

INTRODUZIONE

PREMESSA METODOLOGICA E OBIETTIVI DELLA RICERCA

Col presente lavoro ci si è posti l'obiettivo di ricostruire i principi dell'amministrazione europea in rapporto alle libertà economiche ovvero riflettere su quegli organi o organismi che, sia pure rapportandosi in modo differente con le istituzioni pubbliche degli Stati membri vengono, oggi, a dare attuazione alle politiche comunitarie.

È ormai acquisito che il diritto europeo incide sulle amministrazioni dei singoli Stati membri condizionandole non tanto o meglio, non solo, per i «modelli» da porre in essere, quanto per gli obiettivi a cui queste devono ispirarsi; si tratta di un processo ancora in fieri che comporta sviluppi diversi ma rispondente all'esigenza di garantire le libertà, soprattutto economiche, dei cittadini europei in nome degli interessi sovra nazionali determinati a livello comunitario.

Come ha rilevato S. Cassese, bisogna premettere che il diritto amministrativo comunitario, non derivando da una Costituzione, è frutto di quella che viene definita «*ad hoc*» ovvero dalla sommatoria di decisioni assunte caso per caso: pertanto nell'attuale momento è possibile solo prendere atto di come la fase esecutiva, derivante da una Comunità diversa dallo stato di diritto, riesca tuttavia ad incidere sulle amministrazioni degli Stati membri e che tale percorso tende ad ampliarsi via via che l'Unione «assorbe» principi di democrazia propri degli Stati che ad essa hanno dato legittimazione. Basti pensare come a fronte del c.d. «deficit democratico» siano diventati ugualmente elementi portanti della Comunità europea, il principio di legalità, il principio di uguaglianza di fronte alla legge, il principio del controllo giurisdizionale indipendente ed effettivo, la tutela dei diritti inviolabili dei cittadini¹.

¹ Tale tesi trova una concreta critica da parte di F. BASSANINI, nella *Prefazione* a M.P. CHITI-A. NATALINI (a cura di), *Lo Spazio amministrativo europeo*, Il Mulino, 2012, il quale osserva a p. 13, nota 23, che nonostante l'inarrestabile forza espansiva del diritto comunitario

Ci si propone quindi di tratteggiare le figure «organizzative e funzionali» *«per comprendere di quali materiali sia composta la fabbrica del diritto amministrativo europeo»*².

A tal fine bisogna prendere atto che, l'amministrazione europea (intesa in senso ampio) è orientata verso strutture e atti variegati in quanto s'intende includere in tale espressione sia i vari uffici sia i profili funzionali dell'agire dell'amministrazione ovvero i procedimenti «compositi» e condivisi tra l'Unione e i Paesi membri. L'ordinamento comunitario ha ormai sviluppato accanto alla fase legislativa, la fase amministrativa e a nulla vale mettere in discussione tale principio sulla base di un presunto *deficit* democratico della Comunità poiché, col Trattato di Lisbona, si è imposto se non in modo compiuto un principio di legittimazione dell'Unione derivante dal rapporto tra gli Stati e le istituzioni europee. Com'è stato osservato la *«legittimazione attraverso il diritto rappresenta uno degli esiti più tipici dell'età contemporanea, che porta a compensare la crisi di legittimazione politica; per altri a razionalizzarla»*³, ma in ogni caso a riconoscere l'essenza della costruzione europea e delle sue istituzioni anche se ancora non compiutamente realizzate.

È ben noto che l'idea originale di *Jean Monnet*⁴ era quella di costruire

rio non si può pensare che «... queste regole comuni comportino automaticamente una conformazione della disciplina delle amministrazioni nazionali a quella dell'amministrazione europea, in specie se dovesse prevalere una interpretazione "forte" del principio dell'indipendenza dell'amministrazione europea, stabilito dall'art. 298 TFUE: interpretazione forse accettabile nel contesto dell'attuale assetto istituzionale dell'Unione (di cui si auspica il superamento verso una più forte integrazione politica e una più robusta legittimazione democratica); ma – a mio avviso – non compatibile con i principi della democrazia rappresentativa, che non può non affidare alle istituzioni politiche amministrative il compito di stabilire gli obiettivi delle politiche pubbliche e dunque delle attività delle amministrazioni, fermo il rispetto dell'imparzialità della loro azione e dell'autonomia dei dirigenti nella loro gestione».

² S. CASSESE, *La signoria comunitaria sul diritto amministrativo*, in *Riv. dir. it. pubbl. comunitario*, pp. 292 ss.

³ M. P. CHITI, *La legittimazione per risultati dell'Unione europea quale "Comunità di diritto amministrativo"*, in *Riv. it. dir. pubbl.*, 2016, pp. 416-417.

⁴ Occorre far riferimento a *Jean Monnet*, al quale si deve riconoscere l'avvio verso l'Europa unita; tuttavia egli riteneva che non si potesse ipotizzare una federazione europea di Stati se non in modo graduale, avviando un'integrazione in alcune funzioni e potestà pubbliche. A *J. Monnet* si contrapponeva *Altiero Spinelli*, il quale era, con altri, l'autore del *Manifesto di Ventotene* e proponeva il superamento dello Stato-Nazione e una struttura europeistica di tipo più politico, mirando ad uno Stato federale. Nel "Manifesto di Ventotene", scritto a due mani da *Altiero Spinelli* ed *Ernesto Rossi*, si delineava una nuova democrazia europea e la fine dello Stato-Nazione. Il concetto di "integrazione europea" si inseriva all'interno di un contesto che aveva caratterizzato l'Europa post-secondo conflitto mondiale: unire gli

una federazione di Stati europei proponendo un'integrazione graduale di alcune funzioni, da qui la previsione di un apparato amministrativo leggero, il quale avrebbe dovuto avvalersi delle strutture amministrative degli Stati membri. «*Si trattava, cioè, di una amministrazione "di missione" dotata di potestà di direzione e indirizzo, pur se capace di acquisire in via autonoma, ancorché limitata, le conoscenze indispensabili per l'adozione delle decisioni e di procedere, salvo che in alcune ipotesi particolari, alla esecuzione dei propri provvedimenti*»⁵; diversamente, secondo Altiero Spinelli, l'idea fondamentale era quella di superare il concetto di Stato-nazione, mirando all'unione dei popoli nell'ambito di uno Stato federale: delle due anime europeistiche, come noto, ha prevalso quella di *Monnet*, con la creazione della Comunità europea del carbone e dell'acciaio ovvero di un'Unione legittimata per risultati e finalizzata ad un determinato obiettivo. Entrambe queste

Stati tra di loro in un contesto cooperativo affinché sia garantito il concetto di pace e di democrazia. Veniva istituito un Coordinamento internazionale tra i movimenti europeisti e il congresso fu incentrato sulle diverse idee di unità europea: federalisti, che volevano un'Europa sulla base del federalismo americano con la creazione di organizzazioni di poteri sovranazionali; unionisti, che volevano sviluppare intese intergovernative ed erano cauti verso l'ipotizzare limitazioni alle sovranità nazionali. In ogni caso, tra le due tesi all'inizio ha prevalso quella di *Monnet*, attraverso la creazione della Comunità europea del carbone e dell'acciaio, di seguito, con la Comunità europea dell'energia atomica e con la Comunità europea economica. Pertanto, diversamente da quanto si ritiene, l'ordinamento europeo nasce non solo con finalità economiche ma anche con l'obiettivo politico quanto meno di mantenere la pace e attivarsi per la promozione del benessere. Nella celebre dichiarazione di *Schuman*, del 9 maggio 1950, emergeva la necessità di mettere in comune le produzioni di base dei vari Paesi e istituire una nuova Alta Autorità, le cui decisioni vincolavano i Paesi membri. L'Alta Autorità era incaricata del funzionamento dell'intero sistema ed era composta di personalità indipendenti, scelti in comune accordo dai Governi. La progressiva evoluzione del progetto d'integrazione che si fondava su basi economiche mirava, tuttavia, ad un'unione politica. Scriveva *Schuman* nel 1963: «*I nostri Stati europei sono una realtà storica; sarebbe psicologicamente impossibile farli scomparire. In realtà la loro diversità è un pregio [...] la politica europea non è assolutamente in contraddizione con l'ideale patriottico che nutre ognuno di noi*». Il vero è che, pur non potendo in questa sede approfondire gli apporti che ciascuno dei Padri fondatori dell'Europa proponevano, una caratteristica che li accomunava nelle loro diversità, compreso *Adenauer* e *De Gasperi*, è rappresentata dalla consapevolezza che, con la seconda guerra mondiale, si è pervenuti al crollo dei vecchi sistemi statali i quali non avevano saputo fungere da barriera soprattutto alla seconda guerra mondiale. Per una ricostruzione di questa fase, si rinvia a J.H.H. WEILER, *La Costituzione europea*, Il Mulino, 2003, p. 93.

⁵ G. DELLA CANANEA, *I principi dell'amministrazione europea*, Giappichelli, 2017, p. 15. Si veda altresì M.S. GIANNINI, *Brevi considerazioni sul trattato della Comunità europea di difesa* ora in *Scritti 1949-1954*, Giuffrè, 2004; S. MICOSI-G.L. TOSATO (a cura di) *L'Unione europea nel XXI secolo. "Nel dubbio per l'Europa"*, Il Mulino, 2007. In senso conforme, M.P. CHITI, *Diritto amministrativo europeo*, III ed., Giuffrè, 2008, p. 520.

prospettive, apparentemente in antitesi, possono oggi desumersi nella ricostruzione degli elementi che costituiscono o dovrebbero contribuire a costituire, un diritto amministrativo europeo. Ciò in quanto, il diritto amministrativo, non è solo frutto di un presupposto economico bensì è frutto di un'evoluzione di natura politica dell'Unione⁶. Il disegno politico che si è sviluppato attraverso le crisi che hanno investito l'Unione porta, oggi, ad affermare che l'Europa è un'istituzione a formazione progressiva sia da un punto di vista politico sia da un punto di vista legislativo e amministrativo. Agli albori del percorso europeo venne a realizzarsi un'autorità sovranazionale in grado di assumere decisioni da far attuare ai Paesi aderenti alla Comunità; è proprio questo rapporto che presuppone che la nuova autorità abbia un apparato amministrativo leggero poiché la fase esecutiva delle decisioni dell'autorità centrale è rinviata, nella sua applicazione, agli apparati amministrativi dei singoli Stati membri⁷. Tutto ciò trova origine nella teoria in base alla quale «era difficile accettare l'idea [dell'] esistenza di un'amministrazione e di un diritto non statale»⁸; ciò in quanto, a differenza degli ordinamenti statali, nell'Unione europea si doveva prendere atto dell'assenza di potestà su-

⁶ G. DELLA CANANEA, *L'amministrazione europea e il suo diritto*, in G. DELLA CANANEA-C. FRANCHINI (a cura di), *I principi dell'amministrazione europea*, II ed., Giappichelli, 2013, cap. 1, p. 8.

⁷ Come osservato da S. CASSESE, *La signoria comunitaria sul diritto amministrativo*, in *Riv. it. dir. comunit.*, 2002, pp. 292 ss. Rileva l'A. che, in un primo momento l'ordinamento europeo, mentre ha sviluppava il potere legislativo e il potere giudiziario, tralasciava quello esecutivo poiché l'esecuzione era propria degli apparati amministrativi statali. Ciò è dovuto al fatto che il potere amministrativo ha rappresentato e rappresentava una delle prerogative più sensibili degli Stati. Quando questa prima esperienza rilevò la sua insufficienza, non tenendo conto delle necessarie continuità tra legislazione e amministrazione, furono istituiti organi e procedimenti chiamati a controllare l'esecuzione nazionale del diritto comunitario; si trattava per lo più di organi misti composti da rappresentanti nazionali e da funzionari comunitari. In epoca più recente l'Unione non si limita a vigilare sull'esecuzione nazionale del diritto europeo, ma assume direttamente compiti esecutivi per l'esecuzione diretta e l'esercizio congiunto comunitario-nazionale dei compiti pubblici, secondo il modello dell'utilizzazione degli uffici d'altro ente per lo sviluppo di funzioni amministrative proprie. Ecco perché è in questa fase che Cassese inserisce il fenomeno definito «arena pubblica» ovvero la formazione di rapporti triangolari privati – amministrazioni nazionali – Commissione europea senza peraltro dover anche tener conto dell'influenza del diritto comunitario sul diritto nazionale.

⁸ S. CASSESE, *op. loc. ult. cit.* Si deve proprio a Cassese l'utilizzo della nozione di «organizzazione composita» in rapporto all'Unione europea e gli studi del profilo amministrativo dell'«ordinamento» europeo. Si veda S. CASSESE, *La crisi dello Stato*, Laterza, 2002, p. 71. Si veda, altresì, S. CASSESE, *Territori e potere. Un nuovo ruolo per gli Stati?*, Il Mulino, 2016, p. 41.

preme che, convenzionalmente, sono incluse nel concetto di «sovranità». L'Unione è retta dal principio di attribuzione nel senso che esercita la propria attività in base e nei limiti delle competenze che vengono a essa attribuite dagli Stati; all'opposto, sono le istituzioni politiche nazionali che hanno una competenza generale propria tipica del modello monistico degli Stati in senso tradizionale⁹. Tale ragionamento spiega perché per molto tempo si è ritenuto che il diritto amministrativo stentasse o addirittura non potesse individuarsi al di fuori dello Stato sovrano, secondo le tradizionali dottrine in materia. Mentre le amministrazioni statali dipendono da un unico centro di potere, nell'amministrazione europea non è individuabile un unico apparato «legittimato», poiché tale funzione può essere esercitata dalla Commissione, dal Consiglio o dagli Stati membri¹⁰.

Tuttavia, non si può sottovalutare il fatto che le limitazioni riguardanti le competenze dell'Unione europea, quale diretta derivazione del principio di attribuzione, si siano via via attenuate, sia mediante l'interpretazione estensiva per merito della Corte di giustizia, sia ricorrendo sempre più spesso al principio di sussidiarietà che ha certamente ampliato la presenza in taluni settori dell'Unione. Con l'ampliarsi delle competenze dell'Unione e con l'integrazione di buona parte della legislazione tra gli Stati membri, la fase esecutiva, in altre parole l'amministrazione europea per quanto contestata, limitata, negata, è venuta invece a emergere a tal punto che, per alcune materie, la competenza sia legislativa sia amministrativa, è direttamente riconosciuta in capo all'Europa sottraendola alla disciplina statale. Pare superfluo

⁹ Tutto nasce dal declino della nozione di Stato e dalle difficili relazioni tra autorità e società civile. Richiama S. CASSESE, nello scritto *Territori e potere. Un nuovo ruolo per gli Stati?*, cit., pp. 31 ss., che, l'indebolimento della nozione di Stato trovò prima in *Léon Duguit*, l'affermazione del declino dello Stato. In Italia, S. Romano, arrivò a proporre di sostituire al concetto di Stato quello di ordinamento giuridico. Il terzo fu C. Schmitt, che sostituì il concetto di democrazia con quello di «policrazia». Per *Léon Duguit* si rinvia a *Le trasformazioni dello Stato*, in A. BARBERA-C. FARALLI-M. PANARARI (a cura di), *Antologia di scritti*, Giappichelli, 2004, pp. 147 ss. Per S. ROMANO, si rinvia allo scritto *L'ordinamento giuridico (1917-18)*, Sansoni, 1946, pp. 25 ss; si veda altresì C. SCHMITT, *Dialogo sul potere*, Adelphi, 2012, pp. 52 ss. Tali Autori vengono ripresi nello scritto, G. MARCHIANÒ, *Il diritto oltre lo Stato: effetti positivi e negativi della globalizzazione*, in *Collana del Dipartimento di Sociologia e Diritto dell'Economia, Università di Bologna*, Cedam, 2017.

¹⁰ Si veda ancora, S. CASSESE, *Territori e potere*, cit., p. 41, dove l'A. offre un quadro puntuale mediante l'esame dei tratti che distinguono l'organizzazione amministrativa europea rispetto a quella tradizionale statale. Tuttavia, si osservi come l'A. rilevi che l'Europa «vive di crisi» che non riguarda un potere pubblico «nella sua fase di maturità ormai stabilizzato ma un potere pubblico in fase di crescita ... [trattasi] di un'istituzione a formazione progressiva»; tale processo evolutivo ha consegnato una legittimazione «politica» all'Unione attraverso l'assorbimento dei valori dello stato di diritto.

dover sottolineare che, ad avviso di chi scrive, ciò derivi dall'inscindibile connessione tra funzione legislativa e funzione esecutiva: il vero è che, da un'«amministrazione di missione» si è pervenuti a un'amministrazione che ancora non può definirsi in modo compiuto (basti pensare alle varie espressioni adottate dagli studiosi della materia, quale «amministrazione multi-livello»¹¹ o a «geometria variabile») ma che, tuttavia, esercita i suoi effetti sui Paesi membri per il raggiungimento di risultati condivisi e dalle istituzioni comunitarie e dagli Stati membri. Così, per ciò che attiene la fase esecutiva, per molto tempo sono state le autorità amministrative nazionali a dover dare esecuzione alle scelte politiche normative europee, al fine di perseguire in modo effettivo e uniforme gli obiettivi dell'Unione derivando da ciò la reciproca integrazione tra gli Stati membri e l'apparato comunitario. Peraltro, tutto ciò ha fatto sì (tanto da confermare la legittimazione acquisita dall'amministrazione europea) che s'instaurino rapporti non soltanto con le amministrazioni nazionali degli Stati membri ma anche direttamente con i cittadini: a livello sovranazionale si sviluppano, a differenza di quanto accade nel diritto amministrativo statale dove le relazioni sono prevalentemente bilaterali (amministrazione-privato cittadino) relazioni trilaterali: Unione-Stati membri-cittadini europei.

Anche a livello procedimentale la trasformazione dell'amministrazione comunitaria è di tutta evidenza; si sono, infatti, diffuse non solo in numero maggiore forme di amministrazione «indiretta» o quella che è definita forma di amministrazione «diretta» ma altresì forme di «cogestione» e di «compartecipazione» che non si esauriscono nell'amministrazione «diretta» che tuttavia hanno determinato un forte aumento delle procedure amministrative, articolate tra la sfera sovranazionale e la sfera nazionale. È vero, tuttavia, che l'evoluzione dell'apparato amministrativo europeo è sovente ondivaga,

¹¹ Sul concetto di amministrazione multi livello, la dottrina si è posta in modo critico rispetto a questa definizione in quanto, con tale termine, si potrebbe presupporre una connotazione gerarchica dei vari livelli di amministrazione. Valga per tutti, G. DELLA CANANEA, *L'amministrazione europea e il suo diritto*, cit., pp. 27 ss.: «L'attitudine della formula dottrinale dell'organizzazione multi-livello a fornire una connotazione morfologica dell'Unione europea solleva dubbi. Nel tentativo di cogliere un tratto saliente dell'Unione europea, essa impiega il termine "livello", che, però, è criticabile. Nella scienza politica si è giustamente osservato che il termine "livello" ha una "decisa connotazione gerarchica". Nell'Unione, piuttosto, vi è una pluralità di arene, più o meno ampie. In esse, inoltre, si realizza una varietà di forme di interazione tra i vari pubblici poteri: integrazione, cooperazione, competizione». In verità, talvolta il termine è utilizzato solo per indicare il livello statale e il livello comunitario, senza tuttavia connotazioni gerarchiche bensì di funzione amministrativa comune (ex art. 197 TFUE) tra i vari soggetti istituzionalmente chiamati ad attuare la fase esecutiva ed è questo il profilo che viene nel testo ripreso.

connessa peraltro all'armonizzazione dei singoli settori d'intervento da parte dell'Unione, anche in considerazione dell'interpretazione che la Corte di giustizia fornisce agli articoli del TFUE, ma sicuramente, oggi, non se ne può negare l'esistenza¹².

La definizione di pubblica amministrazione nell'ordinamento europeo resta tuttavia incerta e soprattutto, com'è stato osservato, a «geometria variabile»¹³.

In questo quadro l'obiettivo del presente lavoro, dopo un rapido esame degli organismi comuni che sono rinvenibili nella fase esecutiva (comitati, agenzie, autorità amministrative indipendenti), ha la pretesa di verificare i profili amministrativi che emergono con particolare riferimento per alcune libertà economiche sulle quali si fonda l'Unione.

Non è possibile ovviamente far riferimento a tutti gli aspetti che le libertà di circolazione di persone, capitali e servizi offrono, pertanto solo alcuni di essi sono stati presi in esame in base a talune specificità del profilo amministrativo; la mancata trattazione a tutto tondo, dipende da una scelta sostanziale che si auspica sia compresa dal lettore.

¹² Usualmente il termine armonizzazione è usato in senso non tecnico, infatti, come ricorda L. TORCHIA, *Il Governo delle differenze*, Il Mulino, 2006, p. 55, nota 4, nella formulazione originaria del Trattato di Roma non ricorreva il termine armonizzazione, rinvenibile soltanto in relazione alle imposte indirette (art. 99) mentre nell'art. 100 si utilizzava il termine riavvicinamento fra legislazione nazionale al fine di eliminare le distorsioni della concorrenza. Il termine armonizzazione è stato invece introdotto nell'Atto Unico ed è ora usato frequentemente anche in senso non tecnico. La stessa A. peraltro richiama la complementarità fra armonizzazione e mutuo riconoscimento, p. 67, nota 29. Detta tesi viene fatta propria nel presente lavoro.

¹³ S. CASSESE, *Diritto amministrativo comunitario e diritti amministrativi nazionali*, in M.P. CHITI-G. GRECO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Giuffrè, 2007, p. 9; M.P. CHITI, *La costruzione del sistema amministrativo europeo*, in M.P. CHITI (a cura di), *Diritto amministrativo europeo*, Giuffrè, 2013, pp. 50 ss. Rileva l'A. che le amministrazioni nazionali non si presentano come uffici decentrati della Comunità bensì come apparati che trovano il proprio ancoraggio negli ordinamenti nazionali e che operano solo indirettamente in funzione della Comunità stessa. «*Quest'ultima, in effetti, si presenta al momento della sua istituzione, come un organismo ibrido, che combina tratti tipici di un'organizzazione internazionale (ad esempio l'istituzione di un Consiglio a composizione intergovernativa) con istituti che potrebbero preludere a un sistema federale o confederale (ad esempio l'Assemblea parlamentare)*».

CAPITOLO I

IL PROCESSO DI AMMINISTRATIVIZZAZIONE DEL DIRITTO EUROPEO

SOMMARIO: 1. La regolamentazione del mercato unico: tra discipline normative e disposizioni amministrative, comunitarie e nazionali. – 1.1. La regolamentazione amministrativa diretta e la regolamentazione indiretta. – 1.1.1. L'emersione della funzione «quasi legislativa»: i comitati. – 1.1.2. Le reti e le agenzie. – 1.2. L'esercizio congiunto delle funzioni amministrative: la «coamministrazione» o «regolazione parallela».

1. LA REGOLAMENTAZIONE DEL MERCATO UNICO: TRA DISCIPLINE NORMATIVE E DISPOSIZIONI AMMINISTRATIVE, COMUNITARIE E NAZIONALI

Nell'analisi della regolamentazione nei mercati dell'Unione relative alle libertà economiche – libera circolazione di persone, di merci, di capitali e di servizi – viene sempre più a delinearsi l'emergere di strutture amministrative connesse ai principi d'integrazione normativa, che trovano fondamento nella «leale cooperazione» e nel «divieto di discriminazione» tra gli Stati membri¹. Tutto ciò ha favorito la «europeizzazione» dei modelli amministrativi nazionali agevolando la collaborazione tra autorità amministrative interne e sovranazionali, intendendo per essa, la conformazione nell'ordinamento nazionale al sistema dei valori proposti dagli organi politici europei e finisce pertanto ad avere un impatto e un effetto condizionante, ulteriore rispetto a

¹ Sostiene la tesi che il concetto di «integrazione» sia un concetto giuridico, P.M. HUBER, *Recht der Europäischen Integration*, Vahlen, 2002, p. 1. Si veda altresì L. TORCHIA, *Il Governo delle differenze*, Il Mulino, 2006, p. 55, nota 4, nella quale l'A. sottolinea come il termine di armonizzazione sia un termine usato in modo atecnico in quanto il Trattato di Roma, nell'art. 100, oggi art. 94, prevedeva il riavvicinamento delle legislazioni nazionali al fine di eliminare le distorsioni della concorrenza; vedi, a tal proposito, R. BARATTA, *L'equivalenza delle normative nazionali ai sensi dell'art. 100 B del Trattato Ce*, in *Riv. dir. eur.*, 1993, pp. 727 ss., il quale rileva che il termine armonizzazione è stato introdotto nell'Atto Unico, ed è oggi usato frequentemente.

quello della mera applicazione della normativa europea².

Lo stesso obiettivo di liberalizzare il maggior numero possibile di mercati ha reso evidente, ove ce ne fosse bisogno, la natura regolatoria del diritto europeo cosicché ne è derivato un complesso di prescrizioni sia di natura legislativa ma soprattutto di carattere amministrativo che si pongono in un rapporto dialettico tra regola ed eccezione³. Gli atti attraverso i quali il diritto europeo definisce il contenuto delle regole e delle relative eccezioni, riflettono il processo decisionale comunitario; in tal modo si evidenzia come l'«europeizzazione» impone l'armonizzare dei regimi applicabili agli Stati membri nei settori economici in virtù degli obiettivi d'integrazione e concorrenza; il che porta di conseguenza ad ammettere un numero sempre più limitato di deroghe al regime comunitario⁴.

² S. TORRICELLI, *L'europeizzazione del diritto amministrativo italiano*, in L. DE LUCIA-B. MARCHETTI (a cura di), *L'amministrazione europea e le sue regole*, Il Mulino, 2015, pp. 247 ss. Sul punto la dottrina si è variamente espressa, basti richiamare, non con volontà esaustive, S. CASSESE *La costituzione europea*, in *Quad. costituzionali*, 1991, nonché G. DELLA CANANEA, *L'organizzazione amministrativa della Comunità europea*, in *Riv. dir. pubbl. comunit.*, 1993; F. MERUSI, *Le leggi del mercato*, Il Mulino, 2002, nonché E. CHITI-C. FRANCHINI, *L'integrazione amministrativa europea*, Il Mulino, 2003; S. CASSESE, *Lo spazio giuridico globale*, Laterza, 2003; G. ZAGREBELSKY *Diritti e Costituzione dell'Unione Europea*, Laterza, 2003; M.P. CHITI-A. NATALINI, *Lo spazio amministrativo europeo*, Astrid-Il Mulino, 2012; S. CASSESE, *Territori e potere. Un nuovo ruolo per gli Stati?*, Il Mulino, 2016.

³ G. BELLANTUONO, *La regolazione dei mercati europei: verso una nuova distinzione fra diritto pubblico e diritto privato*, in *Atti del IV Congresso nazionale SIRD*, Trento, 24-26 settembre 2015, in G.A. BENACCHIO-M. GRAZIADEI (a cura di), *Il declino della distinzione tra diritto pubblico e diritto privato*, Editoriale Scientifica, 2016. L'A. nella sua relazione, osserva come la regolamentazione dei mercati europei, chiami in causa la distinzione pubblico/privato sotto due profili: obiettivi perseguiti e strumenti utilizzati. La regolamentazione europea lascia, in casi limitati, spazio alla regolamentazione nazionale che rappresenta sostanzialmente l'eccezione alla regola generale. Meritano di essere sottolineate la diversità tra gli obiettivi e gli strumenti della regolamentazione a livello europeo rispetto a quella nazionale: il diritto europeo adotta la «tecnica regola-eccezione» lì dove i diritti nazionali fanno riferimento al rapporto «diritto pubblico-diritto privato». È questo uno scenario nel quale, pur non addentrandosi nel presente lavoro, non può non rappresentare un punto particolarmente interessante e di assoluto rilievo. Sulle trasformazioni della regolamentazione, si veda altresì, S. AMOROSINO, *Trasformazioni dei mercati, nuovi modelli regolatori e mission del diritto dell'economia*, in *Il Diritto dell'economia* Vol. 29, n. 90, (2/2006), pp. 339 ss. il quale, dopo aver messo in evidenza i tratti che costituiscono i minimi comuni denominatori delle discipline delle attività economiche, rileva come si debba tener conto delle variabili, ovvero delle diverse configurazioni che caratterizzano i vari mercati nonché della pluralità delle fonti soggettive della regolamentazione e dell'eterogeneità e struttura degli organi pubblici.

⁴ In verità l'affermarsi di uno Stato regolatore e l'incremento dell'attività regolativa, derivano dal declino dello «Stato gestore». «A quest'ultimo veniva attribuita la missione di

Tutto ciò ha favorito l'abbandono dei modelli, affermatasi nel secondo dopoguerra, definiti genericamente di «economia mista» caratterizzati dalla presenza invasiva di enti pubblici a favore di modelli neoliberali di economia sociale «nei quali la struttura, costituita dai vari mercati, è temperata da correttivi volti da un lato a tutelare l'efficiente e regolare funzionamento dei mercati aperti e concorrenziali e, dall'altro a ridurre gli squilibri economici, territoriali e sociali che ostacolano la loro coesione»⁵. Anche in funzione di una sempre maggiore coesione – finalità che rimane all'ombra rispetto a esigenze più urgenti quale la ricerca di una maggiore efficienza nell'applicazione delle regole normative – si è fatta strada una regolamentazione con aspetti di un sempre più accentuato decentramento tra Unione e Stati membri, in quanto impatta, nella fase esecutiva, le modalità dell'agire degli apparati amministrativi dei singoli Stati.

Preliminarmente, occorre riflettere su quale contenuto si voglia dare all'abusato termine «regolatori comunitari» rammentando che (in linea di massima esemplificazione) con tale espressione si vuole far riferimento a quell'insieme di organi e organismi, sia di natura pubblicistica sia di natura

*combinare e conseguire simultaneamente gli obiettivi della crescita economica (stimolata tramite politiche di sostegno della domanda), della piena occupazione, del potenziamento dei diritti di cittadinanza (tramite l'offerta di servizi previdenziali e sociali quanto più possibili rispondenti ai bisogni della popolazione) di una maggiore uguaglianza di reddito e di ricchezza, e infine della correzione, programmazione, regolazione appunto di un vasto insieme di politiche socio-economiche che diversamente sarebbero restare abbandonate alla logica del mercato ... l'attività regolatrice dello Stato, inteso [oggi] come un terzo super partes munito di poteri normativi e autoritativi, dal quale ci si attende un impiego di tali poteri efficace e pubblicamente giustificabile, in quanto sorretto da buone ragioni ... può parlarsi di regolamentazione quando si ha una restrizione intenzionale nell'ambito di scelta nell'attività di un soggetto operato da un'entità non direttamente parte in causa o coinvolta in quell'attività ... la regolamentazione è la guida con mezzi amministrativi pubblici (public administrative policing), di un'attività privata secondo una regola stabilita nell'interesse pubblico ... Tra le definizioni correnti, una delle più convincenti è stata formulata da un sociologo del diritto, Philip Selznick [1985] secondo il quale per regulation deve intendersi "un controllo prolungato e focalizzato, esercitato da una agency pubblica, su un'attività cui una comunità attribuisce una rilevanza sociale"». Così, G. MAJONE *Il declino dello Stato gestore*, in A. LA SPINA-G. MAJONE (a cura di), *Lo Stato regolatore*, Il Mulino, 2010, cap. I, par. 1, pp. 10 ss.*

⁵ G. MAJONE, *op. ult. cit.*, p. 23. A tal proposito, M. MARESCA (nell'articolo *Diritto dell'Unione europea: attualità e falsi miti della regolazione dei trasporti: alcune proposte concrete per cambiare l'organizzazione delle infrastrutture e dei trasporti*, dal Rapporto dell'Advisory Board, 3/2015, Autorità di regolazione dei trasporti, p. 5, *Istituzioni e regolamentazione dei trasporti: temi di riflessione*), il quale analizza le deviazioni del neoliberalismo rilevando come dal neoliberalismo si è avuta un'evoluzione verso un profilo sociale superando il modello originario.

privatistica, preposti contestualmente e/o alternativamente all'attuazione delle regole e al controllo della conformità ai principi dei trattati e delle normative derivate da parte dei soggetti che operano nei diversi mercati⁶. «*A tali organismi sono attribuiti, da fonti pubbliche o da accordi privati, poteri pubblici o poteri privati di intervento, più o meno ampi ed articolati*»⁷.

La fase esecutiva degli atti dell'Unione ha creato la necessità di dover porre al centro degli studi giuridici il «*diritto amministrativo europeo*»; ciò in quanto si assiste ad un'accentuazione del potere esercitato dalle strutture dell'amministrazione sovranazionale nonché all'emergere di moduli amministrativi comuni all'Unione europea e agli Stati membri, aventi funzioni complementari fra loro. Se è vero che l'amministrazione europea è un'amministrazione senza Stato, è tuttavia vero che ciò non implica che sia un'amministrazione senza diritto amministrativo, come si vedrà nel prosieguo del lavoro⁸.

⁶ Sullo Stato regolatore si rinvia a G. MAJONE *op. ult. cit.*, p. 22, in cui si evidenzia come l'attività regolatrice dello Stato «[...] inteso come terzo super partes munito di poteri normativi e autoritativi, dal quale ci si attende un impegno di tali poteri efficace pubblicamente giustificabile, in quanto sorretto da buone ragioni, risponde ad esigenze che appartengono a tutte le società politiche, o almeno a tutte le società politiche liberal-democratiche, e non soltanto alle società occidentali odierne [...]». Si rinvia altresì a R. PINI, *Amministrazione pubblica e comunità. Intese perdute, limiti varcati e possibile cooperazione per il bene comune*, Cedam, 2007.

⁷ S. AMOROSINO, *op. cit.*, p. 341: «*Passando dalle regolations al ramo della scienza giuridica che tenta di dare di esse [variabili] una visione sistemica – il diritto dell'economia – viene a rilevare ch'esso è connotato da "tre elementi peculiari", anche se non esclusivi:*

a) la "mutevolezza" vale a dire l'estrema "rapidità di evoluzione" diacronica delle attività economiche – a causa dei fattori tecnologici, economico sociali e geopolitici – e, "a cascata" dei rispettivi mercati e delle relative regolazioni; con tali tumultuose evoluzioni devono fare i conti i giuristi dell'economia;

b) la "tecnicità", vale a dire la massiccia presenza – nelle regolazioni di settore – di norme, criteri e parametri tecnici, o di derivazione tecnica e "filtrati" dal linguaggio giuridico, relativi a ciascun ambito di attività economica (ad esempio: i disciplinari di produzione di vini) e di tipo di mercato (ad esempio i mercati regolamentati, internazionalizzati o multilaterali di negoziazione di prodotti o strumenti finanziari); l'interazione tra categorie giuridiche e parametri tecnici è un secondo elemento di complicazione per i giuristi;

c) il "sincretismo strutturale", vale a dire la "compresenza costitutiva" di materiali giuridici – nozioni, istituti, figure soggettive, forme organizzatorie, procedure, atti precettivi – di diversa provenienza: privatistica, pubblicistica, o anche di teoria generale (ad esempio il concetto di: "potere", "funzione", "autonomia", "accordo", "figura soggettiva", "fattispecie")».

⁸ G. DELLA CANANEA, *I principi dell'amministrazione europea*, cit., p. 16. «... Non era certo intenzione dei politici creare un'amministrazione ampia, sul modello di quelle proprie dell'esperienza degli unici ordinamenti che esercitavano il controllo sul territorio, sulle persone e sui beni che in esso si trovavano, cioè quelli statali: non di Monnet e neppure di De

Che il diritto amministrativo non sia estraneo all'Unione europea, trova fondamento nel Trattato di Lisbona ove, all'art. 197 TFUE, si fa riferimento al modello di *amministrazione comune* e, all'art. 298 TFUE, si fa riferimento alle istituzioni, organi e organismi dell'Unione che si basano su un'*amministrazione europea aperta efficiente e indipendente*.

Tutto ciò porta all'evidente conseguenza di dover prendere atto dell'affermarsi di una sorta d'interdipendenza tra gli apparati burocratici dell'Unione e quelli degli Stati membri, con uno scambio reciproco di compiti di promozione e di realizzazione delle decisioni assunte a livello di politica comunitaria. Tuttavia, l'evoluzione del sistema sopra descritto non risulta sempre lineare in quanto la diversità dei sistemi amministrativi di ciascuno Stato, che tendenzialmente si frappongono a tali mutamenti, rende difficile individuare uno scenario univoco ma ciò non può rappresentare un esimente per sottovalutare le varie contaminazioni sulle modalità d'azione, sia verticali sia orizzontali, che le amministrazioni statali hanno subito in virtù del fenomeno sopra richiamato. Da qui l'osservazione, secondo una parte della dottrina, che dovendosi tener conto delle differenze esistenti tra i vari poteri amministrativi di ciascun Stato membro, si dovrà far riferimento per trovare un «filo rosso» avente ad oggetto l'esecuzione della normativa europea al c.d. «principio di equivalenza», volto ad individuare sistemi equivalenti tra gli Stati membri nonché tra Stati e Unione europea che tuttavia garantiscano una corretta e uniforme applicazione del diritto europeo⁹.

Sul versante amministrativo l'obiettivo dell'integrazione, il quale inevitabilmente trova talune frizioni con i preesistenti regimi nazionali, si assiste da un lato all'emergere di politiche europee che stentano a riconoscere e valorizzare le differenze dei singoli Stati, dall'altro proprio attraverso il «principio di equivalenza», si tenta di *bypassare* ogni differenza nazionale che verrebbe così a perdere la caratteristica di elemento ostativo alla progressiva quanto inesorabile integrazione dei sistemi giuridici amministrativi.

La ripartizione dei compiti organizzativi si presenta articolata in una pluralità di centri funzionalmente collegati tra loro, in parte diversi da Stato e Stato e in parte comune per tutti gli Stati membri. L'Unione sviluppa la fase

Gaule e degli altri governanti europei, preoccupati come erano di conservare le proprie prerogative».

⁹ Sotto questo profilo, L. TORCHIA, *op. cit.*, pp. 19 ss. «... In quello spazio è possibile la coesistenza (e l'applicazione) di regole nazionali diverse, equivalenti ai fini della protezione degli interessi tutelati dal diritto europeo. La determinazione delle condizioni di equivalenza è, questa sì, centralizzata e desumibile direttamente dalle norme primarie o specificata con la normativa secondaria, oltre che articolata quanto ai profili applicativi, dalla giurisprudenza della Corte di giustizia».

amministrativa, ora con propri organi ora avvalendosi degli organi degli Stati membri, ora attraverso organi misti giacché appartenenti a entrambi i livelli istituzionali. «*In tal modo, si raggiunge [o meglio si tende al raggiungimento di] un equilibrio fra istanze distinte: quella della pluralizzazione delle strutture organizzative in conseguenza della peculiarità delle funzioni europee, quella della unitarietà di riferimento delle relative attività all'Unione e quella della snellezza della struttura dell'amministrazione sovranazionale*»¹⁰.

I modelli, *rectius*: i rispettivi moduli di organizzazione europea, pur presentandosi assai diversi tra loro, trovano legittimazione nei principi fondanti dell'ordinamento comunitario contenuti nei trattati che hanno dato luogo, anche grazie alla giurisprudenza della Corte di giustizia, all'*acquis comuniter*. Primo fra tutti, il principio di legalità, il quale, prescrivendo l'obbligo della conformità dell'attività amministrativa a quella di regolamentazione «normativa», secondo quanto previsto nella maggior parte degli Stati membri, assume tuttavia connotati molto ampi, in quanto è volto alla verifica che, le istituzioni, gli organi e gli organismi che emanano atti singolari, ne abbiano la competenza e siano state osservate le regole procedurali. In questi termini, il principio di legalità viene a concatenarsi ad altri principi che possono assumere contenuti più specifici: basti pensare al principio d'imparzialità che, sancendo la separazione dei regolatori amministrativi rispetto alle scelte politiche, si propone quale criterio organizzatorio volto a imporre, proprio in tema di libertà economiche, la piena concorrenza e l'effettività del mercato comune; a questo si aggiunga che l'azione dei regolatori deve ispirarsi al principio del buon andamento che impone anche alle istituzioni comunitarie

¹⁰ C. FRANCHINI, *L'organizzazione amministrativa dell'Unione europea*, in M.P. CHITI (a cura di), *Diritto amministrativo europeo*, Giuffrè, 2013, pp. 209 ss. Il principio di legalità, com'è noto, rappresenta un principio fondamentale dell'Unione europea appartenente alla tradizione costituzionale comune degli Stati membri, codificato dalla Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione, già elaborato dalla giurisprudenza della CGCE, ulteriormente previsto dall'art. 7 della CEDU. Ma per ciò che attiene la differenza tra il principio di legalità tradizionalmente inteso, il principio di legalità, nel quadro dei poteri amministrativi europei, si veda S. BATTINI, *L'Unione europea quale origine del potere pubblico*, in M.P. CHITI (a cura di), *Diritto amministrativo europeo. Principi e istituti*, II ed., Giuffrè, 2008, pp. 27 ss.: «*Il diritto europeo si ispira alle medesime istanze, riconducibili al concetto di Stato di diritto (anche in rapporto alla legalità delle pen: C. Giust. Ce, sentenza Advocateen voor de Wereld Vzw c. Leden van de Ministerraad del 2007, C-303/059, ma con alcune varianti. Anziché far discendere dal principio di legalità un ulteriore vincolo all'azione amministrativa, nel senso che i provvedimenti dai quali discendano effetti sfavorevoli nei confronti dei privati debbano corrispondere ai tipi previsti dalle norme, il giudice comunitario non esclude la validità degli atti hors nomenclature, ossia innominati o misti)*».

i doveri di diligenza e di efficienza dell'azione¹¹. Il principio sottostante desumibile dalla disciplina nazionale e sovranazionale in materia di regolamentazione, presuppone che, qualunque sia lo *status* del regolatore, quest'ultimo dovrà agire secondo il criterio d'imparzialità o neutralità; la funzione di regolamentazione per quanto affidata ad autorità di tipo diverse, che possono godere di un'indipendenza più o meno ampia, implica tuttavia che queste siano sempre tenute all'attuazione degli indirizzi politici espressi dalle istituzioni a cui spetta l'indirizzo politico¹².

Nell'ambito dei principi comunitari sopra richiamati, merita il rinvio al principio di proporzionalità, il quale assume carattere generale degli interventi in quanto obbliga le istituzioni comunitarie al divieto di apporre obblighi e restrizioni ai soggetti facenti parte delle amministrazioni in misura superiore a quelle strettamente necessarie per la realizzazione degli interessi pubblici loro affidati, sicché il principio di proporzionalità più volte richiamato dalla giurisprudenza comunitaria, diventa il parametro relativo alla verifica della coerenza delle misure nazionali con gli obiettivi perseguiti dal legislatore europeo¹³. A quest'ultimo si aggancia il principio di sussidiarietà il quale, imponendo l'intervento del potere in grado di assicurare la realizzazione più efficace degli obiettivi comuni, viene a incidere sulla ripartizione dei compiti tra i vari livelli territoriali di amministrazione e sulle modalità del loro svolgimento. Dalla pluralità dei soggetti coinvolti nello svolgimento di tali compiti, assume rilievo il principio della leale cooperazione, sancito dall'art. 4 TUE, che rappresenta uno di quei punti caratterizzanti l'attività di esecuzione, sì da diventare un tratto comune sia dei modelli organizzativi statali che comunitari. Gli Stati membri devono adottare tutte le misure di

¹¹ Corte giust., I grado, sez. III, 17 febbraio 1989, C-105/96.

¹² E. CHITI, *I principi dell'integrazione amministrativa*, in E. CHITI-C. FRANCHINI (a cura di), *L'integrazione amministrativa europea*, cit., pp. 112 ss. L'A. rileva che accanto ai principi richiamati anche nel testo, vi sono poi quelli specifici dell'equilibrio istituzionale, di competenza, di autonomia nonché di distribuzione delle funzioni e di divisione del lavoro tra soggetti differenti.

¹³ Sul principio di proporzionalità si rinvia a F. TRIMARCHI BANFI, *Canone di proporzionalità e test di proporzionalità nel diritto amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, n. 2/2016, pp. 361 ss. In particolare osserva l'A. che, analizzato nel suo percorso logico, il principio di proporzionalità è scandito in tre stadi che corrispondono rispettivamente alla verifica della misura in esame: «1. Sia idonea allo scopo perseguito; 2. Sia necessaria nel senso di non sostituibile con altra misura, non meno efficace allo scopo e meno incisiva per gli interessi contrapposti; 3. Sia proporzionata in senso stretto in quanto non impone all'interesse antagonista un sacrificio eccessivo se confrontato con il vantaggio conseguito dall'altro. Nel terzo stadio ha luogo la verifica del bilanciamento degli interessi che entrano in conflitto nel caso di specie».

carattere generale e particolare che siano idonee ad assicurare l'esecuzione delle politiche del diritto comunitario, agevolando le istituzioni dell'Unione europea nello svolgimento dei compiti a essi attribuiti il che implica l'obbligo di astenersi dall'assumere qualsivoglia misura che ne comprometta la realizzazione. Com'è noto, il principio in parola ha in verità una duplice valenza: da un verso pone a carico degli Stati membri una serie di obblighi, anche di natura amministrativa ai fini del perseguimento degli obiettivi comuni, dall'altro risulta essere il fondamento della pretesa degli Stati stessi per adottare quelle decisioni che essi ritengono più idonee per assicurare la corretta/legittima applicazione degli atti normativi (qualora non sia previsto un differente modo di esecuzione)¹⁴.

La disciplina «fondante» sopra richiamata è formata da «principi» di portata generale che, in quanto tali, incidono sia pure talvolta solo in via indiretta, anche su quello che potremmo definire l'«apparato esecutivo» o i «modelli di esecuzione» (secondo un'espressione più corretta) idonei a condizionare le scelte organizzative. In questo senso è evidente che il termine amministrazione europea dev'essere inteso in un'accezione ampia poiché include vari uffici e procedimenti «compositi» dei quali l'Unione si serve per conseguire le proprie finalità. Ciò deriva dal fatto che, diversamente dagli altri ordinamenti ultra statali, le norme dell'Unione europea hanno effetti diretti e immediati negli ordinamenti statali anche senza l'interposizione dei rispettivi organi politici; di conseguenza, possono essere invocate in giudizio anche davanti alle Corti nazionali; vengono a mutare le condizioni dei privati nei confronti delle autorità nazionali, in quanto il privato che voglia far valere una pretesa fondata sul diritto comunitario può rivolgersi alla Corte di giustizia chiamando in causa lo Stato inadempiente. Nei modelli organizzativi *rectius*: nei procedimenti attuati sono rinvenibili altri «principi», ascrivibili in modo più diretto all'organizzazione amministrativa poiché disciplinano l'aspetto funzionale dei modelli di esecuzione dell'Unione; così, come ha rilevato la prevalente giurisprudenza, l'equilibrio istituzionale che regola i rapporti intercorrenti fra le varie istituzioni europee, si concretizza nell'imposizione a ciascuno di essi del rispetto delle attribuzioni proprie. Strettamente collegati a quest'ultimo, risultano essere il «principio di competenza» e il «principio di autonomia»: il primo, a ben vedere, individua il limite al-

¹⁴ C. FRANCHINI, *L'organizzazione amministrativa dell'Unione europea*, cit., p. 210. «Come è evidente, si tratta di un insieme di concetti di portata universale. Tuttavia, essi incidono, se pure in via indiretta, anche sull'organizzazione: infatti, tenuto conto che presuppongono un ragionevole adeguamento dei mezzi rispetto ai fini, risultano determinanti anche per la individuazione dei modelli di volta in volta più convenienti, affermandosi come elementi di condizionamento delle scelte organizzative».

l'esercizio dei poteri spettanti alle diverse istituzioni, sia a livello interorganico sia a livello intersoggettivo; il secondo invece consente il riconoscimento alle istituzioni europee della potestà di darsi indirizzi propri al fine di adottare le scelte organizzative interne in funzione dei loro compiti istituzionali.

Nel complesso detti principi incorporano «valori» che, per effetto dell'azione di adeguamento operata nel corso degli anni anche in sede giurisprudenziale, devono considerarsi come propri dell'ordinamento europeo; gli stessi danno luogo a un *higher law* che prevale rispetto ai diritti nazionali. Inoltre, tali valori determinano conseguenze rilevanti sul complesso degli uffici che sono preposti alla cura degli interessi dell'Unione europea con particolare riferimento ai settori che hanno sviluppato una maggiore attività esecutiva tramite un decentramento che vede coinvolti gli apparati degli Stati membri.

Sicché, nella stessa regolamentazione, è possibile riconoscere globalmente una forma di bilanciamento degli interessi in gioco: si tratta di un bilanciamento non solo influenzato dal grado di armonizzazione delle normative comunitarie che ne sono ovviamente il presupposto ma anche da considerazioni relative all'apparato pubblico di ciascuno Stato membro, in quanto legate alla struttura «multi-livello» della regolamentazione europea, di cui si parlerà in seguito.

1.1. LA REGOLAMENTAZIONE AMMINISTRATIVA DIRETTA E LA REGOLAMENTAZIONE INDIRETTA

Con la nascita della CEE e per il raggiungimento degli obiettivi politici ed economici che ci si erano prefissati, il problema prevalente risultava essere l'omogenizzazione delle discipline normative in tutti gli Stati membri; così, in un primo momento si può dire che, mentre la Comunità poneva attenzione ai propri compiti legislativi, l'esecuzione di detti compiti era decentrata ai singoli Stati i quali erano chiamati ad applicarli.

Occorre rammentare, come l'evoluzione dei rapporti amministrativi tra ordinamento comunitario e ordinamento interno, nasca in conformità a un modello per così dire «servente» poiché l'obiettivo principale dell'intero sistema era quello dell'omogenizzazione delle normative mentre la scelta politica era delle istituzioni europee; pertanto, l'esecuzione di tali atti è caratterizzata da una posizione ancillare degli Stati membri rispetto all'obiettivo primario relativo all'omogenizzazione delle norme, dando luogo così a una «amministrazione indiretta». Le funzioni affidate ai singoli Stati, in verità, contemplano due profili: viene attribuito a livello nazionale la cura dell'in-

teresse comunitario ma, detta cura, avviene secondo criteri e modalità tipiche di ciascuno Stato membro. «*La funzione amministrativa, proprio perché comune, non è più esclusivamente nazionale, anche quando affidata ai singoli Stati membri, e tuttavia non è solamente comunitaria*»¹⁵. Nell'ottica del profilo funzionale l'esecuzione diretta è individuabile in alcuni ambiti che, per loro stessa natura o meglio per la natura degli interessi in gioco, richiedevano una gestione condivisa, spettante quindi anche alla Commissione; l'esecuzione indiretta prevede che l'esecuzione dell'atto venga attribuita alle amministrazioni dei singoli Paesi. In tal modo, si attua una divisione dei compiti tra le istituzioni sovranazionali e le amministrazioni degli Stati membri, secondo un criterio collegiale e orizzontale. «*Si tratta di un'interpretazione funzionalmente complementare al principio di esecuzione indiretta, poiché in entrambi i casi, l'obiettivo consiste nel tutelare l'indipendenza di due ordini di autorità: delle amministrazioni nazionali dalle autorità comunitarie, nel primo caso; della Commissione dalle incursioni dei Governi e delle istituzioni interne degli Stati membri, nel secondo*»¹⁶.

I modelli amministrativi che affiorano in questo quadro – nonché in questo periodo – sono rinvenibili per lo più negli uffici collegiali istituiti presso l'Unione, composti da rappresentanti nazionali e da autorità europee: si assiste alla creazione di uffici istituiti o individuati, per effetto di un obbligo disposto in sede nazionale e diretto allo Stato, al quale sono assegnati determinati compiti stabiliti dalla normativa europea.

La nascita dell'amministrazione europea deve quindi inquadrarsi nella tipologia del sistema istituzionale dell'Unione il cui elemento caratterizzante era rappresentato dalla condivisione dei poteri tra Consiglio e Commissione: di conseguenza anche la fase per così dire amministrativa del diritto europeo, era condivisa tra Commissione e Consiglio¹⁷. Nel Trattato CE l'esecu-

¹⁵ P. CHIRULLI, *Amministrazione nazionale ed esecuzione del diritto europeo*, in L. DE LUCIA-B. MARCHETTI (a cura di), *L'amministrazione europea e le sue regole*, Il Mulino, 2015.

¹⁶ E. CHITI, *I principi dell'integrazione amministrativa*, cit., p. 17. Si sottolinea che «... l'esigenza di salvaguardare l'autonomia delle istituzioni delle amministrazioni nazionali è implicita sia nelle scelte di Hallstein con riguardo alla Commissione, sia in quelle di Monnet sull'Alta autorità nel periodo 1952-1953, che dell'esperienza comunitaria rappresenta il modello e la fonte di ispirazione».

¹⁷ Si veda Atto Unico europeo, 1986, nonché la disposizione contenuta negli artt. 145, 155, Trattato CEE. *Il potere di decisione è concentrato nella mani del Consiglio (art. 145 del Trattato CEE) al quale spetta adottare le decisioni primarie della Comunità e decidere se conferire alla Commissione «le competenze [...] per l'attribuzione delle norme ad esso attribuite»*. L. DE LUCIA-B. MARCHETTI, *L'amministrazione europea e le sue regole*, Il Mulino, 2015, p. 141.

tivo europeo si presentava come entità «bicefala»: da una parte la Commissione, istituzione di tipo sovranazionale portatrice dell'interesse europeo, chiamata a esercitare la maggior parte delle competenze esecutive, dall'altra il Consiglio, istituzione di tipo intergovernativo, in quanto rappresentativo degli interessi degli Stati membri, collocato in una posizione di supremazia e di controllo rispetto alla Commissione; ciò in coerenza alla struttura degli organi politici dell'Unione, in particolare la Commissione, dovendo vigilare sull'applicazione del trattato, veniva ad accentuare il suo carattere politico, indipendente, collegiale e orizzontale¹⁸. Nonostante che la Commissione preveda nella sua struttura la presenza di un commissario per ogni Stato (i quali godevano del potere di influenzare la scelta del commissario di propria nazionalità) deve tuttavia garantire la propria indipendenza. Oltre all'indipendenza delle decisioni, carattere precipuo di queste, è il principio di collegialità che impregna i processi decisionali. La collegialità diventa rilevante per i soggetti colpiti dagli effetti giuridici delle decisioni della Commissione perché assicura che tali decisioni siano state effettivamente adottate dal Collegio e rispondano esattamente alla sua volontà¹⁹.

La sua struttura interna burocratica fa sì che la Commissione, per agire in modo competente, debba fare affidamento su conoscenze specialistiche esterne, fermo restando la volontà di preservare la propria indipendenza. Ben presto sono emersi i limiti propri dell'esercizio dell'attività della Commissione, soprattutto riguardo a taluni settori essenziali del progetto economico europeo, come la concorrenza e gli aiuti di Stato. A tal proposito si è

¹⁸ C. FRANCHINI, *L'organizzazione amministrativa dell'Unione Europea*, in E. CHITI-C. FRANCHINI (a cura di), *L'integrazione amministrativa europea*, cit., cap. II, par. 2, p. 59: «... in relazione alla continua diffusione di forme e di momenti di cooperazione tra autorità nazionali di settore e autorità comunitarie e, più specificamente, allo sviluppo di una complessa attività di partecipazione delle singole amministrazioni sia alla fase di formazione che a quella di applicazione delle decisioni comunitarie, si sono affermate nuove esigenze di collegamento con le istituzioni dell'Unione europea. Conseguentemente, si è resa necessaria la creazione di uffici con competenza specifica, che intrattengono direttamente relazioni giuridiche con gli organi comunitari».

¹⁹ Corte giust., C-137/1992, *Hüls/Commissione, P-DEP*. Nella sentenza si legge: «A questo fine, l'art. 12, primo comma, del regolamento interno in vigore all'epoca dei fatti prevedeva che "gli atti adottati dalla Commissione, in riunione o mediante procedura scritta, sono autenticati, nella o nelle lingue in cui fanno fede, dalle firme del Presidente e del Segretario esecutivo". Lungi dall'essere, come sostiene la Commissione, una semplice formalità destinata ad assicurarne la memoria, l'autenticazione degli atti, prevista dall'art. 12, primo comma, mira a garantire la certezza del diritto fissando, nelle lingue che fanno fede, il testo adottato dal Collegio. Essa permette così di controllare, in caso di contestazione, la perfetta corrispondenza dei testi notificati o pubblicati con il testo adottato dal Collegio e, quindi, la loro corrispondenza con la volontà dell'autore dell'atto».

rilevato come²⁰, l'esperienza concreta della Commissione faccia emergere da un verso, che il Collegio dei commissari non riesca a svolgere l'intero processo decisionale e, dall'altro, che gli organi interessati acquistino sempre una maggiore autonomia rispetto al Collegio, finendo per diventare da pura amministrazione servente a uffici aventi rilevanza fin anche esterna. Basti pensare che, secondo la procedura introdotta nel 1963 con il Regolamento interno della Commissione²¹, viene prevista la c.d. «procedura scritta» secondo la quale ogni commissario prepara una versione preliminare dell'atto per sottoporlo agli altri commissari; procedura concepita evidentemente quale semplificazione del normale procedimento decisionale, al fine di alleggerire il carico di lavoro della Commissione. Si tratta di un *modus operandi* funzionalmente complementare al principio di «esecuzione indiretta», poiché l'obiettivo implicito era quello di tutelare l'indipendenza dei due ordini di autorità delle amministrazioni nazionali rispetto alle autorità comunitarie e della Commissione rispetto ai singoli Stati membri. Il vero è che l'avvio delle istituzioni di organizzazione amministrative, è posto al servizio della Commissione sulla base della considerazione che la Commissione, stante le funzioni a essa assegnate, necessita d'un apparato burocratico «leggero», anche se rigidamente strutturato, preordinato al servizio del singolo commissario. Tale apparato amministrativo era concepito inizialmente quale pura amministrazione interna operante in via strumentale al collegio, al fine di rendere più rapido il lavoro nei vari settori d'intervento della Commissione stessa. Va da sé che questa impostazione trovi fondamento in una visione radicalmente centralistica della Commissione sicché da un lato, i lavori di tale istituzione devono rispondere alla logica della collegialità, dall'altro, gli

²⁰ E. CHITI, *I principi dell'integrazione amministrativa*, cit., p. 23: «Le linee essenziali dell'originaria concessione dell'istituzione sovranazionale, dunque, divengono rapidamente obsolete, sicché all'inizio degli anni sessanta il disegno di una Commissione strutturata come un collegio ed operante come puro governo comunitario non corrisponde più alla realtà dei fatti. Per un verso l'istituzione sovranazionale ha assunto in via definitiva i tratti di istituzione multifunzionale, chiamata a partecipare all'esercizio della funzione legislativa e dell'attività di controllo, ma titolare anche di attribuzioni amministrative. Per l'altro, la sua organizzazione interna si è complicata ed è divenuta più autonoma rispetto al collegio dei commissari».

²¹ Regolamento Interno della Commissione n. 63/41, art. 11, in *GUCE*, 1963, n. 817, Ricorrendo alla procedura scritta in un certo senso si pone un'eccezione rispetto al principio della collegialità che usualmente è il tratto caratteristico del funzionamento della Commissione. Secondo tale procedura, infatti, ogni commissario prepara una versione preliminare dell'atto e la invia agli altri membri in forma scritta, indicando l'accordo dei vari uffici, i motivi della proposta ed i suoi tratti essenziali. Entro una settimana i commissari possono porre il veto, sospendono la procedura di approvazione, altrimenti l'atto si intende adottato.