

IL DIRITTO AMMINISTRATIVO: VARIAZIONI

Collana diretta da

Giacinto della Cananea - Daria de Pretis - Marco Dugato

Aristide Police - Mauro Renna

Filippo D'Angelo

Pluralismo degli enti pubblici e collaborazione procedimentale

**Per una rilettura delle relazioni organizzative
nell'amministrazione complessa**

G. Giappichelli Editore – Torino

Introduzione

Il presente libro nasce da un'esigenza, o forse soltanto dall'avvertita opportunità, di provare a colmare una lacuna che probabilmente ancora persiste nelle pur numerose e assai pregevoli riflessioni della dottrina pubblicistica sul procedimento amministrativo.

Molto si è discusso sul ruolo di garanzia assicurato dal procedimento amministrativo, sul suo intrinseco valore democratico, sul confronto spesso dialettico che coinvolge i privati e gli apparati della pubblica amministrazione; in una parola sul procedimento amministrativo come luogo di graduale svolgimento del potere pubblico in rapporto alle pretese dei singoli.

Meno si è invece parlato dei contatti tra enti pubblici che avvengono all'interno della struttura procedimentale, soprattutto quando assumono la consistenza di autentiche relazioni intersoggettive di tipo organizzatorio. Rare sono le trattazioni incentrate sul tema del procedimento amministrativo come figura di organizzazione; e ciò malgrado gli sviluppi recenti del diritto pubblico paiano muovere in codesta direzione, lumeggiando un versante del fenomeno procedimentale su cui finora l'attenzione non è stata sempre calcata.

L'oggetto del libro è dunque il procedimento amministrativo visto e inquadrato in un'insolita prospettiva d'indagine: quella organizzativa. La scelta è ricaduta, in particolare, sulle relazioni organizzative procedimentali (o dinamiche) e ne è presto spiegata la ragione: in esse è presente quel contenuto fondamentale di collaborazione tra autorità amministrative capace di restituire unità al disegno plurale dell'organizzazione pubblica contemporanea in una prospettiva di buon andamento¹.

¹Le premesse della ricerca vanno individuate nel pluralismo amministrativo inteso nella sua duplice accezione oggettiva e soggettiva (su cui si veda per tutti F. BENVENUTI, *Disegno della amministrazione italiana. Linee positive e prospettive*, Padova, 1996, 97 ss. e 106 ss.) e nell'esistenza di norme che disciplinano i rapporti tra le componenti dell'apparato che forma l'amministrazione contemporanea. Il tema delle relazioni organizzative, come si avrà modo di mostrare più oltre, intercetta la nozione del procedimento amministrativo come tratto essen-

Sul piano empirico ci è parso quasi spontaneo studiare i procedimenti amministrativi coamministrati, compositi, comuni dell'Unione europea; e questo sia per i complessi intrecci tra le competenze degli enti pubblici titolari della funzione, sia per la loro estesa varietà tipologica. È in tale contesto che, a nostro avviso, è possibile ricercare un solido fondamento all'opzione ricostruttiva formulata nel volume.

Tutto il resto è consegnato alle pagine del libro con tutti i limiti e i difetti che un'opera accademica inevitabilmente reca con sé.

Nel licenziare il testo desidero ringraziare una volta di più il Prof. Aristide Police per gli insegnamenti, la guida e il magistero costante.

Rivolgo un ringraziamento particolare alla Prof.ssa Paola Chirulli e al Prof. Domenico D'Orsogna per l'incoraggiamento che non mi hanno mai fatto mancare.

Un doveroso ringraziamento va anche al Prof. Giacinto della Cananea per i preziosi consigli dopo un'attenta rilettura del testo.

ziale degli ordinamenti democratici coevi (in tema S. CASSESE, *La disciplina legislativa del procedimento amministrativo. Una analisi comparata*, in *Foro it.*, V, 1993, 27 ss.; e per considerazioni di teoria generale C. LAVAGNA, *Considerazioni sui caratteri degli ordinamenti democratici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2, 1956, 392 ss.). L'idea di sondare la capacità organizzativa del procedimento amministrativo (seppure in un significato del tutto specifico) ci è stata fornita dall'esperienza giuridica dell'Unione europea che sovente utilizza la sede procedimentale per conferire stabilità a vicende che ineriscono a rapporti organizzativi tra figure soggettive autonome (si confrontino in tema P. CRAIG-H.C.H. HOFMANN-J.P. SCHEIDER-J. ZILLER (eds), *ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure*, Oxford, 2017, 33 ss.; e con uno sguardo di più ampio raggio G. DELLA CANANEA, *Due Process of Law Beyond the State. Requirements of Administrative Procedure*, Oxford, 2016, 126 ss.). La scelta di esaminare alcune discipline settoriali dell'Unione (nella specie i sistemi comuni dell'agricoltura, della concorrenza, della gestione delle frontiere, delle telecomunicazioni, della vigilanza bancaria, dell'energia) è dipesa dal fatto che esse offrono una tassonomia abbastanza esaustiva di relazioni organizzative che collegano stabilmente vari enti pubblici entro i confini del procedimento amministrativo. In questo senso si è inteso raccogliere l'invito di F.G. SCOCA, *I modelli organizzativi*, in L. Mazzarolli-G. Pericu-A. Romano-F.A. Roversi Monaco-F.G. Scoca (a cura di), *Diritto amministrativo*, I, Bologna, 2005, 388-389, a compiere uno «studio di insieme sulle relazioni organizzative»: materia che «non è stata ancora compiutamente studiata» e per la quale «molte affermazioni risultano prive della necessaria dimostrazione» (per una impostazione preliminare del tema si veda anche G. SALA, *A cinquant'anni dalla pubblicazione della Pubblica amministrazione come organizzazione: dal mutamento di paradigma nello studio dei fenomeni organizzativi*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, 2, 2018, 511 ss.). Il libro può essere letto anche come un tentativo in questa direzione.

Il libro è dedicato alla mia famiglia e ai piccoli Thomas, Francesco ed Etienne: possa la vita sorridervi sempre con la leggerezza di un soffio di vento.

Come, nelle sere d'estate, al viandante di Rimbaud².

² Sono i versi immortali di A. RIMBAUD, *Sensazione (Sensation)*, marzo 1870: «Nelle azzurre sere d'estate, me n'andrò per i sentieri [Par les soirs bleus d'été, j'irai dans les sentiers], punzecchiato dal grano, a calpestar l'erba fina [picoté par les blés, fouler l'herbe menue]: trasognato, ne sentirò ai miei piedi la freschezza [rêveur, j'en sentirai la fraîcheur à mes pieds]. E lascerò che il vento mi bagni il capo nudo. [Je laisserai le vent baigner ma tête nue]. Io non parlerò, non penserò a nulla [Je ne parlerai pas, je ne penserai rien], ma l'amore infinito mi salirà nell'anima [mais l'amour infini me montera dans l'âme]; e andrò lontano, molto lontano, come un vagabondo [et j'irai loin, bien loin, comme un bohémien], per la Natura, – felice come con una donna [par la Nature, heureux – comme avec une femme]».

CAPITOLO I

Il valore organizzativo del procedimento amministrativo tra diritto nazionale e integrazione europea

SOMMARIO: I. 1. I pilastri della «amministrazione comune» nello spazio europeo. – 2. Le figure giuridiche di composizione. – 3. Il ruolo del procedimento amministrativo (l'organizzazione dinamica). – II. 4. Le relazioni organizzative procedimentali. – 5. Precisazioni sui contenuti della ricerca. – III. 6. La «coamministrazione» delle funzioni. – 7. (*Segue*): le invarianti del modello. – 8. (*Segue*): la sua attualità. – IV. 9. La rilevanza esteriore dell'esecuzione congiunta. – 10. In cerca di una qualificazione ulteriore: le relazioni organizzative procedimentali come modi giuridici di collegamento soggettivo nell'attuazione di compiti. – 11. (*Segue*): il sostrato procedimentale della collaborazione nella produzione di effetti tipici. – 12. Il concetto giuridico di collaborazione amministrativa e la sua autonomia. – 13. La capacità organizzativa del procedimento amministrativo: profili di una teoria. – V. 14. Piano dell'opera.

I

1. I pilastri della «amministrazione comune» nello spazio europeo.

L'esistenza di una «pubblica amministrazione», intesa nel significato giuridico tradizionale dell'espressione¹, è un traguardo che concettualmente si può

¹ Il concetto di «pubblica amministrazione» compendia, nella molteplicità dei significati di cui è dotato, l'idea di organizzazione e di attività; lo ricorda M. NIGRO, *Amministrazione pubblica (organizzazione giuridica dell')*, in *Enc. giur.*, II, Roma, 1988, 1, nei seguenti termini: la «espressione pubblica amministrazione ha, tradizionalmente, due significati. Nel primo di essi, l'espressione indica il complesso di soggetti, di uffici, in generale di figure organizzatorie che svolgono attività di pubblica amministrazione (nozione soggettiva o organizzatoria o strutturale); nel secondo, indica questa attività (nozione oggettiva o funzionale)»; si veda anche M.S. GIANNINI, *Gli elementi degli ordinamenti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2, 1958, 236-237, che si riferisce a un «disegno preordinato di uffici, e di relative attribuzioni»; e per considerazioni di stampo generale si rinvia, infine, a S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, Firenze, 1945, 90.

considerare raggiunto anche all'interno del sistema ordinamentale europeo a sessant'anni dalla sua nascita². A essa si riferisce ora espressamente l'art. 298 Tfeue che, con dizione innovativa rispetto al passato, così recita: «nell'assolvere i loro compiti le istituzioni, organi e organismi dell'Unione si basano su una amministrazione europea aperta, efficace ed indipendente»³.

Il Trattato di Lisbona⁴, come si intuisce leggendo la norma appena menzionata, ha assegnato un'esplicita base legale alla «amministrazione europea» e il valore dichiarativo della previsione deve essere adeguatamente enfatizzato⁵: nella sua portata generale il nuovo Trattato ha formalmente enunciato che in seno all'Unione esiste un «complesso di strutture» che formano un'autentica amministrazione⁶; per usare una locuzione più precisa una «amministrazione di istituzioni, organi e organismi dell'Unione»⁷.

Eppure chi volesse guardare con maggiore profondità d'analisi al percorso storico dell'Unione potrebbe eccepire che la formula definitoria impiegata dal Trattato costituzionale, pur ricca di suggestione, abbia probabilmente colto solo un aspetto (di certo non trascurabile) della complessa realtà amministrativa che connota tale ordinamento giuridico; nel farlo dovrebbe, tuttavia, prestare molta attenzione a soppesare ogni parola per evitare di cadere in pericolosi equivoci concettuali.

La ragione è presto spiegata.

Pochi dubbi vi sono sul fatto che l'Unione possenga – e, va aggiunto, da sempre – una propria amministrazione composta da organi e uffici che svol-

² Conforme la lettura di A. VON BOGDANDY, *Il diritto amministrativo nello spazio giuridico europeo: cosa cambia, cosa rimane*, in S. Cassese-P. Schiera-A. von Bogdandy, *Lo Stato e il suo diritto*, Bologna, 2013, 99; non si dubita che lo sviluppo di un apparato amministrativo sia conseguenza del «carattere evolutivo» dell'ordinamento dell'Unione su cui si veda J.H.H. WEILER, *Il sistema comunitario europeo. Struttura giuridica e processi politici*, Bologna, 1985, 44.

³ Art. 298, par. 1, Tfeue dove nel testo inglese è ancora più netto il richiamo alla «European administration».

⁴ Siglato il 13 dicembre 2007.

⁵ Di «legal basis» dell'amministrazione dell'Unione parla E. NIETO-GARRIDO, *Possible Developments of Article 298 TFEU: Towards an Open, Efficient and Independent European Administration*, in *European Public Law*, 2, 2012, 373; su questi aspetti si sofferma ampiamente anche D. SORACE, *L'amministrazione secondo il Trattato di Lisbona*, in *Dir. pubbl.*, 1, 2013, 167 ss.

⁶ La definizione è di F.G. SCOCA, *Considerazioni sull'evoluzione dell'organizzazione amministrativa*, in R. Cavallo Perin-A. Police-F. Saitta (a cura di), *L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni tra Stato nazionale e integrazione europea*, Firenze, 2016, 643, che ricorda che nel suo profilo centrale «l'amministrazione pubblica si è conservata come complesso di strutture» che agiscono attraverso «l'esercizio, prevalente, anche se non esclusivo, di poteri autoritativi».

⁷ Così si legge all'art. 4, lett. a) della risoluzione del Parlamento europeo del 9 giugno 2016 che usa il termine «amministrazione dell'Unione» per indicare la «amministrazione delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione».

gono attività con rilievo pubblicistico. L'esperienza primigenia della Comunità europea carbossiderurgica ne era prova tangibile nella parte in cui dotava le relative istituzioni di un «apparato amministrativo», ancorché «ridotto»⁸, per il loro funzionamento; lo stesso vale per il Trattato cd. di 'fusione degli esecutivi' che stabiliva che alla «data dell'entrata in vigore del presente Trattato, i funzionari e gli altri agenti della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio, della Comunità Economica Europea e della Comunità Europea dell'Energia Atomica diventano funzionari ed altri agenti delle Comunità europee» e fanno parte della «amministrazione unica di tali Comunità»⁹.

Quindi l'idea di istituire, allestire e conservare un'amministrazione propriamente europea non è mai mancata, dalle origini fino ad oggi, nel progetto fondativo dell'Unione¹⁰. Di significativo c'è che, col passare del tempo, tale apparato è sensibilmente cresciuto in quantità e in capacità d'azione (basti pensare alle numerose funzioni di cui esso è ora titolare¹¹). È per questo che l'art. 298 Tfu si riferisce alla «amministrazione europea» sia in senso strutturale («istituzioni, organi e organismi dell'Unione»), sia in senso funzionale (i «loro compiti») con una terminologia che non lascia spazio a incertezze.

Senonché pare altrettanto corretto sostenere che, sin dal principio, l'Unione abbia seguito in parallelo anche una diversa strategia; e abbia deciso di affiancare al proprio apparato amministrativo le burocrazie degli Stati membri

⁸ Art. 5, par. 3 del Trattato istitutivo della «Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio» del 18 aprile 1951 (in tema tra i tanti si ricordano P. REUTER, *La Communauté européenne du Charbon et de l'Acier*, Paris, 1953, 9 ss.; G. MORELLI, *Appunti sulla Comunità europea del carbone e dell'acciaio*, in *Riv. dir. internaz.*, 1954, 3 ss.; E.B. HAAS, *The Uniting of Europe. Political, social, and economics forces 1950-1957*, Stanford, 1958, 3-59; G. SPERDUTI, *La C.E.C.A. – Ente sopranazionale*, Padova, 1966, 9 ss.). La «Comunità Economica Europea» e la «Comunità Europea dell'Energia Atomica» sono state invece istituite col successivo Trattato di Roma del 25 marzo 1957 (in argomento tra i molteplici si vedano E. ANCHIERI, *La formazione storica delle Comunità europee*, in *Le Comunità Europee*, I, Milano, 1961, 3 ss.; R. MONACO, *Comunità economica europea*, in *Enc. dir.*, VIII, Milano, 1961, 319 ss.; B. CONFORTI, *Sulla natura giuridica delle Comunità europee*, in *Scritti dedicati ad Alessandro Raselli*, I, Milano, 1971, 563 ss.).

⁹ Art. 24, par. 1 del Trattato che istituisce un «Consiglio unico ed una Commissione unica delle Comunità Europee» dell'8 aprile 1965 (su queste vicende si vedano G.P. ORSELLO, *Ordinamento comunitario e Unione europea*, Milano, 1998, 86 ss.; P. GERBET, *La Construction de l'Europe*, Paris, 1999, 270 ss.; W. REINHARD, *Storia del potere politico in Europa*, Bologna, 2001, 636 ss.; T.C. HARTLEY, *The Foundations of European Community Law*, Oxford, 2014, 4 ss.).

¹⁰ Basterebbe rileggere le pagine significative di E. NOËL, *Comment fonctionnent les institutions de la Communauté Economique Européenne*, in *Revue du Marché Commun*, 1, 1963, 14 ss. e di P. GASPARRI, *Politica ed amministrazione nell'ordinamento delle Comunità europee*, in *Studi in onore di Antonio Segni*, II, Milano, 1967, 297 ss.

¹¹ Le trasformazioni dell'organizzazione dell'Unione europea sono ampiamente descritte da G. DELLA CANANEA, *L'organizzazione amministrativa della Comunità europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 5-6, 1993, 1105 ss.

per individuare masse di interessi concreti per i quali una gestione decentrata sarebbe stata di tutta evidenza vantaggiosa¹².

Anche questo è un aspetto su cui vi è sufficiente concordia di opinioni tra gli studiosi.

Se dunque è vero che dall'inizio è esistita un'amministrazione riferibile all'Unione, bisogna del pari ammettere che essa è stata ideata in maniera tale da richiedere, per sua natura, il sostegno continuo delle amministrazioni nazionali¹³. Ancora oggi tale regola sorregge, come un pilastro¹⁴, l'edificio europeo ed è scolpita nel Trattato costituzionale nei seguenti termini: gli «Stati membri adottano tutte le misure di diritto interno necessarie per l'attuazione degli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione»¹⁵; e di nuovo: 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»¹⁶.

Ma in questo contesto il Trattato di Lisbona ha fatto un passo avanti nel processo di unificazione amministrativa.

All'art. 197 Tfue, rubricato «Cooperazione amministrativa», ha dichiarato che la «attuazione effettiva del diritto dell'Unione da parte degli Stati membri», o meglio la «loro capacità amministrativa di attuare il diritto dell'Unione», è «essenziale per il buon funzionamento dell'Unione» ed è considerata una «questione di interesse comune»¹⁷; al punto che l'Unione è autorizzata a «svolgere azioni intese a sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri»¹⁸.

È di tutta evidenza che tali previsioni, senza confliggere col disposto dell'art. 298 Tfue e dell'art. 291 Tfue, restituiscono l'immagine di un'amministra-

¹² In questo senso A. SPINELLI, *Europeismo*, in *Enciclopedia del Novecento*, II, Roma, 1977, 855 ss., ora in ristampa col titolo *Europeismo. Per un'Europa libera e unita*, Roma, 2019, 29; per profili parzialmente convergenti si veda anche L. SCHEINMAN, *Some Preliminary Notes on Bureaucratic Relationships in the European Economic Community*, in *International Organization*, 4, 1966, 750 ss.

¹³ Secondo la visione di J. MONNET, *Mémoires*, Paris, 1976, 546.

¹⁴ Lo ricorda R. SCHÜTZE, *From Rome to Lisbon: "Executive Federalism" in the new European Union*, in *Common Market Law Review*, 5, 2010, 1397: the «Member States will generally enjoy the power to execute legally binding acts of the European Union. The recognition of an autonomous national competence is couched in terms of a European obligation».

¹⁵ Art. 291, par. 1, Tfue; ancora più esplicita in riferimento alla materia amministrativa la dichiarazione n. 43 allegata al Trattato di Amsterdam del 2 ottobre 1997 secondo cui «l'applicazione amministrativa del diritto comunitario compete essenzialmente agli Stati membri secondo le rispettive norme costituzionali. Ciò non pregiudica le competenze di supervisione, controllo ed attuazione delle istituzioni comunitarie».

¹⁶ Art. 4, par. 3, TUE.

¹⁷ Art. 197, par. 1 e par. 2, Tfue.

¹⁸ Art. 6, lett. g), Tfue.

zione europea che vive del dialogo costante con le omologhe realtà nazionali¹⁹; e attestano che, da un punto di vista funzionale, l'organizzazione amministrativa dell'Unione non può essere scissa dal supporto delle entità domestiche che di essa sono parte integrante.

Tutto ciò serve allora a puntualizzare che, quando si parla della «amministrazione europea», non si dovrebbe mai omettere di considerare la sua connotata polisemia: essa è certamente quella che fa capo a «istituzioni, organi e organismi dell'Unione»; ma è anche quella che parimenti comprende le autorità nazionali chiamate ad attuare a vario titolo il diritto di matrice europea; ed è ancora quella che prevede forme d'intersezione, più o meno marcate, tra i due livelli amministrativi²⁰.

Questa è la chiave di lettura da cui intende partire la presente ricerca; ed è anche quella che riscuote maggior consenso presso una parte non esigua della dottrina pubblicistica che da tempo ha preso atto della natura «plurale» dell'amministrazione dell'Unione²¹; la quale, non diversamente da quanto accade negli ordinamenti nazionali coevi²², molto spesso funziona attraverso congegni

¹⁹ Infatti K. LENAERTS, *Federalism: Essential Concepts in Evolution – The Case of the European Union*, in *Fordham International Law Journal*, 3, 1997, 752, è dell'avviso che «At first sight, the European Union should be regarded as a form of integrative federalism, as the idea of integration is predominant in the list of objects of Union».

²⁰ Ne dà atto E. SCHMIDT-ARMANN, *Le modèle de l'«administration composée» et le rôle du droit administratif européen*, in *Revue française du droit administratif*, 2, 2006, 1247, che è dell'opinione che l'amministrazione dell'Unione europea «englobe au contraire les administrations nationales et communautaires. Les administrations communautaires et nationales doivent être entendues comme organismes co-dépendants».

²¹ Tra i primi a darne atto S. CASSESE, *L'influenza del diritto amministrativo comunitario sui diritti amministrativi nazionali*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 3, 1993, 338; e più di recente C. FRANCHINI, *Le fasi e i caratteri del processo evolutivo dell'organizzazione amministrativa europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2, 2017, 378, che ricorda che «oggi, quindi, può affermarsi che anche nell'Unione europea i profili organizzativi hanno assunto particolare importanza. E in questi termini risulta evidente il parallelismo con l'esperienza della maggior parte degli Stati nazionali. Questi con il passare degli anni hanno perso gradualmente l'unità originaria e si sono trasformati in enti senza centro. In meno di un secolo, vi è stata una evoluzione marcata dell'assetto organizzativo delle pubbliche amministrazioni nazionali: da organizzazioni compatte si sono trasformate in organizzazioni reticolari, cioè articolate su più poli, oltretutto collocati in aree diverse, locali, statali e sovranazionali. All'iniziale uniformità si è sostituito il plurimorfismo e l'ordinamento amministrativo si è modificato, venendosi ora a caratterizzare per la marcata frammentarietà e per l'estrema differenziazione».

²² Dove ugualmente si è verificato un fenomeno di moltiplicazione dei pubblici poteri ben descritto da M.S. GIANNINI, *Il pubblico potere*, Bologna, 1986, 79, nei termini di un «congiunto organizzato di amministrazioni diverse»; da S. CASSESE, *Le trasformazioni dell'organizzazione amministrativa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2, 1985, 378, che nella stessa prospettiva ha rimarcato il carattere «multiorganizzativo» dell'amministrazione contemporanea; da G. GUARINO, *Sulla utilizzazione di modelli differenziati nella organizzazione pubblica*, in *Scritti di diritto pubblico dell'e-*

che assicurano un'effettiva integrazione tra i soggetti che la compongono²³.

Non è casuale che oggi si parli a più riprese dell'esistenza di uno «spazio amministrativo europeo»²⁴. La locuzione vuole appunto significare ciò: che una miriade di entità pubbliche autonome – sovranazionali e nazionali – è chiamata a eseguire le norme dell'Unione in un contesto giustamente definito «composito» perché frutto della convergenza di altrettanti poteri pubblici che dialogano fra loro²⁵. In molti settori disciplinati dal diritto dell'Unione agisce oramai un sistema complesso di figure soggettive di varia estrazione che formano una «amministrazione comune dell'ordinamento europeo» all'interno della quale si sviluppano molteplici nessi giuridici tra le sue componenti²⁶.

Se ciò accade è perché il tratto caratteristico dell'amministrazione dell'Unione, da almeno tre decenni²⁷, sono le figure organizzative che perseguono

conomia, Milano, 1970, 7, che ha sottolineato come la diversificazione dei modelli organizzativi dipenda dalla moltiplicazione degli interessi pubblici nella società contemporanea e, per conseguenza, dalla necessità di adattare la struttura delle singole amministrazioni ai ruoli e ai compiti che esse devono svolgere in favore della collettività; da A.M. SANDULLI, *Società pluralistica e rinnovamento dello Stato*, in *Iustitia*, 1, 1968, 6, che ha sottolineato la «serie inestricabile di corpi sociali» intermedi che coesistono nello Stato contemporaneo.

²³ Cioè a dire la «partecipazione di più centri di potere alla produzione di atti o all'espletamento di attività»; tali collegamenti assicurano la «interdipendenza delle attività pubbliche» e rispondono alla «necessità di adeguare l'azione di ciascun centro di potere a un disegno unitario» (così L. ARCIDIACONO, *Organizzazione pluralistica e strumenti di collegamento. Profili dogmatici*, Milano, 1974, 5).

²⁴ Di uno «spazio» giuridico comune parla l'art. 3, par. 2, Tue e la dizione è adattata al contesto amministrativo da J. TRONDAL-B.G. PETERS, *A Conceptual Account of the European Administrative Space*, in M.W. Bauer-J. Trondal (eds), *The Palgrave Handbook of the European Administrative System*, New York, 2015, 79 ss.; M.P. CHITI, *Lo spazio amministrativo europeo*, in *Studi in onore di Alberto Romano*, I, Napoli, 2011, 178 ss.; H.C.H. HOFMANN, *Mapping the European Administrative Space*, in *West European Politics*, 4, 2008, 662 ss.; J.P. OLSEN, *Towards a European administrative space?*, in *Journal of European Public Law*, 4, 2003, 506 ss.

²⁵ L'uso dell'aggettivo «composito» (sulle cui implicazioni teoriche si veda comunque in generale N. BOBBIO, *Teoria dell'ordinamento giuridico*, Torino, 1960, 197) con riferimento all'ordinamento dell'Unione ricorre in S. CASSESE, *L'Unione europea come organizzazione pubblica composita*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 5, 2000, 990 ss. e in G. DELLA CANANEA, *L'Unione europea. Un ordinamento composito*, Roma-Bari, 2003, 112 ss.

²⁶ La citazione è tratta da M.P. CHITI, *L'organizzazione amministrativa comunitaria*, in M.P. Chiti-G. Greco (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo europeo, Parte generale*, I, Milano, 2007, 416; ma per analoghe considerazioni si veda anche C. FRANCHINI, *Il diritto amministrativo italiano e l'influenza comunitaria. l'organizzazione*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 5, 2004, 1180.

²⁷ In via orientativa da quando sono stati firmati l'Atto Unico Europeo del 17 febbraio 1986 e, soprattutto, il Trattato sull'Unione europea del 7 febbraio 1992 che hanno ampliato le competenze di attribuzione dell'Unione in settori del diritto amministrativo tradizionalmente riservati agli apparati nazionali come la politica monetaria e di bilancio; l'istruzione e la formazione professionale; la cultura; la protezione dei consumatori; l'industria; le reti transeuropee di tra-

una finalità di integrazione e di composizione amministrativa; che consistono, cioè, in strumenti giuridici capaci di collegare in ambienti omogenei soggetti che svolgono attività di pubblica amministrazione²⁸.

Uno di essi è il procedimento amministrativo cui sono dedicate le pagine che seguono.

2. Le figure giuridiche di composizione.

Volgendo per un attimo lo sguardo indietro è possibile notare come le fasi del percorso evolutivo appena descritto, e per larghi tratti ancora incompiuto, siano state relativamente brevi specie se rapportate all'esperienza talora plurisecolare degli Stati nazionali²⁹.

Un esempio che ne dimostra la precocità si può ricavare dall'ultimo discorso pronunciato da Vittorio Emanuele Orlando nelle aule parlamentari italiane il 18 luglio 1952; un intervento che di solito viene ricordato per le parole piuttosto scettiche (se non polemiche) che l'Orlando ebbe a esprimere sulla prospettiva di istituire una Comunità europea sovrastatale (si trattava, nella specie, di quella del carbone e dell'acciaio) e quindi di ipotizzare una più stretta integrazione, non solo politica ma anche amministrativa, fra i paesi dell'Europa continentale postbellica.

L'Orlando manifestò le sue perplessità sin dall'esordio della sua orazione: «questo è stato detto; e allora io dico: no, e credo di avere il diritto di provocare una risposta, un chiarimento, una spiegazione che mi rassicuri che ciò non sia possibile»; infatti «ho sentito parlare della istituzione di una comunità europea. Che scoperta sarebbe questa, in tal caso? Una comunità europea c'è e c'è sempre stata»: una «comunità non è se non un insieme di enti che convivono in uno stato di puro diritto, tanto che si dice tuttora dai giuristi la comunità internazionale»³⁰.

sporto; la coesione economica e sociale; la ricerca e lo sviluppo tecnologico; l'ambiente; la politica commerciale; la cooperazione allo sviluppo (sulle implicazioni amministrative che ne sono conseguite si vedano i volumi collettanei curati da A. MASSERA, *Ordinamento comunitario e pubblica amministrazione. Dall'Atto Unico Europeo al Trattato sull'Unione*, Bologna, 1994, 13 ss. e da C. DEBBASCH, *Administrations nationales et intégration européenne*, Paris, 1987, 11 ss.).

²⁸ Su questi aspetti si sofferma ampiamente S. CASSESE, *Che tipo di potere pubblico è l'Unione europea?*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero pubblico moderno*, 1, 2002, 154, che rimarca come le figure di composizione siano espressione della natura plurale dell'ordinamento dell'Unione al cui interno convivono altrettanti ordinamenti particolari integrati, ma distinti.

²⁹ Ben ricostruite nel saggio di P. CRAIG, *Amministrazione comunitaria. Storia, tipologia e «accountability»*, in M. D'Alberti (a cura di), *Le nuove mete del diritto amministrativo*, Bologna, 2010, 11-65.

³⁰ Così è riportato testualmente nel discorso parlamentare di V.E. ORLANDO, *Discussione in*

Donde la prima domanda: «allora cosa sarà? Una alleanza? Bene, ma non sarebbe una novità: la storia è tutta una serie di alleanze»; e poi: «se invece fosse una Unione? La differenza consisterebbe nella permanenza, nell'esistenza di un termine obbligatorio. Il diritto internazionale conosce delle unioni permanenti onde non sarebbe neanche questa una novità»; quindi la conclusione, decisamente negativa: «vuol dire che questa di oggi sarà un'unione per il commercio dell'acciaio e del carbone. Ma dopo, basta!»³¹.

Ora l'autorevolezza e l'incisività della lezione orlandiana non possono certo essere sminuite o sottovalutate. La prolusione parlamentare dell'Orlando risentiva della particolare condizione politica di quel tempo e probabilmente, dinanzi all'avanzata del progetto europeo, intendeva ammonire sui possibili rischi di un'accelerazione troppo repentina o ancor peggio avventata³².

Tuttavia, tornando al periodo attuale, riesce obiettivamente difficile immaginare che, a distanza di sei decenni, quella previsione abbia ottenuto il seguito auspicato³³. Lo dimostrano i progressi compiuti dall'amministrazione dell'U-

occasione della votazione per la nomina: a) di un membro effettivo dell'Assemblea consultiva del Consiglio d'Europa; b) di nove membri dell'Assemblea della comunità europea del carbone e dell'acciaio, in Discorsi pronunziati da Vittorio Emanuele Orlando nel Senato della Repubblica, Roma, 1954, 332-333 (sul pensiero internazionalista di Orlando si veda il saggio su I presupposti giuridici di una federazione di Stati (Nota), in Studi di diritto pubblico in onore di Oreste Ranelletti nel XXXV anno d'insegnamento, II, Padova, 1931, 149 ss., con le annotazioni di G. AMBROSINI, Diritto, Stato e Comunità superstatale nel pensiero di Vittorio Emanuele Orlando, in Riv. trim. dir. pubbl., 4, 1953, 785 ss.; e ID., Enti locali, Stati e Comunità europea, in Riv. trim. dir. pubbl., 1960, 2-3, 241 ss.).

³¹ Così si legge ancora in V.E. ORLANDO, *Discussione in occasione della votazione per la nomina: a) di un membro effettivo dell'Assemblea consultiva del Consiglio d'Europa; b) di nove membri dell'Assemblea della comunità europea del carbone e dell'acciaio*, cit., 334-335.

³² Interpretandone il pensiero e le parole A. SANDULLI, *La scienza del diritto amministrativo e l'integrazione europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 3-4, 2005, 864-865, ha ricordato che «Orlando considerava ineluttabile l'apertura ad un ordinamento sovranazionale (europeo od internazionale che fosse), ma vedeva questo, in primo luogo, come il risultato di un lento processo, di là da venire, e, soprattutto, come un evento che, pur implicando una consistente limitazione della sovranità statale, non avrebbe significato la dissoluzione del modello istituzionale dello Stato a fronte della creazione di una Unione europea, bensì una armonica convivenza tra l'ordinamento giuridico sovranazionale e quello degli Stati. E, forse, le ragioni al fondo della recisa reazione parlamentare di fronte alla ipotesi di imminente indizione del processo costituente europeo vanno ricercate proprio nel rischio di una eccessiva accelerazione del fenomeno».

³³ Ché anzi è indubbio il «successo» dell'ordinamento europeo per la sua capacità di «omogeneizzazione di regimi giuridici anche ulteriori a quelli più immediatamente necessari per la creazione di un mercato unico»; ed è da «questo suo radicamento fattuale, che trae la propria legittimazione in quanto tale: in quanto ordinamento giuridico cioè. Il che vale quanto dire che da ordinamento derivato, e quindi solo autonomo, tende a trasformarsi in un ordinamento originario, e quindi sovrano» (così A. ROMANO, *Amministrazione, principio di legalità, ordinamenti giuridici*, in *Dir. amm.*, 1, 1999, 140).

nione che ha infittito i collegamenti con le controparti nazionali e con esse ha stretto legami che da tempo sono stati inquadrati sia in termini statici³⁴; sia in veste dinamica³⁵.

Tali vicende non sono sfuggite alle riflessioni di quanti hanno approfondito l'impatto della cd. «integrazione amministrativa europea»³⁶; e in definitiva denotano come la specificità dell'amministrazione europea ruoti attorno alle «forme miste» di azione che servono a compattare poteri, solo in apparenza, separati³⁷.

3. Il ruolo del procedimento amministrativo (l'organizzazione dinamica).

Fatta questa premessa dobbiamo subito ripetere e meglio precisare che nel presente studio saranno esaminati solo gli aspetti dinamici dell'integrazione amministrativa europea; e cioè le connessioni procedurali. Il motivo è che, tra gli strumenti giuridici di composizione che hanno assunto un rilievo sem-

³⁴ Ci si riferisce naturalmente alle forme di integrazione che l'Unione realizza attraverso i numerosi «collegi amministrativi misti, nei quali l'amministrazione europea poggia sulle spalle delle amministrazioni nazionali e le guida» (così M. SAVINO, *La comitologia dopo Lisbona: alla ricerca dell'equilibrio perduto*, in *Giorn. dir. amm.*, 10, 2011, 1048).

³⁵ Apripista di queste riflessioni in Italia è stato senz'altro S. CASSESE coi tre saggi seriali *Relations Between International Organizations and National Administration*, in XIXth International Congress of Administrative Science, *Proceedings*, Bruxelles, 1985, 161 ss.; *Theoretical Sketch of the Cooperative and Multidimensional Nature of Community Bureaucracy*, in J. Jamar-W. Wessel (eds), *Community Bureaucracy at the Crossroads – L'administration communautaire à l'heure du choix*, Bruges, 1985, 39 ss.; *Poteri divisi: amministrazione europea e amministrazioni nazionali*, in *Studi in ricordo di Enzo Capaccioli*, Milano, 1988, 159 ss.

³⁶ Come ad esempio E. CHITI-C. FRANCHINI, *L'integrazione amministrativa europea*, Bologna, 2003, 8, che precisano che il «processo di integrazione europea ha dato luogo ad un crescente numero di rapporti tra amministrazioni nazionali ed autorità comunitarie, moltiplicato le figure giuridiche di composizione amministrativa tipiche degli ordinamenti compositi, determinato un cospicuo, seppur problematico, scambio di istituti amministrativi tra ordinamenti nazionali ed ordinamento comunitario, posto in relazione le tradizioni scientifiche ed i sistemi concettuali all'interno dei quali si collocano i diversi diritti amministrativi nazionali»; del pari F. ASTONE, *Le amministrazioni nazionali nel processo di formazione ed attuazione del diritto comunitario*, Torino, 2004, 327-335.

³⁷ Così J. STREIL, *Le norme. Sistema, efficacia, genesi, applicazione*, in B. Beutler-R. Bieber-J. Pipkorn-J.H.H. Weiler (a cura di), *L'Unione europea. Istituzioni, ordinamento e politiche*, Bologna, 1998, 281. Ma, d'altra parte, a queste stesse conclusioni era già pervenuta quella parte della dottrina che, analizzando il fenomeno organizzatorio negli ordinamenti pluralistici statali, aveva potuto osservare che l'organizzazione si «presenta essenzialmente come collegamento e non come separazione di competenze»; come attuazione combinata di poteri intestati a centri di attività originariamente autonomi (in questi termini G. BERTI, *La pubblica amministrazione come organizzazione*, Padova, 1968, 76).

pre maggiore nel diritto europeo, il procedimento amministrativo è quello che più di altri si presta a rinnovate esplorazioni quale forma ordinaria dell'agire delle amministrazioni pubbliche³⁸. Sul piano pratico l'Unione ha preso coscienza della centralità che merita il paradigma procedimentale come manifestazione sensibile della funzione amministrativa³⁹; e ciò è testimoniato dalla presenza di un «ampio numero di procedure amministrative settoriali» (previste cioè dal diritto derivato) che si rivolgono indistintamente agli apparati degli Stati membri e della stessa Unione⁴⁰.

Ora proprio l'analisi delle discipline speciali ha consentito alla dottrina pubblicistica di evidenziare come il procedimento amministrativo di matrice europea non rilevi solo come sequela di atti giuridici concatenati verso uno scopo finale⁴¹; o come veicolo per conoscere fatti, acquisire interessi ed eserci-

³⁸ Così M.P. CHITI, *Le forme di azione dell'amministrazione europea*, in F. Bignami-S. Cassese (a cura di), *Il procedimento amministrativo nel diritto europeo*, Milano, 2004, 67: la «progressiva emersione di varie forme di azione amministrativa comunitaria si è accompagnata alla "scoperta" del procedimento amministrativo quale forma ordinaria dell'agire dell'amministrazione». Per una conferma dell'assunto, e senza scendere in dettaglio, si vedano i contributi di A. SIMONATI, *Procedimento amministrativo comunitario e principi a tutela del privato nell'analisi giurisprudenziale*, Milano, 2009, 14 ss.; H.C. RÖHL, *Procedures in the European composite administration*, in J. Barnés (ed.), *Transforming Administrative Procedure*, Sevilla, 2008, 75 ss.; M.C. BARUFFI, *La tutela dei singoli nei procedimenti amministrativi comunitari*, Milano, 2001, 4 ss.; H.P. NEHL, *Principles of Administrative Procedure in EC Law*, Oxford, 1999, 2 ss.; A. GIL IBÁÑEZ, *The Administrative Supervision & Enforcement of EC Law. Powers, Procedures and Limits*, Oxford-Portland, 1999, 24 ss.; E. PICOZZA, *Diritto amministrativo e diritto comunitario*, Torino, 1997, 214 ss.; A. WEBER, *Il diritto amministrativo procedimentale nell'ordinamento della Comunità europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2, 1992, 393 ss.

³⁹ Il riferimento è, come palese, alla visione oramai classica del procedimento amministrativo che si deve a F. BENVENUTI, *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 1952, 128, in questi termini specifici: «se peraltro io mi rifaccio a considerare il procedimento sotto il profilo del suo oggetto, e ripeto che il procedimento è, secondo come appare, la strada attraverso cui passa il potere per concretarsi in atto, non mi sembra dubbio che il procedimento sia niente più che la manifestazione sensibile della funzione, il modo di esternazione cioè del farsi in atto».

⁴⁰ Così il considerando n. 4 della citata risoluzione del Parlamento europeo del 9 giugno 2016; si ritiene di prescindere dal problema, pur attuale, di una possibile codificazione generale delle norme sul procedimento amministrativo dell'Unione europea (su cui si rinvia tra i tanti a O. MIR PUIGPELÁT, *Razones para una codificación general del procedimiento de la administración de la Unión*, in *Revista de Derecho de la Unión Europea*, 19, 2010, 147 ss.; S. CASSESE, *Una legge sul procedimento amministrativo europeo?*, in *Giorn. dir. amm.*, 12, 2014, 1133 ss.; C. HARLOW, *At risk: national administrative procedure within the European union*, in *Italian Journal of Public Law*, 1, 2015, 61 ss.; L. SALTARI-A. SALVATO, *Frammentazione dei procedimenti amministrativi europei di settore. Verso un loro completamento unitario grazie ad una codificazione generale?*, in G. della Cananea-M. Conticelli (a cura di), *I procedimenti amministrativi di adjudication dell'Unione europea: principi generali e discipline settoriali*, Torino, 2017, 121 ss.).

⁴¹ Prospettiva disvelata da A.M. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo*, Milano, 1964,

tare poteri⁴²; ma assolva anche a un ruolo del tutto particolare e qualificativo che è quello di ricucire dinamicamente i gangli e i tessuti di un'organizzazione complessa e disarticolata (qual è l'amministrazione dell'Unione) grazie alla sua innata capacità ordinante⁴³.

A dire il vero l'attitudine della serie procedimentale a dispiegare effetti organizzativi non rappresenta una novità per la riflessione giuridica italiana più risalente che vi ha già ravvisato un «fenomeno di organizzazione» che coinvolge una «pluralità di uffici appartenenti a soggetti giuridici distinti»⁴⁴; ma indubbiamente la teoria gode di restituita attualità, fuoriuscendo dalle retrovie in cui è stata troppo presto confinata, se osservata attraverso la lente dell'integrazione amministrativa europea. In simile prospettiva si può senz'altro (ri)affermare che il procedimento «non si limita a legare gli atti e i fatti in una serie progrediente verso un risultato finale, ma cuce dinamicamente soggetti (in senso ampio) e interessi, in una trama che è anzitutto organizzativa»⁴⁵.

36-37; ma si veda anche G. PASTORI, *La disciplina generale del procedimento amministrativo. Considerazioni introduttive*, in *La disciplina generale del procedimento amministrativo. Contributi alle iniziative legislative in corso*, Milano, 1989, 48 ss.

⁴² Per quest'ordine di idee si vedano F.G. COCA, *Il coordinamento e la comparazione degli interessi nel procedimento amministrativo*, in *Convivenza nella libertà. Scritti in onore di Giuseppe Abbamonte*, II, Napoli, 1999, 1274; E. CARDI, *La manifestazione di interessi nei procedimenti amministrativi*, I, Rimini, 1983, 33; e naturalmente M.S. GIANNINI, *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione. Concetto e problemi*, Milano, 1939, 74, per il comune rilievo per cui il procedimento sia il luogo di acquisizione e valutazione degli interessi che convergono in una situazione sociale concreta in modo che «ciascuno di essi venga soddisfatto secondo il valore che l'autorità ritiene abbia nella fattispecie».

⁴³ Il rilievo è di G. DELLA CANANEA, *I procedimenti amministrativi dell'Unione europea*, in M.P. Chiti-G. Greco (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo, Parte generale*, I, cit., 508, che rammenta che in ambito europeo il «procedimento serve a completare l'organizzazione. Esso consente ai vari pubblici uffici di assolvere i rispettivi compiti, di scambiarsi informazioni, di collaborare, a volte in modo dialettico. In questo senso, può dirsi che il procedimento abbia una valenza organizzativa».

⁴⁴ Così testualmente G. BERTI, *La pubblica amministrazione come organizzazione*, cit., 12, secondo il quale nel procedimento amministrativo «può intravedersi, più che come substrato, come componente di base, un fenomeno di organizzazione, tanto più degno di attenzione quanto quanto più il procedimento, non limitandosi a svolgersi secondo contatti tra organi di uno stesso ente, implichi il superamento dei confini determinati dalla personalità di quest'ultimo, e coinvolga così il concorso, nel proprio ambito, di una pluralità di uffici appartenenti a soggetti giuridici distinti»; ma già M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano, 1966, 124, aveva avuto modo di anticipare e precisare che il «procedimento amministrativo, da un parte, è attività, o forma di attività, dall'altra ed insieme è coordinazione (azione coordinata) di uffici (cioè, di competenze, d'interessi), quindi organizzazione».

⁴⁵ Così ancora M. NIGRO, *Procedimento amministrativo e tutela giurisdizionale contro la pubblica amministrazione (il problema di una legge generale sul procedimento amministrativo)*, in *Riv. dir. proc.*, 2, 1980, 273, che è dell'avviso che il «valore primario del procedimento – in asso-

Da ciò la nostra scelta di studiare le discipline procedimentali dell'Unione europea come luogo di incontro e di congiunzione tra apparati amministrativi che appartengono a ordinamenti distinti e al contempo coesi⁴⁶.

II

4. *Le relazioni organizzative procedimentali.*

Da quanto s'è detto dovrebbe apparire sufficientemente chiaro che il procedimento amministrativo – concepito come figura di organizzazione⁴⁷ – è l'oggetto della ricerca che ci accingiamo a svolgere e, per fare ciò, intendiamo porci nell'ottica del diritto dell'Unione europea; ma rispetto all'elaborazione dottrina più consolidata (e già anticipata) vogliamo sondare una specifica ipotesi ricostruttiva che, ove si rivelasse fondata, potrebbe innovare l'assunto di partenza per cui il procedimento amministrativo sia una «sintesi organizzativa»⁴⁸.

Bisogna allora essere più precisi.

Poco fa si è notato come i contatti tra gli uffici sovrastatali e nazionali che formano l'amministrazione dell'Unione avvengano di frequente all'interno di circuiti procedimentali in cui essi possono interagire in forme e con intensità variabili; si tratta di un fatto abbastanza consueto nella realtà contemporanea in cui sovente allo svolgimento di attività amministrative partecipa una molteplicità di figure soggettive (e di livelli di governo) dotati di autonomia e di prerogative stabilite per legge.

luto e nel rapporto con la tutela giurisdizionale – sia un valore organizzativo. Il procedimento appartiene al mondo dell'organizzazione, non al mondo dell'atto, e nemmeno, in generale, dell'attività amministrativa. Il procedimento non si limita, infatti, a legare gli atti e i fatti in una serie progrediente verso un risultato finale, ma cuce dinamicamente soggetti (in senso ampio) e interessi, in una trama che è anzitutto organizzativa»; come «qualunque struttura organizzativa, il procedimento è sede di emersione e comparazione (o conflitto) di interessi; e la sua importanza non sta nel risultato che attinge, ma proprio nel suo «farsi», nel suo creare organizzazione».

⁴⁶ Lo ricorda J. BARNÉS, *Procedimiento administrativo e integración europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 5, 2004, 1130.

⁴⁷ Lo è perché la «continuità fra organizzazione e attività è tanto più avvertibile oggi che forme organizzative emergono continuamente nel seno dell'attività e si disciolgono in essa per far fronte alle mutevoli esigenze di una realtà instabile» (così M. NIGRO, *Amministrazione pubblica (organizzazione giuridica dell')*, cit., 1).

⁴⁸ Il termine è ripreso di nuovo da G. BERTI, *La pubblica amministrazione come organizzazione*, cit., 40.

Calati negli ordinamenti dei singoli Stati membri i procedimenti disciplinati dal diritto dell'Unione vanno ad arricchire un panorama di per sé già alquanto ampio e, pur non divergendo morfologicamente da analoghe forme di composizione giuridica ben collaudate nel diritto interno (si pensi ai procedimenti che coinvolgono apparati centrali e enti locali⁴⁹), hanno la peculiarità di connettere corpi amministrativi dislocati in differenti sfere ordinamentali; il che non è un fatto di poco conto⁵⁰.

Ora se si indugia a osservare il lato esteriore del fenomeno potrebbe essere facile concludere che esso descriva nientemeno che abituali forme di commissione plurisoggettiva che si realizzano all'interno del procedimento come manifestazione plastica della funzione amministrativa. La conclusione, in sé considerata, non sarebbe per nulla errata e poggerebbe sul dato di comune esperienza per cui di rado un procedimento amministrativo si esaurisce con l'intervento di un solo ufficio, mentre in genere discende dalla combinazione necessitata delle attività di più soggetti⁵¹.

Tuttavia, al di là delle apparenze più immediate e scendendo nel dettaglio, è proprio qui che alligna la radice propriamente organizzativa del procedimento amministrativo; nel senso che, forse non sempre in maniera del tutto avvertita, la legge (nel qual caso il diritto dell'Unione), tramite la disciplina procedimentale, disvela il profondo legame che intercorre tra la fisionomia dell'amministrazione contemporanea, le strutture che la costellano e i rapporti che esse intrattengono. Inevitabilmente il pluralismo istituzionale e la distribuzione delle competenze incidono sulla posizione del problema: perché non basta dire che l'esercizio dell'attività amministrativa è ripartito su più centri di potere autonomi; occorre invece indagare come in concreto si atteggiavano e che consistenza giuridica assumono i loro legami procedimentali⁵².

Troppo spesso tale profilo rimane in ombra; non si pone cioè in debito risalto che talvolta la compartecipazione di più entità soggettive all'esercizio di una funzione è qualcosa di più del fatto esteriore che essa proietta e può avere una connotazione più netta e definita: si può tradurre in concomitanti relazio-

⁴⁹ Si pensi, ad esempio, al procedimento amministrativo complesso per formare il piano regolatore generale di un comune che, ai sensi degli artt. 8, 9, 10 della legge 17 agosto 1940, n. 1150, coinvolge attivamente sia l'ente municipale, sia l'amministrazione centrale e quella regionale.

⁵⁰ Lo ricorda C. FRANCHINI, *I principi applicabili ai procedimenti amministrativi europei*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 5, 2003, 1050.

⁵¹ In questo senso si esprime V. CERULLI IRELLI, *Il potere amministrativo e l'assetto costituzionale delle funzioni di governo*, in *Dir. pubbl.*, 1, 2011, 72.

⁵² Si confronti L. ARCIDIACONO, *Organizzazione pluralistica e strumenti di collegamento. Profili dogmatici*, cit., 38.

ni strutturali, di tipo organizzatorio, che trovano ubicazione all'interno del procedimento amministrativo e lì si ambientano⁵³. Quando ciò accade il ciclo procedimentale contrassegna il perimetro entro cui si svolge la relazione organizzativa che al di fuori di esso non emerge se non in maniera del tutto astratta. Il più delle volte tale aspetto passa sotto traccia nelle riflessioni dottrinali ed è offuscato da profili limitrofi e più vistosi della vicenda procedimentale, come il contraddittorio e la partecipazione dei privati all'esercizio del potere; tuttavia in un'amministrazione policentrica come quella attuale è proprio il piano dinamico della funzione a offrire un rinnovato banco di prova alla teoria giuridica dei rapporti organizzativi tra enti pubblici.

Questo è ciò che si vuole indicare affermando che il procedimento amministrativo possiede valore organizzativo; vale a dire che talvolta esso diviene il luogo in cui per legge si possono stabilmente svolgere relazioni giuridiche tra figure soggettive che perseguono in concorso un medesimo fine; detto altrimenti: il procedimento amministrativo come teatro di relazioni organizzative a carattere strutturale capaci di restituire unità a un'amministrazione disaggregata e in continuo movimento⁵⁴.

A nostro avviso tale aspetto è particolarmente intenso nei procedimenti amministrativi previsti dal diritto dell'Unione; ma è stato poco approfondito dalla dottrina pubblicistica che in rare occasioni si è posta nell'inversa prospettiva di cogliere i riflessi della disciplina dell'attività sul piano dell'organizzazione; o per meglio dire di classificare i collegamenti soggettivi che ineriscono allo svolgimento di attività amministrative proceduralizzate⁵⁵.

⁵³ Fugaci cenni in M.S. GIANNINI, *Attività amministrativa*, in *Enc. dir.*, III, Milano, 1958, 990, che ricorda che nei «limiti in cui sono giuridicamente rilevanti» alcune forme di attività amministrativa si concretano in «qualificazioni di stato giuridico, in quanto da esse derivano complessi di situazioni soggettive attinenti ai rapporti organizzativi tra uffici»; e in G. BERTI, *Procedimento, procedura, partecipazione*, in *Studi in memoria di Enrico Guicciardi*, Padova, 1975, 804, per il quale è «facile, infatti, vedere le intime connessioni tra la distribuzione delle competenze e il procedimento».

⁵⁴ Immediato è il riferimento a V. BACHELET, *Profili giuridici dell'organizzazione amministrativa. Strutture tradizionali e tendenze nuove*, Milano, 1965, 5, per l'assunto che l'amministrazione contemporanea sia un corpo eterogeneo «in movimento».

⁵⁵ Quelle che sempre G. BERTI, *La pubblica amministrazione come organizzazione*, cit., 12, correttamente definisce sul piano soggettivo come «relazioni di struttura intercorrenti tra gli uffici e gli organi, da cui promanano le varie manifestazioni componenti la fattispecie procedimentale».

5. *Precisazioni sui contenuti della ricerca.*

Urgono però due puntualizzazioni in chiave metodologica.

La prima è che l'approfondimento non sarà condotto in astratto, ma si concentrerà su alcuni specifici settori dell'ordinamento dell'Unione che incidono sull'attività amministrativa. Alcuni di essi sono stati oggetto di recenti interventi legislativi (come ad esempio la vigilanza bancaria, le telecomunicazioni, la gestione delle frontiere, l'efficienza energetica); altri sono più consolidati (come l'agricoltura e la concorrenza). Sono settori limitati, ma significativi, che permettono di enucleare una tassonomia abbastanza nutrita di relazioni organizzative tra le amministrazioni dell'Unione e degli Stati membri che per legge s'innestano nella sede procedurale.

La seconda è che la ricerca non intende prendere in esame l'intero spettro di procedimenti dell'Unione in cui si possono ravvisare forme di contatto tra i due piani di amministrazione. Sarebbe invero uno sforzo improbo che imporrebbe di approfondire sia i procedimenti decisi interamente in ambito europeo secondo lo schema della «amministrazione diretta»⁵⁶, sia i procedimenti gestiti dalle amministrazioni interne, in esecuzione di normative dell'Unione, secondo la logica della «amministrazione indiretta»⁵⁷: due tipologie che possono prevedere – come in genere accade – momenti di interazione anche piuttosto accentuata tra le autorità coinvolte⁵⁸.

⁵⁶ Si consideri il regolamento n. 207/2009 del 26 febbraio 2009, come modificato dal regolamento n. 2015/2424 del 16 dicembre 2015, sul marchio «comunitario»; la procedura di registrazione prevede l'iniziale competenza degli uffici nazionali cui possono essere indirizzate le domande di marchio (art. 25); tuttavia il potere decisionale spetta unicamente all'Ufficio dell'Unione europea per la proprietà intellettuale (art. 2), cui devono essere inoltrate tutte le istanze nazionali per il relativo esame istruttorio (art. 36) e per il rilascio del provvedimento autorizzativo (art. 45).

⁵⁷ Si pensi al procedimento disciplinato dal regolamento n. 1013/2006 del 14 giugno 2006 sulla «spedizione di rifiuti» all'interno dell'Unione; la procedura chiama in causa varie autorità pubbliche – rispettivamente quelle di origine (art. 4), di transito e di arrivo del rifiuto (art. 7) – che adottano rispettivi atti autorizzativi del trasporto (art. 9); la Commissione è informata dei vari passaggi del procedimento e, in caso di obiezioni sollevate dalle singole autorità, può essere chiamata a dirimere il loro conflitto (artt. 11 e 12).

⁵⁸ Lo ricordano H.C.H. HOFMANN-A.H. TÜRK, *Policy Implementation*, in H.C.H. Hofmann-A.H. Türk (eds), *EU Administrative Governance*, Cheltenham, 2006, 90; ma anche L. DE LUCIA, *Strumenti di cooperazione per l'esecuzione del diritto europeo*, in L. De Lucia-B. Marchetti (a cura di), *L'amministrazione europea e le sue regole*, Bologna, 2005, 172, sottolinea che nell'ordinamento dell'Unione vi sono «settori in cui le attività di diversi soggetti pubblici sono talmente compenstrate tra loro da dare luogo a modelli operativi diversi dai due ora richiamati»; per conseguenza «né l'amministrazione diretta pura né l'amministrazione indiretta pura esistono realmente in natura: essendo l'esecuzione del diritto UE per lo più un'attività assai complessa che implica interazioni continue, formali od informali, tra amministrazioni europee ed ammini-

Si vuole invece rivolgere l'attenzione – ed è una nostra precisa opzione di metodo – a un peculiare modello teorico di matrice (principalmente) europea cui corrispondono sul piano pratico numerosi procedimenti che traducono in atto una funzione amministrativa comune; che sono scanditi in sequenze procedurali gestite sia in ambito sovranazionale, sia in ambito domestico, secondo uno schema unitario di «interazione tra le varie istituzioni coinvolte nell'attuazione dei compiti dell'Unione»⁵⁹.

La dottrina italiana l'ha denominato «coamministrazione» (o anche «comunione») delle funzioni.

È esattamente in queste ipotesi che, a nostro avviso, il procedimento amministrativo disvela in maniera più nitida la sua coesistente capacità, non sempre adeguatamente focalizzata, di collegare figure soggettive autonome attraverso relazioni organizzative che conseguono a un preciso disegno normativo della funzione amministrativa; le stesse ipotesi che, per tutta conseguenza, offrono lo spunto per rimeditare l'affermazione di partenza secondo cui il procedimento amministrativo possiede anche valenza organizzativa⁶⁰.

strazioni nazionali» (così D.U. GALETTA, *Attività e procedimento nel diritto amministrativo europeo, anche alla luce della risoluzione del Parlamento europeo sulla disciplina del procedimento per istituzioni, organi e organismi dell'Unione europea (il contributo in materia della Rivista italiana di diritto pubblico comunitario, nei suoi primi 25 anni di attività)*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2, 2017, 403).

⁵⁹ Così si esprimono G. DELLA CANANEA-C. FRANCHINI, *I principi dell'amministrazione europea*, Torino, 2017, 143-144, che ricordano anche come il modello abbia un ambito applicativo assai vasto e differenziato e possieda tratti ricorrenti: la «preminenza delle norme sovrastatali; la comunanza degli interessi; la conseguente imputazione dei compiti di amministrazione attiva sia alle autorità europee, sia a quelle nazionali; l'assoggettamento delle attività di esecuzione al controllo giudiziale della Corte di Giustizia, in via diretta o indiretta. Alcuni di quei tratti comuni, segnatamente il secondo e il terzo, sono anche esclusivi; non si riscontrano, infatti, in rapporto ad altre forme di interazione tra pubblici poteri all'interno dello spazio giuridico europeo».

⁶⁰ È la prospettiva d'indagine (dal nostro angolo visivo assai feconda come si cercherà di dimostrare) tracciata e seguita anche da G.D. COMPORI, *Il principio di unità della funzione amministrativa*, in M. Renna-F. Saitta (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, 2012, 313, che allude alla tecnica aperta ed elastica della «composizione dell'unità per via procedimentale» per conseguire risultati operativi complessi e comuni a più autorità amministrative; il che denoterebbe l'immediato «impatto dei modelli organizzativi con il procedimento» amministrativo e con la sua disciplina.

III

6. La «coamministrazione» delle funzioni.

La coamministrazione delle funzioni dell'Unione è dunque il terreno scelto per la nostra indagine.

Con questo vocabolo, coniato negli ultimi vent'anni del secolo scorso ed entrato oramai in uso nel lessico amministrativo⁶¹, la dottrina pubblicistica suole raggruppare alcune funzioni procedimentalizzate che non si risolvono nel contesto dell'Unione o degli Stati membri, ma che si articolano in fasi svolte nell'una o nell'altra sede secondo varie combinazioni⁶²; in cui si stabiliscono precisi legami giuridici tra le competenze (e gli atti) delle autorità amministra-

⁶¹ Non solo in Italia: il concetto di «coamministrazione» (su cui si vedano comunque le considerazioni di L. DE LUCIA, *Autorizzazione transnazionale e cooperazione amministrativa nell'ordinamento europeo*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 3-4, 2010, 766 ss.) si è rapidamente diffuso presso tutta la scienza giuridica europea e qui compare sotto varie nomenclature. Senza entrare nel dettaglio di ciascuna interpretazione si parla, ad esempio, di «shared administration» (P. CRAIG, *Shared Administration, Disbursement of Community Funds and the Regulatory State*, in H.C.H. Hofmann-A. Türk (eds), *Legal Challenges in EU Administrative Law. Towards an Integrated Administration*, Cheltenham, 2009, 37 ss.); di «administration partagée» (J. ZILLER, *Introduction: les concepts d'administration directe, d'administration indirecte et de co-administration et les fondements du droit administratif européen*, in J.-B. Auby-J. Dutheil De La Rochere (eds), *Droit administratif européen*, Bruxelles, 2007, 235 ss.); di «integrated administration» (H.C.H. Hofmann-A. Türk, *The Development of Integrated Administration in the EU and its Consequences*, in *European Law Journal*, 2, 2007, 254 ss.); di «Verwaltungsverbund» (E. Schmidt-Aßmann, *Der Europäische Verwaltungsverbund und die Rolle des Europäischen Verwaltungsrechts*, in E. Schmidt-Aßmann-B. Schöndorf-Haubold (herausgegeben von), *Der Europäische Verwaltungsverbund. Formen und Verfahren der Verwaltungszusammenarbeit in der EU*, Tübingen, 2005, 2 ss.); di «administración mixta» (S. GALERA RODRIGO, *La aplicación administrativa del derecho comunitario. Administración Mixta: tercera vía de aplicación*, Madrid, 1998, 82 ss.); di «joint action» (C. HARDING, *Models of Enforcement: Direct and Delegated Enforcement and the Emergence of a 'Joint Action' Model*, in C. Harding-B. Swart (eds), *Enforcing European Community Rules. Criminal Proceedings, Administrative Procedures and Harmonization*, Dartmouth, 1996, 22 ss.).

⁶² Si veda M.P. CHITI, *I procedimenti composti nel diritto comunitario e nel diritto interno, in Attività amministrativa e tutela degli interessati. L'influenza del diritto comunitario*, Torino, 1997, 55, che ricorda come tali procedimenti si «svolgono in parte a livello comunitario, in parte a livello statale» e sono «preordinati ad interessi di vario genere e combinati in modo diverso, con la prevalenza, in certi casi, del profilo comunitario, in altri casi del profilo nazionale»; ma si veda anche D.U. GALETTA, *Le "Model Rules" di ReNEUAL e gli aspetti più innovativi della collaborazione fra amministrazioni nell'Unione Europea: procedimento amministrativo, scambio dei dati e gestione delle banche dati*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2, 2018, 358, che parla in proposito di «complessi procedimenti amministrativi, con intrecci fra amministrazioni situate a vari livelli» che «creano attività amministrativa intrecciata o co-amministrazione».

tive coinvolte che formano altrettanti segmenti di una complessa operazione amministrativa volta a realizzare un obiettivo unitario⁶³.

L'attenzione per questo genere di procedimenti che «vedono congiuntamente per protagonisti amministrazioni nazionali e comunitarie»⁶⁴, è tutto sommato recente.

Ad essi la scienza (non solo) pubblicistica ha cominciato a interessarsi in concreto all'indomani della ratifica del Trattato di Maastricht; in concomitanza all'incremento delle attribuzioni dell'Unione in campo amministrativo⁶⁵. Tuttavia la loro importanza non è stata sottovalutata dalla stessa dottrina che vi ha edificato fin da subito un impianto teorico capace di qualificare le funzioni – disciplinate da norme sovranazionali – in cui gli enti dell'Unione e degli Stati membri collaborano per un identico fine e in ripartizione dei compiti⁶⁶; più di preciso in comunione, in «contitolarità della funzione», considerata «elemento differenziale di fondamentale importanza del modello»⁶⁷. Si è quindi precisato che all'interno della funzione comune le due amministrazioni sono collegate attraverso raccordi di tipo procedimentale⁶⁸. In tal modo l'attività dell'una diviene essenziale per l'altra ed è possibile congiungere le varie

⁶³ Secondo l'appropriata definizione di F.G. SCOCA, *Attività amministrativa*, in *Enc. dir.*, (agg.), VI, Milano, 2002, 84, che si riferisce al concetto di «operazione amministrativa» per intendere l'«insieme delle attività necessarie per conseguire un determinato risultato concreto».

⁶⁴ Così G. GRECO, *L'incidenza del diritto comunitario sugli atti amministrativi nazionali*, in M.P. Chiti-G. Greco (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo, Parte generale*, II, cit., 978.

⁶⁵ Lo ricorda M.P. CHITI, *I procedimenti amministrativi composti e l'effettività della tutela giurisdizionale*, in *Giorn. dir. amm.*, 2, 2019, 188: i «procedimenti amministrativi composti sono sempre stati presenti nel diritto CEE e poi dell'Unione, ovviamente aumentando in quantità e spessore con l'aumento delle competenze comunitarie. Ma se ne è parlato apertamente solo a fine del secolo scorso».

⁶⁶ Tra i tanti G. DELLA CANANEA, *L'amministrazione europea*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo, Diritto amministrativo generale*, II, Milano, 2000, 1579, che precisa che in tali casi «non si realizza una disgiunzione tra l'adozione della scelta e la sua concreta realizzazione, in quanto entrambe avvengono nel corso di un procedimento composto»; e L. TORCHIA, *Diritto amministrativo nazionale e diritto comunitario: sviluppi recenti del processo di ibridazione*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 5, 1997, 850, che ricorda che in tali ipotesi alla «scelta da parte della Commissione segue la concretizzazione da parte dell'amministrazione nazionale e i due momenti non sussistono indipendentemente l'uno dall'altro, con la conseguente creazione di organismi e procedimenti misti».

⁶⁷ Così C. FRANCHINI, *Amministrazione italiana e amministrazione comunitaria. La coamministrazione nei settori di interesse comunitario*, Padova, 1993, 218, cui si deve il primo studio monografico italiano dedicato all'argomento.

⁶⁸ Così S. CASSESE-G. DELLA CANANEA, *L'esecuzione del diritto comunitario*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 4, 1991, 909.

fasi (e i rispettivi atti) di svolgimento della funzione di cui entrambe condividono il fine di pubblico interesse⁶⁹.

Un esempio che spesso è richiamato per illustrarne il fondamento è la disciplina dei fondi strutturali che, come noto, servono a rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale all'interno dell'Unione europea ai sensi dell'art. 174 Tfeue⁷⁰. La materia è attualmente disciplinata dal regolamento n. 1303 del 17 dicembre 2013 che reca disposizioni comuni per i «fondi strutturali e di investimento europei»⁷¹; e da alcuni regolamenti di dettaglio coevi⁷².

⁶⁹ In tal senso L. SALTARI, *Amministrazioni nazionali in funzione comunitaria*, Milano, 2007, 68: con la «emersione di funzioni comuni si realizza l'uniformità all'interno dell'Unione nella cura di alcuni interessi pubblici».

⁷⁰ Si rinvia tra i tanti a G. SCIULLO, *Il Fondo europeo di sviluppo regionale: primi risultati di una ricerca*, in L. Forlati Picchio (a cura di), *Incentivi C.E.E. per la riforma delle strutture economiche*, Padova, 1985, 178 ss.; G. GALLIZIOLI, *I fondi strutturali delle Comunità europee*, Padova, 1992, 139 ss.; A. PREDIERI, *Europeità dei fondi strutturali: compendio e metafora*, in A. Predieri (a cura di), *Fondi strutturali e coesione economica e sociale nell'Unione europea*, Milano, 1996, 69 ss.; R. SAPIENZA, *Sussidiarietà e partenariato nel nuovo modello di intervento dei fondi strutturali comunitari*, in *Studi in onore di Vincenzo Starace*, II, Napoli, 2008, 1201 ss.; F. SPAGNUOLO, *La politica di coesione nel diritto dell'integrazione amministrativa europea. Contributo allo studio dei sistemi amministrativi comuni*, Napoli, 2010, 83 ss.; F. MANGANARO, *Aspetti istituzionali delle politiche di coesione* e M.L. BASSI, *Aspetti istituzionali delle politiche di coesione*, entrambi in S. Cimini-D'Orsogna (a cura di), *Le politiche comunitarie di coesione economica e sociale. Nuovi strumenti di sviluppo territoriale in un approccio multidimensionale*, Napoli, 2011, 1 ss. e 117 ss.; B. SCHÖNDORF-HAUBOLD, *Common European administration: the European structural funds*, in O. Jansen and B. Schöndorf-Haubold (eds), *The European composite administration*, Cambridge, 2011, 25 ss.; H.C.H. HOFMANN-G.C. ROWE-A. TÜRK, *Administrative Law and Policy of the European Union*, Oxford, 2011, 351 ss.; B. MARCHETTI, *Fondi strutturali e tutela giurisdizionale: variazioni degli schemi regolatori e conseguenze sull'architettura giudiziaria dell'UE*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 6, 2012, 1105 ss.; A.F. DI SCIASCIO, *Le politiche europee di coesione sociale tra amministrazione comunitaria e il sistema degli enti territoriali. Un'introduzione critica*, Torino, 2014, 31 ss.; F.F. TUCCARI, *Politiche europee di coesione territoriale e processi di unificazione amministrativa nazionale*, in G. De Giorgi Cezzi-P.L. Portaluri (a cura di), *La coesione politico-territoriale*, Firenze, 2016, 59 ss.

⁷¹ Art. 4, par. 1 del regolamento n. 1303/2013: i «fondi SIE intervengono, mediante programmi pluriennali, a complemento delle azioni nazionali, regionali e locali, per realizzare la strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva nonché le missioni specifiche di ciascun fondo conformemente ai loro obiettivi basati sul trattato, compresa la coesione economica, sociale e territoriale».

⁷² Che sono il regolamento n. 1299 del 17 dicembre 2013 sulla «cooperazione territoriale europea»; il regolamento n. 1300 del 17 dicembre 2013 per il «Fondo di coesione»; il regolamento n. 1301 del 17 dicembre 2013 per il «Fondo europeo di sviluppo regionale»; il regolamento n. 1302 del 17 dicembre 2013 sul «gruppo europeo di cooperazione territoriale»; il regolamento n. 1304 del 17 dicembre 2013 per il «Fondo sociale europeo»; il regolamento n. 1305 del 17 dicembre 2013 per il «Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale»; il regolamento n. 508 del 16 aprile 2014 per il «Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca».

Per l'allocazione dei fondi dell'Unione il regolamento generale disciplina una complessa sequenza procedimentale gestita in «stretta cooperazione fra la Commissione e gli Stati membri conformemente al principio di sussidiarietà»⁷³.

Il procedimento inizia a livello nazionale con la preparazione di un «accordo di partenariato» redatto sulla base di «procedure trasparenti per il pubblico»⁷⁴. Il documento serve a «garantire l'allineamento con la strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva»⁷⁵. La sua elaborazione deve tenere conto di quanto stabilito nel «Quadro strategico comune» stilato dalla Commissione che detta «orientamenti» finalizzati ad agevolare la «preparazione dell'accordo di partenariato»⁷⁶. Appena pronto l'accordo è subito inviato alla Commissione che ne «valuta la coerenza» e invita gli Stati membri, se necessario, ad apporvi le dovute modifiche; dopodiché con propria decisione ne «approva gli elementi» costitutivi⁷⁷.

Completata questa fase il procedimento ritorna quindi a livello nazionale dove ciascuno Stato membro, tramite autorità amministrative appositamente incaricate, deve redigere «programmi» operativi «conformemente all'accordo di partenariato»⁷⁸; ciascun programma deve contribuire a realizzare la «strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva»⁷⁹. Una volta completati i programmi sono di nuovo inviati alla Commissione che ne valuta la «adeguatezza» e li approva previe modifiche eventualmente suggerite agli Stati membri⁸⁰. La decisione della Commissione fissa il «tasso o i tassi di cofinanziamento e l'importo massimo del sostegno fornito» al programma⁸¹; stabilisce le scadenze temporali di erogazione delle somme⁸².

⁷³ Art. 4, par. 3 del regolamento n. 1303/2013.

⁷⁴ Art. 14, par. 2 del regolamento n. 1303/2013.

⁷⁵ Art. 15, par. 1 del regolamento n. 1303/2013.

⁷⁶ Art. 10, par. 1 e par. 3 del regolamento n. 1303/2013.

⁷⁷ Art. 16 del regolamento n. 1303/2013: la «Commissione valuta la coerenza dell'accordo di partenariato» (par. 1); «adotta una decisione, mediante atti di esecuzione, con la quale approva gli elementi dell'accordo di partenariato» (par. 2).

⁷⁸ Art. 26, par. 1 del regolamento n. 1303/2013.

⁷⁹ Art. 27, par. 1 del regolamento n. 1303/2013: «ciascun programma definisce una strategia relativa al contributo del programma stesso alla realizzazione della strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, in linea con il presente regolamento, con le norme specifiche di ciascun fondo e con i contenuti dell'accordo di partenariato».

⁸⁰ Art. 29, par. 1 del regolamento n. 1303/2013.

⁸¹ Art. 60, par. 1 del regolamento n. 1303/2013: la «decisione della Commissione che approva un programma fissa il tasso o i tassi di cofinanziamento e l'importo massimo del sostegno fornito».

⁸² Art. 77 del regolamento n. 1303/2013: i «pagamenti avvengono sotto forma di prefinanziamento, di pagamenti intermedi e pagamento del saldo finale».

A questo punto si passa alla fase operativa in cui gli Stati membri sono responsabili di attuare i programmi⁸³. Per ciascun programma devono designare: una «autorità di gestione» che si occupa di selezionare e remunerare le singole «operazioni» che possono contribuire a realizzare gli obiettivi indicati nei programmi approvati e finanziati coi fondi europei⁸⁴; un «organismo di certificazione» che deve «elaborare e trasmettere alla Commissione le domande di pagamento e certificare che provengono da sistemi di contabilità affidabili, sono basate su documenti giustificativi verificabili e sono state oggetto di verifiche da parte dell'autorità di gestione»⁸⁵; un organismo collegiale che deve «sorvegliare sull'attuazione del programma»⁸⁶.

Centrali in questa fase sono le attività di controllo che sono svolte sia dagli Stati membri, sia dalla Commissione⁸⁷. Ai primi spetta, tramite le proprie autorità interne, di «fare accertamenti sulle irregolarità, effettuare le rettifiche finanziarie necessarie e procedere ai recuperi»⁸⁸, la seconda è tenuta ad accertare che i sistemi di controllo nazionale «funzionino in modo efficace durante l'attuazione dei programmi»⁸⁹. In caso contrario essa può «procedere a ret-

⁸³ Art. 4, par. 4 del regolamento n. 1303/2013: gli «Stati membri, al livello territoriale appropriato e conformemente al proprio quadro istituzionale, giuridico e finanziario, e gli organismi da essi designati a tale scopo sono responsabili della preparazione e dell'esecuzione dei programmi».

⁸⁴ Art. 123 del regolamento n. 1303/2013: per «ciascun programma operativo ogni Stato membro designa un'autorità pubblica o un organismo pubblico nazionale, regionale o locale o un organismo privato quale autorità di gestione»; art. 125, par. 3 del regolamento n. 1303/2013: la «autorità di gestione: a) elabora e, previa approvazione, applica procedure e criteri di selezione adeguati che: i) garantiscano il contributo delle operazioni al conseguimento degli obiettivi e dei risultati specifici della pertinente priorità»; art. 132, par. 1 del regolamento n. 1303/2013: in «funzione della disponibilità dei finanziamenti a titolo di prefinanziamento iniziale e annuale e dei pagamenti intermedi l'autorità di gestione assicura che un beneficiario riceva l'importo totale della spesa pubblica ammissibile dovuta entro 90 giorni dalla data di presentazione della domanda di pagamento da parte del beneficiario».

⁸⁵ Art. 126, lett. a) del regolamento n. 1303/2013.

⁸⁶ Art. 47, par. 1 del regolamento n. 1303/2013: lo «Stato membro istituisce un comitato, conformemente al suo quadro istituzionale, giuridico e finanziario, d'intesa con l'autorità di gestione, per sorvegliare sull'attuazione del programma».

⁸⁷ La regola è chiaramente espressa all'art. 73 del regolamento n. 1303/2013: «conformemente al principio di gestione concorrente, gli Stati membri e la Commissione sono responsabili della gestione e del controllo dei programmi secondo le rispettive responsabilità».

⁸⁸ Art. 143, par. 1 del regolamento n. 1303/2013.

⁸⁹ Art. 75, par. 1 del regolamento n. 1303/2013: la «Commissione accerta, sulla base delle informazioni disponibili», che gli «Stati membri abbiano predisposto sistemi di gestione e di controllo conformi al presente regolamento e alle norme specifiche di ciascun fondo e che tali sistemi funzionino in modo efficace durante l'attuazione dei programmi».