzione unica ripartita quanto al

⁶⁹ Sostiene la tesi che il ruolo degli Stati membri nell'esecuzione del diritto dell'Unione sia valorizzato dal Trattato di Lisbona D. SORACE, *op. ult. cit.*, p. 225.

⁷⁰ L. BARONI, *Amministrazione diretta, amministrazione indiretta e cooperazione amministrativa: riflettendo sui modelli di amministrazione nella PAC*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, 2011, 1, p. 96, che evidenzia interessanti punti di contatto anche con la figura delle *Ausführungsgesetze* (le leggi di attuazione adottate dai *Länder* a fronte della normativa federale tedesca), sui quali rimanda all'ampio studio di C. HEITSCH, *Die Ausführung der Bundesgesetze durch die Länder*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2001.

⁷¹ P. CHIRULLI, *Amministrazioni nazionali ed esecuzione del diritto europeo*, in L. DE LUCIA - B. MARCHETTI (a cura di), *L'Amministrazione europea*, *cit.*, p. 156.

suo esercizio⁷² e *iii.*- contitolarità della funzione e del suo esercizio⁷³.

L'esame dei profili del procedimento adottato in questi casi consente di ricavare la distribuzione delle competenze tra amministrazioni nazionali ed europee, che peraltro non è uniforme, ma varia da settore a settore coinvolgendo diverse tipologie di azione in una realtà estremamente complessa⁷⁴.

⁷² Ci si riferisce alla situazione da tempo individuata da C. FRANCHINI, *Amministrazione italiana e amministrazione comunitaria*, Padova, Cedam, 1993, p. 218, secondo il quale “la realizzazione di tale contitolarità risponde all'esigenza di conseguire un fine unitario che è espressione dell'interesse complessivo degli Stati membri, in quanto è destinato in via primaria ad assicurare l'instaurazione del mercato comune e, comunque, a soddisfare esigenze proprie delle Comunità europee, prescindendo dalle situazioni particolari che possono determinarsi in sede nazionale”.

⁷³ È il caso, ripreso da G. DELLA CANANEA - C. FRANCHINI, *I principi dell'amministrazione europea*, cit., p. 189, nel quale all'amministrazione nazionale viene attribuita “in modo formale e obbligatorio la realizzazione di una determinata azione che si rivela indispensabile per lo svolgimento della funzione comunitaria: qui lo schema utilizzato è quello della imputazione globale sul piano funzionale e della imputazione diretta sul piano operativo (...). In questa ipotesi, l'amministrazione europea trasferisce anche la titolarità della funzione e, conseguentemente, investe il complesso degli elementi del soggetto nazionale”. Un approfondimento di questi aspetti è possibile ricorrendo a E. CHITI - C. FRANCHINI, *L'integrazione amministrativa europea*, Bologna, Il Mulino, 2003; H. C. HOFMANN - A. H. TURK, *Policy Implementation*, in H. C. HOFMANN - A. H. TURK, *EU administrative governance*, cit., p. 74 ss.; J. A. FUENTETAJA PASTOR, *La administracion europea. La ejecucion europea del derecho y las politicas de la Union*, Navarra, Civitas, 2007; J.-B. AUBY - J. DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, *Droit Administratif Européen*, cit.

⁷⁴ In particolare sull'attenzione al fatto che ogni classificazione di queste forme operative costituisca una schematizzazione di una situazione molto composita cfr. D.U. GALETTA, *Coamministrazione, reti di amministrazioni, Verwaltungsverband: modelli organizzativi nuovi o alternative semantiche alla nozione di «cooperazione amministrativa» dell'art. 10 TCE, per definire il fenomeno dell'amministrazione intrecciata?*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 2009, p.

In proposito, il principio tradizionalmente di riferimento dovrebbe essere quello dell'autonomia procedimentale degli Stati membri, quale corollario del criterio di applicazione decentrata⁷⁵. L'ampiezza di tale autonomia, del resto, è stata nel tempo messa in discussione, da una parte, con l'implementazione di poteri esecutivi diretti e modelli di coamministrazione o di esecuzione congiunta e, dall'altra, con l'affermarsi della consapevolezza della necessità di un'essenziale garanzia di uniformità per le politiche europee attuate dalle amministrazioni nazionali⁷⁶.

Sicché è oggi possibile rilevare come la normativa europea, in diversi casi, disciplini più puntualmente fasi e tempi dei singoli procedimenti, sia per quanto riguarda le fasi di responsabilità degli Stati membri, sia per quanto concerne le fasi presupposte che si

1689 ss.; confermano l'approccio del diritto europeo comune un approccio "sector by sector" le analisi di L. SALTARI, *Amministrazioni nazionali in funzione comunitaria*, Milano, Giuffrè, 2007, e P. CRAIG, *Shared Administration, Disbursement of Community Funds and the Regulatory State*, in H. C. HOFMANN - A.H. TURK, *Legal Challenges in EU Administrative Law*, cit., pp. 34-62.

⁷⁵ M. P. CHITI, *Diritto amministrativo europeo*, cit., p. 459. Su questo principio e sulla sua evoluzione è fondamentale il contributo dello studio di D.U. GALETTA, *L'autonomia procedurale degli stati membri dell'Unione europea: paradise lost? Studio sulla c.d. autonomia procedurale, ovvero sulla competenza procedurale funzionalizzata*, Torino, Giappichelli, 2009.

⁷⁶ La Corte di Giustizia ha da tempo riconosciuto quest'esigenza, adottando una linea pragmatica secondo la quale compete agli Stati membri disciplinare il procedimento amministrativo anche quando rilevino situazioni giuridiche soggettive a base europea, pur "nell'assenza di una disciplina comunitaria" (sentenza 16 dicembre 1976, causa 33/76, *Rewe*). Il richiamo limita dunque l'autonomia, sottoponendola ad una sorta di 'condizione risolutiva' rappresentata dalla vigenza o meno di una corrispondente disciplina europea, circostanza, peraltro, che il Giudice non considera eccezionale, ma del tutto ordinaria (M. P. CHITI, *Diritto amministrativo europeo*, cit., p. 460).

svolgono presso le istituzioni europee. Ciò, tuttavia (ed è per questo che il riferito principio autonomistico non può ancora dirsi superato o abbandonato), senza arrivare a regolamentare completamente il procedimento, ma lasciando alla normativa nazionale completare la disciplina con disposizioni di dettaglio e con le regole generali applicabili all'azione amministrativa proprie degli ordinamenti degli Stati membri⁷⁷.

Esistono tuttavia alcuni profili base che intervengono dall'ordinamento dell'Unione, in misura più o meno penetrante, ad informare l'attività delle amministrazioni nazionali in funzione europea⁷⁸, sia sul versante dell'organizzazione che riguardo al regime dei provvedimenti.

⁷⁷ P. CHIRULLI, *Amministrazioni nazionali ed esecuzione del diritto europeo*, cit., pp. 156-157. Ciò avviene sia qualora l'amministrazione nazionale esegua norme europee ad efficacia diretta, sia nel caso in cui vengano eseguite norme traposte nell'ordinamento nazionale da norme statali: in entrambi i casi gli organi degli Stati membri restano parte integrante del potere esecutivo nazionale e i loro atti giuridici sono di diritto nazionale (v. S. CASSESE, *Diritto amministrativo europeo e diritto amministrativo nazionale: signoria o integrazione?*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 2004, pp. 1135-1142; E. SCHMIDT-ABMANN, *Forme di cooperazione amministrativa europea*, in *Dir. Amm.*, 2003, pp. 473-491).

⁷⁸ Sulla definizione 'in funzione comunitaria' cfr. S. CASSESE, *Le basi del diritto amministrativo*, VI ed., Milano, Garzanti, 2000, p. 434; V. CERULLI IRELLI, *Corso di diritto amministrativo*, III ed., Torino, Giappichelli, 1994, p. 252; F. G. COCA, *I modelli organizzativi*, cit.; D. SORACE, *Diritto delle amministrazioni pubbliche. Una introduzione*, III ed., Bologna, Il Mulino, 2005, p. 218, C. FRANCHINI - G. VESPERINI, *L'organizzazione*, cit., p. 78; E. CHITI - C. FRANCHINI, *Le figure organizzative*, cit.; L. SALTARI, *Amministrazioni nazionali in funzione comunitaria*, cit., pp. 9-13, che successivamente rimedita questa che definisce una "sintesi linguistica che pone in evidenza un fenomeno che attraversa gli ordinamenti europei" e si domanda se "le amministrazioni degli Stati membri possono dirsi oggi «in funzione comunitaria» allo stesso modo che nel periodo

Sul primo punto, ci si riferisce alla possibilità, ormai non così rara, che la normativa europea specifichi le qualità che un certo organismo deve possedere e che dunque non ne rendano indifferente l'assetto organizzativo rispetto alla complessiva responsabilità di risultato verso l'ordinamento europeo⁷⁹. È il caso di un regolamento o una direttiva che ponga agli Stati membri un obbligo di natura organizzativa, delimitando la potestà pubblicistica e lasciando poi al livello nazionale l'attribuzione della titolarità di questa potestà ad un proprio apparato amministrativo, in ossequio alla pretesa autonomia organizzativa⁸⁰. In altre evenienze,

istitutivo della Comunità?», rispondendo negativamente alla domanda, sulla scorta del concetto di co-amministrazione che, quando affida la cura concreta della funzione esecutiva all'apporto dell'apparato nazionale e dell'amministrazione europea, supera l'originaria distinzione tra ordinamenti.

⁷⁹ P. CHIRULLI, *Amministrazioni nazionali ed esecuzione del diritto europeo*, cit., p. 158. La responsabilità in argomento mutua i caratteri dal diritto privato e descrive appunto un rapporto obbligatorio che impone agli Stati membri un risultato da raggiungere, lasciandoli liberi di scegliere le misure di adattamento interno necessarie alla realizzazione del risultato prescritto. Il sistema degli 'obblighi di risultato' è peraltro lo schema giuridico ricorrente degli obiettivi fissati dai Trattati e al quale la Corte di Giustizia comunemente ricorre per affermare la responsabilità degli Stati per violazione del diritto dell'Unione. In generale, sul tema, M. IMMORDINO - A. POLICE (a cura di), *Principio di legalità e amministrazione di risultati. Atti del convegno, Palermo 27-28 febbraio 2003*, Torino, Giappichelli, 2003; mentre analizza il significato degli obblighi di risultato in un'interessante chiave internazionale lo studio di A. MARCHESI, *Obblighi di condotta e obblighi di risultato*, Milano, Giuffrè, 2003. Sui profili di responsabilità che derivano in questi casi, si veda F. PIRAINO, *L'inadempimento dello Stato all'obbligo di attuazione delle direttive europee e il problema del risarcimento del danno*, in *Europa e dir. priv.*, 3, 2012, pag. 707 ss.

⁸⁰ Approfondisce questo aspetto L. SALTARI, *Amministrazioni nazionali in funzione comunitaria*, cit., pp. 263-272, che ipotizza un effetto 'autarchico' (in proposito v. S. CASSESE, *Autarchia*, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, 1958) sulla mancata influenza di fondo del diritto comunitario sull'organizzazione nazionale.

il diritto europeo si limita a precisare funzioni pubbliche che le amministrazioni nazionali sono chiamate ad assumere, senza puntuali prescrizioni organizzatorie e lasciando lo Stato libero di attribuire queste funzioni secondo il disegno che ritiene preferibile. Tra i tanti campi in cui si assiste a queste articolate tendenze⁸¹, nel secondo capitolo sarà investita particolare attenzione sullo spazio che la più recente normativa europea sui fondi strutturali e la disciplina secondaria delegata alla Commissione dedicano alla nomina degli organismi di gestione, di controllo e di certificazione.

Sul fronte del regime dei provvedimenti, si pensi poi ai vincoli di forma e di contenuto che sono talvolta contenuti nelle discipline di settore e che possono richiedere, ad esempio, la previa comunicazione alla Commissione, oltre al rispetto di tutta una serie

Sulla scorta di un'analisi empirica di alcune funzioni rilevanti per le riflessioni in argomento (analisi che concentra la propria attenzione principalmente sul requisito di indipendenza che le autorità nazionali operanti in funzione comunitaria devono possedere), l'A. precisa successivamente che in alcune circostanze il potere organizzatorio risalga parzialmente all'ordinamento comunitario e che tale connessione avvenga piuttosto *a contrario* stabilendosi rispetto a quali interessi le autorità nazionali investite di attività comunitarie debbano essere indipendenti: "*per il resto, il potere organizzatorio appartiene all'ordinamento nazionale, il quale individua l'apparato titolare delle attribuzioni sovranazionali, precisandone l'organizzazione e il funzionamento*" (p. 271).

⁸¹ Cfr., ad es., le previsioni che disciplinano alcuni requisiti degli uffici doganali (art. 159 del codice doganale), le disposizioni che, in materia di etichettatura di prodotti biologici, individuano le condizioni che l'autorità competente deve soddisfare per poter delegare i propri compiti a un organismo di controllo (art. 27, regolamento (CE) n. 834/2007), le disposizioni che prevedono, in materia di marchio di qualità ecologica, che gli organismi competenti designati dagli Stati membri siano composti in modo tale da garantirne indipendenza e imparzialità, nonché trasparenza nell'esercizio delle loro attività (art. 44, regolamento (CE) n. 66/2010).

di principi che, lungi in realtà dall'essere imposti in via generale alle amministrazioni nazionali, ancora una volta sono sanciti dalle singole normative rilevanti nella materia di cui si tratta e dalla giurisprudenza europea che, con ruolo unificante, ne prevede l'applicazione sia all'amministrazione europea che alle amministrazioni nazionali operanti in funzione della prima⁸². È il caso dei principi generali di legalità, uguaglianza, proporzionalità, obbligo di sentire gli interessati prima di adottare una determinata decisione⁸³, considerati ormai diritti procedimentali e corollari del diritto ad una buona amministrazione espresso dall'art. 41 della

⁸² G. VESPERINI, *Il vincolo europeo sui diritti amministrativi nazionali*, Milano, Giuffrè, 2011, pp. 145-146, che rimanda all'approfondimento svolto da G. VESPERINI - M. SAVINO, *L'europizzazione, l'internazionalizzazione e la disciplina dei procedimenti "generali" della regolazione*, in FORMEZ, *Innovazione amministrativa e crescita. Volume I.1: Istituzioni, regole e mercato. Analisi e studi*, Roma, Formez, 2008, laddove si sostiene come, nelle circostanze in cui norme dell'Unione europea definiscono le funzioni degli apparati amministrativi nazionali, individuano il disegno strutturale di certi uffici statali, o dettano le regole procedurali che questi debbono seguire, "Il legislatore ultra-statale non si limita, in tali casi, a stabilire il principio o precetto giuridico da far applicare, ma disciplina direttamente le funzioni, l'organizzazione e le procedure delle amministrazioni domestiche, sostituendosi al legislatore nazionale e comprimendo l'autonomia amministrativa degli Stati".

⁸³ Per un approfondimento sul punto, si vedano D. U. GALETTA, *Le fonti del diritto amministrativo europeo*, in M. P. CHITI (a cura di), *Diritto amministrativo europeo*, cit., p. 108 ss.; A. MASSERA, *I principi generali*, in M. P. CHITI - G. GRECO, *Trattato di diritto amministrativo europeo*, cit., p. 285 ss.; X. GROUSSOT, *Creation, Development and Impact of the General Principles of Community Law: Towards a jus commune europaeum?*, The Netherlands, Europa Law Publishing, 2006; T. TRIDIMAS, *The general principles of EC Law*, Oxford, Oxford University Press, 2006; C. FRANCHINI, *European principles governing national proceedings*, in *Law and contemporary problems*, 2004, p. 183 ss.; J. SCHWARZE, *Rules and general principles of European Administrative Law*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 2004, p. 1219 ss.; G. GRECO, *Il diritto comunitario propulsore del diritto amministrativo europeo*, *ibidem*, 1993, p. 85 ss.

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea⁸⁴. È del resto vero, sul punto, che proprio il crescente rilievo che questi principi

⁸⁴ Art. 41: “1. Ogni individuo ha diritto a che le questioni che lo riguardano siano trattate in modo imparziale, equo ed entro un termine ragionevole dalle istituzioni e dagli organi dell’Unione. 2. Tale diritto comprende in particolare: - il diritto di ogni individuo di essere ascoltato prima che nei suoi confronti venga adottato un provvedimento individuale che gli rechi pregiudizio; - il diritto di ogni individuo di accedere al fascicolo che lo riguarda, nel rispetto dei legittimi interessi della riservatezza e del segreto professionale; - l’obbligo per l’amministrazione di motivare le proprie decisioni. 3. Ogni individuo ha diritto al risarcimento da parte della Comunità dei danni cagionati dalle sue istituzioni o dai suoi agenti nell’esercizio delle loro funzioni conformemente ai principi generali comuni agli ordinamenti degli Stati membri. 4. Ogni individuo può rivolgersi alle istituzioni dell’Unione in una delle lingue del trattato e deve ricevere una risposta nella stessa lingua”.

Sul diritto ad una buona amministrazione e sull’art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, si vedano, tra tanti, D. U. GALETTA, *Il diritto ad una buona amministrazione fra diritto UE e diritto nazionale e le novità dopo l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona*, in S. CIVITARESE MATTEUCCI - F. GUARRIELLO - P. PUOTI (a cura di), *Diritti fondamentali e politiche dell’Unione europea dopo Lisbona*, Rimini, Maggioli, 2013, p. 71 ss.; ID., *Riflessioni sull’ambito di applicazione dell’art. 41 della Carta dei diritti UE sul diritto ad una buona amministrazione, anche alla luce di alcune recenti pronunce della Corte di Giustizia*, in *Il diritto dell’Unione europea*, 2013, p. 133 ss.; S. CASSESE, *Il diritto ad una buona amministrazione*, in www.estig-ipbeja.at, 2009; M. C. CAVALLARO, *Clausola di buona amministrazione e risarcimento del danno*, in www.giust-amm.it, 2009; A. SERIO, *Il principio di buona amministrazione procedurale. Contributo allo studio del buon andamento nel contesto europeo*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2008; D. AZOULAY, *Le principe de bonne administration*, in J.-B. AUBY - J. DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, *Droit Administratif Européen*, cit., p. 517 ss.; A. WAKEFIELD, *The right to Good Administration*, Alphen aan den Rijn, Kluwer Law International, 2007; F. TRIMARCHI BANFI, *Il diritto ad una buona amministrazione*, in M. P. CHITI - G. GRECO, *Trattato di diritto amministrativo europeo*, cit., p. 63 ss.; D. U. GALETTA, *Il diritto ad una buona amministrazione europea come fonte di essenziali garanzie procedurali nei confronti della Pubblica Amministrazione*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 2005, p. 819 ss.; A. ZITO, *Il «diritto ad una buona amministrazione» nella Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea e nell’ordinamento interno*, ibidem, 2002, p. 427 ss.; LORD MILLET, *The right to good administration in European Law*, in *Public Law*, 2002, p. 313 ss.

stanno assumendo indebolisce contestualmente l'autonomia amministrativa statale sotto il profilo specifico della disciplina dei procedimenti amministrativi nazionali⁸⁵ e contribuisce in questo modo a consumare lo spazio occupato dall'autonomia procedurale e a trasformare gli uffici nazionali in agenti dell'Unione più che degli Stati⁸⁶.

5.2. L'esecuzione diretta

Il modello principale dell'amministrazione indiretta, con i profili appena osservati, conosce alcune importanti deroghe, in diverse materie nelle quali è la stessa amministrazione europea a dare esecuzione al diritto dell'Unione⁸⁷.

⁸⁵ G. VESPERINI - M. SAVINO, *L'uropeizzazione, l'internazionalizzazione e la disciplina dei procedimenti "generali" della regolazione*, cit., che aderiscono alla tesi della 'conformazione comunitaria del diritto amministrativo nazionale' espressa da S. CASSESE, *La signoria comunitaria sul diritto amministrativo*, in ID., *Lo spazio giuridico globale*, Roma-Bari, Laterza, 2003, p. 93.

⁸⁶ B. G. MATTARELLA, *Le funzioni*, in M. P. CHITI (a cura di), *Diritto amministrativo europeo*, cit., p. 152. Sull'esigenza di adeguare il sistema amministrativo interno a quello europeo, sia con riferimento agli aspetti organizzativi, sia in relazione a quelli procedurali, si rileggano le osservazioni di S. CASSESE, *L'architettura costituzionale della Comunità europea dopo Maastricht e il posto dei poteri locali*, ora in *Scritti in onore di A. Predieri*, Milano, Giuffrè, I, 1996, p. 415 ss.

⁸⁷ M. SAVINO, *Le funzioni*, in E. CHITI, C. FRANCHINI, M. GNES, M. SAVINO, M. VERONELLI (a cura di), *Diritto amministrativo europeo. Casi e materiali*, parte di S. CASSESE, *Corso di diritto amministrativo*, cit., 2005, p. 49 ss., che sottolinea come il caso più significativo sia dato dalla politica della concorrenza, ambito nel quale la Commissione applica il diritto comunitario mediante provvedimenti di carattere individuale, con penetranti poteri di esecuzione previsti dal regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio del 16 dicembre 2002, concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli artt. 81 e 82 del Trattato. La distinzione tra

In questo senso, l'incremento dei compiti di tipo finale, conseguenza della tendenza dell'Unione a divenire ente a competenza generale, si è osservato che ha così sollecitato la Commissione a rivedere, nella direzione di ampliarlo, il proprio apparato amministrativo, al fine di riorganizzare l'esercizio delle sempre nuove funzioni, anche esecutive, attribuite nel tempo e l'impiego delle risorse umane e finanziarie messe a disposizione dell'istituzione. Con l'esecuzione diretta, infatti, le decisioni vengono effettivamente assunte non tanto dal collegio dei commissari, quanto dai servizi interessati, che, in tal modo, *“finiscono per trasformarsi da semplici apparati serventi dell'istituzione in un vero e proprio apparato amministrativo con rilevanza esterna”*⁸⁸.

Il regolamento (UE) n. 966/2012⁸⁹ sulla disciplina finanziaria del bilancio dell'Unione conferma questo assunto, indicando le strutture organizzative delle quali la Commissione può avvalersi per

esecuzione diretta e indiretta nel diritto comunitario, ricordano C. ZILIOI - M. SELMAYR, *La Banca Centrale Europea*, Milano, Giuffrè, 2007, p. 214, è stata originariamente riconosciuta dalla Corte di giustizia, sentenza 23 aprile 1986, *Parti écologiste “Les Verts” c. Parlamento europeo*, causa C-294/83, § 23: *“Quando spetti alle istituzioni comunitarie rendere tali atti operativi sul piano amministrativo... Quando detta attuazione spetti alle autorità nazionali”*.

⁸⁸ G. DELLA CANANEA - C. FRANCHINI, *I principi dell'amministrazione europea*, cit., p. 169, secondo cui l'organizzazione piramidale dei servizi, per quanto non particolarmente complessa, fornisce l'essenziale infrastruttura a questo processo di trasformazione.

⁸⁹ Regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012 che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione e che abroga il regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002.

questi fini. Secondo l'art. 58 del regolamento⁹⁰, infatti, la Commissione può svolgere le funzioni di esecuzione in via diretta attraverso i propri servizi o le agenzie esecutive⁹¹.

⁹⁰ Art. 58, § 1: “*La Commissione esegue il bilancio secondo i metodi seguenti: a) direttamente («gestione diretta»), a opera dei suoi servizi, compreso il suo personale presso le delegazioni dell’Unione..., o tramite le agenzie esecutive di cui all’articolo 62 (...)*”.

⁹¹ La norma prosegue evidenziando le possibilità della gestione concorrente con gli Stati membri (lett. b) e della gestione indiretta (lett. c), in quest’ultimo caso indicando i soggetti terzi (*paesi terzi o organismi da questi designati; organizzazioni internazionali e rispettive agenzie; BEI e Fondo europeo per gli investimenti; organismi di diritto pubblico; organismi di diritto privato investiti di attribuzioni di servizio pubblico; organismi di diritto privato di uno Stato membro, preposti all’attuazione di un partenariato pubblico-privato; persone incaricate di attuare azioni specifiche della PESC*) ai quali è possibile affidare compiti d’esecuzione, peraltro a condizione che i poteri d’esecuzione non implicino un ampio margine di discrezionalità tale da esprimere scelte politiche (art. 58, § 7). Si sofferma sulla precedente versione della disciplina in esame, recata dal regolamento (CE) n. 1605/2002 lo studio di S. VALAGUZZA, *La frammentazione della fattispecie nel diritto amministrativo a conformazione europea*, cit., pp. 111 ss., secondo il quale, come riconosciuto anche da altra autorevole dottrina (P. CRAIG, *The Constitutionalization of Community Law-Paper*, New York, NY University School of Law, 2003, ove si sostiene, con considerazioni ancora attuali, che il regolamento in esame contenga principi di tipo costituzionale in ordine alle strutture amministrative “*The principles governing Community administration have now been enshrined in a norm, the New Financial Regulation*”), la disciplina di bilancio in argomento, pur riguardando l’argomento economico nello specifico, descriva i principali modelli di amministrazione comunitaria e appaia perciò riassuntiva delle diverse forme di amministrazione europea. Interessanti, in proposito, sono altresì le riflessioni svolte nel volume sul criterio della ‘*discrezionalità tale da esprimere scelte politiche*’, espressione considerata difficilmente leggibile attraverso le categorie nazionali: “*il riferimento all’esecuzione di scelte politiche parrebbe significare che il legislatore comunitario abbia inteso escludere il deferimento di attività valutative che, alla luce del diritto nazionale, chiameremmo scelte di discrezionalità pura. L’attenzione principale del legislatore comunitario è stata probabilmente quella di evitare che l’affidamento a soggetti estranei al quadro istituzionale risultante dai Trattati potesse comportare un’erosione del potere della Commissione europea, con correlativo incremento del potere dei nuovi operatori dotati di legittimazione puramente tecnica*”. La forte rilevanza delle

In questa sede, come si è visto, ci si riferisce in particolare alla categoria degli ‘*atti di esecuzione*’, nei sensi finora richiamati esaminando l’art. 291 TFUE. Al riguardo, è da considerare come tutti gli Stati costituzionali abbiano invero familiarità con la normazione esecutiva e come le autorità che esercitino tali poteri normativi abbiano in genere a disposizione strumenti specifici, denominati e disciplinati in modo diverso rispetto agli atti del Parlamento. Nell’ordinamento europeo, al contrario, la Corte di Giustizia ha sempre respinto ogni tentativo di differenziare gli effetti giuridici degli atti della Comunità sulla base dell’autorità emanante⁹², né invero l’art. 288 TFUE ha dato diverse indicazioni in proposito⁹³. Il diritto dell’Unione ha dunque implementato la

competenze tecniche rappresenta in proposito un discrimine importante nello scrutinio di legittimità che il Giudice europeo svolge sulla delega di poteri: nel caso esaminato nella sentenza 22 gennaio 2014, *Regno Unito c. Parlamento e Consiglio*, causa C-270/12, la Corte di Giustizia, ad esempio, ha ritenuto legittima l’attribuzione di poteri decisorii all’Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati, riferiti in particolare all’adozione della disciplina regolamentare in materia di vendita allo scoperto o altre operazioni relative a strumenti finanziari in caso di minaccia all’ordinato funzionamento dei mercati o alla loro integrità e stabilità, proprio in ragione delle particolari competenze tecniche dell’organo delegato (e della circostanza che l’esercizio dei poteri si inserisce comunque in un dettagliato quadro normativo).

⁹² Sentenza 15 luglio 1970, *ACF Chemiefarma NV c. Commissione*, causa C-41/69, punti 60-62; sentenza 6 luglio 1982, *Repubblica francese, Repubblica italiana e Regno Unito c. Commissione*, cause riunite C-188/80-190/80, punto 6.

⁹³ Osserva anzi J. BAST, *Tipologie di atti dell’amministrazione europea*, cit., p. 63, come l’art. 288 TFUE preveda una limitata gerarchia, solo in quanto gli atti vincolanti prevalgano su quelli non vincolanti: “*Per il resto, le diverse forme di azione sono di pari grado, sicché gli atti vincolanti si possono reciprocamente annullare o modificare*” senza che questo, conferma la Corte di Giustizia (sentenze 9 settembre 1999, *Odette Nicos Petrides c. Commissione*, C-64/98,

nozione di ‘atto di esecuzione’⁹⁴, che qui interessa, per quegli atti che non trovino una base giuridica direttamente nei Trattati, bensì in un atto delle istituzioni stesse, che abbia delegato il potere di emanare misure di esecuzione al fine di assicurare l’attuazione degli atti giuridicamente vincolanti dell’Unione⁹⁵.

Avendo, dunque, già analizzato le indicazioni procedurali che l’art. 291 TFUE pone per l’adozione di questi atti, si può ora osservare come concretamente provvedano al riguardo la Commissione e le sue agenzie esecutive.

I Comitati. Nel primo caso, viene in maniera preponderante in rilievo il modello dei comitati⁹⁶, organismi a formazione mista,

punti 40-41, e 27 settembre 1988, *Commissione c. Consiglio*, C-165/87, punto 17), dipenda da quale istituzione o con quale procedimento sia stato emanato l’atto.

⁹⁴ Considera l’atto esecutivo in argomento un atto amministrativo vero e proprio G. TESAURO, *Diritto dell’Unione europea*, VII ed., Padova, Cedam, 2012, p. 138.

⁹⁵ G. DELLA CANANEA - C. FRANCHINI, *I principi dell’amministrazione europea*, cit., p. 236; J. BAST, *Tipologie di atti dell’amministrazione europea*, cit., p. 68, che dà altresì conto delle pronunce positive sul tema rese dalla Corte di Giustizia, con la sentenza 17 dicembre 1970, *Einfuhr c. Köster*, causa C-25/70, sull’ammissibilità di deleghe di potere, a condizione che gli elementi essenziali della materia siano disciplinati in conformità con le procedure stabilite dai Trattati (commenta la stessa pronuncia anche E. EBERHARD, *Das Legalitätsprinzip im Spannungsfeld von Gemeinschaftsrecht und nationalem Recht*, in “*Zeitschrift für Öffentliches Recht*”, 63, 2008, pp.49-116), e con le sentenze 16 giugno 1987, *Albert Romkes c. Officier van Justitie del circondario di Zwolle*, causa C-46/86, e 6 maggio 2008 (grande sezione), *Parlamento c. Consiglio*, causa C-133/06, che richiamano il necessario rispetto della conformità dell’atto di esecuzione ai requisiti sostanziali e procedurali fissati nell’atto di base.

⁹⁶ Sul quale si rimanda alla bibliografia indicata in nota 67, precisando come sia possibile ricondurre a tale modello non solo la c.d. ‘comitologia’, ma altresì gli

composti da rappresentanti delle amministrazioni nazionali e presieduti da un funzionario della Commissione, con compiti specializzati e ai quali viene affidato il ruolo di agevolare - attraverso funzioni inizialmente per lo più istruttorie e che oggi coprono invece vari aspetti, dalla consultazione, alla gestione o regolamentazione - la composizione degli interessi tra le amministrazioni nazionali e quella europea, nella fase di preparazione delle decisioni esecutive di quest'ultima.

Con il Trattato di Lisbona, il sistema dei comitati è stato sostanzialmente riformato⁹⁷, nel tentativo di allineare il loro intervento con le competenze sugli atti delegati ed esecutivi: al

organismi composti da esperti nazionali istituiti per esprimere pareri tecnici alla Commissione nel processo decisionale di adozione di atti normativi in settori particolarmente complessi (cfr. documento del Parlamento europeo 5 maggio 1984, n. 1-205/84, *Report of the Legal Affairs Committee on Committees for the Adaptation of Directives to Technical and Scientific Progress*).

⁹⁷ Con la decisione-quadro del Consiglio n. 87/373/CEE (successivamente rivista con la decisione-quadro n. 1999/468/CE) era stata tentata una razionalizzazione del numero e delle procedure dei comitati, ordinate in tre tipologie principali: *i.*- quella del comitato consultivo, con parere formulato dal comitato privo di effetti vincolanti sul decorso della procedura e possibilità per la Commissione di adottare le misure proposte e darvi immediata esecuzione, salvo l'obbligo di motivazione in caso di decisione difforme dal parere espresso dal comitato; *ii.*- quella del comitato di gestione, con parere ad effetti limitatamente vincolanti e possibilità per la Commissione di adottare provvedimenti immediatamente applicabili, salva la facoltà del Consiglio di adottare una decisione diversa entro un certo termine, deliberando a maggioranza qualificata; *iii.*- quella del comitato di regolamentazione, con parere ad effetti ancora più vincolanti e riassunzione della decisione da parte del Consiglio, nel caso di parere negativo o non formulato. Si consideri come, agli inizi degli anni Novanta, ancora non si riusciva a fare una stima precisa del numero di comitati (in proposito W. STREECK - P. C. SCHMITTER, *From National Corporatism to Transnational Pluralism: Organized Interests in the Single European Market*, in *Politics and Society*, 1991, p. 130 ss.).

riguardo, pertanto, gli artt. 290 e 291 TFUE dispongono che i comitati della ‘comitologia’ prendano parte soltanto alla formazione degli atti esecutivi e non anche alla predisposizione degli atti delegati, limitando dunque il loro coinvolgimento alla fase di esecuzione in senso stretto⁹⁸.

Per dar corso alla nuova disciplina⁹⁹, è stato dunque adottato il nuovo regolamento ‘comitologia’, con il compito fondamentale di costituire l’attuazione della riferita condizione prevista dall’art. 291, § 3, che subordina l’efficacia delle proprie previsioni all’indicazione delle “*modalità di controllo da parte degli Stati membri dell’esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione*”¹⁰⁰.

⁹⁸ G. DELLA CANANEA - C. FRANCHINI, *I principi dell’amministrazione europea*, cit., p. 175, che precisa come la Commissione, anche nel procedimento di approvazione degli atti delegati, interPELLI puntualmente organi collegiali analoghi ai comitati, in ragione della loro composizione incentrata sulla presenza di funzionari nazionali specializzati (ad es., i c.d. *groupes d’experts gouvernementaux*).

⁹⁹ R. ADAM - A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell’Unione europea*, II ed., Torino, Giappichelli, 2014, p. 194 (sul ricorso provvisorio alle precedenti procedure di comitato nell’attesa dell’adozione di un nuovo regolamento compatibile con l’art. 291 TFUE); T. KRÖLL, *Delegierte Rechtsetzung und Durchführungsrechtsetzung und das institutionelle Gleichgewicht der Europäischen Union*, in *Zeitschrift für öffentliches Recht*, 66, 2011, pp. 253-298 (in particolare, sul punto, pp. 291-296).

¹⁰⁰ Regolamento (UE) n. 182/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, che stabilisce le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell’esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione.

Rispetto all’importanza dell’adozione di questo regolamento, ricorda J. BAST, *Tipologie di atti dell’amministrazione europea*, cit., pp. 74-75, che “*Le istituzioni interessate hanno ritenuto che il nuovo regime stabilito dall’art. 291 TFUE per*

Il controllo, in concreto, è affidato ai funzionari delle amministrazioni nazionali di settore, ai quali, durante le riunioni dei comitati, i funzionari della Commissione illustrano le proposte di atti e sottopongono le eventuali proposte emendative formulate dagli stessi rappresentanti degli Stati membri, prima di procedere con il voto finale del comitato sulla proposta di parere. Il regolamento fissa con precisione sia le regole di voto che gli effetti dei pareri espressi, sulla base di due diverse procedure che sono individuate per organizzare le attività dei comitati. Nella ‘*procedura consultiva*’ (art. 4), il comitato esprime il proprio parere a maggioranza semplice dei componenti e lo stesso non è vincolante, tanto che “*La Commissione decide sul progetto di atto di esecuzione da adottare, tenendo nella massima considerazione le conclusioni raggiunte nei dibattiti svolti in seno al comitato e il parere espresso*”. Nella ‘*procedura d’esame*’ (art. 5), viceversa, il comitato si pronuncia a maggioranza qualificata (secondo la ponderazione dei voti prevista per il Consiglio¹⁰¹) e esprime pareri

gli atti di esecuzione della Commissione potesse essere applicato soltanto dopo l’entrata in vigore delle regole previste dal par. 3”. Commenta il nuovo regolamento anche P. CRAIG, *Delegated Acts, Implementing Acts and the New Comitology Regulation*, in “*European Law Review*”, 36, 2011, pp. 671 ss.

¹⁰¹ Ai sensi dell’art. 16, § 4, TUE “*per maggioranza qualificata si intende almeno il 55% dei membri del Consiglio, con un minimo di quindici, rappresentanti Stati membri che totalizzino almeno il 65% della popolazione dell’Unione. La minoranza di blocco deve comprendere almeno quattro membri del Consiglio; in caso contrario la maggioranza qualificata si considera raggiunta*”. È importante osservare, per le sue ricadute anche sul funzionamento dei comitati, che il *quorum* demografico minimo è limitato dal meccanismo della minoranza di blocco, che

vincolanti. Se il parere è positivo, l'atto può essere adottato. In caso di parere negativo (deliberato con la maggioranza qualificata contraria) o, quando non sia espresso parere, in presenza di maggioranza contraria semplice, la Commissione non può adottare l'atto: in questi casi, prosegue la norma, *“Qualora ritenga che sia necessario un atto di esecuzione, il presidente può sottoporre una versione modificata del progetto di atto di esecuzione allo stesso comitato entro due mesi dalla presentazione del parere negativo, ovvero presentare il progetto di atto di esecuzione entro un mese dalla suddetta presentazione al comitato di appello per una nuova delibera”*. Il comitato di appello (composto da rappresentanti di alto livello degli Stati membri) costituisce la principale novità di questa disciplina e sostituisce il Consiglio nel suo precedente ruolo di decisore di ultima istanza nel caso di contrasto tra la Commissione e un comitato¹⁰².

Il regolamento in esame ha inoltre implementato i meccanismi di trasparenza e *accountability* dei comitati, affidando i primi a diversi strumenti informativi (come il registro dei lavori dei

non impedirà l'approvazione di un atto (o l'espressione di un parere, nel caso dei comitati) qualora ad indicare voto contrario siano non più di tre Stati membri: lo scopo della norma è quello di evitare che gli Stati demograficamente più importanti possano altrimenti facilmente bloccare i processi deliberativi.

¹⁰² M. SAVINO, *L'organizzazione amministrativa dell'Unione Europea*, cit., p. 54, che considera questa novità *“una conseguenza dell'evoluzione ... che ha portato alla tendenziale equiparazione dei poteri del Consiglio e del Parlamento e al superamento del dualismo esecutivo tra Commissione e Consiglio”* (cfr. in proposito nota 65).

comitati¹⁰³, la relazione annuale della Commissione sui lavori dei comitati¹⁰⁴ e l'invio di documenti al Parlamento e al Consiglio) e la seconda a diritti di controllo riconosciuti alle istituzioni legislative che, ove ritengano che un progetto di atto di esecuzione ecceda i poteri conferiti, possono comunicarlo alla Commissione che *“riesamina il progetto di atto di esecuzione, tenendo conto delle posizioni espresse, e informa il Parlamento europeo e il Consiglio se essa intende mantenere, modificare o ritirare il progetto di atto di esecuzione”* (art. 11).

Pur nella vigenza della precedente disciplina, il ruolo dei comitati è stato inoltre scrutinato positivamente dalla Corte di Giustizia che ha li ha ritenuti compatibili con il sistema dei Trattati¹⁰⁵.

¹⁰³ Ai sensi dell'art. 10, §1, del regolamento, il registro pubblica documenti (elenco dei comitati, ordini del giorno e resoconti sommari delle riunioni, progetti di atti di esecuzione su cui i comitati sono invitati a esprimere un parere, risultati delle votazioni) che consentono di ripercorrere l'intero *iter* di una misura di esecuzione ed è consultabile sul sito istituzionale della Commissione, all'url <<http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/index.cfm>>.

¹⁰⁴ L'ultimo documento disponibile è la RELAZIONE DELLA COMMISSIONE sui lavori dei comitati nel 2014 - COM(2015) 418, compilata ai sensi dell'art. 10, § 2, del regolamento, che indica 287 comitati attivi nel tra il 1° gennaio 2014 e il 1° gennaio 2015 e un totale di 1.889 pareri resi (compresi 13 pareri del comitato di appello) e 1.563 atti di esecuzione adottati.

¹⁰⁵ Sentenza C-25/70, *cit.*, e sentenza 5 ottobre 1977, *Carlo Tedeschi c. Denkavit*, causa 5/77, nelle quali si evidenzia come i comitati non attentino all'equilibrio istituzionale comunitario ed in particolare all'autonomia della Commissione nell'esercizio delle funzioni di attuazione del diritto comunitario. Le conclusioni del Giudice europeo non sono peraltro accolte senza riserve (ad es., M. P. CHITI, *Diritto amministrativo europeo, cit.*, p. 310, considera tutt'oggi *“discutibile*

Le Agenzie esecutive. Tra gli organismi ai quali è possibile affidare compiti di esecuzione, occupano uno spazio importante, in quanto parte della struttura amministrativa della Commissione, le ‘agenzie esecutive’ create nell’ambito della disciplina di bilancio dell’Unione e che oggi trovano la loro base generale nel vigente regolamento finanziario¹⁰⁶.

La loro attività è disciplinata da uno statuto generale, approvato con il regolamento n. 58/2003¹⁰⁷, che ne definisce compiti, struttura interna, regime finanziario e sistema di controlli.

Come si è osservato, le agenzie esecutive sono persone giuridiche di diritto europeo, istituite con decisione della Commissione e alle quali può essere delegata in tutto o in parte l’attuazione, per conto della Commissione stessa e sotto la sua

l’affermazione che i comitati non partecipano al processo decisionale comunitario”).

¹⁰⁶ Istituite dal regolamento (CE) n. 1605/2002, abrogato, le ‘agenzie esecutive’ sono oggi previste dall’art. 62 del regolamento (UE) n. 966/2012, ai sensi del quale: “*La Commissione può delegare alle agenzie esecutive l’attuazione in tutto o in parte di un programma o di un progetto dell’Unione, per proprio conto e sotto la sua responsabilità, a norma del regolamento (CE) n. 58/2003 del Consiglio, del 19 dicembre 2002, che definisce lo statuto delle agenzie esecutive incaricate dello svolgimento di alcuni compiti relativi alla gestione dei programmi comunitari. Le agenzie esecutive sono istituite con decisione della Commissione e sono persone giuridiche ai sensi del diritto dell’Unione. Alla Commissione è conferito il potere di adottare atti delegati conformemente all’articolo 210 riguardo a modalità dettagliate di esercizio dei poteri delegati alle agenzie esecutive*”. Per una bibliografia di riferimento sull’argomento, si rimanda alla nota 68.

¹⁰⁷ Regolamento (CE) n. 58/2003 del Consiglio, del 19 dicembre 2002, che definisce lo statuto delle agenzie esecutive incaricate dello svolgimento di alcuni compiti relativi alla gestione dei programmi comunitari.

responsabilità, di un programma o di un progetto europeo¹⁰⁸. Rappresentano dunque una delle possibili forme di esternalizzazione (pur limitata dentro i confini dell'amministrazione centrale europea) dei compiti di gestione e sono preordinate ad assicurare una più efficace azione amministrativa, sempre nel rispetto dell'equilibrio istituzionale e dell'assetto definito dal Trattato¹⁰⁹.

Attualmente esistono sei agenzie esecutive, l'Agenzia esecutiva del Consiglio europeo della ricerca (CER), l'Agenzia esecutiva per i consumatori, la salute, l'agricoltura e la sicurezza alimentare (CHAFEA), l'Agenzia esecutiva per l'innovazione e le reti (INEA), l'Agenzia esecutiva per la ricerca (REA), l'Agenzia esecutiva per le piccole e medie imprese (EASME) e l'Agenzia esecutiva per l'istruzione, gli audiovisivi e la cultura (EACEA) e, a conferma dello stretto legame che deve sussistere con l'esecutivo europeo, hanno tutte sede presso gli uffici della Commissione.

¹⁰⁸ M. SAVINO, *L'organizzazione amministrativa dell'Unione Europea*, cit., p. 52, evidenzia come le agenzie esecutive non siano titolari di competenze proprie e come alle stesse non possano essere attribuiti compiti che implicino "l'esercizio di un margine di discrezionalità per tradurre in atto scelte politiche" (art. 6, reg. 58/2013) e S. VALAGUZZA, *La frammentazione della fattispecie nel diritto amministrativo a conformazione europea*, cit., p. 113, aggiunge che "il fatto che le agenzie esecutive abbiano compiti delegati implica una loro forma di soggezione non solo alla legge, ma anche al delegante. Perciò il programma di lavoro dell'agenzia deve essere sottoposto all'assenso della Commissione, così da rientrare nella programmazione generale di attuazione delle politiche comunitarie definita dalla Commissione".

¹⁰⁹ P. CRAIG, *A New Framework for EU Administration. The Financial Regulation 2002*, in *Law and Contemporary Problems*, 68, p. 107 ss.; ID., *EU Administrative Law*, Oxford, Oxford University Press, 2012, p. 31 ss.

La decisione relativa all'istituzione di un'agenzia esecutiva è adottata dalla Commissione, in ragione del suo ruolo di preminenza funzionale nell'esecuzione del bilancio, costituendo l'istituzione *“più idonea a valutare se e in che misura sia opportuno affidare a un'agenzia esecutiva compiti di gestione relativi a uno o più programmi comunitari specifici”*¹¹⁰. Tale verifica di opportunità poggia, anzitutto, su una puntuale analisi costi-benefici, prevista dal regolamento come necessario adempimento per poter procedere all'esternalizzazione dei compiti¹¹¹.

Alle agenzie esecutive può essere affidata la gestione integrale o parziale delle fasi di un progetto, l'adozione degli atti di esecuzione di bilancio, la raccolta e il trattamento di informazioni da trasmettere alla Commissione e l'elaborazione di raccomandazioni per la stessa, con i servizi della quale l'agenzia è tenuta a cooperare *“in modo intenso e regolare”*¹¹².

¹¹⁰ Reg. n. 58/2003, nono considerando.

¹¹¹ Art. 3, § 1, reg. 58/2003: *“Previa analisi costi-benefici, la Commissione può decidere di istituire un'agenzia esecutiva a cui affidare determinati compiti relativi alla gestione di uno o più programmi comunitari. Essa fissa la durata di vita dell'agenzia esecutiva. L'analisi costi-benefici tiene conto di diversi fattori, quali l'individuazione dei compiti che giustificano un'esternalizzazione, la valutazione dei benefici e dei costi, inclusi quelli da sostenere per il controllo, il coordinamento e l'impatto sulle risorse umane, le eventuali economie nell'ambito del bilancio generale dell'Unione europea, l'efficacia e la flessibilità nell'esecuzione dei compiti esternalizzati, la semplificazione delle procedure utilizzate, la prossimità dell'azione esternalizzata ai beneficiari finali, la visibilità della Comunità in quanto promotrice del programma comunitario di cui trattasi e il mantenimento di un livello adeguato di know-how all'interno della Commissione”*.

¹¹² Reg. n. 58/2003, diciannovesimo considerando.

La peculiare posizione della Commissione emerge ‘*senza ambiguità*’ anche dalla disciplina della struttura delle agenzie esecutive¹¹³. Questa, infatti, designa sia i cinque membri che compongono il comitato direttivo dell’agenzia (incaricato, tra l’altro, di adottare il programma di lavoro e il bilancio di funzionamento, di approvare l’organizzazione interna), che il direttore, nominato tra i funzionari europei e responsabile della gestione operativa, economica e del personale dell’organismo e dell’attuazione del suo programma di lavoro. Allo stesso modo, la Commissione, limitando l’autonomia operativa delle agenzie¹¹⁴, sovrintende alla disciplina dei controlli sull’attuazione dei programmi europei affidati alle agenzie esecutive, definendo nell’atto di delega le condizioni, i criteri, i parametri e le modalità che l’agenzia esecutiva è tenuta a rispettare nello svolgimento dei compiti che le sono affidati, nonché le procedure di verifica affidate ai propri servizi responsabili dei programmi che coinvolgono l’agenzia. A ciò si aggiunge, particolarmente importante, il controllo di legalità degli atti dell’agenzia. Ai sensi dell’art. 22, reg. 58/2003, gli atti che ledano un terzo possono essere deferiti alla Commissione da chiunque sia direttamente e individualmente

¹¹³ E. CHITI - C. FRANCHINI, *Le figure organizzative*, cit., p. 78.

¹¹⁴ M. SAVINO, *L’organizzazione amministrativa dell’Unione Europea*, cit., p. 53, che ricorda come il nono considerando del reg. 58/2003 prescrive alla Commissione “*di circoscrivere strettamente l’azione dell’agenzia esecutiva e di mantenere un controllo effettivo sul suo funzionamento e in particolare sui suoi organi direttivi*”.

interessato o da uno Stato membro, al fine di controllarne la legalità. La norma configura tale procedura come un ricorso in merito, sul quale delibera la Commissione medesima. La stessa, inoltre, può sollevare d'ufficio dinanzi a sé analogo ricorso. In questi casi, la Commissione dispone altresì eventuali provvedimenti cautelari, potendo sospendere l'esecuzione dell'atto in causa o prescrivere misure provvisorie. Nella decisione definitiva, infine, la Commissione stabilisce se mantenere l'atto dell'agenzia esecutiva o decidere che questa lo debba modificare, integralmente o parzialmente. L'agenzia esecutiva è tenuta ad adottare, in tempi ragionevoli, le misure necessarie per conformarsi alla decisione della Commissione.

Per la loro natura servente rispetto alla Commissione e per la penetrante disciplina di *'tutela amministrativa'* che questa esercita su di loro, le agenzie esecutive sono state considerate l'equivalente nel diritto europeo degli enti pubblici nazionali strumentali allo Stato¹¹⁵.

5.3 Tra esecuzione indiretta e diretta, il caso delle *'Agenzie europee'*

Come si è osservato in precedenza, l'originaria distinzione, con solidi confini, tra l'esecuzione indiretta del diritto europeo, da parte degli Stati membri, e quella diretta, da parte degli organi

¹¹⁵ M. P. CHITI, *Diritto amministrativo europeo*, cit., p. 304.

dell'Unione, ha tuttavia subito sempre più spesso, nel corso degli ultimi anni, l'introduzione di nuove figure 'complesse' che hanno incrinato le frontiere delle due categorie.

Tra i più interessanti, soprattutto per la forte evoluzione che l'ha caratterizzato di recente, può essere preso in considerazione il modello delle 'agenzie europee', istituite come noto negli anni Novanta del secolo scorso per gestire e coordinare sistemi amministrativi composti da autorità nazionali e sopranazionali operanti in vari settori dell'economia¹¹⁶.

¹¹⁶ Ritengono G. DELLA CANANEA - C. FRANCHINI, *I principi dell'amministrazione europea*, cit., p. 176, che l'importanza del processo istitutivo delle agenzie nel contesto europeo non sia stata pienamente colta da giuristi e politologi e al riguardo rimandano agli studi di G. DE BURCA, *The Institutional Development of the EU: a Constitutional Analysis*, in P. CRAIG - G. DE BURCA (a cura di), *The Evolution of EU Law*, Oxford, Oxford University Press, 1999, p. 55 ss., e in A. KREHER (a cura di), *The New European Agencies. Conference Report*, EUI Working Paper, RSC 96/49 (con particolare riferimento ai contributi di G. MAJONE, *New Agencies in the EC: Regulation by Information*, e M. SHAPIRO, *Agencies in the European Union: An American Perspective*); nonché a C. FRANCHINI, *Le relazioni tra le agenzie europee e le autorità amministrative nazionali*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 1997, p. 15 ss., e G. DELLA CANANEA, *L'organizzazione amministrativa della Comunità europea*, *ibidem*, 1993, p. 1105 ss.

Per una ricostruzione complessiva del processo istitutivo delle agenzie europee si vedano invece A. KREHER - F. MARTINES, *Le "agenzie" della Comunità europea: un approccio nuovo per l'integrazione amministrativa?*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 1996, p. 97 ss., e, più in generale, E. CHITI, *Le agenzie europee. Unità e decentramento nelle amministrazioni comunitarie*, cit.; C. FRANCHINI, *Le relazioni tra le agenzie europee e le autorità amministrative nazionali*, cit.; mentre, su specifici aspetti delle agenzie, K. LENAERTS, *Regulating the Regulatory Process*, cit., M. SHAPIRO, *Independent Agencies: US and EU*, European University Institute Jean Monnet Chair Papers, RSC, 1996; A. KREHER (a cura di), *The EC Agencies between Community Institutions and Constituents: Autonomy, Control and Accountability*, European University Institute Working Papers, RSC, 1998; G. GRECO, *Le agenzie comunitarie: aspetti procedurali e giurisdizioni*

Nell'ottica di questo studio, la figura delle agenzie europee assume particolare rilevanza in ragione della loro peculiare competenza che, fondata sulla necessità di attuare la collaborazione e il coordinamento degli Stati membri tra di loro e con l'Unione¹¹⁷, va appunto evolvendo nel senso di integrare una vera e propria funzione esecutiva, riempita di poteri decisorii.

È il caso, lo si esaminerà nel capitolo successivo di questo lavoro, dell'*Agenzia per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia* (ACER), che, istituita al fine di rafforzare l'integrazione tra i sistemi energetici nazionali¹¹⁸, accanto ai compiti consultivi e di coordinamento tradizionalmente assegnati a questi organismi, ha assunto altresì alcuni compiti decisionali.

Sotto il profilo istituzionale, le diverse agenzie costituite dall'Unione¹¹⁹ si configurano come apparati amministrativi interni

della tutela degli interessati, cit.; X. A. YATAGANAS, *Delegation of Regulatory Authority in the European Union - The relevance of the American model of independent agencies*, Harvard Jean Monnet Working Papers, 2001, 3; G. MAJONE, *The New European Agencies, cit.*

¹¹⁷ Si riferisce all'esigenza di "integrazione decentralizzata mediante le agenzie europee" M. P. CHITI, *Introduction: les droits administratifs nationaux entre harmonisation et pluralisme eurocompatibile*, in J.-B. AUBY - J. DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, *Droit Administratif Européen, cit.*, p. 671 ss., sulla scorta di quanto già sostenuto da E. CHITI, *Le agenzie europee, cit., passim.*

¹¹⁸ Regolamento (CE) n. 713/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, che istituisce un'Agenzia per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia.

¹¹⁹ Attualmente sono costituite 34 agenzie: Accademia europea di polizia (CEPOL), Agenzia del GNSS europeo (GSA), Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA), Agenzia europea delle sostanze chimiche (ECHA), Agenzia europea dell'ambiente (EEA), Agenzia europea di controllo della pesca (EFCA), Agenzia europea per i medicinali (EMA), Agenzia europea per la

all'ordinamento europeo e che agiscono in via autonoma, in quanto posti al di fuori della struttura burocratica della Commissione, *strictu sensu*, seppur in collegamento con quest'ultima¹²⁰. Hanno,

gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne (FRONTEX), Agenzia europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (eu-LISA), Agenzia europea per la sicurezza aerea (EASA), Agenzia europea per la sicurezza delle reti e dell'informazione (ENISA), Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro (EU-OSHA), Agenzia europea per la sicurezza marittima (EMSA), Agenzia ferroviaria europea (AFE), Agenzia per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia (ACER), Autorità bancaria europea (ABE), Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati (ESMA), Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali (AEAP), Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA), Centro di traduzione degli organismi dell'Unione europea (CdT), Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie (ECDC), Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale (Cedefop), Comitato di risoluzione unico (SRB), European Public Prosecutor's Office (in preparazione) (EPPO), Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro (EUROFOUND), Fondazione europea per la formazione (ETF), Istituto europeo per l'uguaglianza di genere (EIGE), Organismo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche (BEREC), Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze (EMCDDA), Ufficio comunitario delle varietà vegetali (CPVO), Ufficio europeo di polizia (EUROPOL), Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO), Ufficio per l'armonizzazione nel mercato interno (OHIM), Unità di cooperazione giudiziaria dell'Unione europea (EUROJUST).

¹²⁰ Questo collegamento porta sia G. DELLA CANANEA - C. FRANCHINI, *I principi dell'amministrazione europea*, cit., p. 178, che E. CHITI - C. FRANCHINI, *Le figure organizzative*, cit., p. 82 (laddove si parla addirittura di 'soggezione'), ad escludere che le agenzie europee possano essere ricondotte allo schema delle autorità indipendenti, al contrario di quanto sostiene quella parte della dottrina più attenta ai profili politologici (in questo senso G. MAJONE, *La Communauté européenne: un Etat régulateur*, Paris, Montchrestien, 1996, e D. SORACE, *L'amministrazione europea secondo il Trattato di Lisbona*, cit.). Pur in presenza di questo rapporto, le stesse si configurano comunque come "amministrazioni esperte, affidabili, libere da dirette influenze politiche", si prestano pertanto alla raccolta di dati ed informazioni attendibili e imparziali da porre alla base delle forme di regolazione pubblicistica alle quali concorrono e costituiscono un adeguato foro di partecipazione per rappresentanti degli interessi privati (M. P. CHITI, *Diritto amministrativo europeo*, cit., p. 313).

infatti, finora una struttura interna tendenzialmente uniforme, che si articola in un consiglio di amministrazione, organo di direzione composto da rappresentanti degli Stati e della Commissione, nel direttore generale, designato dalla Commissione, e in un comitato tecnico o scientifico, chiamato a presiedere lo svolgimento delle funzioni proprie dell'organismo; possiedono inoltre autonomia finanziaria e di bilancio¹²¹.

Dal punto di vista funzionale, in origine, le competenze delle agenzie si attestano principalmente nella raccolta ed elaborazione di

L'ordinamento europeo, tuttavia, sta conoscendo progressivamente l'introduzione di autorità invero indipendenti (in ragione delle funzioni sostanzialmente atipiche, non tanto amministrative, quanto di direzione, di disciplina, di controllo e di risoluzione dei conflitti), come la Banca Centrale Europea, la Banca europea degli investimenti o il Mediatore europeo, sulle quali si rimanda, tra tanti, ai più recenti studi di E. CHITI, *European Agencies' Rulemaking: Powers, Procedures and Assessment*, in *Eur. Law Jour.*, 2013, p. 93 ss.; S. SCREPANTI, *La dimensione ultrastatale delle autorità indipendenti: i "sistemi comuni" europei e globali*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 2009, p. 913 ss.; D. GERARDIN - R. MUFIOZ - N. PETIT (a cura di), *Regulation through Agencies in the EU: A New Paradigm of European Governance*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2005; G. MAJONE - M. EVERSON, *Institutional Reform: Independent Agencies, Oversight, Co-ordination and Procedural Control*, in O. DE SCHUTTER - N. LEBESSIS - J. PATERSON (a cura di), *Governance in the European Union*, Luxemburg, Office for Official Publications of the European Communities, 2001, p. 129 ss.

È stato peraltro rilevato in modo condivisibile come tali autorità introducano "ulteriori elementi di complessità nel sistema organizzativo dei pubblici poteri comunitari e, in particolare, nei rapporti con le amministrazioni degli Stati membri, determinando un ulteriore fattore di frammentazione dell'assetto amministrativo" (G. DELLA CANANEA - C. FRANCHINI, *I principi dell'amministrazione europea*, cit., p. 183); ci si riferisce alle 'agenzie europee' come ad una "tra le forme più significative di complicazione dell'organizzazione amministrativa europea" anche in E. CHITI - C. FRANCHINI, *Le figure organizzative*, cit., p. 80.

¹²¹ The de Larosièrè Group, *Report*, 2009, recepito dalla Comunicazione della Commissione COM (2009) 252 su "Vigilanza finanziaria europea".

informazioni, richieste o trasmesse alla Commissione, alle altre istituzioni comunitarie e agli Stati membri, e si caratterizzano, anzitutto, per la loro natura tecnica e non discrezionale: i casi di regolamentazione o di aggiudicazione sono sporadici.

La scelta del modello dell'agenzia soddisfa diverse esigenze sollecitate dall'ordinamento europeo: dalla razionalizzazione dell'esercizio di alcune funzioni (provvedendo, in alcuni casi, a predisporre un regime giuridico sovranazionale parallelo a quello degli Stati membri e, in altri, a introdurre un regime comune che consenta la realizzazione a livello europeo di attività precedentemente svolte dalle autorità nazionali in modo disomogeneo) al decentramento di attività che per motivi di ordine tecnico o politico la Commissione non può svolgere¹²², dall'agevolazione della partecipazione non solo di funzionari esperti, europei o nazionali, ma altresì dei rappresentanti dei settori interessati all'idoneità ad approfondire nello specifico tematiche tecniche spesso particolarmente complesse.

La legittimità della costituzione delle agenzie europee ha comunque impegnato non poco la giurisprudenza europea, incentrando la discussione al riguardo sul tema della compatibilità con il sistema comunitario della delega di poteri ad organismi

¹²² Insiste molto sull'importanza dell'elemento del decentramento il contributo di E. CHITI - C. FRANCHINI, *Le figure organizzative, cit.*, pp. 82-83,

terzi¹²³. L'istituzione dei nuovi organismi è stata infine valutata ammissibile in alcuni casi con riferimento all'articolo 308 TCE (adesso art. 352 TFUE)¹²⁴, perché le decisioni organizzative con le quali si sono costituite le nuove agenzie sono state considerate necessarie per il miglior perseguimento degli obiettivi della Comunità, in altri casi aderendo alla risalente giurisprudenza *Meroni*, in ragione del rispetto delle condizioni poste da quelle

¹²³ Ricorda M. P. CHITI, *Diritto amministrativo europeo, cit.*, pp. 314-315, come il problema si ponesse in relazione alle disposizioni dei Trattati che prevedevano specificamente le istituzioni e i vari organismi comunitari, a fronte delle quali una stretta tesi interpretativa (propria dei testi costituzionali a carattere rigido) considerava questa indicazione puntuale ostativa alla costituzione di enti diversi. La tesi del preteso disfavore verso i nuovi organismi poggiava inoltre su una datata giurisprudenza della Corte di giustizia, secondo la quale la costituzione di nuovi enti ausiliari e la delegazione di funzioni a loro favore fosse possibile a condizione che non fossero alterate le relazioni interistituzionali, le funzioni delegate fossero ben definite e non avessero carattere discrezionale e che l'esercizio dei poteri delegati potesse essere controllato da parte dell'autorità delegante. Secondo l'A., invece, il Trattato CE non prevedeva un sistema rigido di istituzioni ed organi e, in ogni caso, era "estranea ai caratteri della «costituzione comunitaria» una interpretazione rigidamente letterale dei Trattati che, in conseguenza del carattere incrementale del processo di integrazione europea, non rappresentano tanto degli esiti consolidati di determinate fasi, bensì delle «tappe» per ulteriori evoluzioni".

¹²⁴ Aderiscono in particolare a questa tesi E. CHITI - C. FRANCHINI, *Le figure organizzative, cit.*, p. 86, richiamando a sostegno la sentenza della Corte di giustizia (grande sezione) 2 maggio 2006, *Regno Unito c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, causa C-217/04, nella quale si afferma come sia possibile ritenere "necessario prevedere ... l'istituzione di un organismo comunitario incaricato di contribuire alla realizzazione di un processo di armonizzazione nelle situazioni in cui, per agevolare l'attuazione e l'applicazione uniformi di atti fondati su tale norma, appaia appropriata l'adozione di misure di accompagnamento e di inquadramento non vincolanti" a condizione che "le mansioni affidate a un organismo del genere (si riconnettano) strettamente alle materie che costituiscono oggetto degli atti di ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri".

sentenze, da parte dei profili istituzionali delle agenzie, risultando queste necessarie per la realizzazione degli obiettivi dell'Unione ed esercitando poteri non discrezionali, secondo le modalità stabilite dal delegante e sotto il suo stesso controllo¹²⁵. Quest'ultima tesi, tuttavia, è stata efficacemente confutata da quella parte della dottrina che ha evidenziato come l'istituzione delle agenzie europee non costituisca un'ipotesi di delega di poteri dalla Commissione ad un organismo terzo (come inteso, appunto, nella riferita giurisprudenza), bensì un “*fenomeno giuridico più complesso, che si caratterizza per la circostanza che, mediante un atto di diritto dell'Unione europea, si istituisce un'organizzazione allo stesso*

¹²⁵ Sentenze della Corte di Giustizia 13 giugno 1958, *Meroni & co., Industrie Metallurgiche s.p.a. c. Alta Autorità*, cause 9-56 e 10-56, nelle quali si sosteneva come “*le conseguenze di una delega di poteri sono molto diverse a seconda che essa riguardi dei poteri d'esecuzione nettamente circoscritti ed il cui esercizio può per ciò stesso venir rigorosamente controllato in base a criteri obbiettivi stabiliti dall'autorità delegante, oppure se trattisi di un potere discrezionale che comporti una ampia libertà di valutazione ed atto ad esprimere, con l'uso che ne viene fatto, una politica economica vera e propria. Nella prima ipotesi la delega non può notevolmente modificare le conseguenze derivanti dall'esercizio dei poteri che essa attribuisce mentre nella seconda ipotesi la delega, col sostituire gli apprezzamenti dell'autorità delegata a quelli dell'autorità delegante, determina un vero spostamento di responsabilità*”. Questa ricostruzione, che richiama la *non-delegation doctrine* statunitense (sulla quale cfr. il caso *Field v. Clark*, 143 U.S. 649 - 1892), afferma in termini dogmatici il principio secondo il quale chi esercita un potere previsto da una fonte terza che regola l'organizzazione è equiparabile ad un delegato, il quale non può delegare i poteri che esercita in assenza della previsione in tal senso da parte della fonte dalla quale trae quel potere: suo presupposto era che nell'ordinamento europeo le istituzioni comunitarie non esercitassero poteri propri ma che dovessero essere considerate come delegate ad esercitarli da parte degli Stati attraverso i trattati, da esse intangibili (D. SORACE, *L'amministrazione europea secondo il Trattato di Lisbona*, cit., p. 192).

tempo decentrata e basata sulla collaborazione che si realizza tra autorità europee e amministrazioni nazionali”¹²⁶.

Si vedrà oltre la misura dello sviluppo di questo modello, in forte espansione, e la mutazione, in termini più marcatamente esecutivi, come si è accennato, dei tratti portanti di questi organismi.

6. Metodi di coordinamento

Il quadro ricostruito finora mostra, pur in estrema sintesi, quanta complessità riservino ancora le forme di esecuzione del diritto dell’Unione. La dicotomia ‘*esecuzione diretta / indiretta*’, del resto, già da tempo è considerata troppo rigida e comunque non in grado di contenere i molteplici strumenti esecutivi.

Sotto il primo aspetto, tra le varie problematicità, è stata, evidenziata la difficoltà di descrivere il grado di condizionamento delle amministrazioni nazionali da parte dell’apparato europeo, considerato che la Commissione ha il potere di negare l’imputazione al bilancio comunitario delle spese sostenute dai vari centri decisionali degli Stati membri, o ancora se il regime giuridico dell’amministrazione in queste circostanze sia o meno peculiare¹²⁷.

¹²⁶ E. CHITI - C. FRANCHINI, *Le figure organizzative*, cit., p. 85.

¹²⁷ G. DELLA CANANEA - C. FRANCHINI, *I principi dell’amministrazione europea*, cit., p. 155-156, che prosegue sottolineando come “*anche la configurazione dell’attività di governo e amministrativa si è discostata dal modello iniziale*”.

Diverse, poi, sono le forme di esecuzione del diritto europeo che, alla luce in particolare della loro componente collaborativa, difficilmente possono trovare collocazione negli schemi, che si sono visti, dell'esecuzione diretta e indiretta¹²⁸: si pensi, ad esempio, alle

basato sulla decisione comunitaria e sull'attuazione nazionale, simile all'indirect rule dell'impero britannico. Le attività spettanti alle istituzioni comunitarie sono state contraddistinte dall'instaurazione di figure di composizione, come i comitati istituiti dal Consiglio che coadiuvano la Commissione nell'esercizio delle competenze di esecuzione. Le stesse attività che inizialmente si configuravano come una prerogativa esclusiva della Commissione sono state in parte decentrate, in attuazione del principio di sussidiarietà. All'opposto, sempre più spesso la capacità di decisione e di azione delle istituzioni nazionali viene condizionata dallo svolgimento di sequenze di attività nelle quali è determinante l'intervento della Commissione o delle agenzie dell'Unione. Tali sequenze, cui si suole fare riferimento con la locuzione procedimenti «misti» o «composti», non rispecchiano una struttura costituzionale basata su poteri divisivi, bensì evidenziano l'integrazione tra i pubblici poteri».

Per un approfondimento di alcuni di questi riferimenti, si vedano A. VON BOGDANDY, *Legal Equality, Legal Certainty and Subsidiarity in Transnational Economic Law – Decentralized application of Artt. 81.3 EC and WTO law: why and why not*, in A. VON BOGDANDY - P. C. MAVROIDIS – Y. MÉNY (eds.), *European Integration and International Coordination. Studies in Transnational Economic Law in Honour of C.D. Ehlermann*, The Hague, Kluwer, 2003, p. 13; A. BONOMO, *Administrative Enforcement of Community Competition Law*, London, Esperia, 2002; T. CHRISTANSEN (ed.), *Committee Governance in the European Union*, Manchester, Manchester University Press, 2000; M. P. CHITI, *I procedimenti composti nel diritto comunitario e nel diritto italiano*, in *Attività amministrativa a tutela degli interessati. L'influenza del diritto comunitario*, Torino, Giappichelli, 1997, p. 55; T. DAINITH (ed.), *Implementing EC Law in the United Kingdom. Structures for Indirect Rule*, London, Wiley, 1995.

¹²⁸ P. CRAIG, *Shared Administration and Networks: Global and EU Perspectives*, in G. ANTHONY - J.-B. AUBY - J. MORISON - T. ZWART (a cura di), *Values in Global Administrative Law*, Oxford, Hart, 2012, pp.81-116 (“*The Financial Regulation 2002 distinguishes between centralized and shared administration. Much Community administration falls into the latter category: the Commission and national administrations are accorded formal rights, powers and duties under the relevant Community legislation, which both must fulfil if the aims of the legislation are to be fulfilled. Networks feature prominently within shared administration, (...). They can also be used in the context of centralized*

figure dell'esecuzione congiunta¹²⁹, dell'esecuzione coordinata¹³⁰ e della gestione e utilizzo di banche dati transnazionali¹³¹.

administration. The Financial Regulation provides that such activities can be directly managed within the Commission; management tasks can be undertaken by executive agencies; implementation can be entrusted to a Community body or agency; some tasks can be delegated to networks of national agencies; and certain activities can be contracted-out".); W. KAHL, *Der Europäische: Strukturen - Typen - Phänomene*. in *Der Staat*, 50, pp. 353-387; E. CHITI - C. FRANCHINI, *Le figure organizzative*, cit., p. 76.

¹²⁹ È il caso (cfr. l'immissione sul mercato di prodotti non alimentari contenenti OGM) che ricorre quando il potere decisionale spetta ad una amministrazione nazionale, la quale, per poter adottare legittimamente un provvedimento favorevole per un privato, debba prima ottenere il previo assenso di altre amministrazioni europee interessate (compresa, a volte, la Commissione). A. KESSEN, *European Administrative Decisions*, Groningen, Europa Law Publishing, 2011, p. 27 ss., parla in proposito di 'funzione codecisionale', mentre G. SYDOW, *Die Vereinheitlichung des mitgliedstaatlichen Vollzugs des Europarechts in mehrstufigen Verwaltungsverfahren*, in *Die Öffentliche Verwaltung*, 34, pp. 517-542, ricorda che in caso di mancato assenso è previsto lo spostamento della fase decisionale presso la Commissione, pur in stretta collaborazione con le amministrazioni nazionali precedenti.

¹³⁰ Sotto questa formula ricadono i meccanismi più stringenti di coordinamento tra amministrazioni nazionali (come quelli previsti nella cooperazione per la tutela dei consumatori), che esaltano l'esigenza di coordinare e di rendere efficiente l'attività di più apparati degli Stati membri, dotati di competenze parallele, quando devono confrontarsi con problemi di portata ultrastatale, e il modello evoluto di alcune agenzie europee chiamate a coordinare funzioni nazionali di regolazione di aspetti transfrontalieri di alcuni mercati (cfr. L. DE LUCIA, *Strumenti di cooperazione per l'esecuzione del diritto europeo*, in L. DE LUCIA - B. MARCHETTI (a cura di), *L'Amministrazione europea*, cit., pp. 178-179).

¹³¹ L'ordinamento europeo conosce ormai un certo numero di banche dati, la cui infrastruttura tecnica è gestita dalla Commissione, ma tutte le amministrazioni nazionali possono attingere alle informazioni contenute e inserirne a loro volta, restando poi titolari del diritto (e dell'obbligo) di modificare, completare, correggere o cancellare i dati forniti. Approfondiscono questi strumenti di esecuzione A. VON BOGDANDY, *Informationsbeziehungen*, in W. HOFFMANN-RIEM - E. SCHMIDT-ABMANN - A. VOBKUHLE (a cura di), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, II ed., München, Beck, 2013, vol. II, p. 406 ss., e L. HARINGS, *Cross-border Cooperation of the Police and Customs Authorities*, in O. JANSEN -

Un modello per rispondere alla crescente rilevanza della problematica dell'amministrazione nell'ambito dell'Unione europea è il 'Metodo aperto di coordinamento', previsto dalla strategia di Lisbona del 2000¹³².

B. SCHÖNFORD-HAUBOLD, *The European Composite Administration*, Cambridge, Intersentia, 2011, p. 185 ss.

¹³² Cfr. comunicazione finale della Presidenza del Consiglio europeo di Lisbona del 23 e 24 marzo 2000, punti 5-7, dove si inserisce il metodo aperto di coordinamento tra le modalità di azione per "diventare l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale".

La letteratura sul metodo aperto di coordinamento è molto ampia e, tra i contributi più recenti, si rinvia a K. ARMSTRONG, *New Governance and the European Union: An Empirical and Conceptual Critique*, in G. DE BÚRCA - C. KILPATRICK - J. SCOTT (eds.), *Critical Legal Perspectives on Global Governance: Liber Amicorum David M Trubek*, Oxford, Hart, 2014, p. 249 ss.; M. DAWSON, *New Governance and the Transformation of European Law: Coordinating EU Social Law and Policy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011, p. 203 ss.; G. MARTINICO, *L'impatto del metodo aperto di coordinamento sulla "forma di Unione"*, in *Diritto Pubblico*, 2009, 2, pp. 625 - 652; T. K. HERVEY, *The European Union's governance of healthcare and the welfare modernization agenda*, in *Regulation & Governance*, 2008, 2, pp. 103-120; M. HEIDENREICH - G. BISCHOFF, *The Open Method of Co-ordination: A way to the Europeanization of Social and Employment Policies?*, in *JCMS*, 2008, 46, pp. 500-501; M. P. CHITI, *L'organizzazione amministrativa comunitaria*, in M. P. CHITI - G. GRECO, *Trattato di diritto amministrativo europeo*, cit., pp. 462-463; K. ARMSTRONG - C. KILPATRICK, *Law, governance, or new governance? The changing open method of coordination*, in *Col. Jour. Eur. Law*, 2007, 13, p. 649 ss.; S. SACCHI, *Il metodo aperto di coordinamento. Origini, ragioni e prospettive del coordinamento delle politiche sociali*, in *Il politico*, 2007, 6, pp. 18-23; V. HATZOPOULOS, *Why the OMC is bad for you: a letter to the EU*, in *Eur. Law Jour.*, 2007, 13, p. 309 ss.; D. M. TRUBEK - L. G. TRUBEK, *New Governance & Legal Regulation: Complementarity, Rivalry, and Transformation*, in *Colum. Jour. Eur. Law*, 2006-2007, 13, p. 539 ss.; E. ALES, *La lotta all'esclusione sociale attraverso l'open method of co-ordination: prime riflessioni (2000-2002)*, in M. BARBERA, *Nuove forme di regolazione: il Metodo Aperto di Coordinamento delle politiche sociali*, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 186-188; D. M. TRUBEK - P. COTTRELL - M. NANCE, 'Soft Law', 'Hard Law' and EU Integration, in G. DE BURCA - J. SCOTT (eds.),

Il Consiglio europeo considera questa nuova figura uno “strumento per diffondere la migliore pratica e conseguire una maggiore convergenza verso le finalità principali dell’UE” e lo collega a quattro elementi essenziali: 1) la definizione di orientamenti dell’Unione in combinazione con calendari specifici per il conseguimento degli obiettivi da essi fissati a breve, medio e lungo termine; 2) la determinazione, se del caso, di indicatori quantitativi e qualitativi e di parametri di riferimento ai massimi livelli mondiali, commisurati alle necessità di diversi Stati membri e settori, intesi come strumenti per confrontare le migliori pratiche; 3) la trasposizione di detti orientamenti europei nelle politiche nazionali e regionali fissando obiettivi specifici e adottando misure che tengano conto delle diversità nazionali e regionali; 4) il periodico svolgimento di attività di monitoraggio, verifica e valutazione *inter pares*, organizzate con funzione di processi di apprendimento reciproco¹³³.

Sotto il profilo del diritto amministrativo, questa tecnica è stata studiata con riferimento a quelle funzioni originariamente

Law and New Governance in the EU and the US, Oxford, Hart, 2006, p. 65 ss.; A. SCHÄFER, *A new form of governance? Comparing the open method of coordination to multilateral surveillance by the IMF and the OECD*, in *Jour. Eur. Soc. Pol.*, 2006, pp. 70-88; E. SZYSZCZAK, *Experimental Governance: The Open Method of Coordination*, in *Eur. Law Jour.*, 2006, 12, pp. 486-487; J. ZEITLIN, *The Open Method of Coordination in Action: Theoretical Promise, Empirical Realities, Reform Strategy*, in J. ZEITLIN - P. POCHE (eds.), *The Open Method of Coordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies*, Bruxelles, Peter Lang, 2005, p. 19 ss.

¹³³ *Ibidem*, punto 37.

attribuite al livello nazionale o europeo e successivamente tra questi condivise, parzialmente o totalmente fino ad arrivare a parlare di ‘comunione’ delle stesse¹³⁴.

L’implementazione del metodo è affidata principalmente all’emanazione di linee guida, comunicazioni e atti tradizionalmente considerati di *soft law*¹³⁵ e, in ragione dell’assenza di un rapporto di supremazia dell’Unione sugli Stati membri, favorisce uno spazio di lavoro dove tutti i soggetti sono paritari e svolgono in modo condiviso responsabilità in differenti fasi di esecuzione. Gli Stati membri, in particolare, sono posti sotto il

¹³⁴ Cfr. S. CASSESE, *La signoria comunitaria sul diritto amministrativo*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 2002, p. 296, e ID., *Il procedimento amministrativo europeo*, in F. BIGNAMI - S. CASSESE (a cura di), *Il procedimento amministrativo nel diritto europeo*, Milano, Giuffrè, 2004, p. 33, dove si evidenzia come “i sistemi amministrativi comuni presentano problemi simili a tutte le organizzazioni definite descrittivamente multi-livello non hanno un centro e tante periferie, ma più centri, tra i quali bisogna stabilire un ordine”, osservazioni riprese e ampiamente sviluppate in L. SALTARI, *Amministrazioni nazionali in funzione comunitaria*, cit., p. 24 ss.

¹³⁵ Gli strumenti di *soft law* rilevano nel metodo aperto di coordinamento non come uno tra gli strumenti azionabili, bensì come lo strumento con il quale l’Unione agisce in campi che le sarebbero altrimenti preclusi: in questo senso D. ASHIAGBOR, *Soft Harmonisation: The Open Method of Coordination in the European Employment Strategy*, in *European Public Law*, 2004, 10, 2, p. 313. Si intrattiene sulle differenze tra *soft* e *hard law* il volume di P. CRAIG, *EU Administrative Law*, cit., pp. 209-213, mentre svolgono approfondimenti sull’influsso degli strumenti della *soft law* per il coordinamento J. S. MOSHER - D. M. TRUBEK, *Alternative Approaches to Governance in the EU: EU Social Policy and the European Employment Strategy*, in *JCMS*, 2003, 41, p. 70 ss., e D. M. TRUBEK - P. COTTRELL - M. NANCE, *‘Soft Law’, ‘Hard Law’ and EU Integration*, cit., pp. 76-82.

coordinamento del Consiglio europeo o della Commissione¹³⁶ e non sono obbligati ad applicare le indicazioni che emergono in questo modo, ma vi si adeguano volontariamente sulla base di impegni politici assunti in sedi collegiali di condivisione degli obiettivi¹³⁷.

La dottrina, in proposito, individua due fenomeni diversi di coordinamento: il *coordinamento paritario* e il *coordinamento direttivo*¹³⁸. Il primo utilizza lo strumento dell'accordo quale fonte giuridica di definizione per azioni, valutazioni e raccomandazioni dei soggetti coinvolti e si svolge all'interno delle varie formazioni consiliari europee; lo sviluppo del secondo, invece, è affidato alla regolazione unilaterale (pur non vincolante) per fini di autolimitazione ed è imputato alla Commissione.

Queste forme di coordinamento si distinguono sia dall'esecuzione diretta che da quella indiretta e si basano piuttosto su “una distribuzione composita di compiti che interessano livelli

¹³⁶ Sul ruolo di coordinamento della Commissione europea, si rinvia in particolare a J. A. WINTER, *Re(de)fining the notion of State aids in article 87 of the EC Treaty*, in *Com. Market Law Rev.*, 2004, p. 475, e G. DELLA CANANEA, *Le “disuguaglianze sostenibili” nella disciplina della concorrenza e del sostegno alle imprese*, in F. ASTONE e altri (a cura di), *Le disuguaglianze sostenibili nei sistemi autonomistici multilivello*, Torino, Giappichelli, 2006, pp. 59-60.

¹³⁷ J. S. MOSHER - D. M. TRUBEK, *Alternative Approaches to Governance in the EU*, cit., p. 81, dove si sottolinea come il coordinamento che si realizza attraverso il metodo aperto di coordinamento consiste nella definizione di obiettivi misurabili attraverso risultati concreti e non dunque genericamente attraverso politiche.

¹³⁸ La distinzione è proposta da F. GIGLIONI, *Governare per differenza. Metodi europei di coordinamento*, Pisa, ETS, 2012, p. 157, che aggiunge, alla figura del ‘coordinamento direttivo’ ripresa da L. SALTARI, *Amministrazioni nazionali in funzione comunitaria*, cit., p. 279 ss., il modello del ‘coordinamento paritario’.

diversi di governo che da una condizione iniziale di separazione sono posti invece in collegamento”¹³⁹. Questo collegamento, a propria volta, è caratterizzato in particolare dall’assenza di obblighi a carico delle pubbliche amministrazioni sia sul piano procedimentale, che su quello organizzativo, al contrario di quanto, si è analizzato, può succedere avvenga nei modelli di integrazione europea.

Tale quadro fondato sugli atti di *soft law*, secondo la dottrina che più lo ha tratteggiato¹⁴⁰, ha tuttavia trovato esplicito riconoscimento negli artt. 5 e 6 TFUE che rispettivamente aggiungono alle competenze esclusive e concorrenti dell’Unione

¹³⁹ Lo evidenzia F. GIGLIONI, *Governare per differenza. Metodi europei di coordinamento*, cit., p. 168, che richiama i principali modelli di integrazione amministrativa approfonditi negli studi di C. HARLOW, *Three phases in the evolution of EU administrative law*, in P. CRAIG - G. DE BURCA (eds.), *The evolution of EU law*, Oxford, Oxford University Press, 2011, pp. 455-463; L. DE LUCIA, *Cooperazione e conflitto nell’Unione amministrativa europea*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 2011, p. 13 ss.; R. SCHÜTZE, *From Rome to Lisbon: “Executive Federalism” in the (New) European Union*, in *Com. Market Law Rev.*, 2010, 47, pp. 1419-1424; F. LAFARGE, *EU law implementation through administrative cooperation between member states*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 2010, p. 119 ss.; D.U. GALETTA, *Coamministrazione, reti di amministrazioni, Verwaltungsverbund: modelli organizzativi nuovi o alternative semantiche alla nozione di «cooperazione amministrativa» dell’art. 10 TCE, per definire il fenomeno dell’amministrazione intrecciata?*, cit., p. 1689 ss.; L. DE LUCIA, *Amministrazione transnazionale e ordinamento europeo*, Torino, Giappichelli, 2009; P. CRAIG, *Shared Administration, Disbursement of Community Funds and the Regulatory State*, cit., p. 288 ss.; G. FALCON, *Tendenze del diritto amministrativo e dei diritti amministrativi nell’Unione europea*, ID. (a cura di), *Il diritto amministrativo dei paesi europei tra omogeneizzazione e diversità culturali*, Padova, Cedam, 2005, p. 3 ss.

¹⁴⁰ F. GIGLIONI, *Governare per differenza. Metodi europei di coordinamento*, cit., p. 170.

quelle di coordinamento in materie economiche, occupazionali e sociali e quelle idonee a “svolgere azioni intese a sostenere, coordinare o completare l’azione degli Stati membri”¹⁴¹. A ciò si aggiunga che, in questi casi, risultano coinvolti sia i vertici politici che i livelli amministrativi più bassi, stabilendo pertanto una connessione tra livelli diversi nell’esercizio della funzione e determinando contestualmente una contitolarità della stessa, sebbene permanga una suddistinzione al momento dell’esercizio tra livello decisionale e livello esecutivo: gli Stati, infatti, *i.*) sottopongono a valutazione i propri piani attuativi presentandoli al Consiglio europeo, che svolge altresì un ruolo di vigilanza congiunta con la Commissione¹⁴², e *ii.*) presentano i risultati della fase esecutiva di concreta attuazione che sono confrontati tra loro con sistemi di *benchmarking* in sede europea e dai quali discendono

¹⁴¹ M. P. CHITI, *A Rigid Constitution for a Flexible Administration*, in *European Review of Publ. Law, New Forms of Government*, in *Eur. Rev. Publ. Law*, 2004, pp. 179-180.

¹⁴² Deve essere sottolineato come anche in questi casi la Commissione costituisce, ad ogni buon conto, il punto nevralgico del modello di funzionamento, incaricata di compensare l’eccesso di valutazione politica dei processi di coordinamento che avviene quando a prevalere è il Consiglio. Sulle implicazioni istituzionali del metodo aperto di coordinamento con particolare riferimento ai ruoli di Consiglio e Commissione e al progressivo coinvolgimento del Parlamento europeo, si veda G. MARTINICO, *L’impatto del metodo aperto di coordinamento sulla “forma di Unione”*, *cit.*, pp. 640-644; mentre, sul ruolo specifico della Commissione, L. TORCHIA, *Il governo delle differenze*, Bologna, Il Mulino, 2006, p. 157; J. SCOTT - D. M. TRUBEK, *Mind the Gap: Law and New Approaches to Governance in the European Union*, in *Eur. Law Jour.*, 2002, 8, p. 6; C. DE LA PORTE - P. POCHET - B. G. ROOM, *Social Benchmarking, Policy Making and New Governance in the Eu*, in *Journal of European Social Policy*, 2001, 11, p. 299.

indicazioni, raccomandazioni e linee guida¹⁴³. L'assenza di obblighi in senso proprio implica, peraltro, la mancata predisposizione di meccanismi sanzionatori e un ruolo certamente meno decisivo da parte della Corte di Giustizia: non esiste, in altri termini, un soggetto con potere prevalente e ordinario chiamato a correggere comportamenti e azioni irregolari, né disposizioni che determinino ipotesi di illecito; allo stesso modo, la dimensione giurisprudenziale risulta sacrificata in ragione, si ritiene, della natura di *'coordinamento di interessi'* di queste tecniche¹⁴⁴.

Lo scenario composito preso fin qui in esame, l'individuazione di specifiche competenze ai vari livelli dell'amministrazione dello spazio comune europeo, rende dunque necessaria l'individuazione di meccanismi di coordinamento, che consentano ai diversi apparati burocratici di lavorare insieme per raggiungere risultati di interesse comune, strumenti che sino ad oggi, come si vedrà anche oltre, non sembrano aver ancora offerto la risposta definitiva alle problematiche coinvolte.

¹⁴³ F. GIGLIONI, *Governare per differenza. Metodi europei di coordinamento*, cit., pp. 171-172, che precisa come, in alcuni casi, *"la contitolarità delle funzioni si determina per un movimento ascendente delle stesse che passano dall'esclusiva appartenenza agli Stati a quella condivisa. (...) Ciò comporta l'attrazione a livello europeo di nove competenze funzionali, benché gli Stati continuino ad applicare propri procedimenti e regole nella fase esecutiva. Si tratta appunto di un'attrazione che non comporta anche la perdita della funzione originaria; questa si arricchisce di un contributo aggiuntivo"*.

¹⁴⁴ J. SCOTT - D. M. TRUBEK, *Mind the Gap: Law and New Approaches to Governance in the European Union*, cit., pp. 8-12, sottolineano come, a fronte della gerarchia che caratterizza le forme tradizionali di governo, il metodo di coordinamento presupponga un'emarginazione delle autorità giudiziarie dalle forme reali di responsabilità: *"new governance posits heterarchy, and often looks outside of the courts in seeking to secure real accountability"*.

Capitolo 2

Fondi strutturali e Agenzia per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia, tra amministrazione indiretta e diretta

1. L'amministrazione 'indiretta' dei fondi strutturali

La riforma dei trattati varata a Lisbona è intervenuta, tra i vari aspetti, anche sulle politiche nazionali di riequilibrio territoriale, promuovendo in particolare un più incisivo coinvolgimento dei territori e delle istanze locali, chiamati a cooperare attivamente per una crescita economica armonica dell'Unione e per “*ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie Regioni ed il ritardo delle Regioni meno favorite*” (art. 174 TFUE)¹.

¹ Sulla politica di coesione si vedano, in generale, A. PREDIERI (a cura di), *Fondi strutturali e coesione economica e sociale nell'Unione europea*, Milano, Giuffrè 1996; A. EVANS, *The Eu Structural Funds*, Oxford, Oxford University Press, 1999; J. SCOTT, *Regional Policy: An Evolutionary Perspective*, in P. CRAIG - G. DE BURCA (a cura di), *The Evolution of EU Law*, cit., p. 625 ss.; R. SAPIENZA, *La politica comunitaria di coesione economica e sociale*, Bologna, Il Mulino, 2000; A. CLARONI, *Le politiche di coesione*, in S. CASSESE, *Trattato di diritto amministrativo*, cit., p. 3793 ss.; F. CARUSO, *Coesione economica e sociale*, in A.

Per quanto interessa in questa ricerca, deve essere prestata particolare attenzione ai modelli dell'attività amministrativa della politica di coesione dell'Unione europea che concorrono a definire un “*sistema integrato di competenze nel quale il momento regolativo sovranazionale, quello statale e quello sub-statale o territoriale coesistono secondo logiche e percorsi che possono individuarsi come un «modello» che si regge proprio su questa integrazione*”².

Questo schema di azione, definito *partenariato territoriale*, trova oggi sede nel regolamento n. 1303/2013³, che gli assegna lo

TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea e della Comunità europea*, Milano, Giuffrè, 2004, p. 844 ss.; V. BONCINELLI - C. CARETTI, *Sviluppo regionale*, in M. P. CHITI - G. GRECO, *Trattato di Diritto Amministrativo Europeo*, cit., p. 1999 ss.; A. BRUZZO - E. DOMORENOK (a cura di), *La politica di coesione nell'Unione europea allargata. Aspetti economici, sociali e territoriali*, Ferrara, UnifePress - Università di Ferrara, 2009; F. TERPAN, *Articles 158 à 162 (Cohésion économique et sociale)*, in I. PINGEL, *Commentaire article par article des traités Ue et Ce*, BâleParis-Bruxelles, Helbing & Lichtenhahn-Dalloz-Bruylant, 2010, p. 1171 ss.

² A. DI STEFANO, *L'amministrazione della coesione economica sociale e territoriale tra legitimacy e legal accountability: il ruolo del partenariato territoriale*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2014, 3, p. 419, che prosegue, peraltro, evidenziando come tale modello sia oggi insidiato dalle crescenti incertezze determinate dalla grave crisi economico-finanziaria che l'Unione europea si trova a fronteggiare e i cui riflessi si colgono, oltre che nel *policy-making* e nelle strategie emergenziali della Commissione, proprio sul fronte della riformata amministrazione degli strumenti finanziari della coesione 2014-2020.

³ Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio.

scopo di “*garantire il rispetto dei principi della governance a più livelli, come pure della sussidiarietà e della proporzionalità, e le specificità dei diversi quadri istituzionali e giuridici degli Stati membri, nonché garantire la titolarità degli interventi programmati in capo alle parti interessate e sfruttare l'esperienza e le competenze dei soggetti coinvolti*”, e rappresenta lo strumento operativo generale di coordinamento della programmazione europea 2014-2020⁴.

Il regolamento disciplina e organizza le diverse fasi della programmazione, dal quadro strategico, agli accordi di partenariato e programmi operativi, al monitoraggio e controllo delle azioni finanziate, e introduce ‘*norme comuni*’ alla gestione di tutti i fondi che valorizzano il *partenariato territoriale* come strategia di azione di un’amministrazione condivisa (*shared administration*).

⁴ Giova rammentare che la politica di coesione è la principale politica di investimento dell’Unione europea e i relativi fondi impegnano circa un terzo del bilancio complessivo UE (per oltre 350 miliardi di euro). La Commissione evidenzia come la sua attuazione passi attraverso tre fondi principali, il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), che mira a consolidare la coesione economica e sociale regionale investendo nei settori che favoriscono la crescita al fine di migliorare la competitività e creare posti di lavoro, il Fondo sociale europeo (FSE), che investe nelle persone, riservando speciale attenzione al miglioramento delle opportunità di formazione e occupazione, e il Fondo di coesione, che investe nella crescita verde e nello sviluppo sostenibile e migliora la connettività negli Stati membri con un PIL inferiore al 90% della media UE a 27. Questi fondi, insieme al Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP), costituiscono i Fondi strutturali e di investimento europei (fondi SIE), oggi disciplinati dal regolamento n. 1303/2013. La politica di coesione è sviluppata su cicli pluriennali e l’attuale periodo, come noto, copre gli anni 2014-2020, sulla base del Quadro finanziario pluriennale (QFP) adottato con il Regolamento del Consiglio n. 1311/2013 e con l’obiettivo di perseguire la strategia *Europa 2020*, delineata nella Comunicazione della Commissione COM (2010) 2020 su “*Europa 2020: una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*”. Da questi documenti discendono i provvedimenti legislativi relativi alla politica di coesione economica, sociale e territoriale, tutti adottati nel dicembre 2013, tra tanti dei quali, per importanza, possono essere ricordati il Regolamento (UE) n. 1288/2013

Il regolamento, anzitutto, dispone che gli Stati membri sono responsabili della preparazione e dell'attuazione dei programmi, al livello territoriale appropriato e conformemente al proprio quadro istituzionale, giuridico e finanziario, e svolgono i rispettivi compiti in partenariato (art. 4). La norma sembrerebbe dunque confermare, ad una prima lettura, il modello dell'esecuzione diretta.

L'art. 5 del regolamento, in proposito, prevede poi che lo Stato membro organizza, per la programmazione complessiva dei fondi strutturali e per ciascun programma operativo, un *partenariato* con le autorità regionali, locali, cittadine e le altre autorità pubbliche competenti, le parti economiche e sociali e altri organismi pertinenti che rappresentano la società civile, compresi i *partner* ambientali, le organizzazioni non governative e gli organismi di promozione dell'inclusione sociale, della parità di genere e della non discriminazione, nonché, se del caso, le *'organizzazioni ombrello'* di tali autorità e organismi⁵.

del Parlamento europeo e del Consiglio, che istituisce "Erasmus+": il programma dell'Unione per l'istruzione, la formazione, la gioventù e lo sport; il Regolamento (UE) n. 1291/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il programma quadro di ricerca e innovazione (2014-2020) - Orizzonte 2020; il Regolamento (UE) n. 1293/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio sull'istituzione di un programma per l'ambiente e l'azione per il clima (LIFE); il Regolamento (UE) n. 1296/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo a un programma dell'Unione europea per l'occupazione e l'innovazione sociale ("EaSI").

⁵ Art. 5: "Ogni Stato membro organizza, per l'accordo di partenariato e per ciascun programma, conformemente al proprio quadro istituzionale e giuridico, un partenariato con le competenti autorità regionali e locali. Il partenariato include altresì i seguenti partner: a) le autorità cittadine e le altre autorità

Nucleo principale della programmazione - e strumento di maggiore interesse per l'indagine in corso - è l'*accordo di partenariato*, preparato dagli Stati membri in cooperazione con gli attori del partenariato di cui all'art. 5 e che stabilisce *i.)* le modalità per garantire l'allineamento con la strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, nonché le missioni specifiche di ciascun fondo secondo gli obiettivi specifici di coesione economica, sociale e territoriale, le disposizioni *ii.)* volte a garantire l'efficace attuazione dei fondi e *iii.)* per lo svolgimento del principio di partenariato e *iv.)* un elenco indicativo dei partner, le azioni adottate al fine di coinvolgerli e il loro ruolo nella preparazione dell'accordo (artt. 14 - 15).

La proposta di accordo è successivamente sottoposta all'esame della Commissione, che ne valuta la coerenza con il regolamento, tenendo altresì conto del programma nazionale di riforma⁶, ove appropriato, e delle raccomandazioni del Consiglio

pubbliche competenti; b) le parti economiche e sociali; e c) i pertinenti organismi che rappresentano la società civile, compresi i partner ambientali, le organizzazioni non governative e gli organismi di promozione dell'inclusione sociale, della parità di genere e della non discriminazione. 2. Conformemente al sistema della governance a più livelli, gli Stati membri associano i partner di cui al paragrafo 1 alle attività di preparazione degli accordi di partenariato e delle relazioni sullo stato di attuazione e a tutte le attività di preparazione e attuazione dei programmi, anche attraverso la partecipazione ai comitati di sorveglianza dei programmi a norma dell'articolo 48".

⁶ I Programmi Nazionali di Riforma sono presentati annualmente dagli Stati membri e contengono gli elementi necessari per una verifica, da parte dell'Unione, dei progressi realizzati per raggiungere gli obiettivi nazionali di crescita intelligente, sostenibile e solidale della Strategia "Europa 2020".

adottate a norma degli articoli 121, § 2⁷, 148⁸ TFUE, e formula osservazioni entro tre mesi dalla data di presentazione da parte dello Stato membro.

Entrambe le relazioni vanno pienamente integrate nella procedura di bilancio nazionale e nel semestre europeo, che ha la funzione di migliorare il coordinamento delle politiche nazionali. La Commissione indica puntualmente come all'elaborazione di questi documenti debbano prendere parte anche le amministrazioni regionali e locali, le parti sociali e altri soggetti interessati, in modo che venga a crearsi un'ampia base di sostegno all'attuazione delle politiche. In Italia, la legge 7 aprile 2011 n. 39, che implementa a livello interno alcune delle regole adottate dall'Unione in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri, ha introdotto rilevanti modifiche procedurali e di ripartizione delle competenze e ha stabilito che il Programma nazionale di riforma è parte integrante del Documento di economia e finanza.

⁷ Art. 121, § 2: “*Il Consiglio, su raccomandazione della Commissione, elabora un progetto di indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell’Unione, e ne riferisce le risultanze al Consiglio europeo. Il Consiglio europeo, deliberando sulla base di detta relazione del Consiglio, dibatte delle conclusioni in merito agli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell’Unione. Sulla base di dette conclusioni, il Consiglio adotta una raccomandazione che definisce i suddetti indirizzi di massima. Il Consiglio informa il Parlamento europeo in merito a tale raccomandazione*”.

⁸ Art. 148: “*1. In base a una relazione annuale comune del Consiglio e della Commissione, il Consiglio europeo esamina annualmente la situazione dell’occupazione nell’Unione e adotta le conclusioni del caso. 2. Sulla base delle conclusioni del Consiglio europeo, il Consiglio, su proposta della Commissione, previa consultazione del Parlamento europeo, del Comitato economico e sociale, del Comitato delle regioni e del comitato per l’occupazione di cui all’articolo 150, elabora annualmente degli orientamenti di cui devono tener conto gli Stati membri nelle rispettive politiche in materia di occupazione. Tali orientamenti sono coerenti con gli indirizzi di massima adottati a norma dell’articolo 121, paragrafo 2. 3. Ciascuno Stato membro trasmette al Consiglio e alla Commissione una relazione annuale sulle principali misure adottate per l’attuazione della propria politica in materia di occupazione, alla luce degli orientamenti in materia di occupazione di cui al paragrafo 2. 4. Il Consiglio, sulla base delle relazioni di cui al paragrafo 3 e dei pareri del comitato per l’occupazione, procede annualmente ad un esame dell’attuazione delle politiche degli Stati membri in materia di occupazione alla luce degli orientamenti in materia di occupazione. Il Consiglio, su raccomandazione della Commissione, può, se lo considera opportuno sulla base di detto esame, rivolgere*

Particolarmente penetrante si rivela la possibilità per la Commissione, prevista dall'art. 23, di chiedere ad uno Stato membro di rivedere e proporre di modificare il suo contratto di partenariato e i programmi rilevanti, quando necessario per sostenere l'attuazione delle raccomandazioni pertinenti del Consiglio o per massimizzare l'impatto sulla crescita e la competitività dei fondi SIE negli Stati membri beneficiari dell'assistenza finanziaria.

L'esempio di quanto accaduto con l'Italia e, nello specifico, con l'istituzione dell'Agenzia per la coesione territoriale, mostra quanto invasiva può rivelarsi questa facoltà.

Fin dalle raccomandazioni sul programma nazionale di riforma 2011 dell'Italia⁹, si evidenziava come il nostro Paese fosse il terzo maggior beneficiario della politica di coesione dell'UE, destinatario di circa l'8% dei fondi complessivamente impegnati nel periodo 2007- 2013, e come, tuttavia, a metà del periodo di riferimento, la quota di fondi UE a cui si fosse fatto effettivamente ricorso fino a quel momento costituisse solo il 16,8% e fosse anche molto più ridotta nelle regioni meridionali: allo scopo di favorire un

raccomandazioni agli Stati membri. 5. Sulla base dei risultati di detto esame, il Consiglio e la Commissione trasmettono al Consiglio europeo una relazione annuale comune in merito alla situazione dell'occupazione nell'Unione e all'attuazione degli orientamenti in materia di occupazione".

⁹ Raccomandazione del Consiglio, del 12 luglio 2011, sul programma nazionale di riforma 2011 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità aggiornato dell'Italia, 2011-2014 (2011/C 215/02).

ricorso migliore e più rapido ai fondi di coesione dell'UE, il Consiglio raccomandava pertanto di *“adottare misure per accelerare la spesa atta a promuovere la crescita, cofinanziata dai fondi della politica di coesione, onde ridurre le persistenti disparità tra le regioni, migliorando la capacità amministrativa e la governance politica”* e *“Rispettare gli impegni presi nel quadro di riferimento strategico nazionale in termini di quantità delle risorse e di qualità della spesa”*. La stessa indicazione veniva ripetuta, in termini quasi pedissequi, nella medesima occasione per gli anni 2012¹⁰ e 2013¹¹.

In prossimità della programmazione 2014-2020, a fronte di una sostanziale inerzia nostrana, le indicazioni si sono fatte vieppiù stringenti e, con le raccomandazioni per l'anno 2014¹², è stato osservato come *“Una delle leve fondamentali per migliorare le prestazioni dell'Italia in termini di attuazione e per assicurare, in*

¹⁰ Raccomandazione del Consiglio, del 10 luglio 2012, sul programma nazionale di riforma 2012 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità dell'Italia 2012-2015 (2012/C 219/14), nel quale si raccomanda di *“perseguire un miglioramento duraturo dell'efficienza e della qualità della spesa pubblica mediante la prevista spending review e l'attuazione del Piano di Azione Coesione del 2011 per migliorare l'assorbimento e la gestione dei fondi dell'UE, in particolare nell'Italia meridionale”*.

¹¹ Raccomandazione del Consiglio, del 9 luglio 2013, sul programma nazionale di riforma 2013 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità dell'Italia 2012-2017 (2013/C 217/11), nel quale si raccomanda di *“adottare misure strutturali per migliorare la gestione dei fondi UE nelle regioni del Mezzogiorno in vista del periodo di programmazione 2014-2020”*.

¹² Raccomandazione del Consiglio, dell'8 luglio 2014, sul programma nazionale di riforma 2014 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2014 dell'Italia (2014/C 247/11).

generale, un'azione politica più snella risiede in un maggior coordinamento e in una ripartizione più efficiente delle competenze tra i vari livelli di governo, aspetti di cui potrebbe beneficiare, a sua volta, la gestione dei fondi dell'UE, a favore della quale finora sono stati attuati soltanto interventi parziali e incompleti, soprattutto nelle regioni meridionali. Continuano inoltre a ripercuotersi sulla gestione dei fondi dell'UE l'inadeguatezza della capacità amministrativa e la mancanza di trasparenza, di valutazione e di controllo della qualità": sulla scorta di queste considerazioni, le raccomandazioni concludevano sul punto nel senso di *“garantire una migliore gestione dei fondi dell'UE con un'azione risoluta di miglioramento della capacità di amministrazione, della trasparenza, della valutazione e del controllo di qualità sia a livello nazionale che a livello regionale, specialmente nelle regioni meridionali”*.

Praticamente coevi alle raccomandazioni del Consiglio, venivano formulati anche i “Commenti della Commissione europea in merito alla proposta di Accordo di Partenariato per l'Italia 2014 - 2020”¹³, schema che le autorità italiane avevano nel frattempo trasmesso il 22 aprile 2014. Sul tema in esame, il documento, fin dall'esordio, ricorda come la necessità di *“rafforzare la capacità degli organismi competenti per la gestione e l'attuazione dei fondi”*

¹³ Consultabili, sul sito istituzionale della Commissione, nella sezione sui Fondi strutturali e di investimento europei, che pubblica tutti i relativi documenti, all'url http://ec.europa.eu/contracts_grants/pa/italia-observations_it.pdf.

fosse stata oggetto delle quattro puntuali raccomandazioni consecutive (quelle pocanzi considerate), in ragione delle forti criticità interne nella capacità di gestione e di controllo sull'utilizzo dei fondi dell'Unione. Entrando nello specifico, la Commissione avvia una sorta di *crescendo* delle proprie prescrizioni, molto dettagliate, che vanno dalla richiesta di garantire *“il rafforzamento della struttura centrale di coordinamento in materia di audit e controlli, le condizioni che garantiscono la piena indipendenza e autonomia finanziaria delle autorità di audit, la disponibilità di personale sufficiente e qualificato delle strutture delle autorità di audit, un sistema informatico appropriato, la tempestiva redazione della manualistica”* (punto 18, lett. b), alla necessità di prevedere *“la piena dotazione e la completa operatività del personale all'inizio del periodo di programmazione per i compiti di vigilanza nazionale e il coordinamento dei programmi, anche per quanto riguarda l'Agenzia per la coesione territoriale”* (punto 18, lett. d) e *“la disponibilità di personale sufficiente e qualificato per assolvere i compiti e le responsabilità delle autorità di gestione e degli organismi intermedi, delle procedure per la loro verifica, e - qualora la verifica avesse dato esito negativo - di un piano di rafforzamento tecnico amministrativo o della loro sostituzione”* (punto 18, lett. e). La lettura di questi primi passaggi colpisce per il grado di dettaglio delle prescrizioni organizzative, che intervengono sulle piante organiche delle autorità nazionali così come sulle

norme di funzionamento interno delle stesse (si veda la richiesta, ad es., di redigere manuali in materia di *audit*).

È tuttavia sull'Agazia per la coesione territoriale, come accennato, che il documento della Commissione compie un forte affondo rispetto alla struttura e alle sue competenze. Il testo in proposito non sembra lasciare dubbi e deve essere considerato interamente:

“la Commissione ritiene che l'Agazia per la coesione territoriale dovrebbe essere resa pienamente operativa prima dell'inizio della programmazione, vale a dire prima dell'adozione dei programmi operativi. Il ruolo dell'Agazia dovrebbero essere chiarito, in particolare:

- a) chi decide il proprio piano operativo, come funziona il controllo del primo ministro, come interagire con il consiglio di amministrazione composto dai rappresentanti delle regioni, in che modo interagisce con i numerosi organismi - con ruoli simili - a livello regionale e nazionale, se agisce in veste di organismo esecutivo o come sostegno agli organismi di attuazione.*
- b) un ulteriore aspetto da sviluppare nel PA sono: le modalità per introdurre un ruolo maggiore della società civile nella valutazione e nel controllo sociale dei fondi; come le autorità centrali intendono monitorare i miglioramenti; in che modo il coordinamento generale è assicurato e chi saranno i responsabili del processo di riforma globale per la gestione dei fondi.*
- c) nonostante una serie di segnali positivi, vi sono varie incoerenze e una carenza di dettagli, in particolare per quanto riguarda la governance specifica, il ruolo, le responsabilità e le risorse dell'Agazia per la Coesione territoriale e il MEF-IGRUE nel suo ruolo rafforzato,*

nonché in relazione ai meccanismi per il coordinamento generale tra i tre principali ministeri responsabili dei diversi aspetti della gestione dei fondi e della riforma amministrativa (Ministero dello Sviluppo Economico, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e del Ministero per la Semplificazione e la Pubblica Amministrazione). Inoltre, anche l'attuazione del FEASR e il ruolo del Ministero per le Politiche Agricole dovrebbero essere affrontati in relazione alla descrizione del meccanismo di coordinamento dei Fondi SIE.

- d) sebbene la discussione in merito alla capacità amministrativa sia basata su governance, strutture, risorse umane e sistemi/strumenti, finora non esiste alcuna analisi delle differenze in termini di modelli di organico applicati tra le varie regioni, in particolare l'equilibrio tra risorse e competenze "in house" ed esterne. Presumibilmente, uno dei primi compiti della nuova Agenzia di coesione sarà di definire dei requisiti minimi, ma tale analisi dovrà essere pronta per la presentazione dell'AP" (punto 237).*

Le osservazioni della Commissione, lo si è visto considerando le coordinate basilari del regolamento n. 1303/2013, hanno un peso fondamentale nel processo di programmazione europea perché possono precludere l'approvazione dell'accordo di partenariato con lo Stato membro¹⁴.

¹⁴ Art. 16, § 2: *“La Commissione adotta una decisione, mediante atti di esecuzione, con la quale approva gli elementi dell'accordo di partenariato contemplati dall'articolo 15, paragrafo 1 (...), entro quattro mesi dalla data di presentazione del proprio accordo di partenariato da parte dello Stato membro, a condizione che le eventuali osservazioni formulate dalla Commissione siano state adeguatamente recepite”.*

La proposta di accordo, parzialmente riveduta secondo le indicazioni appena viste, è dunque stata ripresentata dall'Italia il 30 settembre 2014 e chiarisce diversi passaggi oggetto di avvertimenti. In particolare, nella sezione dedicata alla valutazione della capacità amministrativa delle Autorità coinvolte nella gestione e nel controllo dei programmi, il documento chiarisce i termini del rafforzamento e della riorganizzazione del presidio nazionale sulla gestione, specificando:

- quali compiti restano affidati alla Presidenza del Consiglio dei Ministri¹⁵, a fronte del richiamo posto dalla lettera *a*) del punto 237 dei Commenti della Commissione, che indicava come non fossero chiarite, tra altro, le modalità del '*controllo del primo ministro*';
- la descrizione analitica delle funzioni svolte dall'Agenzia per la coesione territoriale¹⁶, a fronte del richiamo posto dalla

¹⁵ Tra i quali, a preteso sostegno del '*controllo del primo ministro*', la programmazione economica e finanziaria e di destinazione territoriale delle risorse della politica di coesione, la promozione e coordinamento dei Programmi e degli interventi finanziati dai Fondi strutturali e le attività di valutazione delle politiche di coesione, istruttoria relativa all'esercizio dei poteri sostitutivi e promozione del ricorso a modalità di attuazione complessa previsti dalla normativa.

¹⁶ In particolare, il monitoraggio sistematico e continuo dei Programmi Operativi e degli interventi della politica di coesione, anche attraverso specifiche attività di valutazione e verifica; l'attuazione di azioni di sostegno e di assistenza tecnica alle Amministrazioni che gestiscono Programmi europei o nazionali con obiettivi di rafforzamento della coesione territoriale per l'accelerazione e la realizzazione dei Programmi, anche con riferimento alle procedure relative alla stesura e gestione di

lettera *c*) del punto 237 dei Commenti della Commissione, che lamentava la carenza di dettagli al riguardo.

Viene inoltre completamente ridefinito il sistema di gestione e controllo dei programmi finanziati dai Fondi strutturali, anch'esso oggetto di alcune riserve indicate dalla lettera *c*), informandolo ai principi di *i.*) concertazione continua tra le Amministrazioni titolari dei programmi ai diversi livelli, il DPS, e le Amministrazioni di coordinamento per specifiche funzioni (tra tutte, il Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ragioneria Generale dello Stato, Ispettorato Generale per i rapporti finanziari con l'Unione Europea - IGRUE), *ii.*) di rafforzamento del presidio di coordinamento centrale sul corretto ed efficace espletamento delle funzioni di gestione e controllo dei programmi anche in funzione di supporto per assicurare univocità di azione e di indirizzo, nonché efficaci modalità di governo di processi, metodologie e strumenti di lavoro avanzati, quali anche le verifiche mirate (sopralluoghi) volte ad accompagnare in tutto il territorio nazionale la realizzazione dei progetti e la tempestiva individuazione di eventuali criticità nell'attuazione dei progetti e un costante stimolo alla vigilanza sui loro tempi di esecuzione e sui relativi risultati attesi e conseguiti, e *iii.*) di rafforzamento dell'Organismo di coordinamento nazionale delle Autorità di audit per assicurare le condizioni necessarie per

bandi pubblici; la vigilanza, nel rispetto delle competenze delle singole amministrazioni pubbliche, sull'attuazione dei Programmi e sulla realizzazione dei progetti che utilizzano i fondi strutturali.

l'efficace espletamento delle funzioni delle Autorità di audit istituite presso le singole Amministrazioni titolari dei programmi.

Non è questa la sede per addentrarsi ulteriormente nella disciplina della programmazione europea e del funzionamento dell'Agenzia per la coesione¹⁷. Si è però potuto osservare, attraverso l'esame di un caso particolarmente rilevante, come l'Unione, e nello specifico la Commissione, possa condizionare fortemente l'organizzazione delle strutture nazionali e l'esercizio, da parte loro, di funzioni esecutive e di attuazione di politiche europee.

2. L'ACER e l'amministrazione diretta

Il Trattato di Lisbona, prendendo atto delle criticità che l'assenza di una chiara base giuridica per la politica energetica aveva prodotto per la creazione a livello europeo di un regolatore o l'attribuzione alla stessa Commissione di poteri rilevanti in questi

¹⁷ La cui organizzazione, peraltro, è stata ancora recentemente oggetto della Raccomandazione del Consiglio, del 14 luglio 2015, sul programma nazionale di riforma 2015 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2015 dell'Italia (2015/C 272/16), dove si chiede di *“assicurare la piena operatività dell'Agenzia per la coesione territoriale in modo da determinare un sensibile miglioramento della gestione dei fondi dell'UE”*. Del resto, il Regolamento di organizzazione dell'Agenzia è stato approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri solo lo scorso 7 agosto 2015 (pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale - Serie Generale, n. 246 del 22 ottobre 2015).

ambiti¹⁸, ha introdotto una disciplina di riferimento per questo importante settore (art. 194 TFUE) e una serie di obiettivi comuni che necessitano di una effettiva integrazione del mercato.

In questo quadro, il c.d. ‘*Terzo Pacchetto Energia*’¹⁹ punta profondamente sul rafforzamento della cooperazione tra regolatori nazionali (così come anche tra operatori, pubblici o privati, dei sistemi di trasmissione) e individua la costituzione dell’Agenzia per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell’energia (ACER) come uno degli strumenti principali per rafforzare e rendere più efficace la regolazione a livello europeo attraverso una nuova forma di cooperazione tra regolatori nazionali²⁰.

¹⁸ L. HANCHER - A. DE HAUTECLOCQUE, *Manufacturing the EU Energy Markets: the Current Dynamics of Regulatory Practice*, in *TILEC Discussion Paper*, 2010, 3, Tillburg University, (<http://ssrn.com/abstract=1539901>).

¹⁹ Ci si riferisce all’insieme di misure pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale dell’Unione Europea del 14 agosto 2009, contenenti disposizioni volte a modificare l’assetto normativo relativo al mercato interno europeo dell’energia con lo scopo di rafforzarne l’integrazione e migliorarne il funzionamento. Il pacchetto si compone di cinque misure normative (regolamento n. 713/2009 che istituisce un’Agenzia per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell’energia; direttive 2009/72/CE e 2009/73/CE in materia di energia elettrica e gas naturale; regolamenti n. 714/2009 e n. 715/2009 in materia di accesso alle infrastrutture di trasmissione / trasporto). Il termine per il recepimento di quelle disposizioni da parte degli ordinamenti degli Stati membri scadeva il 3 marzo 2011 (un termine di un anno più lungo era previsto in materia di *unbundling*).

²⁰ Le ragioni di quest’intervento sono ben illustrate nella *Relazione* che accompagna la *Proposta di regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che istituisce una Agenzia per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell’energia*, presentata dalla Commissione il 19 settembre 2007 (COM(2007) 530 def), nella quale è interessante rileggere i passaggi che conducono alla costituzione dell’organismo sotto forma di Agenzia: “È stata pertanto presa in considerazione la creazione di una rete più potente di regolatori nazionali dell’energia. Un modello è rappresentato dalla rete delle autorità di concorrenza

Anche per questo caso, nell'ottica di considerare come l'Unione coordini l'attività amministrativa propria e degli Stati membri, è opportuno soffermare l'attenzione solo sul funzionamento dell'Agenzia e sul suo peculiare esercizio di alcune funzioni²¹.

creata nel 2004 a norma del regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio; ciò tuttavia comporterebbe la creazione di poteri autonomi per la Commissione nel settore energetico (mentre oggi la Commissione ha tali poteri solo per quanto riguarda le norme sulla concorrenza). I poteri delle autorità nazionali di regolamentazione andrebbero in ogni caso rafforzati e armonizzati. Anche il modello rappresentato dal sistema delle banche centrali europee potrebbe essere applicabile, ma per l'energia è assente una base giuridica quale potrebbe essere rappresentata da un articolo del trattato. Un modello di questo tipo richiederebbe una modifica del trattato. La Commissione è pertanto giunta alla conclusione se, se si dovesse istituire un organismo indipendente in grado di presentare proposte alla Commissione sulle decisioni che comportano l'adozione di decisioni sostanziali e di prendere decisioni individuali in materia di regolamentazione che siano vincolanti per terzi e riguardino aspetti tecnici dettagliati, l'unica soluzione possibile sarebbe la creazione di un'agenzia". Si vede come anche la preferenza per un modello istituzionale sia preceduta da valutazioni sui poteri che allo stesso possono afferire e sulla necessaria base giuridica che deve poter sostenere la scelta adottata.

²¹ Per un interessante esame complessivo degli aspetti coinvolti dall'istituzione dell'Agenzia, si vedano, per un'indagine dal punto di vista soggettivo più che operativo, E. D'ALTERIO, *Agenzie e autorità europee: la diafasia dei modelli di organizzazione amministrativa*, in *Dir. amm.*, 2012, p. 801 ss., e L. AMMANNATI, *L'"Agenzia per la cooperazione tra i regolatori dell'energia" e la costruzione del mercato unico dell'energia*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 2011, pp. 675-698, che propone una valida ricostruzione dei profili istituzionali, della *governance*, delle caratteristiche di indipendenza e, in particolare, del rapporto evolutivo con il modello della 'rete' (*network*), evidenziando come "la complessità della regolazione energetica e l'elevato grado di expertise necessaria portava la Commissione a ritenere che solo un organismo di diretta emanazione dei regolatori nazionali, ritenuti i migliori depositari di tali caratteristiche, sarebbe stato in grado di catalizzare tutte le risorse necessarie a perseguire questi obiettivi. Ed inoltre, proprio in quest'ottica, si doveva puntare sui caratteri di indipendenza e terzietà rispetto alla Commissione e ai governi degli stati membri" e che "dal punto di vista organizzativo, l'ACER si presenta come un ibrido nato

Scopo dell’Agenzia, come previsto dal regolamento istitutivo, è quello di “*assistere le autorità di regolamentazione (...) nell’esercizio a livello comunitario delle funzioni di regolamentazione svolte negli Stati membri e, se necessario, coordina l’azione*” (art. 1, § 2). Fin da subito, tuttavia, viene osservato come alcune caratteristiche dei suoi compiti e delle sue attribuzioni risultino innovative e non esattamente in linea con il modello di agenzia sino ad allora tradizionale²².

La tipologia prevalente degli atti impiegati è costituita da pareri e raccomandazioni, adottati d’ufficio o spesso su richiesta delle autorità nazionali, anche se non mancano decisioni individuali. Quest’ultime, in particolare, conseguono all’esercizio di poteri autonomi da parte dell’ACER e sono rivolte agli operatori di mercato²³. Nel caso delle infrastrutture transfrontaliere, l’Agenzia

da una evoluzione del modello di agenzia europea e da una ridefinizione delle capacità di intervento del network”.

²² L. AMMANNATI, *L’“Agenzia per la cooperazione tra i regolatori dell’energia” e la costruzione del mercato unico dell’energia*, cit., p. 683.

²³ Ci si riferisce ai provvedimenti in materia di regolamentazione delle infrastrutture transfrontaliere, di condizioni di accesso e sicurezza operativa, di procedure e tempi di assegnazione delle capacità e di ripartizione delle entrate derivanti dalla congestione (artt. 7, § 1, e 8) e di deroghe al principio dell’obbligo di accesso (il c.d. *Third Party Access*), in caso di nuove infrastrutture. Per una descrizione delle misure, si vedano AA.VV., *La regolazione dei mercati energetici nel “terzo pacchetto” comunitario*, Osservatorio sulla regolazione amministrativa, in *Vita e Pensiero*, 2010; A. CANEPA, *La costruzione del mercato europeo dell’energia e il difficile percorso del “terzo pacchetto” legislativo*, in *Amministrare*, 2009, p. 217 ss.; E. CIARALLI, *I mercati europei dell’elettricità e del gas: il terzo pacchetto legislativo presentato dalla Commissione*, in *Merc. Conc. reg.*, 2008, p. 181 ss.

decide invece in merito alle questioni di regolamentazione che sono di competenza delle autorità nazionali di regolamentazione, comprese, se del caso, le condizioni di accesso e di sicurezza operativa (art. 8).

Il regolamento afferma che questi poteri esecutivi riguardano ‘*questioni tecniche*’ (art. 7) e da questa specificazione è stato ritenuto che l’Agenzia eserciti dunque competenze con limitato tasso di discrezionalità e riconducibili ad un’area di regolazione tecnica, peraltro senza effetto diretto nei confronti dei regolatori nazionali²⁴.

Questa lettura tuttavia, che già ai tempi dell’istituzione dell’organismo sarebbe potuta apparire limitativa dell’importanza esplicitata dall’efficacia dei provvedimenti dell’Agenzia nei confronti di diversi soggetti privati (come gli operatori del mercato), dovrebbe oggi subire un’ulteriore rimeditazione a seguito

²⁴ Questi limiti hanno portato, tra l’altro, ad affermare la piena compatibilità della struttura ACER in particolare con i vincoli della dottrina *Meroni* (sulla quale cfr. capitolo precedente, § 5.3) e a far ritenere a P. CRAIG, *Shared Administration and Networks: Global and EU Perspectives*, cit., che l’Agenzia non rappresenti una cesura nel quadro regolatorio dell’energia, quanto piuttosto una positiva evoluzione degli obiettivi di cooperazione e integrazione del precedente *network* fra le autorità nazionali del settore, grazie alla istituzionalizzazione e al riconoscimento nella normativa comunitaria di una base legale per le sue attività: “*The Commission was careful to ensure that the new Agency for the Cooperation of Energy Regulators, ACER, fitted the established mould for EU agencies. The powers given to ACER are therefore to complement the tasks performed by national regulatory authorities*”. È invece dell’avviso che i dettami giurisprudenziali *Meroni* siano stati interpretati in modo più elastico, con riferimento all’attribuzione all’ACER di compiti decisionali, M. SAVINO, *L’organizzazione amministrativa dell’Unione Europea*, cit., p. 58.

dell'adozione della nuova disciplina europea in materia di integrità e trasparenza dei mercati energetici all'ingrosso (il c.d. REMIT, dalla formula inglese *Regulation on Wholesale Energy Market Integrity and Transparency*)²⁵ e, in particolare, della recente entrata in vigore delle sue regole esecutive²⁶.

Il REMIT introduce a livello europeo regole specifiche per la sorveglianza dei mercati all'ingrosso dell'energia volte a: *i.*) definire le pratiche abusive, relativamente a manipolazione (o tentata manipolazione) di mercato e *insider trading*; *ii.*) vietare le suddette pratiche abusive nei mercati dell'energia (elettricità e gas) all'ingrosso; *iii.*) identificare e contrastare i casi di manipolazione (o tentata manipolazione) di mercato e di *insider trading* attraverso un sistema di monitoraggio dei mercati energetici europei; *iv.*) adottare le opportune iniziative di verifica e controllo prevedendo che le Autorità nazionali di regolazione dispongano di specifici poteri di indagine, *enforcement* e sanzione.

L'attuazione del REMIT è demandata all'Agenzia e alle Autorità nazionali di regolazione²⁷, in cooperazione tra loro e con le

²⁵ Regolamento (UE) n. 1227/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, concernente l'integrità e la trasparenza del mercato dell'energia all'ingrosso.

²⁶ Regolamento di esecuzione (UE) n. 1348/2014 della Commissione, del 17 dicembre 2014, relativo alla segnalazione dei dati in applicazione dell'articolo 8, paragrafi 2 e 6, del regolamento (UE) n. 1227/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio concernente l'integrità e la trasparenza del mercato dell'energia all'ingrosso.

²⁷ In Italia, l'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico (AEEGSI).

altre autorità nazionali ed europee (autorità finanziarie e antitrust), dotate dei poteri necessari per l'espletamento delle funzioni di indagine e di *enforcement*²⁸.

²⁸ Sotto questo aspetto, peraltro, è interessante evidenziare come anche nel caso in esame, anche se con prescrizioni parzialmente meno penetranti di quelle considerate nel paragrafo precedente, la disciplina europea introduca indicazioni organizzative per l'assetto delle autorità nazionali incaricate dell'esecuzione delle norme dell'Unione. Si vedano, in proposito, l'art. 12 del regolamento n. 1227/2011, che prevede puntualmente quali norme le autorità nazionali sono tenute ad applicare per garantire la riservatezza, l'integrità e la protezione delle informazioni ricevute e l'obbligo di adottare le misure necessarie a impedire l'uso improprio di tali informazioni; l'art. 13 che attribuisce alle autorità nazionali l'attuazione del divieto di abusi di mercato e prevede per ciascuno Stato membro l'obbligo di garantire che le proprie autorità nazionali di regolamentazione siano dotate dei poteri di indagine e di esecuzione necessari per l'espletamento di tale funzione, descrivendo i contenuti concreti di tali poteri; o ancora l'art. 16 che, intervenendo sulla cooperazione a livello di Unione e a livello nazionale, conferisce all'Agenzia la facoltà di chiedere alle autorità nazionali di regolamentazione di avviare un'indagine su sospette violazioni della disciplina europea e di adottare i necessari provvedimenti per porre rimedio a ogni violazione constatata.

In Italia, queste prescrizioni sono state recepite dall'art. 22 della legge 30 ottobre 2014, n. 161 (Legge europea 2013-*bis*), che ha conferito all'AEEGSI tutti i poteri di indagine previsti dal REMIT e, nel definire i principi generali della disciplina sanzionatoria di riferimento, ha attribuito all'Autorità anche il potere di irrogare sanzioni amministrative pecuniarie per le relative violazioni.

Sul punto specifico nel settore dell'energia, F. MUNARI, *Gli effetti del diritto dell'Unione europea sul sistema interno delle fonti*, in *Dir. Un. Eur.*, 2013, p. 732, legge criticamente la tendenza, quantomeno della Commissione, di trasformare norme di diritto dell'Unione, precedentemente adottate come direttive, in regolamenti (ovvero a introdurre norme di armonizzazione sempre più stringenti, talora combinate con l'istituzione di agenzie europee che sostituiscono, in tutto o in parte, i regolatori nazionali del settore) e la considera un indice che “*conferma non solo l'assenza di alcun disegno organico interno all'ordinamento dell'Unione europea nel senso di armonizzare o ravvicinare i diritti nazionali, ma ribadisce come, nella sostanza, il driver che muove questi complessi meccanismi di rapporti tra ordinamenti è e continua ad essere il principio dell'effetto diretto, connaturato ai regolamenti non meno che alle norme dei Trattati*”.

In capo all’Agenzia, in particolare, è ricondotta la titolarità del monitoraggio dei mercati dell’energia all’ingrosso per individuare e prevenire le compravendite basate su informazioni privilegiate e sulla manipolazione del mercato. Nucleo di questa funzione è l’attività di raccolta dati, sulla base della quale *“Gli operatori di mercato, un soggetto o un’ autorità che agiscono per loro conto (...), forniscono all’Agenzia un registro delle operazioni sui mercati dell’energia all’ingrosso, compresi gli ordini di compravendita. Le informazioni comunicate comprendono l’identificazione esatta dei prodotti energetici all’ingrosso acquistati e venduti, il prezzo e la quantità convenuti, le date e i tempi di esecuzione, le parti in causa e i beneficiari dell’operazione e ogni altra pertinente informazione. Una volta che le informazioni richieste siano state ricevute da una delle persone o delle autorità elencate (...), gli obblighi di segnalazione a carico degli operatori di mercato si considerano assolti, ferma restando la loro responsabilità generale”* (art. 8, regolamento n. 1227/2011).

Le autorità nazionali di regolamentazione collaborano con l’Agenzia nella conduzione del monitoraggio e hanno accesso alle informazioni detenute dall’ACER²⁹, oltre a poter verificare

²⁹ Sul punto, gli artt. 3 e 4 del regolamento di esecuzione n. 1348/2014 individuano, rispettivamente, i contratti che devono essere segnalati all’Agenzia e quelli che devono segnalati solo su richiesta della stessa e l’art. 6, § 8, le consente di *“chiedere ulteriori informazioni e chiarimenti agli operatori di mercato e alle parti che segnalano i dati in relazione ai dati da loro segnalati”*. Ai sensi dell’art. 11, poi, al fine di garantire uno scambio e un trattamento efficienti, efficaci e

direttamente le attività di negoziazione di prodotti energetici all'ingrosso a livello nazionale, dovendo in questo caso mettere comunque a disposizione dell'organismo europeo le informazioni raccolte autonomamente, sulla base di meccanismi di condivisione stabiliti dall'ACER stessa.

A sua volta, all'Agenzia, quando sospetti che si sia verificata una violazione del REMIT, è conferito *“il potere: a) di chiedere a una o più autorità nazionali di regolamentazione di fornire tutte le informazioni relative alla violazione sospettata; b) di chiedere a una o più autorità nazionali di regolamentazione di avviare un'indagine sulla violazione sospettata e di adottare i necessari provvedimenti per porre rimedio a ogni violazione constatata (...); c) laddove ritenga che la possibile violazione abbia o abbia avuto un impatto transfrontaliero, di istituire e coordinare un gruppo di indagine costituito da rappresentanti delle autorità nazionali di regolamentazione interessate per stabilire se il presente regolamento è stato violato e in quale Stato membro ciò sia avvenuto”* (art. 16).

In questo settore, si osserva, anche alla Commissione non sono affidati poteri attuativi specifici, tutti demandati alla

sicuri delle informazioni, è sempre l'Agenzia ad elaborare requisiti tecnici e organizzativi per la presentazione dei dati (che garantiscano la sicurezza, la riservatezza e la completezza delle informazioni; consentano l'identificazione e la correzione di errori nella segnalazione dei dati; consentano l'autenticazione della fonte delle informazioni; e garantiscano la continuità delle attività commerciali) e a valutare se le parti che segnalano i dati rispettano i requisiti.

responsabilità dell’Agenzia, mentre le sono piuttosto riservate alcune competenze di ‘*esecuzione normativa*’, come l’adozione di atti che aggiornino le definizioni di informazioni privilegiate e di manipolazione del mercato, al fine di tener conto degli sviluppi futuri sui mercati dell’energia all’ingrosso (art. 6), o che disciplinino regole uniformi sulla comunicazione delle informazioni che devono essere fornite all’ACER e tempi e forme con cui tali informazioni devono essere segnalate (art. 8)³⁰.

Queste competenze, d’altra parte, sono in linea con lo spirito del regolamento istitutivo, ai sensi del quale la Commissione può adottare orientamenti sulle situazioni in cui l’Agenzia acquista la competenza a decidere, ad esempio, sulle condizioni di accesso alle infrastrutture transfrontaliere e di sicurezza operativa delle stesse

³⁰ Richiamando l’attenzione sul quadro tratteggiato nel capitolo precedente, queste competenze di esecuzione, avverte il regolamento n. 1227/2011, sono attribuite alla Commissione “*Al fine di garantire condizioni uniformi di esecuzione delle disposizioni sulla raccolta dei dati, (...) Tali competenze dovrebbero essere esercitate conformemente al regolamento (UE) n. 182/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, che stabilisce le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell’esercizio delle competenze d’esecuzione attribuite alla Commissione*” (diciannovesimo considerando). L’art. 20, pertanto, assegna un termine quinquennale per l’esercizio del potere di adottare gli atti delegati previsti dall’artt. 6 e 8, tacitamente prorogabile in assenza di opposizione di Parlamento e Consiglio (che possono d’altra parte revocare la delega in qualsiasi momento), e stabilisce che l’atto delegato entri in vigore dopo due mesi dalla sua comunicazione alle medesime istituzioni, qualora queste non sollevino obiezioni; mentre l’art. 21 prescrive che per l’adozione degli atti delegati la Commissione sia assistita da un comitato ai sensi del regolamento n. 182/2011 e che questo agisca applicando la ‘*procedura d’esame*’.

(art. 8, regolamento n. 713/2009), lasciando appunto intatto in capo ad ACER l'esercizio delle funzioni esecutive.

Come si è dunque avuto modo di osservare, al tradizionale duplice compito delle agenzie europee di agevolare il coordinamento tra amministrazioni nazionali e tra le stesse e la Commissione si affianca, in ACER, un forte profilo esecutivo che sottrae in realtà spazi di attuazione della disciplina settoriale alla responsabilità degli Stati membri: questo assetto, già presente nel regolamento istitutivo con l'attribuzione di primordiali competenze decisionali³¹, risalta con vigore nel REMIT, dove più che in altri casi è rinvenibile un'attività pratica per la cura in modo immediato di interessi pubblici assunti nei fini dell'Agenzia³²; compiti operativi, può essere evidenziato, che, se pur nel caso della raccolta e monitoraggio dei dati (art. 8, regolamento n. 1227/2011) possono avere profili più marcatamente tecnici, per quanto riguarda le funzioni di vigilanza e di accertamento delle violazioni delle norme (art. 16, regolamento n. 1227/2011) assumono invece certamente i caratteri dell'attività amministrativa generale.

Con l'ACER non si è più allora in presenza del modello di agenzia con funzioni regolatorie e finalità riconducibili *“talora agli obiettivi di efficienza di mercato e di promozione della concorrenza, talaltra ad esigenze di carattere tipicamente*

³¹ Cfr. artt. 7 e 8, regolamento n. 713/2009, richiamati precedentemente.

³² È il riferimento, formulato da ZANOBINI, alla *‘funzione esecutiva’* che è stato impiegato nel paragrafo 3 del capitolo 1.

*sociale*³³, bensì, fermi restando questi scopi, ad un organo che non si limita a porre le norme (più o meno tecniche) di riferimento di un certo settore, ma interviene operativamente in quel campo per attuare alcuni aspetti di quella disciplina. Come si osserverà successivamente, non sembra propriamente un'evoluzione del '*coordinamento*' ma qualcosa di diverso.

³³ E. CHITI, *Le agenzie europee, cit.*, p. 437 ss., che in particolare individuava la funzione regolativa come uno degli elementi costitutivi del modello di esercizio della funzione pubblica da parte delle Agenzie.

Capitolo 3

Dal coordinamento all'esecuzione diretta, prospettive dell'amministrazione europea

1. Coordinamento in evoluzione, tra mutamenti e insuccessi

Quanto si è considerato sinora mette in discussione la posizione, giustamente assunta ancora recentemente, secondo la quale l'amministrazione comunitaria diretta non dovrebbe sostituire, 'di regola', quella indiretta, di pertinenza degli Stati nazionali¹. Le procedure di coamministrazione², così come le agenzie, dovrebbero al riguardo svolgere dunque un'importante funzione di coordinamento insieme ai vari e diversi organismi che raccolgono i rappresentanti dei singoli Stati membri.

Si è, tuttavia, avuto altresì modo di riscontrare come il coordinamento del quale qui ci si occupa assuma spesso tratti più

¹ G. GRECO, *Argomenti di diritto amministrativo, cit.*, pp. 115-116, che prosegue evidenziando come la conseguenza di questa insostituibilità sia "che i casi di intreccio e sovrapposizione di competenza risultano sempre più frequenti".

² Sulle quali cfr. capitolo 1, § 5.1.

ampi di quelli che sarebbero necessari rispetto al solo scopo di garantire coerenza, organicità e unità all'azione amministrativa.

Per valutare meglio l'evoluzione di questa situazione, è possibile ricorrere ad alcune letture nostrane di questo fenomeno, che usano categorie interne che potrebbero rivelarsi adeguate per descriverne il funzionamento. È il caso del ricorso al paradigma del rapporto tra organi di governo e vertici dirigenziali nella pubblica amministrazione italiana, che le riforme degli ultimi anni hanno forgiato appunto in guisa di coordinamento³: in altri termini, si è sostenuto che le indicazioni dell'Unione nei confronti degli apparati amministrativi nazionali dovessero essere considerate alla stregua

³ Ci si riferisce alla tendenza avviata a partire dal decreto legislativo n. 29 del 1993 e consolidata con il decreto legislativo n. 165 del 2001, sul rapporto di lavoro alle dipende della pubblica amministrazione, con la quale è stata affermata la separazione tra politica e amministrazione (che attualmente rappresenta, peraltro, uno dei principali canoni organizzatori del nostro sistema), sancita a livello centrale dall'art. 4 del decreto legislativo n. 165 del 2001 (*"1. Gli organi di governo esercitano le funzioni di indirizzo politico-amministrativo, definendo gli obiettivi ed i programmi da attuare ed adottando gli altri atti rientranti nello svolgimento di tali funzioni, e verificano la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione agli indirizzi impartiti. (...) 2. Ai dirigenti spetta l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi, compresi tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, nonché la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo. Essi sono responsabili in via esclusiva dell'attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati"*.) e a livello locale dall'art. 107 del decreto legislativo n. 267 del 2000, recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (*"1. Spetta ai dirigenti la direzione degli uffici e dei servizi secondo i criteri e le norme dettati dagli statuti e dai regolamenti. Questi si uniformano al principio per cui i poteri di indirizzo e di controllo politico-amministrativo spettano agli organi di governo, mentre la gestione amministrativa, finanziaria e tecnica è attribuita ai dirigenti mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo"*).

degli atti di indirizzo politico-amministrativo che individuano gli obiettivi e i programmi da attuare (oltre che le modalità di controllo sui risultati e sulla rispondenza di questi ultimi agli indirizzi impartiti) e l'implementazione del diritto dell'Unione da parte degli Stati come l'attività gestionale vera e propria svolta dagli organi burocratici. I meccanismi della responsabilità dirigenziale intesa come responsabilità di risultato⁴, in particolare, autorizzerebbero effettivamente una valutazione analoga tra le due situazioni: la legge nazionale, infatti, punta l'attenzione sul mancato raggiungimento da parte del dirigente degli obiettivi (e dunque dei risultati) cui egli è tenuto in ragione dell'incarico conferito, rilevando in tal senso tanto il mancato raggiungimento quanto l'inosservanza delle direttive⁵, così come il diritto dell'Unione fonda la responsabilità degli Stati quando vengano meno a uno degli obblighi che incombe sugli stessi in virtù dei trattati⁶; allo

⁴ Sulla quale si veda A. BOSCATI, *Il dirigente dello stato: contratto di lavoro e organizzazione*, Milano, Giuffrè Editore, 2006, p. 310 ss., che ripercorre diffusamente il dibattito dottrinale sui criteri che consentono di qualificare la responsabilità dirigenziale come responsabilità di natura privatistica in presenza di un'obbligazione di risultato.

⁵ Art. 21 (*Responsabilità dirigenziale*), d.lgs. 165/2001: "1. Il mancato raggiungimento degli obiettivi (...) in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni ovvero l'inosservanza delle direttive imputabili al dirigente comportano (...) l'impossibilità di rinnovo dello stesso incarico dirigenziale".

⁶ Ci si riferisce, in questo caso, alla responsabilità per inadempimento degli Stati membri nei confronti dell'Unione sulla base degli artt. 258-260 TFUE (e non alla, pur importantissima, responsabilità risarcitoria dello Stato per i danni causati ai singoli da violazioni di norme dell'Unione ad esso imputabili); cfr. al riguardo *supra* capitolo 1, nota 78.

stesso modo, il dirigente risulta responsabile dei comportamenti negligenti assunti dal personale dipendente⁷ al pari dello Stato che risponde davanti all'Unione per le violazioni di qualsiasi sua articolazione (dal governo agli altri poteri costituzionali, dagli apparati pubblici centrali agli enti territoriali o locali, fino ai soggetti di diritto privato le cui attività siano controllate o finanziate dallo Stato)⁸.

Ciò che tuttavia lascia oggi meno convinti del passato, rispetto alla bontà di questa ricostruzione, è appunto la pervasività delle indicazioni talvolta adottate dall'Unione con pretesi intenti di coordinamento: l'esercizio di poteri che appaiono conformativi⁹,

⁷ Art. 21, d.lgs. 165/2001: “1-bis. Al di fuori dei casi di cui al comma 1, al dirigente nei confronti del quale sia stata accertata, (...), la colpevole violazione del dovere di vigilanza sul rispetto, da parte del personale assegnato ai propri uffici, degli standard quantitativi e qualitativi fissati dall'amministrazione, (...), la retribuzione di risultato è decurtata (...).”

⁸ R. ADAM - A. TIZZANO, *Manuale di Diritto dell'Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2014, p. 283, dove si ricorda, in proposito, l'insegnamento della Corte di Giustizia, nella sentenza 30 settembre 2003, *Gerhard Köbler c. Repubblica d'Austria*, C-224/01, secondo la quale “Se nell'ordinamento giuridico internazionale lo Stato la cui responsabilità sorgerebbe in caso di violazione di un impegno internazionale viene considerato nella sua unità, senza che rilevi la circostanza che la violazione da cui ha avuto origine il danno sia imputabile al potere legislativo, giudiziario o esecutivo, tale principio deve valere a maggior ragione nell'ordinamento giuridico comunitario, in quanto tutti gli organi dello Stato, ivi compreso il potere legislativo, sono tenuti, nell'espletamento dei loro compiti, all'osservanza delle prescrizioni dettate dal diritto comunitario e idonee a disciplinare direttamente la situazione dei singoli” (v. già anche sentenze 5 marzo 1996, *Brasserie du Pêcheur e Factorame*, C-46/93 e C-48/93; 1° giugno 1999, *Klaus Konle c. Repubblica d'Austria*, C-302/97).

⁹ Risultano *conformativi* nella misura in cui condizionano il conseguimento di determinate utilità da parte dell'Unione al puntuale adeguamento, da parte degli Stati, alle prescrizioni proposte.

soprattutto in materia di organizzazione (con un grado di dettaglio, lo si specifica per prevenire eventuali obiezioni sul punto, quasi da atti di micro-organizzazione, come nel caso delle prescrizioni europee sull’Autorità per la coesione territoriale, lungi dunque dalle competenze di macro-organizzazione che pure potrebbero essere legittimamente riconosciute ad un livello sovraordinato), mal si concilia invero con quella libertà di scelta dei modi e delle forme per raggiungere gli scopi indicati dall’ente superiore che dovrebbe caratterizzare la relazione intersoggettiva tra Unione e Stati.

L’esercizio di poteri conformativi, tutt’al più, potrebbe risultare compatibile con il modello della *direzione* nel quale, secondo la definizione comunemente adottata¹⁰, la struttura sovraordinata può imporre scopi concreti da perseguire e stabilire eventualmente l’ordine delle priorità tra gli scopi medesimi, ricorrendo a poteri di direttiva e di controllo e caratterizzando la relazione per “*un vincolo del comportamento dell’autorità subordinata, la quale adotta un «giudizio di adattamento» al caso concreto, quando è chiamata a provvedere. Ciò che varia è il contenuto del giudizio di adattamento che (...) nella direttiva ha*

¹⁰ F. G. COCA, *I modelli organizzativi*, cit., p. 395, che richiama M. S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, cit., p. 314 ss.; G. MARONGIU, *L’attività direttiva nella teoria giuridica dell’organizzazione*, Padova, CEDAM, 1989; V. ANGIOLINI, *Direzione amministrativa*, in *Dig. disc. pubbl.*, V, Torino, UTET, 1990, p. 109 ss.; F. MERUSI - M. CLARICH, *Direttiva*, in *Enc. giur.*, cit., XI, p. 3 ss.; G. SCIULLO, *La direttiva nell’ordinamento amministrativo: profili generali*, Milano, Giuffrè, 1993.

*carattere valutativo, talvolta anche in modo molto pronunciato*¹¹. Del resto, la dottrina da tempo evidenzia uno stretto collegamento tra ‘*coordinamento*’ e ‘*direzione*’¹² sino ad arrivare, in alcuni autori, finanche a negare uno spazio di esistenza autonomo per il primo¹³. L’accezione di ‘*direzione*’ che può risultare particolarmente interessante in questa sede è quella che, differenziandosi dai vincoli di subordinazione che comporta lo schema gerarchico, “*non mira già a sollecitare un dovere di obbedienza del subordinato, ma piuttosto a condizionarne in concreto l’attività, senza per questo vincolarla assolutamente alle direttive segnate*”; chi sia diretto, invero, potrebbe vuoi rimanere inerte non attuando le direttive ricevute, vuoi discostarsene “*valutando particolari circostanze in riferimento ad un caso contingente*”¹⁴.

Il modello di ‘*direzione*’, al quale, nella sua declinazione più recente, afferisce il concetto di ‘*preminenza*’¹⁵ dell’organo di indirizzo su quello di gestione, potrebbe allora essere utilmente

¹¹ M. S. GIANNINI, *Diritto amministrativo, cit.*, pp. 314-315.

¹² Già A. DE VALLES, *Teoria giuridica dell’organizzazione*, Padova, CEDAM, 1931, I, p. 250 ss., annotava tra i rapporti di direzione quelli “*nei quali gli uffici: a) o si considerano coordinati sotto la direzione degli organi centrali dello stato; b) oppure sono coordinati tra loro in modo da costituire delle unità di organizzazione (...)*”.

¹³ È il caso di E. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2015, p. 147, che illustra il coordinamento “*non già come autonoma relazione, bensì come potere esercitabile all’interno della direzione*”.

¹⁴ Così A. AMORTH, *La nozione di gerarchia, cit.*, p. 49, ripreso in V. ANGIOLINI, *Direzione amministrativa, cit.*, che sottolinea come si abbia con questo A. più di altri l’allontanamento della direzione dallo schema dell’obbedienza agli ordini amministrativi e non solo da quello propriamente gerarchico.

¹⁵ In questi termini, G. GRECO, *Argomenti di diritto amministrativo, cit.*, p. 107.

recuperato per descrivere gli effetti delle prescrizioni che l'Unione adotta, per quanto rileva in questo studio, principalmente nell'ambito dell'organizzazione dell'attività amministrativa europea da parte degli Stati nazionali: questa strada, tuttavia, potrebbe essere percorsa solo valorizzando massimamente le relazioni tra ordinamento europeo e ordinamenti nazionali non attraverso la teoria istituzionalistica della distinzione ma sulla base del criterio di gerarchia, come impiegato per illustrare i rapporti tra normativa comunitaria e normativa nazionale¹⁶; d'altro canto, privilegiare la nozione di *preminenza*¹⁷, in luogo della più rigida supremazia, potrebbe consentire di non mettere a rischio l'invocata

¹⁶ Si esprime nel senso della rilevanza del criterio gerarchico G. GRECO, *I rapporti tra ordinamento comunitario e nazionale*, in M. P. CHITI - G. GRECO, *Trattato di diritto amministrativo europeo*, cit., p. 827 ss.

¹⁷ Alla quale ricorre anche S. CASSESE, *La signoria comunitaria sul diritto amministrativo*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, cit., p. 297, illustrando come "Ordinamenti dove più uffici e organi, persino di soggetti diversi e diversamente collocati, sono affidatari della cura dell'interesse pubblico, senza che vi sia un riparto dei compiti, sarebbero destinati a soccombere nel disordine, se il sistema non venisse corretto, assegnando ad uno degli uffici una preminenza funzionale. D'altra parte, se tale preminenza fosse generale, finirebbe per diventare una vera e propria supremazia, così facendo cessare la figura di composizione che si è definita comunione di funzioni. Per questi motivi, il diritto comunitario prevede interventi della Commissione in questioni o fasi sensibili, chiaramente identificate. (...) Anche questa figura, che è funzionale, non organizzativa, rischia di restare annegata nelle formule generiche, se non se ne indicano i tratti distintivi, che sono i seguenti. Innanzitutto, la equiordinazione organizzativa degli uffici, comunitari e nazionali, che spartiscono le funzioni. Poi, l'assegnazione di una preminenza funzionale a uno degli uffici: preminenza - si avverte - non organica o stabile, bensì funzionale, perché legata ad una certa particolare attività. Infine, la limitazione di tale preminenza al verificarsi di taluni presupposti, o a particolari oggetti, o alla cura di certi speciali fini. Questa delimitazione consente di confinare la posizione di preminenza, impedendo che essa diventi «tout court» supremazia di un ufficio sull'altro".

equiordinazione tra uffici europei e autorità nazionali e di riconoscere legittimamente in capo ai primi il potere di direttiva. Sicché vi sarebbe spazio per considerare valide diverse indicazioni che oggi, in ragione della teoria della separazione e della lettura dei poteri europei secondo la forgia del coordinamento, sono comunque adottate, ma in termini a volte surrettizi.

Ancora, ricorrendo ad un altro esempio di diritto interno, per descrivere la dipendenza funzionale delle amministrazioni nazionali alla quale avrebbe dovuto far da contrappeso l'autonomia organizzativa, è stato proposto, in passato, di ricorrere all'antica nozione di 'co-dipendenza', secondo la quale un ufficio dipende funzionalmente da un altro, essendo allo stesso tempo organicamente e funzionalmente dipendente da un ufficio¹⁸. Per esemplificare questo fenomeno, veniva proposto il caso del sindaco che esercita i compiti di ufficiale di governo¹⁹.

¹⁸ Proponeva tale inquadramento G. GUARINO, *L'Atto Unico Europeo e la dinamica del processo di integrazione comunitario*, in ID. (a cura di), *Europa 1992: le libertà e le regole*, Bologna, Il Mulino, 1988, p. 7 ss.; rispetto all'impiego di questa nozione nel diritto internazionale, si vedano A. CASSESE, *Remarks on Scelle's Theory of 'Role Splitting' (dédoublement fonctionnel) in International Law*, in *European Journal of International Law*, 1990, p. 210 ss., che riprende il lavoro di G. SCHELLE, *Le phénomène juridique du dédoublement fonctionnel*, in W. SCHATZEL - H. J. SCHLOCHAUER (a cura di), *Rechtfragen der Internationalen Organization, Festschrift für Hans Wehberg zu seinem 70. Geburtstag*, Frankfurt, V. Klostermann, 1956, p. 324.

¹⁹ Lo suggerisce L. SALTARI, *Amministrazioni nazionali in funzione comunitaria*, cit., p. 264, che, riferendosi a questa possibilità, ricorda come M. S. GIANNINI, *Istituzioni di diritto amministrativo*, cit., p. 92, sollecitasse la sostituzione, in questa circostanza, del termine 'dipendenza' con 'pertinenza': "la figura dell'organo comune è detta anche codipendenza con termine non del tutto proprio

Il parallelismo è interessante. In un passato non troppo risalente, la dottrina ha in genere ritenuto che il sindaco, nelle funzioni di ufficiale di governo, potesse essere considerato come organo periferico dello Stato²⁰: da questa configurazione, discendeva la soggezione dello stesso al potere gerarchico del prefetto²¹, l'irresponsabilità nei confronti dei terzi per eventuali illeciti, essendo la responsabilità imputabile direttamente allo Stato²², e l'assenza della legittimazione passiva nei giudizi relativi all'impugnazione degli atti emanati. Altra parte della dottrina e della giurisprudenza, tuttavia, confutava questa imputazione, ritenendo il sindaco organo del comune anche durante l'esercizio

(*l'organo non «dipende», ma pertiene»*). Le funzioni in argomento, che risalgono alla legge per l'unificazione amministrativa del Regno d'Italia del 1865 e trovano oggi la loro disciplina nell'art. 54 del testo unico sugli enti locali, riguardano la tenuta dei registri dello stato civile e della popolazione, con l'attribuzione delle funzioni relative alla materia elettorale, della leva militare e della statistica; l'adozione degli atti legati all'attuazione dei regolamenti e più in generale all'attività di ordine pubblico e sicurezza pubblica; nonché la vigilanza su tutto quanto possa interessare la sicurezza e l'ordine pubblico (F. PINTO, *Diritto degli Enti locali*, Torino, Giappichelli, 2012, pp. 204-205).

²⁰ In questo senso, tra gli altri, si vedano U. FORTI, *Le attribuzioni del podestà come ufficiale del Governo e le ordinanze di urgenza*, in ID., *Studi di diritto pubblico*, Roma, Foro Italiano, 1937, p. 307 ss.; P. ALBERTI, *Il sindaco ufficiale di governo*, Torino, Giappichelli, 1994, p. 23 ss.; P. VIRGA, *Diritto amministrativo. L'amministrazione locale*, Milano, Giuffrè, 1998, p. 129; A. ROCCELLA, *Gli organi elettivi*, in E. ROTELLI (a cura di), *Il nuovo ordinamento locale*, Milano, Unicopli, 1993, p. 157; nella voce di L. GIOVENCO, *Sindaco*, in *Noviss. Dig. it.*, XVII, Torino, UTET, 1970, p. 438, il sindaco è indicato come "*titolare di un ufficio statale*".

²¹ P. VIRGA, *op. cit.*, p. 130.

²² P. ALBERTI, *op. cit.*; d'accordo sul punto anche la giurisprudenza (cfr. Cass., S.U., 26 maggio 1997, n. 4671; Cass. Civ., I, 18 maggio 1996, n. 4604, che specifica come "*al fine dell'imputazione della responsabilità occorra verificare, di volta in volta, l'appartenenza dello specifico interesse pubblico perseguito*").

delle funzioni di competenza statale²³ e contestando le “*finzioni, come appunto quella per la quale il sindaco si presentava, allo stesso tempo o in sequenza separata, quale organo dello stato e quale organo del comune*”²⁴. Il riesame dell’istituto, si sosteneva, era del resto imposto dall’elezione diretta del sindaco, elemento di assoluta rilevanza nel ragionamento sulla possibilità di subordinazione o meno dell’organo. Le considerazioni svolte finora potrebbero benissimo essere trasportate sul piano del rapporto tra Unione e Stati membri, allorquando questi esercitino in via amministrativa funzioni di competenza europea, sia rispetto al vincolo gerarchico o meno che li potrebbe eventualmente legare²⁵, sia in materia di responsabilità; allo stesso tempo, anche lo schema della pretesa autonomia comunale, in ragione soprattutto dell’elezione diretta, potrebbe essere usato per leggere l’invocata autonomia procedurale degli Stati membri²⁶ facendo riferimento, tra l’altro, ai poteri sovrani esercitati a livello nazionale.

Sulla scorta del diritto positivo, tuttavia, si giunge a ritenere che non sia sostenibile che il sindaco sia organo dello Stato nell’esercizio delle funzioni di governo²⁷: in un contesto

²³ Cfr., in questa direzione, Cons. Stato, già Ad. Plen., 15 novembre 1971, n. 8; e poi IV sez., 28 marzo 1994, n. 281.

²⁴ G. BERTI, *Amministrazione comunale e provinciale*, Padova, CEDAM, 1994, p. 272.

²⁵ Nel senso espresso nella nota 16.

²⁶ Sulle quali cfr. capitolo 1, § 5.1, in particolare nota 74.

²⁷ M. SICA, *Sindaco*, in *Dig. disc. pubbl.*, XIV, Torino, UTET, 1999, p. 263.

profondamente mutato dall'originario conferimento di quelle funzioni (quando il sindaco era ancora di nomina regia e i compiti di rilievo statale rappresentavano la maggior parte dell'attività comunale), si evidenzia come l'autonomia comunale di rango costituzionale renda inutile insistere nell'esistenza di un rapporto di immedesimazione organica con lo Stato e di un regime di amministrazione indiretta, che la dottrina ha da tempo superato²⁸, e come pertanto la disciplina vigente non consenta di ravvisare la sussistenza di un rapporto gerarchico, del quale difettano condizioni e presupposti²⁹. Dovrebbe, allora, prendere corpo la seconda delle due letture in parallelo appena proposte per l'indagine in corso, quella che appunto valorizza l'autonoma gestione a livello nazionale dell'esercizio delle funzioni di competenza dell'Unione, anche alla luce, come è stato giustamente notato dalla dottrina esaminata nel caso delle competenze statali e di quelle comunali, del forte legame che parimenti esiste tra l'attività amministrativa europea svolta negli Stati membri e quella interna.

²⁸ G. BERTI, *op. cit.*, p. 31 ss.

²⁹ La dottrina, infatti, esclude l'esistenza di un rapporto gerarchico, in ragione della presenza di “*un generale potere di direttiva le cui modalità di attuazione restano comunque rimesse alle autonome determinazioni comunali*” (P. COSTANZO, *Commento agli artt. 30-40 della legge n. 142 del 1990 (Art. 128, Supplemento)*, in G. BRANCA - A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna - Roma, Zanichelli - Il Foro italiano, 1996, p. 564) che appunto caratterizza l'autonoma gestione da parte del sindaco dei servizi di competenza statale: né potrebbe essere diversamente, stante la stretta connessione tra le numerose funzioni esercitate dal comune, che potrà decidere liberamente come organizzarsi (L. GIOVENCO - A. ROMANO, *L'ordinamento comunale*, Milano, Giuffrè, 1994, p. 653).

Senonché una recentissima pronuncia del Giudice amministrativo italiano ha di nuovo riportato in auge la lettura in termini di *gerarchia* della relazione interorganica tra Prefetto (come organo del Ministero dell'Interno) e Sindaco nell'espletamento delle funzioni di competenza statale³⁰. Le valutazioni espresse in

³⁰ Cons. Stato, sez. III, 26 ottobre 2015, n. 4899, in tema di trascrizioni nel registro dello stato civile dei matrimoni tra persone dello stesso sesso celebrati all'estero, che sul punto in argomento così si esprime: *“Nel nostro ordinamento l'esercizio di alcune funzioni di competenza statale è stato affidato al Sindaco, che le esercita non come vertice dell'ente locale, ma nella diversa qualità di ufficiale di governo (...). Il particolare modello organizzativo in esame implica che la titolarità della funzione resta intestata all'amministrazione centrale (e, segnatamente, al Ministero dell'interno) e che il Sindaco la esercita solo quale organo delegato dalla legge. Un ulteriore corollario della titolarità statale della funzione attinente alla tenuta dei registri di stato civile è che il Sindaco resta soggetto, nell'esercizio delle pertinenti funzioni, alle istruzioni impartite dal Ministero dell'interno, alle quali è tenuto a conformarsi (...). La potestà di sovraordinazione dell'Amministrazione centrale sull'organo per legge delegato all'esercizio di una sua funzione si esplica, poi, per mezzo dell'assegnazione al Prefetto, che esercita istituzionalmente l'autorità del Ministero dell'interno sul territorio, dei poteri di vigilanza sulla tenuta degli atti dello stato civile (art.9, comma 2, d.P.R. cit.) e di sostituzione al Sindaco, in caso di sua inerzia nell'esercizio di taluni compiti (art.54, comma 11, d.lgs. cit.). Si tratta, come si vede, di un sistema coerente e coordinato di disposizioni che configurano la relazione interorganica in questione come di subordinazione del Sindaco al Ministero dell'interno, e, per esso, al Prefetto, e che assoggettano, quindi, il primo ai poteri di direttiva e di vigilanza del secondo (Cass. SS. UU., 13 ottobre 2009, n.21658; Cass. Civ., sez. I, 14 febbraio 2000, n.1599). Tale soggezione risulta, in particolare, il più logico corollario della titolarità della funzione in capo al Ministero dell'interno e della mera assegnazione al Sindaco, quale ufficiale di governo, dei compiti attinenti al suo esercizio. Il vincolo di subordinazione del Sindaco al Ministero dell'interno obbedisce, inoltre, all'esigenza di assicurare l'uniformità di indirizzo nella tenuta dei registri dello stato civile su tutto il territorio nazionale e che resterebbe vanificata se ogni Sindaco potesse decidere autonomamente sulle regole generali di amministrazione della funzione o, peggio, se potesse disattendere, senza meccanismi correttivi interni all'apparato amministrativo, le istruzioni ministeriali impartite al riguardo”*.

quella sede, peraltro, risultano molto strette rispetto alla sovraordinazione che verrebbe ad instaurarsi: ferma restando, infatti, la titolarità statale della funzione, della quale solo l'esercizio risulta delegato all'organo comunale, da questa circostanza i giudici fanno discendere come conseguenza la più completa soggezione del sindaco alle istruzioni superiori, alle quali è tenuto a conformarsi, senza alcuna discrezionalità in proposito, dovendosi al contrario assicurare il carattere di uniformità dello svolgimento dell'attività nel territorio nazionale.

Per quanto rigide, tuttavia, le indicazioni appena considerate sembrerebbero non divergere totalmente da alcuni dei vincoli posti al principio dell'autonomia procedurale³¹: come noto, infatti, nella misura in cui il diritto europeo non stabilisce regole comuni riguardanti la sua esecuzione, le autorità nazionali agiscono secondo le regole procedurali e sostanziali nazionali, purché, deve essere sottolineato, queste siano rese compatibili con l'esigenza di applicare il diritto dell'Unione in modo uniforme per evitare disparità di trattamento tra gli operatori nei diversi Stati membri³². Si ritrova dunque, di questo passo, quella stessa esigenza di

³¹ Per la cui applicabilità all'azione amministrativa, si veda Corte di Giustizia, sentenza 21 settembre 1983, *Milchkontor e altri c. Repubblica federale di Germania*, cause riunite C-205 a 215/82, concernente l'applicazione delle norme nazionali (tedesche) al procedimento di recupero di aiuti comunitari in materia agricola indebitamente pagati.

³² S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Obbligo di interpretazione conforme al diritto UE e principio di autonomia procedurale in relazione al diritto amministrativo nazionale*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 2014, p. 1183.

esecuzione omogenea richiamata dai giudici italiani nel caso delle funzioni di competenza statali. Nella stessa direzione, inoltre, sembra muovere una recente interpretazione dell'art. 197, §1, TFUE³³, introdotto dal Trattato di Lisbona, che, intestando una nuova competenza legislativa all'Unione, potrebbe essere considerato come funzionale proprio a porre limiti all'autonomia procedurale degli Stati in ambito amministrativo o perfino assunto come base argomentativa per interpretazioni conformi delle regole nazionali sul procedimento amministrativo³⁴. Sempre richiamandosi all'esempio interno, anche il vincolo a conformarsi alle istruzioni ministeriali, del resto, presenta assonanze con l'evoluzione dell'obbligo di interpretazione conforme che, come ricorda condivisibile dottrina³⁵, da mero obbligo di interpretazione della

³³ Art. 197, §1: *“L’attuazione effettiva del diritto dell’Unione da parte degli Stati membri, essenziale per il buon funzionamento dell’Unione, è considerata una questione di interesse comune”*.

³⁴ M. MACCHIA, *La cooperazione amministrativa come “questione di interesse comune”*, in M. P. CHITI - A. NATALINI, *Lo spazio amministrativo europeo. Le pubbliche amministrazioni dopo il Trattato di Lisbona*, Bologna, Il Mulino, 2012, p. 110, ha anzi osservato come la disposizione in esame potrebbe costituire una base normativa adeguata per una *“parziale unificazione delle discipline dei procedimenti amministrativi, allorquando le autorità nazionali operino in funzione comunitaria”*; mentre F. CORTESE, *Gli strumenti per la cooperazione amministrativa verticale*, in *ibidem*, con un sottile distinguo tra ‘codificazione’ e ‘consolidazione’, ha precisato che, sebbene attraverso l’esercizio di tale competenza non si possa giungere a un’elencazione rigida di regole uniformi (‘codificazione’), sarebbe a suo giudizio comunque ammissibile la fissazione di standard sulla migliore ‘operatività europea’ delle amministrazioni, consolidando appunto l’opera di creazione dei principi da parte della Corte di giustizia.

³⁵ D.U. GALETTA, *Riflessioni sulla più recente giurisprudenza comunitaria in materia di giudicato nazionale (ovvero sull’autonomia procedurale come*

norma comunitaria in conformità “*allo scopo che essa persegue*”³⁶, già da tempo si è evoluto in “*necessità di un’interpretazione del diritto nazionale conforme*” alla norma comunitaria³⁷. Anche questa via, nondimeno, alla pari di quanto visto in precedenza considerando il modello della ‘*direzione*’, conduce alla conclusione di dover sviluppare ulteriormente la configurazione delle relazioni tra ordinamento europeo e ordinamenti nazionali sulla base del criterio gerarchico.

D’altra parte, è stato recentemente osservato³⁸ come, dal punto di vista giuridico, le forme di azione che consentono di sperimentare nuove tecniche di coordinamento³⁹ rischino di non invadere, se non forse minimamente, le competenze gelosamente

competenza procedurale funzionalizzata), in *Il Diritto dell’Unione europea*, 2009, p. 965.

³⁶ Corte di Giustizia, sentenza 10 aprile 1984, *von Colson c. Land Nordrhein-Westfalen*, C-14/83, punto 15.

³⁷ Corte di Giustizia, sentenza 13 novembre 1990, *Marleasing c. La Comercial Internacional de Alimentación*, C-106/89, punto 9. Per gli sviluppi più recenti, si vedano Corte di giustizia, sentenza 5 ottobre 2004, *Pfeiffer c. Deutsches Rotes Kreuz*, cause riunite C-397 a C-403/01, punti 114 e 115 ai quali si può rinviare anche per i richiami alla giurisprudenza antecedente; e, ancora più di recente, sentenza 4 luglio 2006, *Konstantinos Adeneler e altri c. Ellinikos Organismos Galaktos (ELOG)*, C-212/04; sentenza 16 giugno 2005, *Pupino*, C-105/03, punto 43, per un’estensione anche al c.d. terzo pilastro, e sentenza 16 luglio 2009, *Mono Car Styling c. Dervis Odemis*, C-12/08, a proposito di una possibile compensazione dell’assenza di effetto diretto orizzontale delle direttive scadute per il tramite dell’obbligo di interpretazione conforme.

³⁸ G. DELLA CANANEA - C. FRANCHINI, *I principi dell’amministrazione europea*, cit., pp. 158-159.

³⁹ Cfr. al riguardo L. TORCHIA, *Il governo delle differenze*, cit.; S. DEL GATTO, *Il metodo aperto di coordinamento. Amministrazioni nazionali e amministrazione europea*, Napoli, Jovene, 2012.

custodite dai governi nazionali, come sono quelle concernenti, ad esempio, la politica economica, le politiche del lavoro, le azioni volte a combattere l'esclusione sociale. In questo senso, infatti, non sembra opportuno, negando qualsiasi rilievo giuridico ai meccanismi di *soft law*, non cogliere le differenze che sussistono tra i vari istituti giuridici ai quali si ricorre: su queste basi, invero, gli obiettivi da raggiungere finiscono non solo per non essere stabiliti da norme cogenti, ma anche per non essere determinati in modo sufficientemente preciso⁴⁰. La conseguenza di questa debolezza rischia di essere un clamoroso insuccesso dell'azione amministrativa (e politica!) europea. Non è forse un caso, dunque, che i governanti europei, se da una parte hanno scelto di non rivalutare il metodo fin qui seguito, dall'altra hanno rinviato di un

⁴⁰ Così proseguono G. DELLA CANANEA - C. FRANCHINI, *I principi dell'amministrazione europea*, cit., p. 159 (richiamando altresì P. CRAIG, *EU Administrative Law*, cit., p. 217): “[Non è priva di rilievo] neppure la mancata previsione di verificazioni agli esiti delle quali siano connesse misure di tipo comminatorio, meno che mai sanzioni. Non lo è, ancora, il difetto di trasparenza in relazione ai processi decisionali, per via dell'apparente paradosso della disponibilità di una gran mole di documenti, i quali peraltro sono di scarsa utilità per rendersi conto di quanto è stato fatto e, soprattutto, di quanto non lo è stato; ne costituisce un sintomo l'assenza di un serio dibattito pubblico. Non lo è, infine e soprattutto, la circostanza che la peer-pressure che avrebbe dovuto essere esercitata dai partners con i migliori rendimenti, grazie ai raffronti basati sugli indicatori concordati, sugli altri è stata il più delle volte impalpabile. Non si può escludere, beninteso, che i risultati attesi possano realizzarsi in un momento successivo, anche in assenza di norme cogenti e di controlli incisivi. Tuttavia, si deve constatare che, in fatto, quei risultati non si sono realizzati”.

decennio l'orizzonte per conseguire alcuni ambiziosi traguardi concordati⁴¹.

Deve dunque prendersi atto che, dall'Atto Unico ad oggi, l'Unione europea ha conseguito successi importanti, concreti, anche grazie alla sua azione amministrativa, quando è riuscita a guadagnare competenze normative e funzioni esecutive proprie, a partire, ovviamente, dal mercato unico e dalla moneta unica. Non ha, invece, ottenuto risultati nemmeno paragonabili quando ha esercitato “*competenze a mezzadria*”⁴², condivise tra gli Stati e le sue istituzioni.

2. Responsabilità e democrazia

Tra i vari profili che si sono osservati nel corso dello studio, è emerso anche il tema dell'*accountability* dell'azione amministrativa europea, sul fronte della responsabilità degli uffici agenti e, soprattutto, rispetto alla legittimazione democratica dell'attività.

Il tema del *deficit* democratico del sistema pubblicistico comunitario è da tempo all'attenzione della dottrina, che evidenzia

⁴¹ Annota S. SCIARRA, *L'Europa e il lavoro. Solidarietà e conflitto in tempo di crisi*, Bari, Laterza, 2012, pp. 29-31, come non sembra che la soluzione, in questo caso, possa risiedere dunque in una soluzione regolativa leggera, basata su approfondimento reciproco e *benchmarking*, a maggior ragione in un difficile periodo di crisi economica.

⁴² L'espressione è di G. DELLA CANANEA - C. FRANCHINI, *I principi dell'amministrazione europea*, cit., p. 160.

come le istituzioni comunitarie siano sottratte al modello della responsabilità politico-amministrativa propria dei contesti nazionali⁴³.

L'ambito dell'organizzazione esecutiva, preso in esame in questa sede, non sfugge ovviamente a queste considerazioni, a maggior ragione in presenza di una burocrazia che si ritiene neutrale e organizzata in modo gerarchico. Ancora non molto tempo prima del Trattato di Lisbona, al riguardo, veniva osservato⁴⁴ come il trasferimento di competenze dall'area degli Stati nazionali a quella dell'Unione europea avesse comportato una ridefinizione dei “*confini politici*” della sovranità statale dal punto di vista funzionale. Le implicazioni democratiche di questo spostamento non sarebbero irrilevanti: il sistema di governo dell'Unione “*snatura l'equilibrio tra organi esecutivi e organi legislativi degli Stati membri*” e il neo-corporativismo del sistema politico europeo produce l'ulteriore conseguenza, negativa dal punto di vista della

⁴³ Sull'argomento, in particolare, V. ANGIOLINI, *Legalità dell'amministrazione interna e comunitaria*, in AA. VV., *Amministrazione e legalità. Fonti normative e ordinamenti*, Atti del Convegno di Macerata, 21 e 22 maggio 1999, Milano, Giuffrè, 2000, p. 23 ss.; e inoltre S. PUNTSCHER RIEKMANN, *The cocoon of power: democratic implication of interinstitutional agreements*, in *Eur. Law Jour.*, 2007, pp. 4-19; A. FOLLESDAL - S. HIX, *Why there is a democracy deficit in the EU: a Response to Majone and Moravcsik*, in *JCMS*, 2006, pp. 533-562; P. HABERLE, *Costituzione e identità culturale. Tra Europa e Stati nazionali*, Milano, Giuffrè, 2006; S. NINATTI, *Giudicare la democrazia? Processo politico e ideale democratico nella giurisprudenza della Corte di giustizia europea*, Milano, Giuffrè, 2004.

⁴⁴ M. CARTABIA - J. H. WEILER, *L'Italia in Europa. Profili istituzionali e costituzionali*, Bologna, Il Mulino, 2000, p. 45 ss.

percezione democratica, di rafforzare i grandi gruppi (capaci, per mezzi e risorse, di partecipare alla formazione della legislazione europea) e di indebolire i soggetti, non sempre minori, portatori di interessi più diffusi e frammentati che finiscono per essere estranei alle dinamiche del sistema di governo europeo⁴⁵. Altra dottrina⁴⁶, del resto, ha evidenziato con precisione l'inopportunità del paragone tra democrazia e democraticità degli Stati membri e in Europa, sottolineando come la legislazione comunitaria sia composta, nella maggior parte, da norme tecniche, mancando alle istituzioni comunitarie la legittimazione - democratica in senso nazionale - per effettuare scelte e valutazioni di carattere politico-sistematico⁴⁷.

⁴⁵ S. VALAGUZZA, *La frammentazione della fattispecie nel diritto amministrativo a conformazione europea*, cit., p. 17.

⁴⁶ G. MAJONE, *Europe's Democratic Deficit: the Question of Standards*, in *Eur. Law Jour.*, 1998, pp. 5-28.

⁴⁷ Su questo fronte, così come sulle dinamiche della rappresentanza degli interessi, pesa altresì la configurazione del modello istituzionale europeo diverso da quello di uno Stato nazionale, basato sulla sovranità territoriale, che sollecita dunque la ricerca dell'essenzialità della democrazia del sistema in elementi appunto diversi da quelli propri degli ordinamenti nazionali: con l'ulteriore conseguenza che il modello parlamentare non può essere usato per affermare o negare la democraticità dell'ordinamento comunitario e che la sua peculiare veste comporta l'assenza di un'amministrazione organizzata per rispondere a meccanismi di responsabilizzazione politica.

In proposito, si vedano P. C. SCHMITTER, *Imagining the future of Euro-polity with Help of New Concepts*, in G. MARKS - F. W. SCHARPF - P. C. SCHMITTER - W. STREECK, *Governance in the European Union*, Londra, Sage Publications, 1996, e J. H. WEILER, *The transformation of Europe*, in *The Yale Law Journal*, 1991, p. 2403 ss.; la mancanza di meccanismi di responsabilità politica ha portato alcuni studi a proporre di concepire l'organizzazione istituzionale europea, sul piano tecnico, in termini di interazione e cooperazione tra soggetti istituzionali dotati di

Di guisa che i problemi della democraticità, lungi dal negare l'esistenza del diritto amministrativo europeo⁴⁸, hanno sollecitato un approfondimento, per quanto qui interessa, sul tema delle forme di legittimazione dell'azione amministrativa⁴⁹.

assoluta autonomia, interagenti l'un l'altro secondo la sola logica della cooperazione: tra diversi, in questo senso, S. SMISANS, *Law, Legitimacy, and European Governance. Functional Participation in Social Regulation*, Oxford, Oxford University Press, 2004, che osserva come “*As most of these administrations enjoy an important level of autonomy, their cooperation can hardly be identified with the hierarchically structured one-dimensional administration of the neutral bureaucracy idea. Their interaction can rather be defined as a fusion of administrations*” (p. 15).

⁴⁸ Ormai, invero, non più in discussione: “*Se per effettività del diritto amministrativo nel sistema comunitaria si intende una ampia e significativa sua presenza, con i connotati tipici degli ordinamenti ad atto amministrativo, nonché una sua verificata idoneità a realizzare concretamente gli scopi cui è preposto, con certezza delle situazioni giuridiche e completezza di regolamentazione e tutela, non mi pare che vi possono essere dubbi sulla presenza di tale connotato nel sistema che disciplina le istituzioni comunitarie*” (G. GRECO, *Effettività del diritto amministrativo nel sistema comunitario (e recessività nell'ordinamento nazionale?)*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 2004, p. 277 ss.).

⁴⁹ S. VALAGUZZA, *La frammentazione della fattispecie nel diritto amministrativo a conformazione europea*, cit., ricorda come, nel recente passato, S. SMISANS, *Law, Legitimacy, and European Governance. Functional Participation in Social Regulation*, cit., abbia proposto una teoria sulla partecipazione funzionale dei cittadini europei all'attività regolatoria delle istituzioni comunitarie (“*Functional representation and participation could thus contribute to a political process in which citizens have multiple ways for democratic expression via the ballot-box*”, p. 21), come forma di legittimazione della Comunità e come rispetto della *rule of law*, nella configurazione di una nuova ‘*transparency and accountability*’ dell'amministrazione europea. In questa impostazione, dunque, la legittimazione dell'amministrazione andrebbe ritrovata non *ex post*, nei meccanismi della responsabilità politica o del mandato elettorale (che, secondo l'A., possono portare, in seguito all'inefficienza delle istituzioni, a cambiare le maggioranze di Governo), ma *ex ante*, nella partecipazione democratica e funzionale ai processi di formazione della volontà amministrativa che, via via, determinano il concreto assetto delle politiche europee (“*Within the framework of the parliamentary model, transparency ensures that the parliament can control the executive, while citizens may go to election well informed. Within a more participatory model of*

Oggi, tuttavia, la riflessione sulla carenza di democraticità delle istituzioni europee perde parte della sua attualità, confrontandosi con alcuni interventi proposti dal Trattato di Lisbona che, modificando significativamente il Trattato CE, riconoscono e valorizzano la democratizzazione delle istituzioni dell'Unione e dei processi normativi e amministrativi europei.

L'art. 2 TUE qualifica il principio democratico come principio fondante dell'Unione e, insieme agli altri principi espressi dalla disposizione, assume una funzione normativa costituente per l'intero ordinamento giuridico dell'Unione⁵⁰ e, al tempo stesso, indica un approccio giuridico-formale al concetto di legittimazione. Le azioni delle istituzioni dell'Unione dovrebbero pertanto poter essere inquadrare entro tali principi e giustificare i loro poteri sulla base degli stessi. In particolare, alla luce di quelle prospettive strettamente giuridiche che tendono a equiparare la legittimazione alla legalità, intesa come conformità al diritto⁵¹: anche se questa, tuttavia, costituisce soltanto uno dei fattori su cui si fonda l'accettazione del potere pubblico, che talvolta risulta addirittura

democracy transparency also ensures that citizens or interest groups can ensure accountability through access to courts or to an ombudsman. Moreover, within a participatory democracy transparency plays a role in enabling the participation of citizens and organized interests in the policy-process ex ante", p. 22).

⁵⁰ A. VON BOGDANDY, *Founding Principles*, in A. VON BOGDANDY – J. BAST (eds.), *Principles of European Constitutional Law*, cit., p. 21.

⁵¹ J. MENDES, *La legittimazione dell'amministrazione dell'UE tra istanze istituzionali e democratiche*, in L. DE LUCIA - B. MARCHETTI (a cura di), *L'Amministrazione europea*, cit., p. 91.

indipendente dalla stessa⁵². Cosicché, al cuore dell'azione delle amministrazioni, ne risulta una tensione di fondo, tra un'idea di legittimazione fondata sulla legalità e alcune attività amministrative il cui funzionamento non può essere descritto (almeno non completamente) con riferimento alla legge⁵³.

In ogni caso, il principio di conformità al diritto esprime una forma di legittimazione democratica del potere esercitato dall'amministrazione, sul presupposto, nondimeno, che possa realizzarsi una sorta di catena di legittimazione tra il diritto e l'amministrazione⁵⁴. In altri termini, rappresenta la realizzazione di quei valori (e scopi) che, nella tradizione costituzionale liberale, devono informare tutti i processi pubblici, inclusi quelli amministrativi: di guisa che la legalità, in definitiva, si risolve in una pretesa di legittimazione (*'legitimacy claim'*⁵⁵), un argomento

⁵² J. BLACK, *Constructing and Contesting Legitimacy and Accountability in Polycentric Regulatory Regimes*, in *Regulation and Governance*, 2008, 2, p. 144.

⁵³ Al riguardo, sostiene J. MENDES, *op. cit.*, la rilevanza della legalità come fonte di legittimazione tende a decrescere mano a mano che il potere pubblico si allontana dalle radici giuridiche: e cita, come esempi tipici, i poteri discrezionali, il potere esercitato attraverso atti formalmente non giuridici; le regole generali che esprimono scelte di natura politica o, in alternativa, le scelte politiche compiute in casi individuali in assenza di regole predefinite; gli atti adottati da entità, organismi o reti che difettano di un mandato giuridico o di una base legale, o le cui attività sono solo in parte disciplinate da disposizioni giuridiche. In questi casi, conclude l'A., *"l'interpretazione del concetto di legittimazione solo secondo il codice giuridico - con la relativa enfasi sui principi di certezza, protezione dei diritti ed equità - manifesta evidentemente i propri limiti"*.

⁵⁴ E. SCHMIDT-ABMANN, *La legitimación de la Administración como concepto jurídico*, in *Documentación administrativa*, 1993, pp. 172-192.

⁵⁵ R. BALDWIN, *Rules and Government*, Oxford, Clarendon Press, 1995, pp. 41-42.

invocato per giustificare l'attività delle amministrazioni dotate di una specifica capacità istituzionale.

Queste dinamiche tendono a manifestarsi anche all'interno delle pubbliche amministrazioni europee che (anche quando le loro azioni non sono inquadrare dalle disposizioni del Trattato, o si spongono oltre i limiti che queste pongono) non possono certo fondare la legittimazione delle proprie azioni prescindendo dai Trattati stessi o dal quadro legislativo di riferimento. Sul punto, come in parte già considerato, le strategie di gestione della legittimazione⁵⁶ sono state influenzate più dalle critiche sulla legittimazione dell'Unione in generale, e dal suo carattere funzionale (strumentale all'integrazione e agli altri fini e mezzi definiti dai Trattati), che dal fatto di esercitare poteri amministrativi in modo non del tutto disciplinabile giuridicamente.

I Trattati, soprattutto dopo Lisbona, esprimono opzioni più precise del passato sugli elementi costitutivi delle amministrazioni europee, sulla composizione, sulle funzioni e sulle loro procedure interne e, per questa via, cercano altresì di definire i titoli di

⁵⁶ Nel senso, secondo l'efficace definizione di M. SUCHMAN, *Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches*, in *Academy of Management Review*, 1995, pp. 585-601 (ripresa da J. BLACK, *op. cit.*), delle strategie volte a 'costruire, mantenere e ripare': "Managing their [organizations] legitimacy encompasses building legitimacy, maintaining it, and repairing it once lost. Organizations can manage their legitimacy by attempting to conform to legitimacy claims that are made on them; they can seek to manipulate them; or they can selectively conform to claims from among their environments, or legitimacy communities, conforming to claims of those that will support them" (pp. 46-47).

legittimazione che le varie amministrazioni possono conferire ai processi decisionali dell'Unione ai quali prendono parte. A queste caratteristiche, in generale, viene poi ricollegata la scelta di adottare determinati atti piuttosto che altri sulla scorta dell'idoneità dell'istituzione a perseguire lo scopo prefisso⁵⁷. Esaminando, dunque, gli elementi costitutivi delle amministrazioni europee è possibile distinguere il fondamento dei giudizi normativi sulla legittimazione delle loro azioni.

In merito alla Commissione europea, si è avuto modo di osservare come la descrizione del suo ruolo istituzionale proposta dalle nuove disposizioni dei Trattati (in particolare dall'art. 17

⁵⁷ J. MENDES - I. VENZKE, *Relative Authority in EU and International Law: Who Should Do What to Which Extent?*, indicato dagli A. in corso di pubblicazione. Avendo riferimento alle previsioni contenute sia nel Trattato (in particolare nell'art. 288 TFUE, in materia di decisioni, pareri e raccomandazioni, che si distinguono tra loro a seconda degli effetti generali o individuali e vincolanti o meno), sia nel diritto derivato (concernenti atti variamente denominati o caratterizzati), G. DELLA CANANEA - C. FRANCHINI, *I principi dell'amministrazione europea*, cit., p. 235, individuano una categoria di atti che possano essere qualificati come amministrativi, per forma, contenuto e finalità, ricordando le utili, ancorché in parte risalenti, indicazioni fornite dalla Corte di giustizia, sentenze 15 luglio 1963, *Plaumann & Co. c. Commissione*, C-25/62, e 9 ottobre 1990, *Repubblica francese contro Commissione*, C-366/88, a mente delle quali, in presenza di un quadro non adeguatamente definito delle fonti, non sempre il principio della qualificazione formale si rivela sufficiente e occorre pertanto far riferimento ai caratteri sostanziali di ciascun atto. In questi termini, proseguono gli A., assumono rilievo gli atti di esecuzione in via amministrativa di prescrizioni normative riconducibili nell'ambito del c.d. 'blocco esecutivo' (Nota del *praesidium* della Convenzione europea, *Strumenti giuridici: sistema attuale*, Conv. n. 52/2002 del 15 maggio 2002): atti di natura provvedimentale, espressione del potere di cura di interessi concreti e ben definiti e che vengono a incidere sulle situazioni giuridiche soggettive dei soggetti interessati.

TUE) riecheggi la veste tipica di un'amministrazione⁵⁸. Oltre alla natura esecutive delle funzioni assegnate, infatti, la competenza e l'indipendenza dei suoi componenti rappresentano i principali capisaldi della sua legittimazione. Al tempo stesso, inoltre, i Trattati enfatizzano anche i principi di efficacia, coerenza e collegialità, che costituiscono i titoli di legittimazione che la Commissione apporta ai processi decisionali europei⁵⁹. Se da una parte, quindi, la composizione della Commissione apporta competenza e indipendenza alle sue decisioni, proprio la collegialità, dall'altra, caratteristica istituzionale di base dell'organo, diventa il criterio ispiratore dei suoi processi decisionali⁶⁰. Secondo la dottrina, pertanto, è proprio la collegialità a consentire alla Commissione di individuare l'interesse generale dell'Unione e di agire in nome della stessa e a fondare la presunzione che le singole decisioni, anche

⁵⁸ Cfr., sul punto, capitolo 1, § 4.

⁵⁹ È invero del parere che, alla luce della sua struttura organizzativa, burocratica e complessa, il coordinamento interno alla Commissione stessa divenga cruciale lo studio di H. KASSIM - J. PETERSON - M. W. BAUER - S. CONNOLLY - R. DEHOUSSE - L. HOOGHE - A. THOMPSON, *The European Commission of the Twenty-First Century*, Oxford, Oxford University Press, 2013, pp. 183-187.

⁶⁰ Da questa configurazione discende “*l'eguaglianza dei membri della Commissione nella partecipazione all'adozione di una decisione*” e l'inderogabilità del principio di collegialità nel caso, pur ammesso, di delega ad uno dei suoi membri all'adozione di determinate categorie di atti di amministrazione e gestione, con la previsione in capo al giudice comunitario della possibilità di “*verificare se il collegio possa considerarsi aver adottato la decisione in questione in tutti gli elementi di fatto e di diritto*” (in questo senso, tra le pronunce più recenti, Tribunale di primo grado, sentenza 30 novembre 2009, *Repubblica francese e France Télécom c. Commissione*, cause riunite T-427/04 e T-17/05, rispettivamente punti 103 e 119).

quelle specifiche (ad esempio, in materia di fondi strutturali, aiuti di Stato, agricoltura) siano informate da tale interesse generale⁶¹.

Sul versante dei comitati della ‘comitologia’⁶², invece, sono l’*expertise* tecnica dei loro componenti, rappresentanti delle strutture amministrative nazionali, e le modalità di deliberazione volte a combinare interessi nazionali divergenti a costituire la legittimazione delle loro decisioni⁶³. Come è stato illustrato in precedenza, infatti, a seguito del Trattato di Lisbona, i comitati consentono oggi agli Stati membri di intervenire nell’adozione degli atti di esecuzione, permettendo in questo modo agli ‘*originali detentori del potere*’ di dare esecuzione ad atti vincolanti dell’Unione, partecipando concretamente all’esercizio di tale funzione a livello europeo. Se i comitati possono costituire un limite al potere della Commissione, d’altra parte forniscono appunto a quest’istituzione un’*expertise* essenziale della quale, altrimenti, non disporrebbe e l’agevolano nel venire incontro ad interessi e preoccupazioni delle amministrazioni che saranno successivamente tenute ad implementare le decisioni che avranno concorso ad

⁶¹ J. MENDES, *La legittimazione dell’amministrazione dell’UE tra istanze istituzionali e democratiche*, cit., che ricorda inoltre come “la collegialità della Commissione giustifica il suo ruolo politico all’interno dell’Unione, il quale si estende indubbiamente al campo amministrativo” (p. 99); H. KASSIM *et al.*, *op. cit.*, p. 154.

⁶² Cfr., in proposito, il paragrafo dedicato all’argomento nel capitolo 1, § 5.2.

⁶³ J. MENDES, *La legittimazione dell’amministrazione dell’UE tra istanze istituzionali e democratiche*, cit., pp. 100-101.

assumere⁶⁴. Anche le procedure di decisione, pure descritte in precedenza, seguono questa via e si allineano alle caratteristiche strutturali e funzionali dei comitati: evidenza di ciò è, tra tutte, la possibilità che la regola del *consensus* possa talvolta prevalere su quella della maggioranza (art. 4, regolamento 182/11).

Si è altresì specificamente già commentato come proprio il nuovo regolamento sulla comitologia abbia implementato i meccanismi di trasparenza e *accountability* dei comitati, attuando un'indicazione del Parlamento tesa a risolvere le contestazioni sollevate sulla precedente riservatezza delle loro deliberazioni e sull'assenza di informazioni sulle loro attività che rendeva difficoltoso finanche il controllo parlamentare sui loro lavori⁶⁵. Oggi, pertanto, anche la trasparenza diventa uno dei parametri per valutare la legittimazione dei comitati e, anche se non ne rappresenta uno degli elementi costitutivi originari, il riconoscimento giuridico in ambito regolamentare la rende un criterio di diritto positivo a pieno titolo⁶⁶.

Una fonte di legittimazione ancora diversa dovrebbe infine essere quella delle agenzie europee, sulla struttura e il

⁶⁴ *Ibidem*: “Sebbene le amministrazioni degli Stati membri siano giuridicamente tenute a conformarsi agli atti di esecuzione della Commissione, la loro accettazione di tali atti nel contesto dei comitati contribuisce ad assicurarne l'effettività”.

⁶⁵ C.F. BERGSTROM, *Comitology, cit.*, pp. 274-278.

⁶⁶ Specialmente sul problema della trasparenza, si veda G. J. BRANDSMA - D. CURTIN - A. MEIJER, *How Transparent are EU 'Comitology' Committees in Practice?*, in *Eur. Law Jour.*, 2008, p. 655 ss.

funzionamento delle quali parimenti ci si è già soffermati⁶⁷. Giova, in particolare, richiamare l'attenzione sugli organi eventuali delle agenzie, come i comitati scientifici o i consigli composti da rappresentanti delle autorità nazionali istituite nella corrispondente materia di attività: i primi sono designati dai consigli di amministrazione delle agenzie, a loro volta nominati dalla Commissione che, per questa via ne influenza in parte l'azione; i secondi, similmente, consentono agli Stati membri di esercitare un'influenza analoga e di diventare parte delle agenzie dell'Unione⁶⁸. La composizione delle agenzie e la loro struttura si confermano quindi dirimenti per il punto in esame: se l'*expertise* che conferiscono ai processi decisionali dell'Unione costituisce il principale motivo per la loro istituzione⁶⁹, i loro contributi sono caratterizzati dalla necessità di riflettere conoscenze, specificità e preoccupazioni nazionali che si manifestano nelle questioni prettamente scientifiche e tecniche di loro competenza (e non, bensì, nell'ambito del generale svolgimento dell'attività amministrativa, come avviene per i comitati) e tra le quali devono essere in grado di mediare, in presenza di opzioni confliggenti che possono svilupparsi in relazione ai temi trattati. La dottrina considera dunque questo il principale titolo di legittimazione che si

⁶⁷ Cfr., anche in questo caso, il paragrafo dedicato all'argomento nel capitolo 1, § 5.2.

⁶⁸ M. BUSUIOC, *European Agencies. Law and Practices of Accountability*, Oxford, Oxford University Press, 2013, p. 17.

⁶⁹ *Ibidem*, pp. 24-38.

può dedurre dal loro profilo istituzionale: la loro capacità di convogliare l'*expertise* tecnica offerta a livello nazionale, che costituisce l'essenza del riconoscimento di tali agenzie e che deve essere preservata, anche se in ipotesi possa apparire non sufficiente a fondare autonomamente tale legittimazione⁷⁰. Al contrario, il ricorso ad altri tipi di *accountability*, come la trasparenza o la partecipazione, ha dato luogo, nel caso delle agenzie, ad eccessi o difetti di legittimazione che si sono riversati nei regolamenti degli enti, con alterni risultati⁷¹. Nei regolamenti istitutivi, per questa via, è così capitato, a volte, di considerare il principio di trasparenza come una condizione di legittimazione indispensabile per i poteri delle agenzie; lo stesso è successo con la partecipazione, perseguita sia attraverso la struttura delle agenzie, sia attraverso oneri procedurali di consultazione volti a integrare diversi punti di vista⁷². Queste istanze, tuttavia, hanno corso il rischio, in svariate occasioni, di snaturare proprio la legittimazione principale di cui godono le

⁷⁰ J. MENDES, *La legittimazione dell'amministrazione dell'UE tra istanze istituzionali e democratiche*, cit., pp. 102-103, che prosegue ricordando come, nella maggior parte dei casi, si tratti comunque di amministrazioni specializzate che non sono istituite "per bilanciare interessi pubblici al di fuori del proprio settore di specializzazione. Questo compito spetta invece alle istituzioni europee, e in particolare alla Commissione, la cui struttura può sostenere una funzione di questo tipo. Ciononostante, spesso risulta molto sottile la linea di demarcazione tra le attività strumentali delle agenzie e gli atti finali dell'Unione che da esse derivano".

⁷¹ M. BUSUIOC, *European Agencies. Law and Practices of Accountability*, cit., pp. 146-149.

⁷² J. MENDES, *Participation in EU Rulemaking. A Rights-based Approach*, Oxford, Oxford University Press, 2011, pp. 102-110.

agenzie e sulla base della quale fondano la loro autonomia: l'*expertise* tecnica, grazie alla quale rappresentano una forma di collaborazione tra i soggetti rilevanti per il perseguimento degli interessi loro affidati e che sembra opportuno non confondere con altre, differenti esigenze.

Dal punto di vista della responsabilità, in sintesi, il Trattato di Lisbona ha compiuto qualche passo avanti. Con la competenza, l'imparzialità e la collegialità che informano la Commissione, l'*expertise* tecnica data dai rappresentanti delle amministrazioni nazionali in seno ai comitati, le conoscenze scientifiche e tecnologiche fornite dalle agenzie, i fattori che costituiscono i principali titoli di legittimazione di queste forme di amministrazione, talora di coordinamento, a volte anche di gestione diretta, sono oggi più chiari e garantiscono una configurazione istituzionale più adeguata, rispetto al passato, per l'esercizio delle funzioni (esecutive) loro affidate.

3. La prospettiva del procedimento amministrativo europeo

Dopo aver esaminato alcune letture utili a descrivere gli strumenti o il possibile funzionamento del coordinamento in seno all'amministrazione europea e verificato le fonti che legittimano o potrebbero legittimare gli organi europei ad assicurare, in modo più

o meno penetrante, lo svolgimento ordinato dell'attività amministrativa dell'Unione, è possibile tentare di esprimere alcune riflessioni sulla complessa situazione che sussiste sul tema che qui occupa, nell'auspicata prospettiva di una semplificazione del quadro attuale.

Come è stato già constatato anche in questa sede, è certamente pacifico che, in caso di divergenza tra la disciplina europea e quella nazionale, debba trovare applicazione la prima e che alla stessa, altresì, debba essere data esecuzione in modo uniforme negli Stati membri: l'uniformità, anzi, è una delle esigenze che il coordinamento prova a perseguire. Se ciò è vero, con specifica attenzione ai precetti immediatamente applicabili (in quanto chiari, precisi e non condizionati) e che offrono pertanto quel grado di certezza che ne consente l'applicazione uniforme da parte degli Stati membri, attenta dottrina, tuttavia, ha evidenziato in modo condivisibile come *“in materia di procedure amministrative e giurisdizionali (correlate all'amministrazione comunitaria indiretta) tali precetti non sussistono”*⁷³.

⁷³ G. GRECO, *A proposito dell'autonomia procedurale degli Stati membri*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 2014, p. 10.

Ricordano come, in principio, il tema del procedimento amministrativo fosse stato poco considerato G. DELLA CANANEA - C. FRANCHINI, *I principi dell'amministrazione europea*, cit., pp. 204-205, in ragione, da una parte, del fatto che *“in sede sopranazionale si era affermato quel tradizionale orientamento, proprio di tutti gli Stati fondatori della Comunità europea, che tendeva a considerare giuridicamente rilevante solo l'atto conclusivo del procedimento. Ciò in quanto all'attività precedente doveva essere riconosciuta natura soltanto*

Il primato del diritto europeo, in altri termini, ad oggi non interviene sulla disciplina della sua procedura di esecuzione (riservata all'autonomia degli Stati membri), mentre ha pieno vigore nelle materie di competenza delle istituzioni europee: ma, prosegue la stessa dottrina appena citata, *“se sussiste una disciplina sostanziale, dettata dai Trattati e dalla normativa derivata, immediatamente applicabile, la sua efficacia diretta non può non ripercuotersi (almeno indirettamente o implicitamente) sulle procedure nazionali che consentono di dare applicazione a tale disciplina sostanziale”*⁷⁴. Al riguardo, del resto, è opinione comune

*interna, non idonea, dunque, a incidere nei rapporti tra amministrazione e singoli”, e, dall'altra. “perché lo stesso ordinamento della Comunità europea nasceva con caratteri che evidenziavano la limitata importanza da riconoscersi alla tematica del procedimento amministrativo: la configurazione del sistema comunitario come ordinamento con fini particolari (...), il riferimento, all'apparenza esclusivo, agli atti contenuto nelle disposizioni del Trattato (...), la mancanza di distinzione tra atti normativi e atti amministrativi (così come intesa negli ordinamenti statali, dove la categoria della legge è servita per delineare la costruzione giuridica dell'amministrazione) e, più in generale, la limitatezza del rilievo delle problematiche del diritto amministrativo”. In tal senso, anche L. SALTARI, *Le amministrazioni europee. I piani d'azione e il regime delle attività*, in L. DE LUCIA - B. MARCHETTI (a cura di), *L'Amministrazione europea*, cit., pp. 126-127; M. P. CHITI, *Diritto amministrativo europeo*, cit., pp. 421-424; A. SANDULLI, *Il procedimento*, in S. CASSESE, *Trattato di diritto amministrativo*, cit., ad vocem; D.U. GALETTA, *Violazione di norme sul procedimento amministrativo e annullabilità del provvedimento*, Milano, Giuffrè, 2003, p. 53.*

⁷⁴ *Ibidem*; a pena, in caso contrario, di mettere a repentaglio l'utilità dell'effetto diretto (sul quale cfr. D.U. GALETTA, *L'autonomia procedurale degli stati membri dell'Unione europea: paradise lost?*, cit., p. 20 ss.). Coltiva la stessa apprensione anche L. SALTARI, *Le amministrazioni europee. I piani d'azione e il regime delle attività*, cit., p. 126: *“Sebbene la cornice costituzionale del diritto europeo si preoccupi principalmente di stabilire rimedi nei confronti degli atti, anziché occuparsi delle modalità di esercizio delle funzioni, tali modalità hanno avuto sempre grande rilevanza. L'importanza del procedimento è divenuta nel tempo*

che la disciplina procedimentale dell'attività amministrativa sia considerata un nodo cruciale per testare l'effettività del vincolo di legalità dell'azione amministrativa (e, non meno importante, anche la democraticità del rapporto tra amministrazione e amministrati)⁷⁵.

3.1 Il Trattato di Lisbona e il procedimento amministrativo europeo

Su questo fronte, invero, il Trattato di Lisbona purtroppo non sembra aver adottato indicazioni puntuali. Vi sono, tuttavia, alcune disposizioni di natura costituzionale che assumono rilevanza nella materia, ma ciò avviene solo indirettamente: è il caso degli artt. 41, 42, 43 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che prevedono gli obblighi di imparzialità e di equità, del termine ragionevole per l'adozione delle decisioni, di motivazione degli atti e di risarcimento del danno, nonché i diritti di partecipazione, di

sempre maggiore. Tuttavia, ancora manca nell'ordinamento sovranazionale una sua disciplina generale e organica".

⁷⁵ S. VALAGUZZA, *La frammentazione della fattispecie nel diritto amministrativo a conformazione europea*, cit., p. 116, che sul punto richiama gli avvisi di di R. VILLATA - G. SALA, *Procedimento amministrativo*, in *Dig. disc. pubbl.*, XI, Torino, UTET, 1996, p. 576, secondo cui sul procedimento grava l'esigenza di legalità a seguito del mutare della fonte di legittimazione (non più l'esecuzione della legge, quanto la soddisfazione delle attese del corpo sociale), quello più risalente di C. LAVAGNA, *Considerazioni sui caratteri degli ordinamenti democratici*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1956, p. 392 ss., e, nell'ambito dei sistemi di *common law* con riferimento al *due process of law*, quello di P. CRAIG, *Administrative law*, London, Sweet & Maxwell, 2001, p. 401 ss.

accesso, di difesa e di tutela in via amministrativa⁷⁶; degli artt. 19 TUE e 263 TFUE che sanciscono il principio di legalità, nel senso di precisare che l'attività amministrativa deve sempre trovare un fondamento giuridico nei Trattati e nel diritto derivato; dell'art. 8 TFUE, sulle azioni della comunità, e degli artt. 18 e 19 TFUE, sulle discriminazioni sulla base, rispettivamente, della nazionalità e del sesso, della razza, della religione, delle convinzioni personali, degli handicap, dell'età o delle tendenze sessuali, per il principio di uguaglianza; dell'art. 5 TUE sui principi di proporzionalità e di sussidiarietà; degli artt. 4, n. 3, TUE e 197 ss. TFUE sulla leale cooperazione tra Stati membri e istituzioni della Comunità; dell'art. 15 TFUE sull'accesso agli atti delle istituzioni. Altre disposizioni, pur di contenuto più specifico, perseguono la stessa influenza indiretta, come l'art. 296 TFUE, che stabilisce l'obbligo di motivazione e, in via mediata, di pubblicità degli atti; gli artt. 304 e 307 TFUE, che impongono alla Commissione e al Consiglio l'obbligo di consultazione di taluni organismi di rilievo costituzionale europeo, o l'art. 317 TFUE, che prevede l'obbligo di sana gestione delle risorse finanziarie, al fine di assicurare l'efficacia e l'efficienza nell'impiego dei finanziamenti; l'art. 191 TFUE che, anche se in materia di politica ambientale, individua i principi di precauzione e di azione preventiva con lo scopo di

⁷⁶ A. SANDULLI, *Il procedimento*, in S. CASSESE, *Trattato di diritto amministrativo*, cit., p. 944 ss.

assicurare la massima protezione della salute, della sicurezza dei consumatori e dell'ambiente.

La nozione di procedimento, quindi, in assenza di una normativa di carattere generale che raccolga i principi passati in rassegna, per il momento resta affidata alla costruzione fondamentale che ne hanno fatto la giurisprudenza in modo decisivo e, in parte, il legislatore europeo⁷⁷: il legislatore arricchendo la normativa europea con disposizioni che regolano il procedimento di

⁷⁷ Sul tema, in generale, tra tanti, si vedano F. BIGNAMI - S. CASSESE (a cura di), *Il procedimento amministrativo nel diritto europeo*, cit.; G. DELLA CANANEA, *I procedimenti amministrativi dell'Unione europea*, in M. P. CHITI - G. GRECO, *Trattato di diritto amministrativo europeo*, cit., p. 497 ss.; C. FRANCHINI, *I principi applicabili ai procedimenti amministrativi europei*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 2003, p. 1037 ss.

In termini di indubbio merito da attribuire al riguardo alla Corte di Giustizia, si esprime P. PROVENZANO, *I vizi nella forma e nel procedimento*, Milano, Giuffrè, 2015, p. 4, richiamando M. CARTABIA, *La tutela dei diritti nel procedimento amministrativo: la Legge n. 241 del 1990 alla luce dei principi comunitari*, Milano, Giuffrè, 1991 ("il contraddittorio davanti all'autorità amministrativa è un caso esemplare dell'elaborazione di un principio generale da parte della Corte di giustizia attraverso il metodo della generalizzazione, congiunto a quello della comparazione con i principi in vigore negli Stati membri", p. 33) e M. P. CHITI, *Diritto amministrativo europeo*, cit., ("si può affermare che lo sviluppo del procedimento amministrativo rappresenta uno dei risultati più rimarchevoli dei giudici europei", p. 498).

Su un possibile assetto sistematico delle regole del procedimento nel diritto amministrativo europeo, come emergono dai principi richiamati, hanno ragionato in passato: S. CASSESE, *Il diritto amministrativo europeo presenta caratteri originali?*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2003, p. 35 ss.; A. ADINOLFI, *I principi generali nella giurisprudenza comunitaria e la loro influenza sugli ordinamenti degli Stati membri*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 1994, p. 521 ss.; F. SNYDER, *The effectiveness of EC law. Process, Tools and Techniques*, in *Mod. Law Rev.*, 1993 p. 19 ss.; A. WEBER, *Il diritto amministrativo procedimentale nell'ordinamento della Comunità europea*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 1992, p. 393 ss.; J. SCHWARZE, *Tendencies toward a common Administrative Law in Europe*, in *Com. Mark. Law Rev.*, 1992, p. 3 ss.

formazione di alcune decisioni amministrative, che tuttavia concernono appunto singole materie e non giungono a costituire una regolamentazione organica⁷⁸; i giudici, a partire da un'utile analisi comparata dell'esperienza dei diversi Stati membri⁷⁹, perfezionando regole sia procedurali sia sostanziali, individuando limiti di esercizio dei poteri e definendo la portata delle norme in vigore⁸⁰. Per questa via, si è così sviluppata una forma di '*legalità procedimentale*'⁸¹, che ha consentito alla giurisprudenza di affermare quei principi, recepiti successivamente nella codificazione dei diritti fondamentali o nei trattati⁸²; e di

⁷⁸ Peraltro, accanto alle regole stabilite da parte delle norme, la Commissione adotta anche discipline di tipo amministrativo, spesso con la denominazione '*istruzioni di servizio*', indirizzate a conformare l'esercizio del potere discrezionale, piuttosto che gli interessi dei soggetti privati; cfr., sul punto, G. DELLA CANANEA, *L'amministrazione europea*, in S. CASSESE, *Trattato di diritto amministrativo*, cit., ad vocem, nonché, per una visione complessiva, H. ADAM - G. WINTER, *Commission Guidance Adressed to Member States Agencies*, in G. WINTER (a cura di), *Sources and Categories of European Community Law*, Berlin, de Gruyter, 1999, p. 625 ss.

⁷⁹ In alcuni casi, è stato evidenziato, la Corte di giustizia ha, piuttosto, attinto proprio a piene mani dalle singole esperienze nazionali in materia procedimentale: cfr. M. CARTABIA, *La tutela dei diritti nel procedimento amministrativo: la Legge n. 241 del 1990 alla luce dei principi comunitari*, cit., pp. 4-5; G. GRECO, *Profili di diritto pubblico italo comunitario*, cit., p. 81 ss.; E. PICOZZA, *Il regime giuridico del procedimento amministrativo comunitario*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 1994, p. 321 ss.; J. A. USHER, *The Influence of National Concepts on Decisions of the European Court*, in *Europ. Law Rev.*, 1976, p. 370 ss.

⁸⁰ G. DELLA CANANEA - C. FRANCHINI, *I principi dell'amministrazione europea*, cit., p. 206.

⁸¹ Ricorda H. P. NEHL, *Principles of Administrative Procedure in EC Law*, Oxford, Hart, 1999, come il procedimento amministrativo sia espressione del principio dello Stato di diritto.

⁸² Tra i più importanti principi generali in tema di procedimento amministrativo, si ricordino quello della certezza del diritto, per il quale i soggetti

dell'ordinamento europeo devono essere garantiti circa il quadro giuridico della loro condotta (Corte di giustizia, sentenza 16 gennaio 2003, *Commissione c. Regno dei Paesi Bassi*, causa C-205/01, e Tribunale di primo grado, sentenza 25 marzo 1999, *Forges de Clabecq c. Commissione*, causa T-37/97); quello del legittimo affidamento, che punta ad assicurare situazioni consolidate, in particolare in presenza di elementi di fatto che giustifichino un ragionevole affidamento ingenerato dalle istituzioni dell'Unione nei destinatari del provvedimento (Corte di giustizia, sentenza 28 gennaio 2003, *Repubblica federale di Germania c. Commissione*, causa C-334/99, Tribunale di primo grado, sentenza 4 novembre 2002, *Rica Foods, Free Trade Foods e Suproco c. Commissione*, cause riunite T-94/00, T-110/00 e T-159/00, e già Corte di giustizia, sentenza 1° febbraio 1978, *Johann Lührs c. Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, causa 78/77); quello di esattezza e di completezza della rappresentazione dei fatti e degli interessi coinvolti e degli aspetti di diritto, che prescrivono all'amministrazione di acquisire tutti gli elementi che consentono di adottare una decisione, nonché di valutarli in modo adeguato (Corte di giustizia, sentenza 21 novembre 1991, *Technische Universität München c. Hauptzollamt München-Mitte*, causa C-269/90, e Tribunale di primo grado, sentenze 28 gennaio 1999, *Bretagne Angleterre Irlande (BAI) c. Commissione*, causa T-14/96, e 8 giugno 1995, *Langnese-Iglo GmbH c. Commissione*, causa T-7/93); quello del contraddittorio, grazie al quale gli interessati hanno diritto di essere ascoltati nel corso del procedimento per esporre le proprie ragioni (a partire da Corte di giustizia, sentenza 4 luglio 1963, *Maurice Alvis c. Consiglio*, causa 32/62, con successive conferme nelle sentenze 23 ottobre 1974, *Transocean Marine Paint Association c. Commissione*, causa 17/74, e 14 febbraio 2008, *Varec c. Stato belga*, causa C-450/06); quello del termine ragionevole, valutato alla luce delle circostanze del caso di specie (Corte di giustizia, sentenze 15 ottobre 2002, *Limburgse Vinyl Maatschappij c. Commissione*, causa C-238/99, e 1° giugno 1994, *Commissione c. Augusto Brazzelli Lualdi*, causa C-136/92); quella della conclusione in modo espresso, poiché l'ordinamento europeo non riconosce silenzi qualificati (Tribunale di primo grado, sentenza 18 novembre 1992, *Rendo e altri c. Commissione*, causa T-16/91); quello di visione degli atti endoprocedimentali, che consente agli interessati all'adozione del provvedimento di esaminare gli atti già emanati nel corso della procedura e i documenti posti a loro fondamento (Corte di giustizia, sentenza 8 luglio 1999, *Hercules Chemicals c. Commissione*, causa C-51/92, e Tribunale di primo grado, sentenza 11 luglio 2002, *Hyper c. Commissione*, causa T-205/99), al quale è connesso quello di accesso ai documenti amministrativi, da alcuni derubricato a mera prerogativa, in realtà essenziale ai fini della garanzia del contraddittorio (Tribunale di primo grado, sentenza 15 marzo 2000, *Cimenteries CBR c. Commissione*, causa T-25/95); quello di essere sentiti, che si concretizza nel diritto di esporre le proprie ragioni prima dell'azione del provvedimento (sin da Corte di giustizia, sentenze 3

individuare regole che la Commissione, in particolare, è chiamata ad osservare nel rispetto non solo del contraddittorio procedimentale, ma anche della trasparenza e della pubblicità delle decisioni assunte, partendo da alcune normative di settore (tra tutte, la disciplina in materia di aiuti di Stato, il cui regolamento contiene diverse disposizioni paradigmatiche, come la necessità del contraddittorio con gli Stati interessati, richiesto in ogni fase della procedura di verifica della compatibilità delle sovvenzioni statali con il diritto comunitario della concorrenza)⁸³. Il meritorio lavoro della giurisprudenza europea non è, in ogni caso, scevro da osservazioni preoccupate: in particolare, il principio della certezza del diritto potrebbe risultare seriamente compromesso dalle pronunce giurisprudenziali prese in considerazione. Queste, infatti, non erano di facile previsione al momento della loro adozione e, anche successivamente, hanno mantenuto un campo di applicazione precario, affidato agli arresti successivi, non sempre di mera conferma del precedente: tanto che *“le pronunce che hanno variamente inciso sull’autonomia procedurale degli Stati membri hanno creato un vasto stato di incertezza, aggravato dalla*

febbraio 1979, *Hoffmann-La Roche & Co. c. Commissione*, causa 85/76, e 1° ottobre 1974, *Norddeutsches und Fleischkontor c. Hauptzollamt Hamburg-Jonas - Ausfuhrerstattung*, causa 14-74); sino a quello di precauzione, che impone all’autorità amministrativa di adottare provvedimenti adeguati al fine di prevenire rischi potenziali per sanità, sicurezza e ambiente (Corte di Giustizia, sentenza 5 maggio 1998, *Regno Unito c. Commissione*, causa C-180/96).

⁸³ S. VALAGUZZA, *La frammentazione della fattispecie nel diritto amministrativo a conformazione europea*, cit., p. 116-118.

circostanza che tali interventi - pronunciando sul caso concreto - sono ovviamente privi di carattere sistemico e non si preoccupano delle conseguenze, che possono provocare nei sistemi nazionali”⁸⁴. Anche in questo modo, si palesa il ruolo di supplenza impropria che la giurisprudenza europea svolge in luogo della normativa di ravvicinamento delle legislazioni, sostituendosi ad essa senza però le procedure e le garanzie partecipative del Parlamento europeo, della Commissione e del Consiglio.

Al fine di salvaguardare l’effetto utile dell’effetto diretto (e di preservare la certezza del diritto nazionale dalle valutazioni oscillanti del Giudice europeo), è stato dunque sostenuto che, dopo l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona, le limitazioni all’autonomia procedurale nazionale (in altri termini, l’applicazione immediata dei principi poc’anzi considerati nell’ambito degli Stati membri) troverebbero la propria base giuridica nel principio di leale cooperazione, sancito ora dall’art. 4, § 3, TUE⁸⁵, che

⁸⁴ G. GRECO, *A proposito dell’autonomia procedurale degli Stati membri*, cit., p. 14, che avverte come proprio in ambito nazionale sono state valutate le conseguenze negative più gravi e le ripercussioni squilibranti sul regime di specifici istituti o, addirittura, rendendo talvolta incoerenti intere impostazioni di sistema.

⁸⁵ Art. 4, § 3, TUE: *“In virtù del principio di leale cooperazione, l’Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell’adempimento dei compiti derivanti dai trattati. Gli Stati membri adottano ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l’esecuzione degli obblighi derivanti dai trattati o conseguenti agli atti delle istituzioni dell’Unione. Gli Stati membri facilitano all’Unione l’adempimento dei suoi compiti e si astengono da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell’Unione”*.

‘funzionalizzerebbe’ l’autonomia procedimentale all’esigenza di garantire il pieno dispiegarsi dell’effettività della norma europea⁸⁶; e proprio sulla scorta di questa disposizione, la Corte di giustizia intenderebbe l’effettività come pretesa ad un più alto tasso di protezione delle posizioni che scaturiscono dal diritto dell’Unione, in carenza della quale la normativa nazionale, che costituisce ostacolo, andrebbe disapplicata. In mancanza di una norma chiara, precisa e non condizionata, questa ricostruzione tuttavia “*non pare idonea a giustificare la disapplicabilità delle norme procedurali nazionali, tutte le volte in cui l’interpretazione conforme non è praticabile (perché apertamente «contra legem»)*”, in quanto “*la teoria della funzionalizzazione, proprio perché indica un criterio finalistico, non consente di estrapolarla [la norma] dal sistema nel suo complesso*”⁸⁷. In particolare, prosegue questa precisa analisi, non pare utile in tal senso ricorrere alla riferita disposizione dei Trattati, giacché il principio di leale cooperazione conferma una certa “*libertà di apprezzamento*”⁸⁸ (che rende imprevedibile qualsivoglia applicazione della norma, trasformata anzi in *pass partout* per ogni tipo di compressione dell’autonomia procedimentale) e la corrispondente violazione, pur perseguibile

⁸⁶ D.U. GALETTA, *L’autonomia procedurale degli stati membri dell’Unione europea: paradise lost?*, cit., passim.

⁸⁷ G. GRECO, *A proposito dell’autonomia procedurale degli Stati membri*, cit., p. 11.

⁸⁸ J. SCHWARZE, *Droit administratif européen*, Bruxelles, Bruylant, 2009, p. 17.

attraverso la procedura di infrazione⁸⁹, si rivela appunto inadatta a giustificare la disapplicazione della disciplina nazionale.

Altri, invece, hanno visto nelle disposizioni dell'art. 298, § 2, TFUE⁹⁰ il riferimento giuridico che mancava per una disciplina normativa del procedimento amministrativo⁹¹. Dal punto di vista preso in considerazione in questa ricerca, peraltro, interessa ovviamente sottolineare quella stretta correlazione che esiste, e che in certi casi produce anche sovrapposizioni, fra le regole dell'organizzazione dell'amministrazione, intesa come corpo burocratico e struttura di supporto delle istituzioni, degli organi ed organismi dell'Unione, e la disciplina dell'attività⁹². In quest'ottica, dunque, e proprio in applicazione dell'art. 298 TFUE (a detta dell'atto stesso "*idonea base giuridica*"), il Parlamento europeo ha recentemente chiesto alla Commissione di "*di presentare (...) una*

⁸⁹ Valorizza questa possibilità J. ZILLER, *Diritto delle politiche e delle Istituzioni dell'Unione europea*, Bologna, Il Mulino, 2013, p. 270 ss.

⁹⁰ Art. 298, TFUE: "*1. Nell'assolvere i loro compiti le istituzioni, organi e organismi dell'Unione si basano su un'amministrazione europea aperta, efficace ed indipendente. 2. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, fissano disposizioni a tal fine (...)*".

⁹¹ E. NIETO-GARRIDO, *Possible Developments of Article 298 TFEU: Towards an Open, Efficient and Independent European Administration*, in *European Public Law*, 2012, p. 373 ss.

⁹² D. SORACE, *L'amministrazione europea secondo il Trattato di Lisbona*, cit., p. 209; C. FRANCHINI, *I principi dell'organizzazione amministrativa comunitaria*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2002, p. 656.

proposta di regolamento su un diritto dell'Unione europea in materia di procedimenti amministrativi"⁹³.

3.2 Il procedimento amministrativo europeo come strumento di coordinamento

La risoluzione del Parlamento europeo sul procedimento amministrativo riconosce, nelle sue premesse, due importanti considerazioni che contribuiscono alla riflessione condotta dallo studio in esame: da una parte, *“che la giurisprudenza della Corte di giustizia ha elaborato principi procedurali consolidati che si applicano alle procedure degli Stati membri nelle materie europee e che, a maggior ragione, dovrebbero applicarsi all'amministrazione diretta dell'Unione”*⁹⁴ e, dall'altra, *“che un diritto dell'Unione europea in materia di procedimenti amministrativi potrebbe favorire una convergenza spontanea dei diritti amministrativi nazionali, per quanto riguarda i principi procedurali generali e i diritti fondamentali dei cittadini nei confronti dell'amministrazione, e in tal modo rafforzare il processo di integrazione”*⁹⁵. L'atto impegna la Commissione a provvedere sulla richiesta, secondo alcune *‘raccomandazioni particolareggiate’* allegate alla risoluzione e concernenti il contenuto della stessa: per

⁹³ Risoluzione del Parlamento europeo del 15 gennaio 2013 recante raccomandazioni alla Commissione sul diritto dell'Unione europea in materia di procedimenti amministrativi (2012/2024(INL)).

⁹⁴ Risoluzione 2012/2024 (INL), considerando P.

⁹⁵ Risoluzione 2012/2024 (INL), considerando S.

quanto qui interessa, la raccomandazione n. 1 precisa, come si intuisce anche dalla lettura delle premesse, che il regolamento da adottare “*dovrebbe applicarsi alle istituzioni, agli organi e agli organismi dell’Unione («l’amministrazione dell’Unione») nelle loro relazioni con il pubblico. Il suo ambito di applicazione dovrebbe pertanto essere limitato all’amministrazione diretta*”.

A dimostrazione che l’amministrazione europea esercita oggi un ruolo rilevante nell’ordinamento comunitario, diverso da quello concepito dai padri fondatori⁹⁶, l’opportunità di procedere alla codificazione del procedimento europeo, come sollecitato dal Parlamento europeo, è unanimemente riconosciuta dalla scienza giuridica europea⁹⁷. Si ritiene, infatti, che si potrebbe

⁹⁶ E. CHITI, *La costruzione del sistema amministrativo europeo*, cit., p. 68 ss.; propone un’immagine evocativa al riguardo L. SALTARI, *Le amministrazioni europee. I piani d’azione e il regime delle attività*, cit., p. 141, parlando di un’amministrazione che “*è uscita, e non da poco, dal cono d’ombra proiettato dagli organi europei di rango costituzionale e ha assunto un’influenza significativa tanto nella formazione degli indirizzi politici, quanto nella loro attuazione: con mezzi sia normativi che amministrativi*”.

⁹⁷ A sostegno di questa ipotesi, nel 2009 è stato costituito, tra un gruppo di oltre cento tra autorevoli studiosi e pratici del diritto pubblico provenienti da tutti i paesi dell’Unione europea, il *network ReNEUAL* (Research Network on EU Administrative Law) che, al termine di un lavoro durato quasi cinque anni, ha elaborato il documento *Model Rules on EU Administrative Procedure*: un corpus unitario, composto da sei libri, nel quale si è provato a descrivere il contenuto della disciplina unitaria sul procedimento amministrativo europeo. Su questo progetto, si vedano J. ZILLER, *Towards Restatements and Best Practice Guidelines on EU Administrative Procedural Law. Note to the European Parliament’s Committee on Legal Affairs - Working Group on EU Administrative Law*, mentre sul tema in generale ID., *Is a law of administrative procedure for the Union institutions necessary? Introductory remarks and prospects*, O. MIR PUIGPELAT, *Arguments in favour of a general codification of the procedure applicable to EU*

in questo modo mettere ordine in quel diritto disordinato, sviluppatosi per lo più in via pretoria con diverse contrapposizioni e sovrapposizioni⁹⁸; agevolare l'esercizio dei diritti dei privati e favorire un migliore funzionamento interno delle amministrazioni europee; creare una cornice giuridica definita per l'azione

administration (documenti redatti per la Commissione), e E. CHITI, *Adelante, con juicio: la prospettiva di una codificazione del procedimento europeo*, tutti consultabili in www.reneual.eu; A. MASSERA, *Una disciplina europea del procedimento amministrativo*, in M. P. CHITI - A. NATALINI, *Lo spazio amministrativo europeo, cit.*, p. 217 ss. Offre un'utile ricostruzione delle più recenti posizioni dottrinarie al riguardo anche C. NAPOLITANO, *Verso la codificazione del procedimento amministrativo dell'Unione europea: problemi e prospettive. Resoconto dell'incontro di studi - Milano, 7 novembre 2014*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 2015, p. 295 ss.

⁹⁸ Rispetto a questa situazione confusa, peraltro, legge attraverso una chiave meno pessimistica l'assenza di una disciplina generale del procedimento amministrativo A. MASSERA, *Una disciplina europea del procedimento amministrativo, cit.*, pp. 196-197, che evidenzia come "l'amministrazione comunitaria, guidata dalla Commissione, e le amministrazioni nazionali agenti in funzione comunitaria, [hanno] operato in una situazione di vuoto normativo, [non] facendo dell'applicazione del diritto comunitario stesso il regno dell'arbitrio e della capricciosità. Il diritto amministrativo europeo, si è detto con specifico riferimento al diritto applicato direttamente dall'amministrazione comunitaria, «consists, on the one hand, of a unsystematic patchwork of highly specific rules, and on the other hand of a set of general principles», forgiati dal giudice comunitario, che nel loro insieme sono comunque risultati in grado di assicurare una protezione «fairly effective» per i diritti individuali. E del resto, per seguire lo stesso ordine di ragionamento, nel momento in cui quel «unsystematic patchwork» ha agito anche da diritto regolatore di una amministrazione europeizzata, anzi di una molteplicità di amministrazioni europeizzate, pur scontando gli effetti delle necessariamente diseguali interazioni con le specificità dei diritti nazionali, è riuscito, con il supporto della funzione di chiusura svolta dai principi di effettività ed equivalenza chiamati a presidiare l'autonomia procedurale degli Stati membri, ad evitare abnormi dislivelli di protezione alle situazioni soggettive dei privati" (la citazione nel testo è tratta da S. KADELBACH, *European Administrative Law and the Law of a Europeanized Administration*, in C. JOERGES - R. DEHOUSSE (a cura di), *Good Governance in Europe's Integrated Market*, Oxford, Oxford University Press, 2003, p. 192).

amministrativa, dando così attuazione alla previsione del Trattato di Lisbona che disegna l'amministrazione europea in termini “*aperta, efficace e indipendente*”⁹⁹.

L'assenza di qualsiasi riferimento all'amministrazione indiretta rappresenta, tuttavia, un forte limite della proposta del Parlamento europeo. Come si è considerato in questo studio, invero, le forme di cooperazione tra organi sovranazionali e apparati degli Stati membri continuano ad essere in forte espansione, riconoscendo spesso ai primi anche penetranti facoltà di intervento all'interno dell'organizzazione dei secondi.

Una via di mezzo, sotto questo punto di vista, è quella seguita dalle *Model Rules* elaborate da *ReNEUAL* che sono destinate, secondo quanto previsto dall'art. 1 del libro III (*Single Case Decision-Making*) alle autorità dell'Unione europea ogni volta che esse adottino provvedimenti amministrativi, sia nel contesto dell'amministrazione diretta che in quello dell'amministrazione composita; mentre sono applicabili alle autorità degli Stati membri

⁹⁹ L. SALTARI, *Le amministrazioni europee. I piani d'azione e il regime delle attività*, cit., pp. 140-141. Osserva, in particolare, come la risoluzione del Parlamento sui procedimenti amministrativi persegua l'obiettivo di un'amministrazione “*aperta, efficace e indipendente*” l'approfondimento di D. SORACE, *L'amministrazione europea secondo il Trattato di Lisbona*, cit., p. 210-211, sottolineando, per quanto riguarda l'indipendenza, la necessità di prevenire conflitti di interessi (in relazione alle decisioni e non alle strutture amministrative in quanto tali); proclamando l'attuazione del principio di trasparenza, attraverso la documentazione di tutta l'attività amministrativa e rendendo accessibili tutti i contributi degli organi consultivi e delle parti interessate; e richiamando l'efficienza e il servizio al pubblico come criteri dell'azione amministrativa.

solo nei casi in cui lo preveda la legislazione di settore dell'Unione o qualora uno Stato membro decida di adottarle¹⁰⁰; questi ultimi due casi sono stati formulati in questo modo in ragione di alcuni dubbi, che tuttora permangono, sul fatto che l'Unione abbia la competenza giuridica per emanare una legge generale sul procedimento amministrativo che sia applicabile tanto all'Unione stessa quanto agli Stati membri e per prevenire il rischio che tale disciplina possa essere percepita come indebita intrusione dell'Unione nelle tradizioni giuridiche nazionali (i giudici amministrativi di alcuni Paesi, in particolare tedeschi e olandesi, hanno indicato al riguardo l'opportunità che l'Unione si astenga dallo stabilire principi che valgano per i poteri pubblici nazionali)¹⁰¹.

Tale disparità di trattamento, tuttavia, non sembra avere senso, alla luce delle conclusioni alle quali ormai pervengono giurisprudenza europea¹⁰² e dottrina¹⁰³, salvi ovviamente i casi nei

¹⁰⁰ *ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure, Book III - Single Case Decision-Making*, art. III-1, *Scope of application*: “(1) Book III applies to administrative procedures by which an EU authority prepares and adopts a decision as defined in Article III-2. (2) Book III applies to administrative procedures by which a Member State authority prepares and adopts a decision as defined in Article III-2 insofar as EU sector-specific law renders it applicable, or insofar as a Member State chooses to accept it”.

¹⁰¹ Interventi di G. DELLA CANANEA e L. DE LUCIA riportato in C. NAPOLITANO, *Verso la codificazione del procedimento amministrativo dell'Unione europea: problemi e prospettive*, cit., rispettivamente pp. 301-302 e 305-306.

¹⁰² Ad es., Corte di giustizia, *Brasserie du Pecheur*, causa C-46/93, cit., che in tema di responsabilità degli Stati membri per violazione del diritto comunitario impone l'applicazione degli stessi criteri previsti per la responsabilità delle Istituzioni comunitarie: “i presupposti del sorgere della responsabilità dello Stato per danni cagionati ai singoli in conseguenza della violazione del diritto

quali sia possibile ravvisare “*particolari esigenze comunitarie, che impongano per taluni istituti una sorta di regolamentazione asimmetrica tra disciplina applicabile*”¹⁰⁴. A maggior ragione se si considera che l’amministrazione europea, al momento, non sembra avere la vocazione a divenire un’amministrazione di tipo federale che rivaleggia con le burocrazie nazionali contendendone le potestà: il suo orizzonte, all’interno dei ‘*sistemi amministrativi comuni*’ presi in esame, resta quello di combinare “*coordinamento e supremazia*”¹⁰⁵.

Considerato inoltre che non è sempre l’esecuzione sovranazionale esclusiva di funzioni amministrative a crescere, bensì spesso la capacità delle amministrazioni europee di influenzare l’attuazione decentrata delle politiche dell’Unione, appare conveniente che si valuti come le regole e i principi che

comunitario non debbono essere diversi, in mancanza di specifica giustificazione, da quelli che disciplinano la responsabilità della Comunità in circostanze analoghe”.

¹⁰³ Sottolinea A. MASSERA, *Una disciplina europea del procedimento amministrativo*, cit., p. 199, che “*l’azione amministrativa rilevante per l’ordinamento europeo, sia quella direttamente posta in essere dalla Commissione e dagli altri organismi collocati al livello sovranazionale, sia quella indiretta, realizzata dalle amministrazioni nazionali, deve soggiacere ai canoni fondamentali ed agli standard operativi definiti, sulla base delle scarse previsioni dei Trattati, dalla Corte di giustizia, ivi inclusi i principi generali del diritto*”, accomunando dunque le due situazioni organizzative.

¹⁰⁴ G. GRECO, *A proposito dell’autonomia procedurale degli Stati membri*, cit., p. 21, dove l’A. si riferisce agli atti amministrativi comunitari come modello per gli atti nazionali.

¹⁰⁵ S. CASSESE, *La formazione e lo sviluppo dello Stato amministrativo in Europa*, in S. CASSESE - P. SCHIERA - A.VON BOGDANDY (scritti di), *Lo Stato e il suo diritto*, Bologna, Il Mulino, 2013, p. 11.

presiedono l'attività amministrativa svolta dagli apparati europei vincoli e strutture l'esercizio delle potestà europee anche quando esse siano frazionate e immesse in sistemi 'reticolari' all'interno dei quali operano anche le amministrazioni nazionali magari adottando atti finali¹⁰⁶.

Se, fino ad oggi, la mancanza di una normativa apposita sul procedimento amministrativo è stata spiegata in relazione alla varietà degli operatori istituzionali ed alle peculiarità delle singole procedure amministrative che la Commissione e le agenzie sono tenute ad attivare¹⁰⁷, sembra potersi osservare che la necessità di coordinare l'azione di tutti questi organismi nasca anche dall'assenza di questa disciplina organica: osservazione che non risulta tautologica nella misura in cui evidenzia come l'esigenza di coordinamento derivi dall'assenza di regole comuni e non dalla presenza di un gran numero di organismi che, in ipotesi, potrebbero continuare ad operare (meglio) in presenza delle invocate procedure condivise. Anzi, è stato sottolineato come l'esistenza di procedimenti compositi sia uno dei principali motivi per cui l'Unione necessita, molto più rispetto a un'amministrazione statale,

¹⁰⁶ L. SALTARI, *Le amministrazioni europee. I piani d'azione e il regime delle attività*, cit., p. 143. Auspica una disciplina uniforme del procedimento da applicare all'amministrazione indiretta da parte degli Stati membri anche J. SCHWARZE, *European Administrative Law*, London, Sweet and Maxwell, 2006, p. 302.

¹⁰⁷ S. VALAGUZZA, *La frammentazione della fattispecie nel diritto amministrativo a conformazione europea*, cit., p. 117.

di regole sul procedimento amministrativo che impediscano che i diritti sia dei destinatari degli atti sia dei terzi finiscano per cadere in una sorta di *'buco nero'*, dove nessuno è responsabile per la relativa tutela e nessuna norma si può applicare¹⁰⁸.

4. Conclusioni

L'esame di alcune ipotesi di intersezione tra ordinamento europeo e ordinamento nazionale, all'interno del diritto amministrativo¹⁰⁹, ha evidenziato come i casi nei quali il potere amministrativo trovi la sua fonte di attribuzione o regolazione nel diritto nazionale, o, talvolta, nel diritto europeo, e queste fonti concorrano tra loro nella disciplina della fattispecie, non hanno ancora trovato una sistemazione definitiva.

Il crescente aumento delle competenze comunitarie, l'aumento delle funzioni europee, spesso esercitate direttamente, sono, del resto, una conseguenza anche di una certa sfiducia nei confronti degli Stati membri, anche alla luce del numero importante di inadempimenti e del costante ricorso alle procedure di infrazione da parte della Commissione: sono queste circostanze, invero, che,

¹⁰⁸ Intervento di D.U. GALETTA riportato in C. NAPOLITANO, *Verso la codificazione del procedimento amministrativo dell'Unione europea: problemi e prospettive*, cit., p. 312.

¹⁰⁹ Per un'ulteriore approfondimento di sintesi, cfr. G. GRECO, *L'incidenza del diritto comunitario nel diritto amministrativo*, in M. P. CHITI - G. GRECO, *Trattato di diritto amministrativo europeo*, cit., p. 933 ss. (spec. 2.1).

rafforzando la tendenza alla centralizzazione della fase implementativa, in un quadro di ‘consapevolezza’ comunitaria dell’autonomia istituzionale dell’ordinamento europeo, sollecitano una risposta alle questioni poste dall’uniformità del trattamento delle situazioni comunitarie.

Se si concorda con la tesi che il procedimento amministrativo europeo può rappresentare un idoneo strumento di coordinamento rispetto alle differenti forme di azione dell’amministrazione indiretta e di quella diretta (per la rilevanza degli effetti che le indicazioni procedurali possono produrre sull’organizzazione), deve allora essere scrutinata non solo la titolarità europea dell’intervento¹¹⁰, ma altresì proprio la possibilità di attuare successivamente questa disciplina.

¹¹⁰ Sulla quale il Parlamento europeo, con la risoluzione sul diritto dell’Unione europea in materia di procedimenti amministrativi, si è evidentemente già espresso positivamente.

Nello stesso senso si esprime *ReNEUAL*, nell’ambito della pubblicazione delle *Model Rules*, *cit.*, pp. 14-15, osservando come l’art. 298 TFUE costituisca la base giuridica più appropriata per una codificazione di regole e principi del procedimento amministrativo dell’Unione (“*At this stage of the debate, it appears necessary only to exclude the narrowest of possible interpretations of Article 298 TFEU that would allow using the legal basis only for the regulation of the internal procedures of EU institutions, bodies, offices and agencies. Such a narrow interpretation would appear neither compatible with the materials of the preparatory work of the 2002-2003 European Convention, nor is it sustainable in view of the necessary effet utile of Article 298 TFEU. The narrow interpretation would have the effect of reducing the scope of this Article to a mere reference announcing the possibility of staff regulations adopted under Article 336 TFEU or a simple restatement of the principle of institutional self-organisation*”).

Le riflessioni svolte precedentemente, in ordine alla rivalutazione della configurazione delle relazioni tra ordinamento europeo e ordinamenti nazionali sulla base del criterio gerarchico, muovono in questo senso. L'antica nozione di 'gerarchia', che si riteneva sussistere solamente in ordine ai rapporti caratterizzati da 'identica competenza', o ancora meglio da 'una sola competenza' affidata contemporaneamente a più uffici¹¹¹, non è molto lontana dalle situazioni prese in considerazione in questa sede: ciò che dev'essere quindi rimeditato è la titolarità della competenza organizzativa per l'esercizio delle funzioni esecutive europee.

Una regolamentazione organica del procedimento amministrativo europeo, infatti, perderebbe molta della sua efficacia se la sua implementazione, lungi dall'essere affidata solamente alle novelle legislative, non potesse fare ricorso a solidi strumenti amministrativi, in grado di conformare, appunto, come si è visto in precedenza, l'azione esecutiva degli Stati membri. In questa direzione, la proposta delle *Model Rules* di *ReNEUAL* si spinge particolarmente in avanti, prevedendo l'applicazione diretta della

¹¹¹ "Osserva M. CARABBA, *Gerarchia e rapporti interorganici*, in *Dig. disc. pubbl.*, VII, Torino, UTET, 1990, p. 140, che "Il concetto di gerarchia, così, serve ad indicare soltanto una delle possibili forme che assumono i rapporti di organizzazione tra uffici amministrativi, che si riconosce in quelle situazioni in cui la competenza appaia affidata contemporaneamente a più uffici, ordinati per diversità di grado, in modo che l'ufficio sovraordinato abbia una competenza comprensiva anche di quella dell'ufficio inferiore, ponendosi in una situazione di fungibilità, ma anche a volte in modo che, pur essendo le competenze divise fra uffici sovraordinati e sottordinati, sia riconosciuto al superiore un potere di avocazione o di sostituzione".

sua disciplina nei settori di ‘*mutual assistance*’¹¹² e ‘*information management*’¹¹³, che riguardano tipicamente attività di co-amministrazione, nelle quali dunque non si può separare l’apporto delle amministrazioni nazionali da quello delle amministrazioni dell’Unione; mentre, come si è visto, il resto delle regole elaborate dal *network* sarebbe destinato a trovare applicazione solo nelle istituzioni e negli organi dell’Unione. La regolamentazione del procedimento, in questo modo, si salda con l’assetto strutturale delle amministrazioni e offre una chiave di lettura organizzativa del fenomeno¹¹⁴: laddove le norme sul procedimento amministrativo europeo avranno efficacia immediata, aumenterà il ruolo dell’amministrazione diretta e il peso dei poteri decisionali in capo agli organi dell’Unione (o vi sarà maggiore penetrazione dei poteri

¹¹² *ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure, Book V - Mutual assistance*, art. V-1, *Scope and application of Book V*: “(1) The model rules of Book V directly apply to requests for mutual assistance which are sent from (a) an EU authority to a Member State authority, (b) a Member State authority to an EU authority, or (c) a Member State authority to an authority of another Member State when the requesting authority is implementing EU Law through administrative action (...)”.

¹¹³ *ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure, Book VI - Administrative Information Management*, art. VI-1, *Scope and application of Book VI*: “(1) Book VI applies to the following information management activities of public authorities based on EU law (a) exchange of information according to a structured information mechanism, (b) exchange of information under a duty to inform without prior request, (c) establishment and use of a database (...)”.

¹¹⁴ Sulla scorta dello stesso legame che, *mutatis mutandis*, U. BORSI individuava tra l’analisi degli atti e quella dei soggetti, riferendosi agli effetti del coordinamento procedimentale nell’ambito dei suoi studi su *L’esecutorietà degli atti amministrativi*, in *Studi senesi*, 1900-1901, pp. 123-170 e 275-388; *ivi*, 1902, pp. 3-80 e pp. 181-209.

di coordinamento esercitati dalle autorità europee); quando invece sarà necessaria la legge nazionale per richiamare l'applicazione della disciplina in argomento, residuerà ancora spazio all'autonomia procedimentale degli Stati membri, sempre nell'ambito dei meccanismi di coordinamento, in questi casi meno vincolanti, attivati dall'Unione.

A questo riguardo, le osservazioni svolte a proposito delle legittimazione delle istituzioni e degli organismi più esposti su questo fronte, la Commissione, i comitati, le agenzie - che il nuovo corso avviato dal Trattato di Lisbona ha consolidato, conferendo loro una più chiara e definita capacità di agire -, servono a rafforzare la loro attività di organizzazione nei confronti delle strutture nazionali.

L'esigenza di coordinamento dell'esecuzione del diritto dell'Unione continuerà a seguire lo sviluppo della *tenzone* tra la condivisione di compiti tra istituzioni europee e Stati membri, da una parte, e la titolarità esclusiva di funzioni, dall'altra: in un preciso quadro di responsabilità che recuperi la preminenza europea sulle autorità nazionali, dunque, l'introduzione di strumenti concreti di condizionamento della funzione esecutiva, al servizio dell'efficacia dell'azione pubblica, può solo agevolare l'orizzonte di sviluppo della nostra comunità.

Fonti

Bibliografia

- AA.VV., *La regolazione dei mercati energetici nel “terzo pacchetto” comunitario, Osservatorio sulla regolazione amministrativa*, in *Vita e Pensiero*, 2010
- AA. VV., *Coordinamento e collaborazione nella vita degli enti locali (Atti del VII Convegno di studi di scienza dell’amministrazione - Varenna, 17-20 settembre 1959)*, Milano, Giuffrè, 1961
- H. ADAM - G. WINTER, *Commission Guidance Adressed to Member States Agencies*, in G. WINTER, *Sources and Categories of European Community Law*, cit.
- R. ADAM - A. TIZZANO, *Manuale di Diritto dell’Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2014
- ID., *Lineamenti di diritto dell’Unione europea*, II ed., Torino, Giappichelli, 2014
- M. ADENAS - A. TURK (a cura di), *Delegated Legislation and the Role of Committee in the EC*, The Hague, Kluwer, 2000
- A. ADINOLFI, *I principi generali nella giurisprudenza comunitaria e la loro influenza sugli ordinamenti degli Stati membri*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 1994, p. 521 ss.
- P. ALBERTI, *Il sindaco ufficiale di governo*, Torino, Giappichelli, 1994
- E. ALES, *La lotta all’esclusione sociale attraverso l’open method of co-ordination: prime riflessioni (2000-2002)*, in M. BARBERA, *Nuove forme di regolazione: il Metodo Aperto di Coordinamento delle politiche sociali*, cit.
- G. AMATO - G. MARONGIU, *L’Amministrazione della società complessa*, Bologna, Il Mulino, 1982

- L. AMMANNATI, *L'“Agenzia per la cooperazione tra i regolatori dell'energia” e la costruzione del mercato unico dell'energia*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 2011, pp. 675-698
- A. AMORTH, *La nozione di gerarchia*, Milano, Vita e pensiero, 1936, p. 26 (ora in ID., *Scritti giuridici*, Milano, Giuffrè, 1999)
- V. ANGIOLINI, *Legalità dell'amministrazione interna e comunitaria*, in AA. VV., *Amministrazione e legalità. Fonti normative e ordinamenti*, Atti del Convegno di Macerata, 21 e 22 maggio 1999, Milano, Giuffrè, 2000
- ID., *Direzione amministrativa*, in *Dig. disc. pubbl.*, V, Torino, UTET, 1990
- K. ARMSTRONG, *New Governance and the European Union: An Empirical and Conceptual Critique*, in G. DE BÚRCA - C. KILPATRICK - J. SCOTT (eds.), *Critical Legal Perspectives on Global Governance: Liber Amicorum David M Trubek*, cit.
- K. ARMSTRONG - C. KILPATRICK, *Law, governance, or new governance? The changing open method of coordination*, in *Col. Jour. Eur. Law*, 2007, 13, p. 649 ss.
- G. ANTHONY - J.-B. AUBY - J. MORISON - T. ZWART (a cura di), *Values in Global Administrative Law*, Oxford, Hart, 2012
- D. ASHIAGBOR, *Soft Harmonisation: The Open Method of Coordination in the European Employment Strategy*, in *European Public Law*, 2004, 10, 2, p. 313 ss.
- F. ASTONE e altri (a cura di), *Le disuguaglianze sostenibili nei sistemi autonomistici multilivello*, Torino, Giappichelli, 2006
- J.-B. AUBY - J. DUTHEIL DE LA ROCHÈRE (a cura di), *Traité de droit administratif européen*, II ed., Bruxelles, Bruylant, 2014
- ID., *Droit Administratif Européen*, Bruxelles, Bruylant, 2007

- D. AZOULAY, *Le principe de bonne administration*, in J.-B. AUBY - J. DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, *Droit Administratif Européen*, cit.
- A. AZZENA, *Per la definizione del Coordinamento e della sua rilevanza giuridica*, in G. AMATO - G. MARONGIU, *L'Amministrazione della società complessa*, cit.
- V. BACHELET, "Coordinamento", in *Enc. del diritto*, vol. X, Milano, Giuffrè, 1962
- ID., *L'attività di coordinamento nell'amministrazione pubblica dell'economia*, Milano, Giuffrè, 1957
- R. BALDWIN, *Rules and Government*, Oxford, Clarendon Press, 1995
- M. BARBERA, *Nuove forme di regolazione: il Metodo Aperto di Coordinamento delle politiche sociali*, Milano, Giuffrè, 2006
- L. BARONI, *Amministrazione diretta, amministrazione indiretta e cooperazione amministrativa: riflettendo sui modelli di amministrazione nella PAC*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, 2011
- J. BAST, *Tipologie di atti dell'amministrazione europea*, in L. DE LUCIA - B. MARCHETTI (a cura di), *L'Amministrazione europea*, cit.
- S. BATTINI, *La Commissione nell'organizzazione delle Comunità europee: profili ricostruttivi ed evolutivi*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 1993, p. 1025 ss.
- F. BENVENUTI, *Funzione. I) Teoria generale*, in *Enc. Giur.*, XIV, Roma, 1989
- ID., *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1952
- G. BENVENUTI, *Evoluzione dello stato moderno*, in *Jus*, 1959

- C.F. BERGSTROM, *Comitology*, Oxford, Oxford University Press, 2005
- D. BERLIN, *Organisation et fonctionnement de la Commission des Communautés européennes*, in S. CASSESE (a cura di), *The European Administration*, cit.
- G. BERTI, *Amministrazione comunale e provinciale*, Padova, CEDAM, 1994
- ID., *La pubblica amministrazione come organizzazione*, Padova, Cedam, 1968
- B. BEUTLER - R. BIEBER - J. PIPKORN - J. STREIL - J. WEILER, *L'Unione europea*, Bologna, il Mulino, 1998
- F. BIGNAMI - S. CASSESE (a cura di), *Il procedimento amministrativo nel diritto europeo*, Milano, Giuffrè, 2004
- P. BILANCIA - M. D'AMICO (a cura di), *La nuova Europa dopo il Trattato di Lisbona*, Milano, Giuffrè, 2009
- J. BLACK, *Constructing and Contesting Legitimacy and Accountability in Polycentric Regulatory Regimes*, in *Regulation and Governance*, 2008, 2, p. 144
- H. J. BLANKE - S. MANGIAMELI (eds.), *The Treaty on European Union (TEU). A Commentary*, Heidelberg, Springer, 2013
- C. BLUMANN, *Le puouvoir exécutif de la Commission et le probleme de la Comitologie*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 1993, p. 1053 ss.
- V. BONCINELLI - C. CARETTI, *Sviluppo regionale*, in M. P. CHITI - G. GRECO, *Trattato di Diritto Amministrativo Europeo*, cit.
- A. BONOMO, *Administrative Enforcement of Community Competition Law*, London, Esperia, 2002
- A. BOSCATI, *Il dirigente dello stato: contratto di lavoro e organizzazione*, Miano, Giuffrè Editore, 2006

- A. K. BOURNE (a cura di), *The EU and Territorial Politics Within Member States: Conflict or Co-operation?*, Leiden-Boston, Brill Academic Publishers, 2004
- K. BRADLEY, *Comitology and the law, through a Glass*, in *Common Market Law rev.*, 1992, p. 693 ss.
- G. J. BRANDSMA - D. CURTIN - A. MEIJER, *How Transparent are EU 'Comitology' Committees in Practice?*, in *Eur. Law Jour.*, 2008, p. 655 ss.
- F. BRIGNOLA, *Il coordinamento dell'attività amministrativa nell'ambito del procedimento*, s.l., 1978
- A. BRUZZO - E. DOMORENOK (a cura di), *La politica di coesione nell'Unione europea allargata. Aspetti economici, sociali e territoriali*, Ferrara, UnifePress - Università di Ferrara, 2009
- M. BUSUIOC, *European Agencies. Law and Practices of Accountability*, Oxford, Oxford University Press, 2013
- A. CANEPA, *La costruzione del mercato europeo dell'energia e il difficile percorso del "terzo pacchetto" legislativo*, in *Amministrare*, 2009, p. 217 ss.
- E. CANNIZZARO, *Il diritto dell'integrazione europea*, Torino, Giappichelli, 2014
- R. CARANTA, *Le competenze dell'amministrazione europea*, in L. DE LUCIA - B. MARCHETTI (a cura di), *L'Amministrazione europea e le sue regole*, cit.
- M. A. CARNEVALE VENCHI, *Contributo allo studio della nozione di funzione pubblica*, Padova, Cedam, 1974
- M. CARABBA, *Gerarchia e rapporti interorganici*, in *Dig. disc. pubbl.*, VII, Torino, UTET, 1990
- F. CARUSO, *Coesione economica e sociale*, in A. TIZZANO, *Trattati dell'Unione europea e della Comunità europea*, cit.

- M. CARTABIA - J. H. WEILER, *L'Italia in Europa. Profili istituzionali e costituzionali*, Bologna, Il Mulino, 2000
- ID., *La tutela dei diritti nel procedimento amministrativo: la Legge n. 241 del 1990 alla luce dei principi comunitari*, Milano, Giuffrè, 1991
- E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2015
- A. CASSESE, *Remarks on Scelle's Theory of 'Role Splitting' (dédoublement fonctionnel) in International Law*, in *European Journal of International Law*, 1990, p. 210 ss.
- S. CASSESE, *La formazione e lo sviluppo dello Stato amministrativo in Europa*, in S. CASSESE - P. SCHIERA - A. VON BOGDANDY (scritti di), *Lo Stato e il suo diritto*, Bologna, Il Mulino, 2013
- ID. (a cura di), *Istituzioni di diritto amministrativo*, IV ed., parte di S. CASSESE (diretto da), *Corso di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2012
- ID., *Il diritto ad una buona amministrazione*, in www.estig-ipbeja.at, 2009
- ID., *Il procedimento amministrativo europeo*, in F. BIGNAMI - S. CASSESE (a cura di), *Il procedimento amministrativo nel diritto europeo*, cit.
- ID., *Diritto amministrativo europeo e diritto amministrativo nazionale: signoria o integrazione?*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 2004, pp. 1135-1142
- ID. (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo generale*, I, Milano, Giuffrè, 2003
- ID., *Il diritto amministrativo europeo presenta caratteri originali?*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2003, p. 35 ss.

- ID., *La costruzione del diritto amministrativo: Francia e Regno Unito*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo generale*, cit.
- ID., *La signoria comunitaria sul diritto amministrativo*, in ID., *Lo spazio giuridico globale*, Roma-Bari, Laterza, 2003
- ID., *La signoria comunitaria sul diritto amministrativo*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 2002, p. 296 ss.
- ID., *Le basi del diritto amministrativo*, VI ed., Milano, Garzanti, 2000
- ID., *L'Unione europea come organizzazione pubblica composita*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 2000
- ID., *L'architettura costituzionale della Comunità europea dopo Maastricht e il posto dei poteri locali*, ora in *Scritti in onore di A. Predieri*, Milano, Giuffrè, I, 1996
- ID., *Theoretical Sketch of the Cooperative and Multidimensional Nature of Community Bureaucracy*, in J. JAMAR - W. WESSELS (a cura di) *Community Bureaucracy at the Crossroads - L'administration communautaire à l'heure du choix*, cit.
- ID. (a cura di), *The European Administration - L'Administration Européenne*, Bruxelles, IISA, 1987
- ID., *Divided Powers: European Administration and National Bureaucracies*, in ID. (a cura di), *The European Administration - L'Administration Européenne*, cit.
- ID., *Autarchia*, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, 1958
- ID., *Relations between International Organization and National Administrations*, in IISA, *Proceedings, XIXth International Congress of Administrative Sciences*, Bruxelles, 1985
- S. CASSESE - G. DELLA CANANEA, *The Commission of the European Economic Community: the Administrative Ramifications of its Political Development (1957-1967)*, in E. VOLKMAR HEYEN (eds.), *Early European Community Administration*, cit.

- ID., *L'esecuzione del diritto comunitario*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 1991
- M. C. CAVALLARO, *Clausola di buona amministrazione e risarcimento del danno*, in *www.giust-amm.it*, 2009
- V. CERULLI IRELLI, *Corso di diritto amministrativo*, III ed., Torino, Giappichelli, 1994
- P. CHIRULLI, *Amministrazioni nazionali ed esecuzione del diritto europeo*, in L. DE LUCIA - B. MARCHETTI (a cura di), *L'Amministrazione europea*, cit.
- E. CHITI, *Adelante, con juicio: la prospettiva di una codificazione dei procedimenti europei*, in *www.reneual.eu*
- ID., *La costruzione del sistema amministrativo europeo*, in M. P. CHITI (a cura di), *Diritto amministrativo europeo*, cit.
- ID., *European Agencies' Rulemaking: Powers, Procedures and Assessment*, in *Eur. Law Jour.*, 2013, p. 93 ss.
- ID., *The administrative implementation of European Union Law: a taxonomy and its implication*, in H. C. HOFMANN - A.H. TURK (eds.), *Legal Challenges in EU Administrative Law. Towards an Integrated Administration*, cit.
- ID., *Le agenzie europee. Unità e decentramento nelle amministrazioni comunitarie*, Padova, Cedam, 2002
- ID., *Crisi della Commissione ed evoluzione del sistema istituzionale europeo*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 1999
- E. CHITI - G. DELLA CANANEA, *L'attività amministrativa*, in G. DELLA CANANEA (a cura di), *Diritto amministrativo europeo. Principi e istituti*, cit.
- E. CHITI - C. FRANCHINI, *Le figure organizzative*, in G. DELLA CANANEA (a cura di), *Diritto amministrativo europeo. Principi e istituti*, cit.

- M. P. CHITI, *Diritto amministrativo europeo*, IV ed., Milano, Giuffrè, 2013
- ID. (a cura di), *Diritto amministrativo europeo*, Milano, Giuffrè, 2013
- ID., *Introduction: les droits administratifs nationaux entre harmonisation et pluralisme eurocompatible*, in J.-B. AUBY - J. DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, *Droit Administratif Européen*, cit.
- ID., *L'organizzazione amministrativa comunitaria*, in M. P. CHITI - G. GRECO, *Trattato di diritto amministrativo europeo*, cit.
- ID., *A Rigid Constitution for a Flexible Administration*, in *European Review of Publ. Law, New Forms of Government*, in *Eur. Rev. Publ. Law*, 2004, pp. 179-180
- ID., *Forms of European Administrative Action*, in *Law & Contemporary Problems*, 2004-05, 68
- ID., *I procedimenti composti nel diritto comunitario e nel diritto italiano*, in *Attività amministrativa a tutela degli interessati. L'influenza del diritto comunitario*, Torino, Giappichelli, 1997
- ID., *Principio di sussidiarietà, pubblica amministrazione e diritto amministrativo*, in *Dir. Pubbl.*, 1995, pp. 505 ss.
- ID., *I signori del diritto comunitario: la Corte di giustizia e lo sviluppo del diritto amministrativo europeo*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl. Com.*, 1991
- M. P. CHITI - G. GRECO, *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, Giuffrè, 2007
- M. P. CHITI - A. NATALINI, *Lo spazio amministrativo europeo. Le pubbliche amministrazioni dopo il Trattato di Lisbona*, Bologna, Il Mulino, 2012
- T. CHRISTANSEN (ed.), *Committee Governance in the European Union*, Manchester, Manchester University Pres, 2000

- T. CHRISTIANSEN - E. KIRCHNER (a cura di), *Committee Governance in the European Union*, Manchester, Manchester University Press, 2000
- E. CIARALLI, *I mercati europei dell'elettricità e del gas: il terzo pacchetto legislativo presentato dalla Commissione*, in *Merc. Conc. reg.*, 2008, p. 181 ss.
- G. CIAVARRINI AZZI (ed.), *The Implementation of the European Community Law by the Member States*, Maastricht, 1985
- S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Obbligo di interpretazione conforme al diritto UE e principio di autonomia procedurale in relazione al diritto amministrativo nazionale*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 2014, p. 1183
- S. CIVITARESE MATTEUCCI - F. GUARRIELLO - P. PUOTI (a cura di), *Diritti fondamentali e politiche dell'Unione europea dopo Lisbona*, Rimini, Maggioli, 2013
- A. CLARONI, *Le politiche di coesione*, in S. CASSESE, *Trattato di diritto amministrativo*, cit.
- Y. CONRAD, *Jean Monnet et les debuts de la fonction publique europeenne. La haute autorité de la CECA (1952-1953)*, Bruxelles, CIACO, 1989
- F. CORTESE, *Gli strumenti per la cooperazione amministrativa verticale*, in M. P. CHITI - A. NATALINI, *Lo spazio amministrativo europeo. Le pubbliche amministrazioni dopo il Trattato di Lisbona*, cit.
- ID., *Il coordinamento amministrativo. Dinamiche e interpretazioni: Dinamiche e interpretazioni*, Bologna, Franco Angeli, 2006
- P. COSTANZO, *Commento agli artt. 30-40 della legge n. 142 del 1990 (Art. 128, Supplemento)*, in G. BRANCA - A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna - Roma, Zanichelli - Il Foro italiano, 1996

- P. CRAIG, *EU Administrative Law*, Oxford, Oxford University Press, 2012
- ID., *Shared Administration and Networks: Global and EU Perspectives*, in G. ANTHONY - J.-B. AUBY - J. MORISON - T. ZWART (a cura di), *Values in Global Administrative Law*, cit.
- ID., *Delegated Acts, Implementing Acts and the New Comitology Regulation*, in “*European Law Review*”, 36, 2011, pp. 671 ss.
- ID., *Shared Administration, Disbursement of Community Funds and the Regulatory State*, in H. C. HOFMANN - A.H. TURK, *Legal Challenges in EU Administrative Law*, cit.
- ID., *A New Framework for EU Administration. The Financial Regulation 2002*, in *Law and Contemporary Problems*, 68, p. 107 ss.
- ID., *The Constitutionalization of Community Law-Paper*, New York, NY University School of Law, 2003
- P. CRAIG - G. DE BURCA (eds.), *The evolution of EU law*, Oxford, Oxford University Press, 2011
- ID., *Administrative law*, London, Sweet & Maxwell, 2001
- ID. (a cura di), *The Evolution of EU Law*, Oxford, Oxford University Press, 1999
- E. D’ALTERIO, *Agenzie e autorità europee: la diafasia dei modelli di organizzazione amministrativa*, in *Dir. amm.*, 2012, p. 801 ss.
- S. D’ANCONA, *L’evoluzione del concetto di pubblica amministrazione nel diritto nazionale e nel diritto dell’Unione europea*, in D.U. GALETTA (a cura di), *Diritto amministrativo nell’Unione Europea*, Torino, cit.
- A. D’ATENA (a cura di), *Federalismo e regionalismo in Europa*, Milano, Giuffrè, 1994

- T. DAINITH (ed.), *Implementing EC Law in the United Kingdom. Structures for Indirect Rule*, London, Wiley, 1995
- M. DAWSON, *New Governance and the Transformation of European Law: Coordinating EU Social Law and Policy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011
- G. DE BURCA, *The Institutional Development of the EU: a Constitutional Analysis*, in P. CRAIG - G. DE BURCA (a cura di), *The Evolution of EU Law*, cit., 1999
- G. DE BÚRCA - C. KILPATRICK - J. SCOTT (eds.), *Critical Legal Perspectives on Global Governance: Liber Amicorum David M Trubek*, Oxford, Hart, 2014
- G. DE BURCA - J. SCOTT (eds.), *Law and New Governance in the EU and the US*, Oxford, Hart, 2006
- P. DE CARLI, *Sussidiarietà e governo economico*, Milano, Giuffrè, 2002
- P. DE CATERINI, *L'atto amministrativo delle comunità europee*, Milano, Giuffrè, 1967
- C. DE LA PORTE - P. POCHE - B. G. ROOM, *Social Benchmarking, Policy Making and New Governance in the Eu*, in *Journal of European Social Policy*, 2001, 11, p. 299
- L. DE LUCIA, *Strumenti di cooperazione per l'esecuzione del diritto europeo*, in L. DE LUCIA - B. MARCHETTI (a cura di), *L'Amministrazione europea*, cit.
- ID., *Cooperazione e conflitto nell'Unione amministrativa europea*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 2011, p. 13 ss.
- ID., *Amministrazione transnazionale e ordinamento europeo*, Torino, Giappichelli, 2009
- L. DE LUCIA - B. MARCHETTI (a cura di), *L'Amministrazione europea e le sue regole*, Bologna, Il Mulino, 2015

- E. DE MARCO (a cura di), *Problemi attuali della "sussidiarietà"*, Milano, Giuffrè, 1995
- P. DE PASQUALE, *Il principio di sussidiarietà nella Comunità Europea*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2000
- O. DE SCHUTTER - N. LEBESSIS - J. PATERSON (a cura di), *Governance in the European Union*, Luxemburg, Office for Official Publications of the European Communities, 2001
- A. DE VALLES, *Teoria giuridica dell'organizzazione*, Padova, CEDAM, I, 1931
- G. DE VIRGOTTINI, *Note sugli atti normativi e amministrativi dell'ordinamento comunitario europeo*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1963
- A. DE TOCQUEVILLE, *De la démocratie en Amérique* (1835), a cura di F. FURET, Paris, Flammarion, 1981
- R. DEHOUSSE, *Comitology: Who Watches the Watchmen?*, in *Journal of European Public Policy*, 10, 5, 2003, p. 169 ss.
- S. DEL GATTO, *Il metodo aperto di coordinamento. Amministrazioni nazionali e amministrazione europea*, Napoli, Jovene, 2012
- G. DELLA CANANEA (a cura di), *Diritto amministrativo europeo. Principi e istituti*, III ed., Milano, Giuffrè, 2011
- ID., *Il diritto amministrativo europeo e i suoi principi fondamentali*, in ID. (a cura di), *Diritto amministrativo europeo. Principi e istituti*, III ed., Milano, Giuffrè, 2011
- ID., *I procedimenti amministrativi dell'Unione europea*, in M. P. CHITI - G. GRECO, *Trattato di diritto amministrativo europeo*, cit.
- ID., *Le "disuguaglianze sostenibili" nella disciplina della concorrenza e del sostegno alle imprese*, in F. ASTONE, *Le disuguaglianze sostenibili nei sistemi autonomistici multilivello*, cit.

- ID., *L'amministrazione europea*, in S. CASSESE, *Trattato di diritto amministrativo, cit., ad vocem*
- ID., *L'organizzazione amministrativa della Comunità europea*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 1993, p. 1105 ss.
- ID., *Cooperazione e integrazione nel sistema amministrativo delle Comunità europee: la questione della "comitologia"*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1990, 3, pp. 655-702
- G. DELLA CANANEA - C. FRANCHINI, *I principi dell'amministrazione europea*, II. ed., Torino, Giappichelli, 2013
- A. DI STEFANO, *L'amministrazione della coesione economica sociale e territoriale tra legitimacy e legal accountability: il ruolo del partenariato territoriale*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2014, 3, p. 419
- E. EBERHARD, *Das Legalitätsprinzip im Spannungsfeld von Gemeinschaftsrecht und nationalem Recht*, in *"Zeitschrift für Öffentliches Recht"*, 63, 2008, pp.49-116
- A. EVANS, *The Eu Structural Funds*, Oxford, Oxford University Press, 1999
- G. FALCON, *Tendenze del diritto amministrativo e dei diritti amministrativi nell'Unione europea*, ID. (a cura di), *Il diritto amministrativo dei paesi europei tra omogeneizzazione e diversità culturali*, Padova, Cedam, 2005
- ID., *Dal diritto amministrativo nazionale al diritto amministrativo comunitario*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 1991
- A. FOLLESDAL - S. HIX, *Why there is a democracy deficit in the EU: a Response to Majone and Moravcsik*, in *JCMS*, 2006, pp. 533-562
- U. FORTI, *Le attribuzioni del podestà come ufficiale del Governo e le ordinanze di urgenza*, in ID., *Studi di diritto pubblico*, Roma, Foro Italiano, 1937

- C. FRANCHINI, *European principles governing national proceedings*, in *Law and contemporary problems*, 2004, p. 183 ss.
- ID., *I principi applicabili ai procedimenti amministrativi europei*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 2003, p. 1037 ss.
- ID., *I principi dell'organizzazione amministrativa comunitaria*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2002, p. 656
- ID., *Le relazioni tra le agenzie europee e le autorità amministrative nazionali*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 1997, p. 15 ss.
- ID., *Amministrazione italiana e amministrazione comunitaria*, Padova, Cedam, 1993
- ID., *La Commissione delle Comunità europee e le amministrazioni nazionali: dalla ausiliarietà alla coamministrazione*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 1993
- ID., *A Bibliography on the European Administration*, in S. CASSESE, *The European Administration - L'Administration Européenne*, cit.
- C. FRANCHINI - G. VESPERINI, *L'organizzazione*, in S. CASSESE, *Istituzioni di diritto amministrativo*, IV ed., cit.
- T. E. FROSINI, *Principio di sussidiarietà*, in *Enc. Diritto*, Annali II-2, 2008
- J. A. FUENTETAJA PASTOR, *La administracion europea. La ejecucion europea del derecho y las politicas de la Union*, Navarra, Civitas, 2007
- G. GAJA - A. ADINOLFI, *Introduzione al diritto dell'Unione europea*, Bari, Laterza, 2014
- D.U. GALETTA (a cura di), *Diritto amministrativo nell'Unione Europea*, Torino, Giappichelli, 2014

- ID., *Il diritto ad una buona amministrazione fra diritto UE e diritto nazionale e le novità dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona*, in S. CIVITARESE MATTEUCCI - F. GUARRIELLO - P. PUOTI (a cura di), *Diritti fondamentali e politiche dell'Unione europea dopo Lisbona*, cit.
- ID., *Le fonti del diritto amministrativo europeo*, in M. P. CHITI (a cura di), *Diritto amministrativo europeo*, cit.
- ID., *Riflessioni sull'ambito di applicazione dell'art. 41 della Carta dei diritti UE sul diritto ad una buona amministrazione, anche alla luce di alcune recenti pronunce della Corte di Giustizia*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2013, p. 133 ss.
- ID., *Diritto ad una buona amministrazione e ruolo del nostro giudice amministrativo dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona*, in *Dir. Amm.*, 2010
- ID., *L'autonomia procedurale degli stati membri dell'Unione europea: paradise lost? Studio sulla c.d. autonomia procedurale, ovvero sulla competenza procedurale funzionalizzata*, Torino, Giappichelli, 2009
- ID., *Coamministrazione, reti di amministrazioni, Verwaltungsverbund: modelli organizzativi nuovi o alternative semantiche alla nozione di «cooperazione amministrativa» dell'art. 10 TCE, per definire il fenomeno dell'amministrazione intrecciata?*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 2009, p. 1689 ss.
- ID., *Riflessioni sulla più recente giurisprudenza comunitaria in materia di giudicato nazionale (ovvero sull'autonomia procedurale come competenza procedurale funzionalizzata)*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2009, p. 965
- ID., *Il diritto ad una buona amministrazione europea come fonte di essenziali garanzie procedurali nei confronti della Pubblica Amministrazione*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 2005, p. 819 ss.

- ID., *Violazione di norme sul procedimento amministrativo e annullabilità del provvedimento*, Milano, Giuffrè, 2003
- D. GERARDIN - R. MUFIOZ - N. PETIT (a cura di), *Regulation through Agencies in the EU: A New Paradigm of European Governance*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2005
- E. GIANFRANCESCO, *Article 17*, in H. J. BLANKE - S. MANGIAMELI (eds.), *The Treaty on European Union (TEU). A Commentary*, cit.
- M. S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, I, 1993
- ID., *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1981
- ID., *Diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1970
- ID., *Lezioni di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, I, 1950
- F. GIGLIONI, *Governare per differenza. Metodi europei di coordinamento*, Pisa, ETS, 2012
- L. GIOVENCO, *Sindaco*, in *Noviss. Dig. it.*, XVII, Torino, UTET, 1970
- L. GIOVENCO - A. ROMANO, *L'ordinamento comunale*, Milano, Giuffrè, 1994
- S. GOZI, *La Commissione europea*, Bologna, Il Mulino, 2005
- G. GRECO, *A proposito dell'autonomia procedurale degli Stati membri*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 2014, p. 10
- ID., *Argomenti di diritto amministrativo. Parte generale. Lezioni*, Milano, Giuffrè, 2013
- ID., *I rapporti tra ordinamento comunitario e nazionale*, in M. P. CHITI - G. GRECO, *Trattato di diritto amministrativo europeo*, cit.

- ID., *L'incidenza del diritto comunitario nel diritto amministrativo*, in M. P. CHITI - G. GRECO, *Trattato di diritto amministrativo europeo, cit.*
- ID., *Effettività del diritto amministrativo nel sistema comunitario (e recessività nell'ordinamento nazionale?)*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 2004, p. 277 ss.
- ID., *Le agenzie comunitarie: aspetti procedurali e giurisdizioni della tutela degli interessati*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 1997, p. 27 ss.
- ID., *Il diritto comunitario propulsore del diritto amministrativo europeo*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 1993, p. 85 ss.
- ID. (a cura di), *Argomenti di diritto pubblico italo-comunitario*, Milano, Giuffrè, 1989
- ID., *Profili di diritto pubblico italiano-comunitario*, in ID. (a cura di), *Argomenti di diritto pubblico italo-comunitario*, Milano, Giuffrè, 1989
- X. GROUSSOT, *Creation, Development and Impact of the General Principles of Community Law: Towards a jus commune europaeum?*, The Netherlands, Europa Law Publishing, 2006
- G. GUARINO, *L'Atto Unico Europeo e la dinamica del processo di integrazione comunitario*, in ID. (a cura di), *Europa 1992: le libertà e le regole*, Bologna, Il Mulino, 1988
- P. HABERLE, *Costituzione e identità culturale. Tra Europa e Stati nazionali*, Milano, Giuffrè, 2006
- L. HANCHER - A. DE HAUTECLOCQUE, *Manufacturing the EU Energy Markets: the Current Dynamics of Regulatory Practice*, in *TILEC Discussion Paper*, 2010, 3, Tillburg University, (<http://ssrn.com/abstract=1539901>)

- L. HARINGS, *Cross-border Cooperation of the Police and Customs Authorities*, in O. JANSEN - B. SCHÖNFORD-HAUBOLD, *The European Composite Administration*, *cit.*
- C. HARLOW, *Three phases in the evolution of EU administrative law*, in P. CRAIG - G. DE BURCA (eds.), *The evolution of EU law*, *cit.*, 2011
- V. HATZOPOULOS, *Why the OMC is bad for you: a letter to the EU*, in *Eur. Law Jour.*, 2007, 13, p. 309 ss.
- M. HEIDENREICH - G. BISCHOFF, *The Open Method of Coordination: A way to the Europeanization of Social and Employment Policies?*, in *JCMS*, 2008, 46, pp. 500-501
- C. HEITSCH, *Die Ausführung der Bundesgesetze durch die Länder*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2001
- T. K. HERVEY, *The European Union's governance of healthcare and the welfare modernization agenda*, in *Regulation & Governance*, 2008, 2, pp. 103-120
- W. HOFFMANN-RIEM - E. SCHMIDT-ABMANN - A. VOßKUHLE (a cura di), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, II ed., München, Beck, 2013
- H. C. HOFMANN - A. H. TURK (eds.), *Legal Challenges in EU Administrative Law. Towards an Integrated Administration*, Cheltenham, Edward Elgar, 2009
- ID. (eds.), *EU administrative governance*, Cheltenham, Northampton, E. Elgar, 2006
- ID., *Policy Implementation*, in H. C. HOFMANN - A. H. TURK, *EU administrative governance*, *cit.*
- L. HOOGHE, *The European Commission and the integration of Europe. Images of governance*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001

- L. HOOGHE - G. MARKS, *Multi-level Governance and European Integration*, Lanham, Rowman & Littlefield, 2001
- M. IMMORDINO - A. POLICE (a cura di), *Principio di legalità e amministrazione di risultati. Atti del convegno, Palermo 27-28 febbraio 2003*, Torino, Giappichelli, 2003
- F. IPPOLITO, *Fondamento, attuazione e controllo del principio di sussidiarietà nel diritto della Comunità e dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2007
- G. ISAAC, *Droit communautaire général*, Paris, Colin, IV ed., 1990, e III ed., 1989
- J. JAMAR - W. WESSELS (a cura di) *Community Bureaucracy at the Crossroads - L'administration communautaire à l'heure du choix*, Bruges, De Tempel Uitgeverij, 1985
- O. JANSEN - B. SCHÖNFORD-HAUBOLD, *The European Composite Administration*, Cambridge, Intersentia, 2011
- C. JOERGES - J. NEYER, *From Intergovernmental Bargaining to Deliberative Political Processes: The Constitutionalization of Comitology*, in *Eur. Law Jour.*, 1997, 3, p. 273 ss.
- C. JOERGES - E. VOS (a cura di), *EU Committees: Social Regulation, Law and Politics*, Oxford, Hart, 1999
- S. KADELBACH, *European Administrative Law and the Law of a Europeanized Administration*, in C. JOERGES - R. DEHOUSSE (a cura di), *Good Governance in Europe's Integrated Market*, Oxford, Oxford University Press, 2003
- W. KAHL, *Der Europäische: Strukturen - Typen - Phänomene*. in *Der Staat*, 50, pp. 353-387
- H. KASSIM - J. PETERSON - M. W. BAUER - S. CONNOLLY - R. DEHOUSSE - L. HOOGHE - A. THOMPSON, *The European Commission of the Twenty-First Century*, Oxford, Oxford University Press, 2013

- A. KESSEN, *European Administrative Decisions*, Groningen, Europa Law Publishing, 2011
- A. KREHER (a cura di), *The EC Agencies between Community Institutions and Constituents: Autonomy, Control and Accountability*, European University Institute Working Papers, RSC, 1998
- ID. (a cura di), *The New European Agencies. Conference Report*, EUI Working Paper, RSC 96/49
- A. KREHER - F. MARTINES, *Le “agenzie” della Comunità europea: un approccio nuovo per l’integrazione amministrativa?*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 1996, p. 97 ss.
- T. KRÖLL, *Delegierte Rechtsetzung und Durchführungsrechtsetzung und das institutionelle Gleichgewicht der Europäischen Union*, in *Zeitschrift für öffentliches Recht*, 66, 2011, pp. 253-298
- F. LAFARGE, *EU law implementation through administrative cooperation between member states*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 2010, p. 119 ss.
- C. LAVAGNA, *Considerazioni sui caratteri degli ordinamenti democratici*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1956, p. 392 ss.
- K. LENAERTS, *Regulating the Regulatory Process: “Delegations of Powers” in the European Community*, in *Europ. Law Rev.*, 1993
- K. LENAERTS - A. VERHOEVEN, *Towards Legal Framework for Executive rule-making in the EU? The Contribution of the New Comitology Decision*, in *Common Market Law Review*, 2000, p. 653 ss.
- J. V. LOUIS - D. WAELBROECK (a cura di), *La Commission au coeur du système institutionnel des Communautés européennes*, Bruxelles, Editions de l’Université, 1989

- M. MACCHIA, *La cooperazione amministrativa come “questione di interesse comune”*, in M. P. CHITI - A. NATALINI, *Lo spazio amministrativo europeo. Le pubbliche amministrazioni dopo il Trattato di Lisbona*, cit.
- G. MAJONE, *Europe’s Democratic Deficit: the Question of Standards*, in *Eur. Law Jour.*, 1998, pp. 5-28
- ID., *The New European Agencies: Regulation by Information*, in *Jornal of European Public Policy*, 1997, p. 262 ss.
- ID., *La Communauté européenne: un Etat régulateur*, Paris, Montchrestien, 1996
- ID., *New Agencies in the EC: Regulation by Information*, in A. KREHER, *The New European Agencies. Conference Report*, cit.
- G. MAJONE - M. EVERSON, *Institutional Reform: Independent Agencies, Oversight, Co-ordination and Procedural Control*, in O. DE SCHUTTER - N. LEBESSIS - J. PATERSON (a cura di), *Governance in the European Union*, cit.
- A. MARCHESI, *Obblighi di condotta e obblighi di risultato*, Milano, Giuffrè, 2003
- G. MARONGIU, *L’attività direttiva nella teoria giuridica dell’organizzazione*, Padova, CEDAM, 1989
- G. MARTINICO, *L’impatto del metodo aperto di coordinamento sulla “forma di Unione”*, in *Diritto Pubblico*, 2009, 2, pp. 625 - 652
- A. MASSERA, *Una disciplina europea del procedimento amministrativo*, in M. P. CHITI - A. NATALINI, *Lo spazio amministrativo europeo*, cit.
- ID., *I principi generali*, in M. P. CHITI - G. GRECO, *Trattato di diritto amministrativo europeo*, cit.

- B. G. MATTARELLA, *L'attività*, in S. CASSESE, *Trattato di diritto amministrativo*, cit.
- ID., *Le funzioni*, in M. P. CHITI (a cura di), *Diritto amministrativo europeo*, cit.
- L. MAZZAROLLI e altri (a cura di), *Diritto amministrativo*, Bologna, Monduzzi, I, 2005,
- J. MENDES, *La legittimazione dell'amministrazione dell'UE tra istanze istituzionali e democratiche*, in L. DE LUCIA - B. MARCHETTI (a cura di), *L'Amministrazione europea*, cit.
- ID., *Participation in EU Rulemaking. A Rights-based Approach*, Oxford, Oxford University Press, 2011
- J. MENDES - I. VENZKE, *Relative Authority in EU and International Law: Who Should Do What to Which Extent?*, indicato dagli A. in corso di pubblicazione
- F. MERUSI - M. CLARICH, *Direttiva*, in *Enc. giur.*, XI, Roma, 1989
- F. MIGLIARESE, TAMBURINO, *Il coordinamento nella evoluzione dell'attività amministrativa*, Padova, Cedam, 1978
- LORD MILLET, *The right to good administration in European Law*, in *Public Law*, 2002, p. 313 ss.
- O. MIR PUIGPELAT, *Arguments in favour of a general codification of the procedure applicable to EU administration*, in www.renewal.eu
- E. MOAVERO MILANESI, *La Commissione, funzioni e organizzazione*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 1993
- C. MÖLLERS, *Pouvoir Constituant - Constitution - Constitutionalisation*, in A. VON BOGDANDY - J. BAST, *Principles of European Constitutional Law*, cit.
- R. MONACO, *Lineamenti di diritto pubblico europeo*, Milano, Giuffrè, 1975

- J. MONNET, *Mémoires*, Paris, Fayard, 1976
- M. MONTEDURO, *Introduzione allo studio delle agenzie amministrative*, Lecce, Argo, 2004
- G. MORBIDELLI - F. DONATI (a cura di), *Una costituzione per l'Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2006
- C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1960
- J. S. MOSHER - D. M. TRUBEK, *Alternative Approaches to Governance in the EU: EU Social Policy and the European Employment Strategy*, in *JCMS*, 2003, 41, p. 70 ss.
- F. MUNARI, *Gli effetti del diritto dell'Unione europea sul sistema interno delle fonti*, in *Dir. Un. Eur.*, 2013, p. 732
- C. NAPOLITANO, *Verso la codificazione del procedimento amministrativo dell'Unione europea: problemi e prospettive. Resoconto dell'incontro di studi - Milano, 7 novembre 2014*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 2015, p. 295 ss.
- G. NAPOLITANO, *Le funzioni*, in S. CASSESE, *Istituzioni di diritto amministrativo*, cit.
- H. P. NEHL, *Principles of Administrative Procedure in EC Law*, Oxford, Hart, 1999
- K. NICOLAIDIS - R. HOWSE (eds.), *The Federal Vision. Legitimacy and Levels of Government in the Unites States and the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2001
- E. NIETO-GARRIDO, *Possible Developments of Article 298 TFEU: Towards an Open, Efficient and Independent European Administration*, in *European Public Law*, 2012, p. 373 ss.
- S. NINATTI, *Giudicare la democrazia? Processo politico e ideale democratico nella giurisprudenza della Corte di giustizia europea*, Milano, Giuffrè, 2004

- E. NOËL - H. ETIENNE, *Quelques considérations sur la déconcentration et la délégation du pouvoir de décision dans la Communauté économique européenne*, in *Rev. Marché Commun*, 1967, p. 127 ss.
- N. NUGENT, *The Commission's Services*, in J. PETERSON - M. SCHACKLETON (a cura di), *The Institutions of the European Union*, cit.
- ID., *The European Commission*, Basingstoke, Palgrave, 2001
- L. ORLANDO, *Contributo allo studio del Coordinamento amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1974
- F. OST - M. DE KERCHOVE, *De la pyramide au réseau? Vers un nouveau mode de production du droit?*, in *Rev. Interdisciplinaire d'études jur.*, 2000, 44
- R.H. PEDLER - G.F. SCHÄFER (a cura di), *Shaping European Law and Policy: the Role of Committees and Comitology in the Political Process*, Maastricht, Eipa, 1996
- L. R. PERFETTI, *Diritto ad una buona amministrazione, determinazione dell'interesse pubblico ed equità*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 2010
- I. PERNICE, *Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-making revisited?*, in *Common Market Law Review*, 1999
- J. PETERSON, *The College of Commissioners*, in J. PETERSON - M. SCHACKLETON (a cura di), *The Institutions of the European Union*, cit.
- ID., *The Santer era: The European Commission in normative, historical and theoretical perspective*, in *Journal of European Public Policy*, 1999, 6(1)
- J. PETERSON - M. SCHACKLETON (a cura di), *The Institutions of the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2002

- E. PICOZZA, *Il regime giuridico del procedimento amministrativo comunitario*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 1994, p. 321 ss.
- A. PIETROBON, *Art. 291*, in F. POCAR - M. C. BARUFFI, *Commentario breve ai Trattati dell'Unione Europea*, cit.
- F. PIGA, “*Coordinamento (principio del)*” (voce), in *Enciclopedia giur.*, vol. IX, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, 1988
- C. PINELLI, *Il momento della scrittura. Contributo al dibattito sulla Costituzione europea*, Bologna, il Mulino, 2002
- I. PINGEL, *Commentaire article par article des traités Ue et Ce*, BâleParis-Bruxelles, Helbing & Lichtenhahn-Dalloz-Bruylant, 2010
- F. PINTO, *Diritto degli Enti locali*, Torino, Giappichelli, 2012
- F. PIRAINO, *L'inadempimento dello Stato all'obbligo di attuazione delle direttive europee e il problema del risarcimento del danno*, in *Europa e dir. priv.*, 3, 2012, pag. 707 ss.
- A. PIRAS, *Discrezionalità amministrativa*, in *Enc. Diritto*, cit., 1964, XIII.
- F. POCAR, *Diritto dell'Unione Europea*, XI ed., Giuffrè, Milano, 2010
- F. POCAR - M. C. BARUFFI, *Commentario breve ai Trattati dell'Unione Europea*, II ed., Cedam, Padova, 2014
- O. PORCHIA, *Principi dell'ordinamento europeo. La cooperazione pluridirezionale*, Bologna, Zanichelli, 2008
- D. PREDÀ, *Hallstein e l'amministrazione pubblica europea*, in *Storia, Amministrazione, Costituzione. Annale dell'Istituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica*, 2000, 8
- A. PREDIERI (a cura di), *Fondi strutturali e coesione economica e sociale nell'Unione europea*, Milano, Giuffrè 1996
- P. PROVENZANO, *I vizi nella forma e nel procedimento*, Milano, Giuffrè, 2015

- S. PUNTSCHER RIEKMANN, *The cocoon of power: democratic implication of interinstitutional agreements*, in *Eur. Law Jour.*, 2007, pp. 4-19
- ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure*, 2014, in www.reneual.eu
- A. RINELLA, L. COEN, R. SCARCIGLIA (a cura di), *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali. Esperienze a confronto*, Padova, Cedam, 1999
- A. ROCCELLA, *Gli organi elettivi*, in E. ROTELLI (a cura di), *Il nuovo ordinamento locale*, Milano, Unicopli, 1993
- C. ROSSANO, *La divisione dei poteri nell'attuale struttura dello Stato di diritto e sociale*, in *Studi in memoria di D. Pettiti*, III, Milano, Giuffrè, 1973
- S. SACCHI, *Il metodo aperto di coordinamento. Origini, ragioni e prospettive del coordinamento delle politiche sociali*, in *Il politico*, 2007, 6, pp. 18-23
- G. SACCHI MORSIANI, *Il potere amministrativo delle comunità europee e le posizioni giuridiche dei privati*, Milano, Giuffrè, vol. I, 1965, e vol. II, 1970
- L. SALTARI, *Le amministrazioni europee. I piani d'azione e il regime delle attività*, in L. DE LUCIA - B. MARCHETTI (a cura di), *L'Amministrazione europea*, cit.
- ID., *Amministrazioni nazionali in funzione comunitaria*, Milano, Giuffrè, 2007
- A. SANDULLI, *Il procedimento*, in S. CASSESE, *Trattato di diritto amministrativo*, cit., ad vocem
- A. M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, Jovene, 1989
- ID., *Il procedimento amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1959

- R. SAPIENZA, *La politica comunitaria di coesione economica e sociale*, Bologna, Il Mulino, 2000
- M. SAVINO, *L'organizzazione amministrativa dell'Unione Europea*, in L. DE LUCIA - B. MARCHETTI (a cura di), *L'Amministrazione europea*, cit.
- ID., *Le funzioni*, in E. CHITI, C. FRANCHINI, M. GNES, M. SAVINO, M. VERONELLI (a cura di), *Diritto amministrativo europeo. Casi e materiali*, parte di S. CASSESE, *Corso di diritto amministrativo*, cit.
- ID., *I comitati dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2005
- G. SCELLE, *Le phénomène juridique du dédoublement fonctionnel*, in W. SCHÄTZEL - H. J. SCHLOCHAUER (a cura di), *Rechtfragen der Internationalen Organization, Festschrift für Hans Wehberg zu seinem 70. Geburtstag*, Frankfurt, V. Klostermann, 1956
- A. SCHÄFER, *A new form of governance? Comparing the open method of co-ordination to multilateral surveillance by the IMF and the OECD*, in *Jour. Eur. Soc. Pol.*, 2006, pp. 70-88
- G.F. SCHÄFER, *Committees in the EC Policy Process: a First Step Towards Developing a Conceptual Framework*, in R.H. PEDLER - G.F. SCHÄFER (a cura di), *Shaping European Law and Policy: the Role of Committees and Comitology in the Political Process*, cit.
- M. SHAPIRO, *Indipendent Agencies: US and EU*, European University Institute Jean Monnet Chair Papers, RSC, 1996
- ID., *Agencies in the European Union: An American Perspective*, in A. KREHER, *The New European Agencies. Conference Report*, cit.
- F. W. SCHARPF, *Notes Toward a Theory of Multilevel Governing in Europe*, in *Scandinavian Political Studies*, 2001, 24

- E. SCHMIDT-ABMANN, *Forme di cooperazione amministrativa europea*, in *Dir. Amm.*, 2003, pp. 473-491
- ID., *La legitimación de la Administración como concepto jurídico*, in *Documentación administrativa*, 1993, pp. 172-192
- P. C. SCHMITTER, *Imagining the future of Euro-polity with Help of New Concepts*, in G. MARKS - F. W. SCHARPF - P. C. SCHMITTER - W. STREECK, *Governance in the European Union*, Londra, Sage Publications, 1996
- J. SCHWARZE, *Droit administratif européen*, Bruxelles, Bruylant, 2009
- ID., *European Administrative Law*, London, Sweet and Maxwell, 2006
- ID., *Rules and general principles of European Administrative Law*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 2004, p. 1219 ss.
- ID., *The Principle Subsidiarity and the Distribution of Powers*, in U. KARPER (eds.) *National legislation in the European Framework*, Nomos, Baden-Badens, 1995
- ID., *European Administrative Law*, London, Sweet & Maxwell, 1992
- ID., *Tendencies toward a common Administrative Law in Europe*, in *Com. Mark. Law Rev.*, 1992, p. 3 ss.
- R. SCHÜTZE, *From Rome to Lisbon: "Executive Federalism" in the (New) European Union*, in *Com. Market Law Rev.*, 2010, 47, pp. 1419-1424
- ID., *Le domaine des compétences d'exécution*, in J.-B. AUBY - J. DUTHEIL DE LA ROCHÈRE (a cura di), *Traité de droit administratif européen*, cit.
- S. SCIARRA, *L'Europa e il lavoro. Solidarietà e conflitto in tempo di crisi*, Bari, Laterza, 2012

- G. SCIULLO, *La direttiva nell'ordinamento amministrativo: profili generali*, Milano, Giuffrè, 1993
- F. G. SCOCA, *I modelli organizzativi*, in L. MAZZAROLLI e altri (a cura di), *Diritto amministrativo*, cit.
- J. SCOTT, *Regional Policy: An Evolutionary Perspective*, in P. CRAIG - G. DE BURCA (a cura di), *The Evolution of EU Law*, cit., 1999
- J. SCOTT - D. M. TRUBEK, *Mind the Gap: Law and New Approaches to Governance in the European Union*, in *Eur. Law Jour.*, 2002, 8
- S. SCREPANTI, *La dimensione ultrastatale delle autorità indipendenti: i "sistemi comuni" europei e globali*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 2009, p. 913 ss.
- A. SERIO, *Il principio di buona amministrazione procedurale. Contributo allo studio del buon andamento nel contesto europeo*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2008
- M. SICA, *Sindaco*, in *Dig. disc. pubbl.*, XIV, Torino, UTET, 1999
- L. SICO, *Principio di sussidiarietà*, in *Enc. Diritto*, Agg. V, 2001
- D. SIDJANSKI, *Europe 1992: gouvernement des comités?*, in *Pouvoirs*, 48, 1989, p. 42 ss.
- H. SIEDENTOFF - J. ZILLER (eds.), *Making European Policies Work: the Implementation of Community Legislation in the Member States*, I, Maastrich, 1988
- G. SILVESTRI, *Poteri dello Stato (divisione dei)*, in *Enc. Diritto*, XXXIV, Milano, Giuffrè, 1985
- G. SYDOW, *Die Vereinheitlichung des mitgliedstaatlichen Vollzugs des Europarechts in mehrstufigen Verwaltungsverfahren*, in *Die Öffentliche Verwaltung*, 34, pp. 517-542

- S. SMISANS, *Law, Legitimacy, and European Governance. Functional Participation in Social Regulation*, Oxford, Oxford University Press, 2004
- F. SNYDER, *The effectiveness of EC law. Process, Tools and Techniques*, in *Mod. Law Rev.*, 1993 p. 19 ss.
- D. SORACE, *L'amministrazione europea secondo il Trattato di Lisbona*, in *Dir. Pubbl.*, 1/2013
- ID., *Diritto delle pubbliche amministrazioni*, Bologna, Il Mulino, V ed., 2010, e III ed., 2005
- A. STEVENS - H. STEVENS, *Brussels Bureaucrats? The Administration of European Union*, Basinstoke, Palgrave, 2001
- M. SUCHMAN, *Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches*, in *Academy of Management Review*, 1995, pp. 585-601
- W. STREECK - P. C. SCHMITTER, *From National Corporatism to Transnational Pluralism: Organized Interests in the Single European Market*, in *Politics and Society*, 1991, p. 130 ss.
- E. SZYSZCZAK, *Experimental Governance: The Open Method of Coordination*, in *Eur. Law Jour.*, 2006, 12, pp. 486-487
- F. TERPAN, *Articles 158 à 162 (Cohésion économique et sociale)*, in I. PINGEL, *Commentaire article par article des traités Ue et Ce, cit.*
- G. TESAURO, *Diritto dell'Unione europea*, VII ed., Padova, Cedam, 2012
- A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea e della Comunità europea*, Milano, Giuffrè, 2004
- L. TORCHIA, *Il governo delle differenze*, Bologna, Il Mulino, 2006
- T. TRIDIMAS, *The general principles of EC Law*, Oxford, Oxford University Press, 2006

- F. TRIMARCHI BANFI, *Il diritto ad una buona amministrazione*, in M. P. CHITI - G. GRECO, *Trattato di diritto amministrativo europeo, cit.*
- M. TRIMARCHI, *L'art. 41 della Carta Europea dei diritti fondamentali e la disciplina dell'attività amministrativa in Italia*, in *Dir. Amm.*, 2011
- J. TRONDAL, *EU Committee Governance and the Multilevel Community Administration*, in H. C. H. HOFMANN - A. H. TURK (eds.), *EU administrative governance, cit.*
- D. M. TRUBEK - P. COTTRELL - M. NANCE, *'Soft Law', 'Hard Law' and EU Integration*, in G. DE BURCA - J. SCOTT (eds.), *Law and New Governance in the EU and the US, cit.*
- D. M. TRUBEK - L. G. TRUBEK, *New Governance & Legal Regulation: Complementarity, Rivalry, and Transformation*, in *Colum. Jour. Eur. Law*, 2006-2007, 13, p. 539 ss.
- J. A. USHER, *The Influence of National Concepts on Decisions of the European Court*, in *Europ. Law Rev.*, 1976, p. 370 ss.
- S. VALAGUZZA, *La frammentazione della fattispecie nel diritto amministrativo a conformazione europea*, Milano, Giuffrè, 2008
- G. VESPERINI, *Il vincolo europeo sui diritti amministrativi nazionali*, Milano, Giuffrè, 2011
- G. VESPERINI - M. SAVINO, *L'uropeizzazione, l'internazionalizzazione e la disciplina dei procedimenti "generali" della regolazione*, in FORMEZ, *Innovazione amministrativa e crescita. Volume I.1: Istituzioni, regole e mercato. Analisi e studi*, Roma, Formez, 2008
- R. VILLATA - G. SALA, *Procedimento amministrativo*, in *Dig. disc. pubbl.*, XI, Torino, UTET, 1996

- P. VIRGA, *Diritto amministrativo. L'amministrazione locale*, Milano, Giuffrè, 1998
- E. VOLKMAR HEYEN (eds.), *Early European Community Administration*, Jahrbück der Europäischen Verwaltungsgeschichte, IV, Baden-Baden, Nomos, 1992
- A. VON BOGDANDY, *Informationsbeziehungen*, in W. HOFFMANN-RIEM - E. SCHMIDT-ABMANN - A. VOBKUHLE, *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, cit.
- ID., *Founding Principles*, in A. VON BOGDANDY – J. BAST (eds.), *Principles of European Constitutional Law*, cit.
- ID., *Legal Equality, Legal Certainty and Subsidiarity in Transnational Economic Law – Decentralized application of Artt. 81.3 EC and WTO law: why and why not*, in A. VON BOGDANDY - P. C. MAVROIDIS – Y. MÉNY (eds.), *European Integration and International Coordination. Studies in Transnational Economic Law in Honour of C.D. Ehlermann*, The Hague, Kluwer, 2003
- A. VON BOGDANDY - J. BAST (eds.), *Principles of European Constitutional Law*, II ed., Oxford, Hart, 2010
- A. WAKEFIELD, *The right to Good Administration*, Alphen aan den Rijn, Kluwer Law International, 2007
- A. WEBER, *Il diritto amministrativo procedimentale nell'ordinamento della Comunità europea*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 1992, p. 393 ss.
- J. H. H. WEILER, *The Constitution of Europe: 'Do the New Clothes Have an Emperor?' and Other Essays on European Integration*, 1999, tr. it. *La Costituzione dell'Europa*, Bologna, Il Mulino, 2003
- ID., *The transformation of Europe*, in *The Yale Law Journal*, 1991, p. 2403 ss.

- G. WINTER (a cura di), *Sources and Categories of European Community Law*, Berlin, de Gruyter, 1999
- J. A. WINTER, *Re(de)fining the notion of State aids in article 87 of the EC Treaty*, in *Com. Market Law Rev.*, 2004, p. 475 ss.
- X. A. YATAGANAS, *Delegation of Regulatory Authority in the European Union - The relevance of the American model of independent agencies*, Harvard Jean Monnet Working Papers, 2001
- G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, I, 1958
- J. ZEITLIN, *The Open Method of Coordination in Action: Theoretical Promise, Empirical Realities, Reform Strategy*, in J. ZEITLIN - P. POCHE (eds.), *The Open Method of Coordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies*, Bruxelles, Peter Lang, 2005
- C. ZILIOI - M. SELMAYR, *La Banca Centrale Europea*, Milano, Giuffrè, 2007
- J. ZILLER, *Diritto delle politiche e delle Istituzioni dell'Unione europea*, Bologna, Il Mulino, 2013
- ID., *Is a law of administrative procedure for the Union institutions necessary? Introductory remarks and prospects*, in www.reneual.eu
- ID., *Towards Restatements and Best Practice Guidelines on EU Administrative Procedural Law. Note to the European Parliament's Committee on Legal Affairs - Working Group on EU Administrative Law*, in www.reneual.eu
- ID., *Dal Trattato che adotta una costituzione per l'Europa al Trattato di Lisbona*, in P. BILANCIA - M. D'AMICO, *La nuova Europa dopo il Trattato di Lisbona*, cit.
- ID., *Le principe de subsidiarité*, in J.-B. AUBY - J. DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, *Droit Administratif Européen*, cit.

A. ZITO, *Il «diritto ad una buona amministrazione» nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e nell'ordinamento interno*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 2002, p. 427 ss.

Giurisprudenza citata

- Corte di giustizia

sentenza 6 maggio 2008 (grande sezione), *Parlamento c. Consiglio*, causa C-133/06

sentenza 2 maggio 2006 (grande sezione), *Regno Unito c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, causa C-217/04,

sentenza 22 gennaio 2014, *Regno Unito c. Parlamento e Consiglio*, causa C-270/12

sentenza 16 luglio 2009, *Mono Car Styling c. Dervis Odemis*, C-12/08

sentenza 14 febbraio 2008, *Varec c. Stato belga*, causa C-450/06

sentenza 4 luglio 2006, *Konstantinos Adeneler e altri c. Ellinikos Organismos Galaktos (ELOG)*, C-212/04

sentenza 16 giugno 2005, *Pupino*, C-105/03

sentenza 5 ottobre 2004, *Pfeiffer c. Deutsches Rotes Kreuz*, cause riunite C-397 a C-403/01

sentenza 30 settembre 2003, *Gerhard Köbler c. Repubblica d'Austria*, C-224/01

sentenza 28 gennaio 2003, *Repubblica federale di Germania c. Commissione*, causa C-334/99

sentenza 16 gennaio 2003, *Commissione c. Regno dei Paesi Bassi*, causa C-205/01

sentenza 15 ottobre 2002, *Limburgse Vinyl Maatschappij c. Commissione*, causa C-238/99

sentenza 9 settembre 1999, *Odette Nicos Petrides c. Commissione*, C-64/98

sentenza 8 luglio 1999, *Hercules Chemicals c. Commissione*, causa C-51/92

sentenza 1° giugno 1999, *Klaus Konle c. Repubblica d'Austria*, C-302/97

sentenza 5 maggio 1998, *Regno Unito c. Commissione*, causa C-180/96

sentenza 1° giugno 1994, *Commissione c. Augusto Brazzelli Lualdi*, causa C-136/92

sentenza 21 novembre 1991, *Technische Universität München c. Hauptzollamt München-Mitte*, causa C-269/90

sentenza 13 novembre 1990, *Marleasing c. La Comercial Internacional de Alimentación*, C-106/89

sentenza 9 ottobre 1990, *Repubblica francese contro Commissione*, C-366/88

sentenza 27 settembre 1988, *Commissione c. Consiglio*, C-165/87

sentenze 5 marzo 1996, *Brasserie du Pêcheur e Factorame*, C-46/93 e C-48/93

sentenze 16 giugno 1987, *Albert Romkes c. Officier van Justitie del circondario di Zwolle*, causa C-46/86

sentenza 23 aprile 1986, *Parti écologiste "Les Verts" c. Parlamento europeo*, causa C-294/83

sentenza 10 aprile 1984, *von Colson c. Land Nordrhein-Westfalen*, C-14/83

sentenza 21 settembre 1983, *Milchkontor e altri c. Repubblica federale di Germania*, cause riunite C-205 a 215/82

sentenza 6 luglio 1982, *Repubblica francese, Repubblica italiana e Regno Unito c. Commissione*, cause riunite C-188/80-190/80

sentenza 9 luglio 1981, *Amministrazione delle dogane di Francia c. S.a. Gondrand Frères e S.a. Garancini*, C-169/80

sentenza 3 febbraio 1979, *Hoffmann-La Roche & Co. c. Commissione*, causa 85/76

sentenza 1° febbraio 1978, *Johann Lührs c. Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, causa 78/77

sentenza 5 ottobre 1977, *Carlo Tedeschi c. Denkavit*, causa 5/77

sentenza 16 dicembre 1976, *Rewe-Zentralfinanz e Rewe-Zentral c. Landwirtschaftskammer für das Saarland*, causa 33/76

sentenza 23 ottobre 1974, *Transocean Marine Paint Association c. Commissione*, causa 17/74

sentenza 1° ottobre 1974, *Norddeutsches und Fleischkontor c. Hauptzollamt Hamburg-Jonas - Ausfuhrerstattung*, causa 14-74

sentenza 17 dicembre 1970, *Einfuhr c. Köster*, causa C-25/70

sentenza 15 luglio 1970, *ACF Chemiefarma NV c. Commissione*, causa C-41/69

sentenza 15 luglio 1963, *Plaumann & Co. c. Commissione*, C-25/62

sentenza 4 luglio 1963, *Maurice Alvis c. Consiglio*, causa 32/62

sentenza 13 giugno 1958, *Meroni & co., Industrie Metallurgiche s.p.a. c. Alta Autorità*, cause 9-56 e 10-56

-Tribunale di primo grado

sentenza 30 novembre 2009, *Repubblica francese e France Télécom c. Commissione*, cause riunite T-427/04 e T-17/05

sentenza 4 novembre 2002, *Rica Foods, Free Trade Foods e Suproco c. Commissione*, cause riunite T-94/00, T-110/00 e T-159/00

sentenza 11 luglio 2002, *Hyper c. Commissione*, causa T-205/99

sentenza 15 marzo 2000, *Cimenteries CBR c. Commissione*, causa T-25/95

sentenza 25 marzo 1999, *Forges de Clabecq c. Commissione*, causa T-37/97

sentenza 28 gennaio 1999, *Bretagne Angleterre Irlande (BAI) c. Commissione*, causa T-14/96

sentenza 8 giugno 1995, *Langnese-Iglo GmbH c. Commissione*, causa T-7/93

sentenza 18 novembre 1992, *Rendo e altri c. Commissione*, causa T-16/91

Atti legislativi e documenti ufficiali dell'Unione europea citati

REGOLAMENTO di esecuzione (UE) n. 1348/2014 della Commissione, del 17 dicembre 2014, relativo alla segnalazione dei dati in applicazione dell'articolo 8, paragrafi 2 e 6, del regolamento (UE) n. 1227/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio concernente l'integrità e la trasparenza del mercato dell'energia all'ingrosso

REGOLAMENTO (UE, Euratom) n. 1311/2013 del Consiglio, del 2 dicembre 2013, che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2014-2020

REGOLAMENTO (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio

REGOLAMENTO (UE) n. 1296/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, relativo a un programma dell'Unione europea per l'occupazione e l'innovazione sociale ("EaSI") e recante modifica della decisione n. 283/2010/UE che istituisce uno strumento europeo Progress di microfinanza per l'occupazione e l'inclusione sociale

REGOLAMENTO (UE) n. 1293/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, sull'istituzione di un programma per l'ambiente e l'azione per il clima (LIFE) e che abroga il regolamento (CE) n. 614/2007

REGOLAMENTO (UE) n. 1291/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, che istituisce il programma quadro di ricerca e innovazione (2014-2020) - Orizzonte 2020 e abroga la decisione n. 1982/2006/CE

REGOLAMENTO (UE) n. 1288/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, che istituisce "Erasmus+": il programma dell'Unione per l'istruzione, la formazione, la gioventù e lo sport e che abroga le decisioni n. 1719/2006/CE, n. 1720/2006/CE e n. 1298/2008/CE

REGOLAMENTO (UE, Euratom) n. 966/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012 che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione e che abroga il regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002

REGOLAMENTO (UE) n. 1227/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, concernente l'integrità e la trasparenza del mercato dell'energia all'ingrosso

REGOLAMENTO (UE) n. 182/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, che stabilisce le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione

REGOLAMENTO (CE) n. 713/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, che istituisce un'Agenzia per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia

REGOLAMENTO (CE) n. 58/2003 del Consiglio, del 19 dicembre 2002, che definisce lo statuto delle agenzie esecutive incaricate dello svolgimento di alcuni compiti relativi alla gestione dei programmi comunitari

REGOLAMENTO (CE) n. 1/2003 del Consiglio del 16 dicembre 2002, concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli artt. 81 e 82 del Trattato

REGOLAMENTO (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio, del 25 giugno 2002, che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee

CONSIGLIO EUROPEO, Raccomandazione del Consiglio, del 14 luglio 2015, sul programma nazionale di riforma 2015 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2015 dell'Italia (2015/C 272/16)

CONSIGLIO EUROPEO, Raccomandazione del Consiglio, dell'8 luglio 2014, sul programma nazionale di riforma 2014 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2014 dell'Italia (2014/C 247/11)

CONSIGLIO EUROPEO, Raccomandazione del Consiglio, del 9 luglio 2013, sul programma nazionale di riforma 2013 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità dell'Italia 2012-2017 (2013/C 217/11)

CONSIGLIO EUROPEO, Raccomandazione del Consiglio, del 10 luglio 2012, sul programma nazionale di riforma 2012 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità dell'Italia 2012-2015 (2012/C 219/14)

CONSIGLIO EUROPEO, Raccomandazione del Consiglio, del 12 luglio 2011, sul programma nazionale di riforma 2011 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità aggiornato dell'Italia, 2011-2014 (2011/C 215/02)

CONSIGLIO EUROPEO, Conclusioni della Presidenza - Laeken, 14 e 15 dicembre 2001 - SN 300/1/01 REV 1

CONSIGLIO EUROPEO, Comunicazione finale della Presidenza del Consiglio europeo di Lisbona del 23 e 24 marzo 2000

CONSIGLIO EUROPEO, decisione-quadro n. 1999/468/CE

CONSIGLIO EUROPEO, decisione-quadro n. 87/373/CEE

PARLAMENTO EUROPEO, Risoluzione del 15 gennaio 2013 recante raccomandazioni alla Commissione sul diritto dell'Unione europea in materia di procedimenti amministrativi (2012/2024(INL))

PARLAMENTO EUROPEO, documento 5 maggio 1984, n. 1-205/84, *Report of the Legal Affairs Committee on Committees for the Adaptation of Directives to Technical and Scientific Progress*

COMMISSIONE, COM (2015) 418, RELAZIONE sui lavori dei comitati nel 2014

COMMISSIONE, COM (2010) 2020 su “*Europa 2020: una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*”

COMMISSIONE, COM (2009) 252 su “*Vigilanza finanziaria europea*”

COMMISSIONE, COM (2008) 141 su “*Il futuro delle agenzie europee*”

COMMISSIONE, (COM(2007) 530 def) recante *Relazione sulla Proposta di regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che istituisce una Agenzia per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell’energia*

COMMISSIONE, COM (2002) 718 “*Inquadrimento delle agenzie europee di regolazione*”