UNIVERSITÀ DEGLI STUDI GUGLIELMO MARCONI

FACOLTA' DI GIURISPRUDENZA
CORSO DI LAUREA IN SCIENZE GIURIDICHE

L' INTEGRAZIONE AMMINISTRATIVA EUROPEA COME BASE PER UNA INTEGRAZIONE AMMINISTRATIVA GLOBALE

Relatore
Prof. Stefano Rovito

Candidato
Danilo Palombo

N° Matricola
SG 03797

ANNO ACCADEMICO 2010-2011

Indice

PREMESSA p. 4

CAPITOLO PRIMO – TRATTATI ISTITUTIVI: FONTI PRIMARIE DEL DIRITTO AMMINISTRATIVO DELLA UNIONE EUROPEA

1.1 - Origine dell'integrazione europea Paris 1952 p. 8

1.2 – La Comunità economica europea Roma 1957 p. 12
1.3 – Atto unico europeo di Bruxelles del 1987 p. 16
1.4 – Trattato istitutivo dell'Unione europea Maastricht 1992 p. 19
1.5 – Trattato di Amsterdam 1997 p. 22
1.6 - Trattato di Nizza 2001 e Carta dei diritti fondamentali p. 24
1.7 - Trattato costituzionale di Roma 2004 p. 25
1.8 - Trattato di Lisbona del 2007 p. 28

CAPITOLO SECONDO – LE FONTI DI PRODUZIONE ED I PRINCIPI FONDAMENTALI DEL DIRITTO AMMINISTRATIVO EUROPEO.

2.1 – Primato delle norme comunitarie nella gerarchia delle fonti p. 34
2.2 – Particolarità e peculiarità delle fonti comunitarie. I Giudici p. 35
2.3 – Principi fondamentali di grande rilievo. Punti fermi delle fonti p. 42
2.4 – Principi generali fondamentali del diritto comunitario p. 44
2.5 - Principi generali del diritto amministrativo europeo p. 54

CAPITOLO TERZO – TEORIE DELLA INTEGRAZIONE PERCORSO STORICO PER L' ATTUAZIONE DEL PROCESSO D'INTEGRAZIONE AMMINISTRATIVA EUROPEA. LE FIGURE DI BASE E LE FIGURE GIURIDICHE DI COMPOSIZIONE.

3.1	- Teorie dell'integrazione amministrativa europea	p.	62
3.2	– Nascita ed evoluzione dell'integrazione amministrativa europea	p.	74
3.3	- I Comitati della Comitologia.	p.	81
3.4	- La Commissione	p.	84
3.5	- Le Agenzie europee	p.	88
3.6	- Le autorità indipendenti (BCE e SEBC)	p.	91
3.7	- Le figure giuridiche di composizione	p.	92
3.8	- La Coamministrazione	p.	93
3.9	- La Integrazione decentrata	p.	95
3.10	- Il concerto regolamentare europeo	p.	96
3.11	- Le reti transnazionali di autorità indipendenti	p.	97

CAPITOLO QUARTO – L'INTERNAZIONALIZZAZIONE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE - EVOLUZIONI VERSO UNA INTEGRAZIONE AMMINISTRATIVA GLOBALE

4.1	– Percorso storico della internazionalizzazione della pubblica amministrazione	p.	100
4.2	- Il modello originale della UE Unione europea quale fattore trainante ed imitabile	p.	102
4.3	– Altri fattori fondamentali alla integrazione amministrativa globale	p.	104
4.4	- Le considerazioni dei punti di vista contrari all'integrazione	p.	108
4.5	- La Globalizzazione fenomeno epocale	p.	114
4.6	- Considerazioni finali. Verso una integrazione amministrativa globale	p.	120

BIBLIOGRAFIA p. 125

PREMESSA

Gli Economisti sono studiosi molto vicini ai Giuristi e lo divengono ancor più allorquando lavorando di concerto, debbono confrontarsi con esperienze professionali all'estero.
Approfondire le mie conoscenze sull'Unione europea e l'attuale mondo globalizzato ed inoltre il nesso tra le due realtà sono stati gli "imperativi categorici" che mi hanno indirizzato verso la disciplina, perciò i propulsori per il mio interesse allo studio ella Giurisprudenza, nel corso di laurea in Scienze Giuridiche, particolarmente nel "curricolo internazionale".
Per la stesura della tesi sull' "integrazione amministrativa europea, base di una integrazione amministrativa globale" ho pensato di iniziare le mie ricerche dalle civiltà greca e romana.
In effetti, il concetto di Europa affonda le sue radici appunto nelle antichità greca e romana.
Nella concezione greca l' Europa era la parte occidentale del mondo conosciuto e per loro rappresentava *civiltà* e *libertà.* In antitesi l'oriente, cioè la Persia e l'India rappresentavano esattamente l'opposto, cioè la *mancanza di libertà*. Sembrerebbero concetti concreti ed attualissimi se pensiamo all'attuale Iraq, con i suoi capi religiosi ed alla politica *antiliberistica* del suo governo, così ben evidenziata dall'attuale Presidente Ahmadinejad.
I romani, la cui cultura era positivamente influenzata dai retori greci avevano la stessa concezione dell'Europa, anzi in verità avevano già una concezione *globale* del mondo che li ha portati ad espandersi e dominare un'estensione geografica immensa per un periodo temporale di quattordici secoli. Perciò Greci e Romani, creatori assieme della cultura *classica* ed Europa sinonimo di *civiltà* e *libertà,* sono il primo fattore di una comune identità europea.
Altro fondamentale fattore di identità europea è il *Cristianesimo* che trovò la sua piena diffusione in Europa.

Procedendo a volo di rondine, fattori di comune identità europea furono il " *corpus iuris civilis*" di Giustiniano, preso a base dello studio del diritto nel XII secolo, in tutte le università europee, prima fra tutte quella di Bologna, la Sorbonne di Parigi, Salerno, Pavia e tutte le altre più importanti antiche università.

Fondato da Carlo Magno nell'anno 800 e disciolto da Francesco II d'Asburgo-Lorena nel 1806, per timori delle aspirazioni ed ambizioni imperiali di Napoleone Buonaparte, il *"Sacro romano impero*", in cui i re germanici furono sempre incoronati imperatori dai Papi Cristiani, continuatore naturale dell'eredità culturale e politica dell'impero romano, portatore della *classicità* e della *cristianità* può essere considerato l'erede di una comune identità europea.[1]

Filosofi come Jean – Jacques Rousseau (Ginevra 1712 – Ermenonville 1778), Immanuel Kant (Kaliningrad 1724 – 1804), Karl Marx (Treviri 1818 – Londra 1883), Friedrich Wilhelm Nietzsche (Rocken 1844 – Weimar 1900), intellettuali e politici elitari, in ogni tempo, hanno idealizzato un concetto di integrazione europea.[2]

Dopo la prima guerra mondiale del 1914 – 1918 che venne a sconvolgere l'ordine sociale con i suoi costi altissimi di vite umane, circa 12 milioni di morti e di denaro, a generare inflazione, abbassamento del potere di acquisto della moneta e condizioni di vita, in modo brutale e drammatico si iniziò a pensare ad uno *stato europeo*, ad una *federazione europea* ad una *pace europea.*[3]

Il politico francese Aristide Briand (Nantes 1862 – Parigi 1932) il quale aveva una chiara visione della necessità di una integrazione europea, d'accordo con i rappresentanti di 27 nazioni espose il suo pensiero in un intervento alla Società delle nazioni nel 1930, sotto forma di progetto di *"organizzazione di un sistema di unione federale europea"*.

Per un complesso di motivi contingenti, l'iniziativa non ebbe riscontri positivi nell'immediato, anche a causa della situazione economica disastrosa per il crollo della borsa di Wall Street nel 1929.[4]

---

[1] Wikipedia, *Enciclopedia libera,* Wikipedia, 2010.
[2] C. Turner, *EU Law,* London, Book point, 2006.
[3] Microsoft Encarta, *Enciclopedia,* Microsoft Corporation, 2007.
[4] C. Zanghì, *Istituzioni di diritto dell'Unione Europea,* Torino, Giappichelli, 2005.

Si tornerà a pensare, studiare e parlare di integrazione europea, alla fine della seconda guerra mondiale del 1939-1944, considerando l'integrazione addirittura come una salvaguardia dal pericolo di un ulteriore conflitto mondiale.

Ironicamente, in quanto gli inglesi sono sempre stati fino ad oggi e sono tuttora degli *euroscettici*, uno strenuo ispiratore e propugnatore dell'integrazione europea fu Winston Churchill il quale, nel 1946 vedeva l'integrazione come una salvaguardia, contro il pericolo rappresentato dalle ambizioni politiche dell'Unione delle repubbliche socialiste sovietiche URSS.[5]

Altro propugnatore dell'integrazione europea, per motivi di interesse economico del proprio paese che aveva necessità di piazzare le proprie esportazioni, nel dopoguerra, fu il Sottosegretario di Stato americano George C. Marshall, ideatore del *"Piano Marshall"* che subordinava la concessione di aiuti agli Stati europei ad una loro forma di cooperazione.

In realtà tuttavia, l'economista e politico francese Jean Monnet deve essere considerato il vero ideatore, cioè l'architetto intellettuale dell'Europa. Il medesimo, rendendosi conto che, uno dei maggiori motivi di attrito tra gli stati europei, era rappresentato dalla produzione del carbone e dell'acciaio pensò bene di risolvere tale problema con un Trattato di cooperazione tra gli stati, che al tempo stesso potesse determinare l'occasione di una collaborazione economica ancora più estesa.[6]

Il realizzatore delle intuizioni di Monnet fu il Ministro degli esteri francese Robert Schuman che, con il piano Schuman, propose al Consiglio d'Europa la costituzione di un'Alta autorità comune per la regolazione della produzione del carbone e dell'acciaio, in una organizzazione aperta alla partecipazione di tutti i paesi d'Europa.[7]

Perciò Schuman fu il pratico propugnatore del Trattato di Parigi, conclusosi il 18 aprile del 1951 con la creazione della **"**Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio" (CECA), che rappresenta il primo passo reale e concreto per l'integrazione europea.[8]

---

[5] C. Turner, *EU Law,* London, Book point, 2006.
[6] E . Guigou, *Je vous parle d'Europe,* Paris, Editions du Seuil, 2004.
[7] C. Zanghì, *Istituzioni di diritto dell'Unione Europea,* Torino, Giappichelli, 2005.
[8] Microsoft Encarta, *Enciclopedia,* Microsoft Corporation, 2007.

Nel presente lavoro si cercherà di trattare le fasi storiche della stipulazione dei diversi trattati che hanno portato all'attuale situazione di integrazione amministrativa europea, si analizzeranno le diverse istituzioni europee, si tratteranno le fonti ed i principi fondamentali del diritto amministrativo europeo. Dopo avere illustrato le fondamentali Teorie dell'integrazione amministrativa si tenterà di analizzare la Teoria che ha trovato pratica applicazione e perciò l'effettiva consistenza del processo di integrazione amministrativo, illustrandone le figure di base e le figure di composizione ed infine si cercherà di illustrare le ragioni per le quali si ritiene che l'integrazione amministrativa europea porti verso quella integrazione amministrativa globale che rappresenta, almeno idealmente, *l'integrazione globale*, auspicata dai pensatori e filosofi che hanno creduto in un *"progresso culturale dell'umanità rivolto in direzione di una società ideale"* del tipo di quella auspicata da Immanuel Kant nel suo trattato *"Per la pace perpetua"*.[9]

A monte di tutto ciò vi è la convinzione di base dello scrivente che il diritto amministrativo europeo rappresenta figurativamente l'ossatura che costituisce lo scheletro del diritto dell'Unione europea. Perciò la piena adesione al pensiero del prof. Sabino Cassese, condiviso ed illustrato nelle premesse del testo di studi sull'integrazione amministrativa europea dei prof. ri Edoardo Chiti e Claudio Franchini che vengono a confutare *"la tradizionale ma erronea concezione secondo la quale il diritto amministrativo riguarderebbe problemi esclusivamente tecnici e neutrali, mentre le grandi scelte politiche apparterrebbero alla sfera del diritto costituzionale. Il diritto amministrativo, inoltre, dovrebbe essere considerato strettamente nazionale, dipendendo storicamente dallo Stato ed essendo privo della vocazione universale ed ultrastatale propria del diritto privato"* .[10]

[9] Microsoft Encarta, *Enciclopedia,* Microsoft Corporation, 2007.
[10] E.Chiti - C.Franchini, *L'integrazione amministrativa europea,* Bologna, Il Mulino, 2003.

CAPITOLO PRIMO – TRATTATI ISTITUTIVI: FONTI PRIMARIE DEL DIRITTO AMMINISTRATIVO DELLA UNIONE EUROPEA

1.1 Origine dell'integrazione europea Paris 1952

Il Trattato di Parigi del 18 aprile 1951, entrato in vigore il 27 luglio 1952, istitutivo della "Comunità europea del carbone e dell'acciaio" (CECA), relativo alla cooperazione in materia di sfruttamento del carbone e dell'acciaio nei bacini carboniferi della Saar, della Ruhr, dell'Alsazia e della Lorena, segna l'inizio del processo di integrazione europea, sia pure in un comparto economico ancora limitato.

Il Trattato di Parigi, costruito sulla base delle ideologie di Jean Monnet è un Trattato internazionale originale che si rivelerà poi addirittura rivoluzionario nelle forme e nella sostanza. Infatti il Trattato originario detterà gli impulsi per una collaborazione europea di vasto raggio e senza precedenti nella storia delle relazioni internazionali; sarà soprattutto di ispirazione a successive forme di collaborazione ed integrazione nei settori cruciali della economia e della politica.

Il Trattato di Parigi,come accennato in premessa e come si cercherà di analizzare qui appresso in un'ottica storico-politica di timori e di necessità, venne a concretizzarsi anche e sopratutto a seguito delle sollecitazioni del Ministro degli esteri francese Robert Schuman, il quale proponeva *" di sottoporre l'insieme della produzione franco tedesca del carbone e dell'acciaio ad un'alta autorità comune in una organizzazione aperta alla partecipazione di tutti gli altri paesi d'Europa.*

La messa in comune della produzione del carbone e dell'acciaio assicurerà immediatamente la costituzione delle basi comuni di sviluppo economico, prima tappa della federazione europea e cambierà il destino di queste regioni, da lungo tempo dedite alla

fabbricazione delle armi da guerra, delle quali esse stesse sono state le più frequenti vittime".[11]

Il Trattato di Parigi del 1952, se dal punto di vista economico appare limitato e circoscritto, in realtà nell'ottica storica e politica di quegli anni ha una importanza fondamentale.[12]

Per riuscire a comprendere la situazione del momento occorre perciò soffermarsi per delineare un quadro realistico della situazione del momento nel mondo e, per quanto ci concerne, in Europa. La fine della seconda guerra mondiale del 1939-1945 aveva lasciato un'Europa insanguinata dalla morte di 55 milioni di persone, di cui circa 20 milioni in Russia, più di 7 milioni in Germania, 5,5 milioni in Polonia, quasi 1 milione in Francia, circa mezzo milione in Inghilterra, circa mezzo milione di morti in Italia, oltre alla deportazione e lo sterminio di oltre 6 milioni di ebrei nei campi di concentramento nazisti.

L'Europa era inoltre divisa, economicamente distrutta ed impoverita dagli immensi danni provocati dal conflitto armato che, a causa degli sviluppi della tecnologia e della scienza aveva coinvolto non solo i combattenti sui fronti di guerra, ma anche la popolazione civile colpita soprattutto dai bombardamenti aerei.

Da Oriente ad Occidente il continente era stato devastato in tutte le sue strutture civili e le popolazioni erano state ovunque falcidiate. "In tutti i paesi in guerra il sistema industriale e le infrastrutture avevano subito danni incalcolabili, più macroscopici nelle grandi città e nei principali porti, sui quali si erano concentrati i bombardamenti aerei. La produzione complessiva del carbone risultava dimezzata rispetto ai livelli prebellici. Finiti i combattimenti, in Germania e nell'Europa orientale si registrarono tremende carestie ed ovunque si faceva sentire la penuria alimentare."

Le popolazioni per quanto concerne i sopravvissuti dal conflitto erano completamente allo sbando: coloro che erano rimasti senza casa, i reduci di guerra , i militari disciolti dai loro impegni, i prigionieri di guerra liberati, i sopravvissuti dai campi di sterminio, i profughi che tentavano di spostarsi da est verso ovest nel tentativo di allontanarsi dai territori

[11] C. Zanghì, *Istituzioni di diritto dell'Unione Europea,* Torino, Giappichelli, 2005.

[12] E . Guigou, *Je vous parle d'Europe,* Paris, Editions du Seuil, 2004.

occupati dalle armate dei Russi, tutti insieme creavano una immensità di individui alla ricerca di una dimora e di una condizione finalmente stabile.[13]

L'obiettivo principale e fondamentale per tutti gli Stati europei era la ricostruzione economica che del resto interessava anche ai vincitori del conflitto, gli Stati Uniti d' America, i quali per motivi economici di sovrapproduzione industriale causata dalla cessazione delle esigenze belliche avevano necessità di esportare e perciò di piazzare il surplus dello loro produzione sui mercati: quelli europei erano lo sbocco naturale.[14]

Allo scopo, il Segretario di Stato americano George C. Marshall elaborò un programma di aiuti economici, approvato dal governo degli Stati uniti d'America con il nome di "*European Reconstruction Program* ", comunemente conosciuto come *" Piano Marshall"* che si proponeva di favorire la ripresa economico-finanziaria delle nazioni devastate dalla seconda guerra mondiale.[15]

George C. Marshall affermava: *" Non sarebbe né giusto né efficace per questo Governo redigere uniteralmente un programma studiato per rimettere l'Europa economicamente in sesto. Questo tocca agli europei. L'iniziativa, penso, deve venire dall'Europa. Il ruolo di questo Paese dovrebbe consistere in un aiuto amichevole nel redigere un programma europeo e, in seguito, nel sostegno di tale programma in quello che sia più pratico per noi da farsi. Il programma dovrebbe essere accordato fra un buon numero di Nazioni europee, se non fra tutte ". " In altri termini, l'offerta di aiuti americani richiedeva che gli Stati europei trovassero tra loro una forma di cooperazione per l'utilizzazione degli aiuti. Gli Stati Uniti d'America offrivano una somma ingente di dollari, ma gli Stati europei dovevano cooperare per utilizzarli in comune"* cioè unendosi in una qualche forma di cooperazione o federandosi.[16]

Naturalmente il Segretario di Stato americano Marshall nel concedere *l'aiuto amichevole* in generi alimentari, materie prime, macchinari e denaro perseguiva principalmente gli interessi del proprio Governo che: a) necessitava favorire lo sbocco della produzione

[13] Microsoft Encarta, *Enciclopedia,* Microsoft Corporation, 2007.

[14] E . Guigou, *Je vous parle d'Europe,* Paris, Editions du Seuil, 2004.
[15] C. Turner, *EU Law,* London, Book point, 2006.
[16] C. Zanghì, *Istituzioni di diritto dell'Unione Europea,* Torino, Giappichelli, 2005.

industriale americana in un mercato cruciale come quello europeo; b) veniva a contrastare la propaganda comunista che avrebbe altrimenti trovato campo in un'Europa in crisi socio-economica c) contribuiva alla ricostruzione della Germania, vecchio nemico, che pareva opportuno far alleare con gli altri paesi occidentali.

Sotto l'aspetto prettamente politico, "alla fine della guerra la situazione mondiale era mutata radicalmente: l' Europa usciva dal conflitto in posizione di dipendenza rispetto alle due grandi potenze vincitrici, gli Stati Uniti d'America e l'Unione Sovietica, attorno alle quali si configurò un nuovo equilibrio politico mondiale. L'alleanza tra gli Stati Uniti d'America e l'Unione Sovietica che era stata determinante ai fini della vittoria nei confronti della Germania, si trasformò, negli anni successivi al conflitto, in un'aspra rivalità che si manifestò nella cosiddetta Guerra Fredda.[17]

La rivalità scaturì da una forte competizione sul piano ideologico, economico, politico, tecnologico, scientifico per il controllo totale del mondo. "Sotto l'aspetto economico si contrapponevano il sistema capitalista ed il sistema ad economia pianificata. L'Unione Sovietica aveva come obiettivo politico quello di portare il sistema comunista ad estendere la sua influenza su vastissime aree dell'Europa orientale oltre che in Asia e di potersi così erigere a potenza mondiale in grado di competere con gli Stati Uniti d'America : In effetti l'Europa si divise in due blocchi, uno filoamericano nella parte occidentale ed uno filosovietico nella parte orientale. Si venne a creare la cosiddetta "cortina di ferro". Da più parti si percepiva la convinzione che dalle rovine del nazismo si profilasse una insanabile rivalità tra il capitalismo e il comunismo e perciò un possibile ulteriore conflitto tra i paesi capitalisti contro l'Unione Sovietica. Winston Churchill temeva fortemente tale eventualità e suggeriva che l'Europa aveva necessità di unirsi contro la minaccia sovietica e pertanto andò a fondare lo "United Europe Movement".[18]

Era indispensabile *« abolir la guerre entre les pays, faire triompher la démocratie et les droits de la personne, assurer la prospérité économique, réunifier des peuples européens arbitrairement séparés par le rideau de fer ».*[19]

---

[17] I. Bache – S. George, *Politics in the European Union,* Oxford, Oxford University Press, 2006.
[18] I. Bache – S. George, *Politics in the European Union,* Oxford, Oxford University Press, 2006.
Wikipedia, *Enciclopedia libera,* Wikipedia, 2010.
[19] E . Guigou, *Je vous parle d'Europe,* Paris, Editions du Seuil, 2004.

Era perciò cruciale un accordo tra gli Stati che sanzionasse una corrente di pensiero finalmente costruttiva e pacifista che placasse le ansie e le tensioni ed inoltre iniziare una forma di collaborazione sia pure in un limitato settore economico, iniziare cioè un processo di integrazione europea. Così avvenne con il Trattato di Parigi del 1951.
Effettivamente l'Articolo 2 del Trattato lascia intuire degli obiettivi più ampi, infatti :
"La Comunità europea del carbone e dell'acciaio ha la missione di contribuire, in armonia con l'economia generale degli Stati membri e in virtù dell'instaurazione d'un mercato comune alle condizioni definite all'articolo 4, all'espansione economica, all'incremento dell'occupazione e al miglioramento del tenore di vita negli Stati membri. La Comunità deve attuare la costituzione progressiva di condizioni che assicurino per sé stesse la distribuzione più razionale della produzione al più alto livello di produttività, insieme tutelando la continuità dell'occupazione ed evitando di provocare, nelle economie degli Stati membri. turbamenti fondamentali e persistenti." [20]

1.2 - La Comunità economica europea (CEE)

Con il Trattato di Parigi del 1951 si era risolto il problema del carbone e dell'acciaio dei giacimenti della Saar, della Ruhr, dell'Alsazia e della Lorena che costituiva il maggior motivo di attrito nell'Europa Occidentale, si era anche iniziato un processo, sia pure di limitata entità, di integrazione europea ed infine si era già sommessamente introdotto il concetto di un mercato comune europeo.
Questi successi ideologici e pratici ottenuti dalla "Comunità europea del carbone e dell'acciaio" (CECA) saranno di supporto al pensiero di Jean Monnet, a cui andò ad unirsi il ministro belga Paul-Henri Spaak che fu un altro dei più importanti ispiratori di ulteriori e più impegnative forme di collaborazione europea, in diversi settori dell'economia, dei

---

[20] Microsoft Encarta, *Enciclopedia,* Microsoft Corporation, 2007.

trasporti, dell'agricoltura e per la fonte energetica relativa all'utilizzazione pacifica dell'energia atomica.

In questa ottica nel 1955, alla Conferenza di Messina si riunirono i Ministri degli esteri dei sei paesi membri della CECA "Comunità europea del carbone e dell'acciaio" iniziando ufficialmente le trattative di ampliamento della cooperazione economica in settori più vasti, utilizzando il medesimo modello di integrazione, le strutture ed i meccanismi di funzionamento.

Le trattative si conclusero favorevolmente il 25 marzo 1957 ed i Governi dei sei stati fondatori, Francia, Germania,Belgio, Olanda, Lussemburgo ed Italia, stipularono a Roma due Trattati: il Trattato istitutivo della "Comunità economica europea" (CEE) ed il Trattato istitutivo della "Comunità europea per l'energia atomica" (CEEA), detto anche EURATOM.

Il Trattato CEE nasceva con una vocazione prettamente economica, in quanto prevedeva la libera circolazione delle merci, dei servizi, dei capitali e delle persone tra gli Stati membri, con la conseguente eliminazione entro dodici anni delle barriere doganali, nonché l'istituzione di un sistema comune di dazi doganali, nei confronti degli altri paesi del mondo e la creazione di una politica agricola comune. I Trattati di Roma del 1957 entrarono in vigore il 1° gennaio 1958 e diedero inizio ad una strategia "sopranazionale" di cui ancora non si parlava apertamente, ma che mirava alla costruzione di una unità non solo economica, ma anche politica fra gli Stati membri. Tali Trattati, completamente innovativi nei contenuti rappresentano ancora oggi la soluzione iniziale ed originale della integrazione europea.[21]

Nel 1958 nasceva la Banca Europea per gli investimenti, con sede in Lussemburgo, con lo scopo di sostenere le finalità della Comunità europea, fornendo finanziamenti per specifici progetti di investimento finalizzati a prospettive di interesse europeo. Gli obiettivi della banca erano: lo sviluppo regionale, la costruzione di reti di trasporto trans-europee, le telecomunicazioni, l'energia, la salute pubblica, l'educazione civica, la ricerca,lo sviluppo,la innovazione e lo sviluppo sostenibile. Soci della banca: gli Stati membri in proporzione al PIL "Prodotto interno lordo". Capitale: il capitale sottoscritto dagli Stati membri appunto in

[21] A.L.Valvo, *L'Unione Europea dal Trattato "costituzionale" al Trattato di Lisbona,*Roma, Aracne, 2008.

proporzione del PIL. Le Partecipazioni: 51% assieme alla Comunità europea al capitale della Banca Europea per la ricostruzione e lo sviluppo. Luogo di operatività: nell'ambito della Comunità europea ma anche nell'Europa centrale ed orientale, nell'area del Mediterraneo, in Asia, Africa, America latina, Carabi ed Area del Pacifico. Raccolta di fondi: sul mercato dei capitali mediante emissione di obbligazioni con tripla A (AAA).
Organizzazione della banca: Consiglio dei Governatori che emana e coordina la politica bancaria degli Stati membri, costituito dai Ministri dell'economia dei medesimi; Consiglio di amministrazione che si occupa dell'applicazione della politica bancaria; Comitato di verifica: che espleta l'attività di "audit" cioè controllo e revisione. La Banca europea degli investimenti, assieme al Fondo europeo per gli investimenti, creato soprattutto per il finanziamento di piccole e medie imprese europee, costituisce il Gruppo BEI.
Gli organi principali in funzione previsti dai tre Trattati erano:
- per la CECA "Comunità europea del carbone e dell'acciaio": l'Alta Autorità, il Consiglio speciale dei Ministri, l'Assemblea Comune e la Corte di Giustizia;
- per la CEE "Comunità economica europea" e per la CEEA "Comunità Europea per l'energia atomica" rispettivamente: una Commissione, un Consiglio dei Ministri,, un'Assemblea parlamentare ed una Corte di Giustizia.
Onde evitare sovrapposizioni di organismi, attraverso una convenzione, si procedeva ad istituire una unica Corte di Giustizia ed una unica Assemblea parlamentare, comune ai tre enti ed anche un unico Comitato economico e sociale e quindi l'8 aprile 1965 si istituiva una unica Commissione della comunità europea ed un unico Consiglio dei Ministri, creando al tempo stesso un Comitato composto dai rappresentanti permanenti degli Stati membri, con il compito di istruire i lavori del Consiglio, il COREPER "Comitè des rapresentants permanents": Veniva istituita altresì una unica Corte dei Conti per le tre comunità e si completava così l'unificazione delle principali istituzioni delle tre comunità, anche sotto l'aspetto amministrativo e funzionale.[22]
Circa l'evoluzione geografica occorre dire che la Gran Bretagna, strettamente legata agli Stati Uniti d'America,già nel 1951 non ebbe ad aderire alle proposte della Francia e degli

[22] C. Zanghì, Istituzioni di diritto dell'Unione Europea,Torino, Giappichelli, 2005.

altri paesi aderenti, di adesione alla CECA "Comunità europea del carbone e dell'acciaio". In un secondo tempo, nel 1954, procedette però ad un accordo di associazione.[23]

Nel 1960, assieme ad altri sei paesi europei, venne a costituire una "zona di libero scambio limitata alla soppressione delle barriere doganali,senza alcuna pretesa di integrazione, l'EFTA "Associazione europea di libero scambio". Quindi nel 1961, costretta anche da una crisi finanziaria, avviò trattative per una sua adesione alla Comunità europea, con l'appoggio della Germania e l'Italia e la contrarietà della Francia che, dato il momento storico, propugnava per un periodo di riflessione. Le trattative vennero interrotte nel 1963.[24]

Nel luglio del 1967 le tre comunità CEE "Comunità economica europea", CECA "Comunità europea del carbone e dell'acciaio e CEEA "Comunità europea dell'energia atomica" detta anche EURATOM, venivano a confluire un una unica organizzazione denominata CE Comunità europea.[25]

Nel 1969 in un Congresso europea tenutosi all'Aia, essendo trascorso il "periodo di riflessione" ed essendo mutate le situazioni politiche, su impulso del Presidente della Repubblica francese Georges Pompidou, si iniziò a parlare concretamente dell'ampliamento della Comunità europea.[26]

L'accoglimento delle adesione degli Stati che avevano presentato le relative istanze avvenne con la seguente tempistica:

Il 1° gennaio 1973, il Trattato di adesione entrava in vigore limitatamente alla Gran Bretagna, Irlanda e Danimarca, avendo la Norvegia ritirata la sua candidature a seguito dell'esito negativo di un referendum popolare.[27]

Il 1° gennaio 1981 la CE "Comunità europea" si ampliava con l'ingresso del decimo paese, la Grecia.

Il 10 gennaio 1986 Spagna e Portogallo estesero a dodici il numero dei paesi aderenti alla CE "Comunità europea", al termine di negoziati condotti congiuntamente e durati diversi anni a causa dei contrasti sorti tra i paesi membri.

---

[23] E . Guigou, *Je vous parle d'Europe,* Paris, Editions du Seuil, 2004.
[24] C. Zanghì, Istituzioni di diritto dell'Unione Europea,Torino, Giappichelli, 2005.
[25] C. Turner, *EU Law,* London, Book Point*,* 2006.
[26] E . Guigou, *Je vous parle d'Europe,* Paris, Editions du Seuil, 2004.
[27] C. Turner, *EU Law,* London, Book Point*,* 2006.

Nel marzo del 1979 entrò in vigore lo SME "Sistema monetario europeo", il cui obiettivo era quello della stabilizzazione dei cambi, con la limitazione dei margini di fluttuazione di ciascuna moneta ed inoltre di frenare l'inflazione. Venne introdotto l'ECU, una unità monetaria convenzionale, il cui valore venne definito in base ad un paniere di monete. Lo SME "Sistema monetario europeo" contribuì significativamente alla riduzione dell'inflazione ed alla attenuazione della congiuntura economica. Rappresentò in realtà il primo passo verso la realizzazione della unione monetaria europea.

1.3 - L'Atto unico europeo di Bruxelles del 1987

Il Trattato di Parigi del 1951 e più ancora i Trattati di Roma del 1957 contenevano il seme per una idea di integrazione europea più ampia nel settore economico ed anche per l'integrazione nel settore politico.
Nel trentennio dal 1957 al 1987, in quello scenario politico in evoluzione, le diverse correnti di pensiero dei politici degli Stati membri si scontravano e mentre da una parte si tendeva ad un rafforzamento del processo di integrazione, dall'altra si tendeva al mantenimento delle sovranità nazionali. Da parte italiana si registrava il costante spasmodico impegno del politico federalista Altiero Spinelli, fino dal 1941 autore del *Manifesto di Ventotene,* assieme a Ernesto Rossi, quindi fondatore del MFE "Movimento Federalista Europeo", certamente uno dei protagonisti più significativi del processo di integrazione europea, ma anche con l'apporto, nel tempo, del Ministro Colombo e di altri personaggi politici italiani di primo piano. La Gran Bretagna faceva registrare il perdurare dell'iniziale scetticismo e la costante posizione di freno alle iniziative di integrazione, soprattutto nel lungo periodo di governo della Teacher, la quale ha sempre temuto che un ampliamento dei poteri della Comunità europea potessero rappresentare una minaccia alla integrità della propria sovranità nazionale.[28]

[28] Wikipedia, *Enciclopedia libera,* Wikipedia, 2010.

Dalla metà degli anni ottanta, con l'uscita della CE Comunità europea dalla crisi monetaria ed economica e con la presidenza della Commissione da parte dello statista francese Jacques Delors, dal gennaio 1985 al dicembre del 1994 ed inoltre con la collaborazione di molti paesi inizia la ripresa di un forte impegno al processo di integrazione economica, tendente in primo luogo alla realizzazione del "mercato unico europeo". La Commissione, presieduta da Jacques Delors, figura di notevole statura politica che si può senz'altro accostare a Jean Monnet ed a Robert Schuman, tra i principali edificatori dell'integrazione europea, preparò inizialmente un "libro bianco", in cui dopo aver elencato carenze e difetti delineò le auspicabili soluzioni, soprattutto al fine di rimuovere le ultime barriere doganali tra gli Stati membri, onde pervenire all'auspicato e programmato "mercato unico".

Quindi Jacques Delors diede corso ad una politica di attuazione dei piani di integrazione molto concreta e costruttiva rimuovendo diversi ostacoli, tra cui quello rappresentato dalla politica agricola comunitaria, con il ridimensionamento dei sussidi e quello della votazione ad unanimità.[29]

In merito al passaggio dalla votazione ad unanimità quale unica soluzione, alla possibilità di votazione a maggioranza, si deve dire che Delors venne aiutato dalla proposta di Bettino Craxi, Presidente del Consiglio italiano di quei tempi che, per la prima volta, ottenne al vertice di Milano del 1985 la votazione con normale voto di maggioranza in luogo del costante ricorso al voto ad unanimità: Infatti fino a quel momento le decisioni del Consiglio dei Ministri dovevano essere approvate dall'unanimità dei suoi membri e pertanto ognuno di essi praticamente aveva il potere di veto.[30]

Si pervenne così alla stipula del Trattato di Bruxelles del 1987 che, sottoscritto a Lussemburgo e all'Aia rispettivamente il 17 e il 28 febbraio 1986 ed entrato in vigore il 1° luglio 1987 diede luogo alla prima riforma dei Trattati istitutivi delle Comunità europee.

L'Atto unico europeo effettivamente *"è composto da due parti distinte; ma per evitare la separazione formale fra l'aspetto economico e quello politico è stato redatto sotto forma di*

[29] E . Guigou, *Je vous parle d'Europe,* Paris, Editions du Seuil, 2004.
[30] Microsoft Encarta, *Enciclopedia,*Microsoft Corporation, 2008.

atto "unico2, riunendo in un solo testo i due aspetti negoziali concernenti da un lato la cooperazione politica, dall'altro le modifiche ai Trattati" .[31]

Più dettagliatamente circa la composizione delle due parti, si deve dire che l'Atto unico europeo è "*formato da un unico atto, ma diviso in due parti principali, di cui una relativa alla definizione del programma di integrazione economica che prevedeva il completamento del mercato interno entro il 1992 e l'aggiunta, accanto alle tre politiche originarie della politica sociale e di coesione economica e sociale, quella della ricerca e dello sviluppo tecnologico e la politica ambientale ed un'altra che prevedeva l'introduzione di taluni elementi di integrazione politica, con la previsione di una politica estera di sicurezza comune. Le due parti erano quindi "unificate" dal concetto di Unione europea, nell'ambito della quale avrebbero dovuto convivere le due forme di cooperazione fra gli Stati europei, pur nelle diversità del contenuto e del metodo: metodo comunitario per l'integrazione economica e metodo intergovernativo per la politica estera e di sicurezza".*[32]

L'atto unico rappresenta quindi anche un passo importante e significativo verso l'integrazione della politica estera che rimarrà comunque ancora a lungo uno dei punti deboli della Comunità, se si pensi che la prima concreta manifestazione si è avuta soltanto ai giorni nostri con l'istituzione dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica della sicurezza, nella persona di lady Catherine Ashton, attuata in data 1° dicembre 2009, dopo l'entrata in vigore del trattato di Lisbona del 2007, con la ratifica da parte di tutti i paesi membri dell'attuale Unione europea.

Le modifiche principali ai Trattati istituzionali di Roma del 1957 concernono, oltre all'introduzione del sistema di votazione del Consiglio a maggioranza, che venne a rappresentare una accelerazione ai processi decisionali:

a) la formalizzazione del ruolo del Consiglio europeo dei capi di Stato e di Governo che entrò a far parte delle istituzioni comunitarie;

b) l'ampliamento dei poteri decisionali del parlamento europeo e la previsione di una nuova procedura di "cooperazione" in aggiunta a quella di "consultazione" già prevista nei Trattati

[31] C. Zanghì, *Istituzioni di diritto dell'Unione Europea,*Torino, Giappichelli, 2005 p. 22.

[32] A.L. Valvo,L'Unione Europea dal Trattato "costituzionale" al Trattato di Lisbona, Aracne, Roma, 2008 pagg. 25-26.

in vigore. In tal modo il Parlamento più che esprimere semplici pareri come in passato, assume il ruolo di partecipazione diretta al processo decisionale della Comunità.

c) l'istituzione del Tribunale di primo grado destinato ad occuparsi dei ricorsi contro le normative comunitarie.

Gli Stati membri concordarono inoltre l'adozione di politiche comuni in diversi settori, dalla politica fiscale a quella occupazionale, dall'assistenza sanitaria alla tutela ambientale.[33]

L'Atto unico europeo in sintesi si può dire sia stato il più dinamico ed innovativo tra i Trattati della Comunità europea.. La sua particolarità consiste di avere realizzato contemporaneamente una serie di "prime volte ". Infatti ha realizzato:

a) la prima riforma dei Trattati istituzionali della Comunità europea;

b) il primo aumento formale dei poteri del Parlamento europeo;

c) ha aumentato i casi in cui era possibile la votazione a maggioranza, in luogo della votazione ad unanimità che nel passato avevano causato lentezze ed ostacoli e ritardato, se non paralizzato in alcune occasioni il processo di integrazione

Dopo la conclusione dell'Atto unico gli Stati membri decisero di sospendere momentaneamente le procedure di allargamento della Comunità, fino a quando non fosse stato realizzato il "mercato unico", nella consapevolezza che qualunque procedura di ingresso di nuovi stati avrebbe provocato un rallentamento nei lavori tendenti al raggiungimento degli obiettivi tendenti alla concretizzazione della unione economica che ci si proponeva di conseguire entro l'anno 1992.[34]

1.4 - Trattato istitutivo dell'Unione europea di Maastricht del 1992

Mentre gli Stati membri della Comunità europea, sotto la spinta della Commissione Delor, si adoperavano per adeguare e rendere compatibili le singole legislazioni interne con i progetti e le direttive del "libro bianco" procedendo abbastanza celermente sulla via della

[33] C. Zanghì, *Istituzioni di diritto dell'Unione Europea*, Torino, Giappichelli, 2005.
[34] C. Zanghì, *Istituzioni di diritto dell'Unione Europea,* Torino, Giappichelli, 2005 p. 9.

integrazione dei mercati, la Commissione continuava alacremente il proprio lavoro centrato sugli obiettivi di unione economica e monetaria.

Si deve dire che i programmi delineati nel "libro bianco" ebbero un notevole effetto di accelerazione anche sull'integrazione fiscale e che portarono rapidamente alla definizione del programma di unificazione monetaria. Parallelamente si lavorò ai fini di un tentativo di unione politica, nonostante l'opposizione britannica, diminuita, ma non cessata con la caduta della Teacher.

Una ulteriore accelerazione al processo unitario europeo provenne da un notevole accadimento storico di portata mondiale: il 9 novembre 1989 si ebbe la caduta del Muro di Berlino che significò il crollo del blocco comunista , il fallimento dell'economia pianificata e l'apertura di una nuova era in campo internazionale e poi globale;la riunificazione della Germania significò inizialmente anche una collaborazione con i paesi dell'est europeo a cui venne fornita anche assistenza economica.

"Nel 1990 vennero istituite due Conferenze, una Conferenza intergovernativa sull'unione politica e parallelamente una Conferenza intergovernativa sull'unione economica e monetaria. Le Conferenze iniziarono i loro lavori a Roma e dopo un anno di attività conclusero i loro lavori con u progetto di testo che, successivamente esaminato dai vari paesi, venne adottato l'11 dicembre 1991 dai Capi di Stato e di Governo riuniti a Maastricht. Il testo dopo l'opportuna revisione linguistico-formale, venne firmato sempre a Maastricht il 7 febbraio 1992." [35]

La procedura di ratifica del Trattato da parte dei singoli Stati membri venne completata nell'Ottobre del 1993 con la pronuncia favorevole della Corte Costituzionale tedesca. In quel momento gli Stati membri erano 12 e cioè il Belgio,l'Olanda,il Lussemburgo, la Germania, la Francia, l'Italia, la Gran Bretagna, l'Irlanda, la Danimarca, la Grecia, la Spagna ed il Portogallo. Il 1° novembre 1993, con dieci mesi di ritardo sui tempi previsti, con l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, nasceva l'Unione Europea.

"Il Trattato di Maastricht è il trattato istitutivo della Unione europea che oltre a ricomprendere le Comunità esistenti introduce nuovi settori di cooperazione

[35] C. Zanghì, *Istituzioni di diritto dell'Unione Europea,* Torino, Giappichelli, 2005 p. 28.

intergovernativa fra gli Stati: la politica estera e di sicurezza comune (PESC) e la giustizia e affari interni (GAI), dando luogo ad una struttura articolata in tre "pilastri" e che porta a compimento la politica monetaria stabilendo che questa venga realizzata in tre fasi successive.

Quanto ai tre "pilastri", va detto che il primo è costituito dal pilastro comunitario, formato dalle tre originarie Comunità e caratterizzato dal metodo comunitario con emanazione degli atti normativi da parte delle Istituzioni comunitarie che esercitano determinate competenze su delega ricevuta dagli Stati membri e secondo le modalità e i processi decisionali previsti dai trattati. Il secondo e il terzo "pilastro", relativi rispettivamente alla politica estera e di sicurezza comune e alla giustizia e affari interni,sono caratterizzati,invece, dal metodo intergovernativo comprendente tutti quei meccanismi di cooperazione tradizionalmente ascrivibili al diritto internazionale e che si collocano, dunque, al di fuori dei processi decisionali del diritto comunitario."[36]

Il Trattato di Maastricht definì le tappe per l'unione monetaria europea ed i parametri per l'appartenenza e per l'ammissione all'Unione europea, cioè: a) il Disavanzo di bilancio dello Stato membro dovrà essere inferiore al 3% del PIL "Prodotto interno lordo"; b) il Debito pubblico dovrà essere inferiore al 60% del PIL; c) il Tasso di inflazione dovrà essere inferiore dell'1,5% del tasso di inflazione degli Stati membri migliori; d) il Tasso di interesse dovrà essere inferiore del 2% del tasso di interesse degli Stati membri migliori.

L'Unione europea ha ovviamente competenze ben più ampie della Comunità europea. Si avvale del "Principio di sussidiarietà", di cui tratteremo particolarmente al Capitolo secondo. Inoltre i cittadini degli Stati membri, oltre alla cittadinanza nazionale, godranno della *"cittadinanza europea",* con tutte le prerogative anche internazionali che ne competono. Per quanto concerne la (PESC) "Politica estera e di sicurezza comune" gli obiettivi sono molto ambiziosi, praticamente quelli di arrivare ad una politica di difesa comune, di difendere i valori comuni e gli interessi fondamentali dell'Unione europea, oltre quelli di promuovere e perseguire il conseguimento di una pace e sicurezza internazionale in

[36] A.L. Valvo, *L'Unione Europea dal Trattato "costituzionale" al Trattato di Lisbona,* Aracne, Roma, 2008 pagg. 26-27.

comune, obiettivi questi del resto fondamentali e primari dell'ONU "Organizzazione delle Nazioni Unite".

Da un punto di vista istituzionale , la caratteristica dell'Unione europea, che la differenzia dalle caratteristiche di ogni singolo Stato moderno è quella di una "*commistione"* di poteri, nel senso che i medesimi vengono esercitati congiuntamente da più organi istituzionali.

In altri termini non si ha la netta separazione tra i poteri legislativo, esecutivo e giudiziario che costituisce uno dei cardini del pensiero liberale moderno, e caratterizza il modello di stato ideale, secondo le ben note "Teorie della politica" pubblicate sul trattato "Lo spirito delle leggi" (1748) del filosofo e Accademico di Francia Montesquieu,Charles-Louis de Secondat de (1689 – 1755).[37]

Perciò è opportuno sottolineare che: *"le difficoltà a capire il funzionamento delle Istituzioni europee vanno individuate essenzialmente nel fatto che nel sistema comunitario è assente una precisa tripartizione dei poteri (esecutivo, legislativo e giudiziario) cui sono abituati i popoli di tradizione occidentale"*.[38]

1.5 - Trattato di Amsterdam del 1997

Nel gennaio del 1994 furono rimosse le barriere doganali, creando uno (SEE) "Spazio economico europeo" e dal 1° gennaio 1955 entrarono a far parte dell'unione europea l'Austria,, la Finlandia e la Svezia portando il numero degli Stati membri a 15, mentre molti altri paesi fecero domanda di adesione.

Il processo di integrazione europea non si fermò certamente a Maastricht, in quanto gli Stati membri erano consapevoli della comune necessità di ampliare ed approfondire l'integrazione, soprattutto nei settori del secondo e terzo "pilastro" cioè la (PESC) politica estera e di sicurezza comune e (GAI) giustizia e affari interni, concordati con il metodo intergovernativo. Pertanto iniziò molto presto un tentativo di revisione generale dei Trattari,

[37] E . Guigou, *Je vous parle d'Europe,* Paris, Editions du Seuil, 2004.
[38] A.L. Valvo, *L'Unione Europea dal Trattato "costituzionale" al Trattato di Lisbon ,* Aracne, Roma, 2008 pag. 28.

del resto già previsto all'art. N (oggi 48) del Trattato di Maastricht che recita: *"conformemente agli obiettivi stabiliti dagli artt. A e B delle disposizioni comuni, le disposizioni del presente Trattato per le quali è prevista una revisione".* La revisione si aprì con la Conferenza intergovernativa di Torino del 1996 e si concluse in occasione del Consiglio europeo del 16-17 giugno 1997 ad Amsterdam.[39]

Il Trattato venne firmato ad Amsterdam il 2 ottobre 1997 ed entrò in vigore il 1° maggio 1999. non si pervenne, come auspicato, ad una maggiore integrazione politica, tuttavia si procedette in senso evolutivo come *" è esplicitamente confermato dall'art. 1 del Trattato nel quale si afferma: "Il presente Trattato segna una* ***nuova tappa*** *nel processo di creazione di una unione sempre più stretta fra i popoli dell'Europa"* .[40]

Le principali innovazioni del Trattato di Amsterdam concernono:

a) la "cooperazione rafforzata" che consente agli Stati membri che lo ritengano opportuno di stipulare intese di cooperazione rafforzata, sempre che si tratti nel rispetto delle normative e con il consenso dell'unione europea;

b) la "comunitarizzazione" di alcune materie che dal terzo passano al primo "pilastro";

c) nuove disposizioni nelle politiche di libertà,democrazia, rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali;

d) libera circolazione delle persone nel senso di integrazione degli accordi di Schengen relativi all'abolizione dei controlli sistematici delle persone alle frontiere interne;

e) cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, in seguito alla avvenuta "comunitarizzazione" di alcune materie come visti, asilo e immigrazione ed inoltre cooperazione giudiziaria in materia civile;

f) modifiche minime nel sistema istituzionale quali ad esempio l'accessibilità da parte dei privati agli atti delle Istituzioni quali il Parlamento, il Consiglio, la Commissione, in ossequio al "Principio di trasparenza", di cui si accennerà ampiamente in seguito:

g) nuova numerazione degli articoli dei Trattati;

h) versione consolidata dei Trattati sull'Unione europea:[41]

---

[39] E . Guigou, *Je vous parle d'Europe,* Paris, Editions du Seuil, 2004.
[40] C. Zanghì, *Istituzioni di diritto dell'Unione Europea,* Torino, Giappichelli, 2005 p. 30.
[41] C. Zanghì, *Istituzioni di diritto dell'Unione Europea,* Torino, Giappichelli, 2005.

Dal Dicembre del 1997 il Consiglio europeo avviò i negoziati con alcuni dei paesi candidati all'ingresso nell'Unione europea.
Nel 1999 si ebbe l'adozione della moneta unica, l'*"euro"* da parte di 11 paesi membri dell'Unione europea.

1.6 - Trattato di Nizza del 2001 e Carta dei diritti fondamentali

Il Trattato di Nizza del 26 febbraio 2001, entrato in vigore il 1° febbraio 2003 si proponeva di risolvere alcuni problemi istituzionali che il Trattato di Amsterdam del 1997 non aveva potuto definire. Era necessario, al fine di risolvere problemi istituzionali connessi all'ipotesi di allargamento dell'Unione europea da 15 a 27 Stati membri, particolarmente necessitava stabilire la nuova ripartizione dei seggi nelle varie Istituzioni europee: Parlamento, Commissione, Corte di Giustizia, Tribunale di primo grado, Corte dei conti, Comitato economico e sociale e Comitato delle Regioni. Tali temi furono affrontati e risolti con il Trattato. Inoltre vennero accresciuti ed ampliati, sia pure limitatamente, i poteri del Parlamento, i Poteri del Presidente della Commissione, estese le competenze del Tribunale di primo grado e meglio definite le disposizioni sulla "cooperazione rafforzata". Venne anche ampliata la forma di collaborazione fra le autorità giudiziarie degli Stati membri con misure contro la criminalità organizzata, il terrorismo e il traffico illecito di stupefacenti.[42]
Al Trattato vennero allegate alcune Dichiarazioni congiunte, tra cui quelle più significative concernono quelle:
a) sulla politica europea di sicurezza e di difesa comune;
b) sull'allargamento dell'Unione europea:
c) la ponderazione del voto al Consiglio;
d) la Dichiarazione sul futuro dell'Unione europea, la quale costituiva una sorta di sollecitazione di intervento alle problematiche connesse all'ampliamento e trasformazione

[42] E. Guigou, *Je vous parle d'Europe,* Paris, Editions du Seuil, 2004.

dell'Unione europea da parte dei Parlamenti nazionali degli Stati membri, del mondo politico, economico, accademico e della società civile.[43]

A Nizza venne anche proclamata la "Carta europea dei diritti fondamentali" che acquisterà un valore giuridico formale soltanto dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona del 2007, cioè dal 1° dicembre 2009. Detto documento concerne: a) i Diritti civili e politici; b) i Diritti economici e sociali c) i Diritti specifici della cittadinanza europea ed i seguenti valori: 1) Dignità; 2) Libertà, 3) Uguaglianza; 4) Solidarietà; 5) Cittadinanza; 6) Giustizia, che in effetti costituiva un primo passo verso una vera e propria "Costituzione europea".[44]

Dopo la stipula del Trattato di Nizza, l'11 settembre del 2001 si verificava la caduta delle due Torri di New York, avvenimento che veniva a sconvolgere completamente la scena mondiale ed ovviamente causava ripercussioni anche livello dei processi in corso nell'Unione europea.[45]

Nell'Ottobre del 2002 la Commissione europea che programmava una Unione europea con 27 Stati membri, dava avvio all'ultima fase negoziale per l'ingresso nell'Unione europea di 12 Paesi: Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica Ceca, Repubblica Slovacca, Slovenia, Ungheria, poi entrati ufficialmente il 1° maggio 2004, mentre Bulgaria e Romania, pur facenti parte dello stesso gruppo di trattative, non essendo ancora nei parametri, erano cosretti a ritardare il loro ingresso.

1.7 - Trattato costituzionale di Roma 2004

In considerazione dell'esistenza di una molteplicità di normative comunitarie promanate dai diversi Trattati, non organicamente raggruppate, dall'attesa dei cittadini europei di costruire un'Europa "*più vicina ai cittadini"* ed in considerazione altresì del fatto che il Parlamento europeo si è era più volte espresso nel senso di dare una "Costituzione all'Europa", si

[43] C. Zanghì, Istituzioni di diritto dell'Unione Europea, Torino, Giappichelli, 2005.
[44] A.L. Valvo,L'Unione Europea dal Trattato "costituzionale" al Trattato di Lisbona, Aracne, Roma, 2008.
[45] I. Bache – S. George, *Politics in the European Union,* Oxford, Oxford University Press, 2006.

procedette ai lavori preparatori del Trattato di Roma 2004, con la convocazione del Consiglio europeo di Laeken.

Il Consiglio europeo di Laeken del 15 dicembre 2001. incentrato perciò sul "futuro dell'Unione Europea" ebbe ad emettere una Dichiarazione significativa che era praticamente *"una riflessione sul ruolo interno di una Europa unita e sul ruolo esterno della stessa in un mondo globalizzato ed in rapida evoluzione, condotta in quella occasione, ha esaminato, in particolare, la sfida democratica dell'Europa e l'attesa dei cittadini europei, riprendendo la precedente affermazione di costruire un'Europa… "più vicina ai cittadini" Ciò ha condotto ad auspicare una maggiore democrazia e trasparenza nei processi decisionali, la semplificazione degli strumenti normativi e di altre materie, di cui dispone l'Unione, ed altri temi anche strutturali*".[46]

Il Consiglio europea di Laeken del dicembre del 2001, nella convinzione che il metodo intergovernativo per la revisione dei Trattati non avesse dato risultati soddisfacenti, in occasione delle precedenti revisioni, decideva di istituire una "Convenzione" democraticamente composta da 28 rappresentanti di Capi di Stato e di Governo degli Stati membri, da 56 membri dei Parlamenti nazionali, da 16 membri del Parlamento europeo, da 2 rappresentanti della Commissione ed inoltre da 13 osservatori comprendenti il Mediatore europeo, rappresentanti del "Comitato delle Regioni" e del "Comitato Economico e Sociale". Con questa composizione la "Convenzione" aveva certamente un alto profilo democratico. Aveva un altrettanto alto profilo politico e giuridico essendo presieduta da Valerì Giscard d'Estaing, con Vice Presidenti Giuliano Amato e Jean Luc Deaaene.[47]

Detta "Convenzione" doveva esprimersi nel senso di "rimediare alle anomalie genetiche delle Istituzioni comunitarie e creare un sistema istituzionale e decisionale meno complicato, più elastico e più adeguato per il funzionamento di una Unione europea allargata".[48]

---

[46] C. Zanghì, *Istituzioni di diritto dell'Unione Europea,* Torino, Giappichelli, 2005.
[47] E . Guigou, *Je vous parle d'Europe,* Paris, Editions du Seuil, 2004.
[48] A.L. Valvo,*Contributo allo studio della governance nella unione europea. Aspetti giuridici e politici* Milano 2005 p. 13.

Particolarmente i temi sui quali la "Convenzione" era chiamata ad esprimersi erano essenzialmente: *"una migliore ripartizione e definizione delle competenze dell'Unione europea, la semplificazione degli strumenti legislativi dell'Unione, una maggiore democrazia, la trasparenza ed efficacia dell'Unione, con una riflessione sul quadro istituzionale dell'Unione e sul ruolo dei Parlamenti nazionali, la semplificazione dei Trattati con l'eventuale prospettiva dell'adozione di una Costituzione europea e dell'inserimento della Carta dei diritti fondamentali"* .[49]

Il testo elaborato dalla "Convenzione" del 20 giugno 2003 che praticamente riuniva in un documento unico i precedenti Trattati della Comunità europea e dell'Unione europea e le successive modifiche ed era naturalmente *"il frutto di un compromesso, evidenziando le due opposte tendenze, quella evolutiva verso una integrazione di tipo federale e quella conservatrice della indipendenza ed autonomie statuali"*.[50]

Tale testo veniva approvato il 18 giugno 2004 e firmato a Roma in forma solenne il 29 0ttobre 2004.

Nel frattempo il Parlamento europeo con il documento n° 2003/0902 si pronunciava nel senso che *" il Trattato che istituisce la Costituzione dell'Unione Europea debba essere sottoscritto da tutti i 25 Stati membri omissis subito dopo l'adesione dei nuovi Stati membri dell'Unione"*.[51]

L'art. 447 del Trattato impartiva disposizioni sulla *"ratifica e sull'entrata in vigore"* del Trattato, *"qualora tutti gli Stati membri avessero depositato il relativo strumento di ratifica entro il 1° gennaio 2006, prorogabile"*.[52]

Il Trattato di Roma del 2004 pur non essendo stato significativamente modificativo, venne considerato troppo avanzato in senso "federalista" dalla opinione pubblica di alcuni paesi, particolarmente dall'opinione pubblica della Gran Bretagna, che nel tempo ha sempre dimostrato diffidenza ed avversione verso il processo di integrazione che porta naturali limitazioni di sovranità ed in quel momento anche dall'opinione pubblica olandese e

[49] C. Zanghì, *Istituzioni di diritto dell'Unione Europea,* Torino, Giappichelli, 2005 p. 45.
[50] C. Zanghì, *Istituzioni di diritto dell'Unione Europea,* Torino, Giappichelli, 2005 p. 47.
[51] C. Zanghì, *Istituzioni di diritto dell'Unione Europea,* Torino, Giappichelli, 2005 p. 45.
[52] C. Zanghì, *Istituzioni di diritto dell'Unione Europea,* Torino, Giappichelli, 2005 p .50.

francese, anche se i rispettivi governi del momento sembrava avessero assunto posizioni favorevoli.[53]

Il risultato dei referenda francese ed olandese, rispettivamente del 29 maggio e 1° giugno 2005 fu negativo e pertanto si ebbe la bocciatura definitiva del Trattato costituzionale di Roma 2004, nonostante ben diciotto Stati membri, primo fra tutti la lituania l'avessero debitamente ratificato.

1.8 - Il Trattato di Lisbona del 2007

Il mancato conseguimento delle necessarie ratifiche e la conseguente bocciatura del Trattato di Roma del 2004, come conseguenza immediata, diedero luogo ad un diffuso senso di pessimismo generale sia tra i cittadini europei che tra le Istituzioni ed i politici degli Stati membri dell'Unione europea.

Di conseguenza il consiglio europeo di Bruxelles del 16-17 giugno 2005 decise di avviare un "periodo di riflessione" per favorire *"un ampio dibattito che avesse coinvolto i cittadini, la società civile, le parti sociali, i parlamenti nazionali e i partiti politici" "Gli eventi successivi hanno mostrato che tale pausa di riflessione si è risolta in una formula "diplomatica" per accantonare la Costituzione omissis"* .[54]

Il periodo di riflessione durò due anni, in cui si cercò di "elaborare il lutto" e soprattutto di capire come uscire dalla crisi. Con il costruttivo apporto della Presidente di turno Angela Merkel si pervenne quindi alla Dichiarazione di Berlino del 23 marzo 2007, sottoscritta dai Presidenti del Consiglio, della Commissione e del Parlamento europeo, in cui si manifestava la volontà di proseguire nella strada dell'integrazione .Con il Consiglio europeo di Bruxelles del 21-22 giugno 2007 si esprimeva la decisione di abbandonare definitivamente il Trattato costituzionale di Roma del 2004, mentre si affidava ad una CIG "Conferenza intergovernativa" il compito di approvare un nuovo Trattato di riforma. Diversi organi

[53] C. Zanghì, *Istituzioni di diritto dell'Unione Europea,* Torino, Giappichelli, 2005 pp. 43-52.

[54] Villani, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea,* Bari, 2008 p. 21.

europei nel frattempo si erano espressi nel senso che il nuovo Trattato di riforma mantenesse nella sostanza gli obiettivi del Trattato costituzionale. Il mandato del Consiglio europeo di Bruxelles del 21-22 giugno 2007 alla "Conferenza intergovernativa" indicava con precisione i termini e il contenuto della riforma, individuando nei dettagli gli elementi di revisione da tradurre in Trattato. Sulla base del mandato ricevuto la CIG "Conferenza intergovernativa" diede avvio ai suoi lavori il 23 luglio 2007, elaborò un nuovo Trattato di riforma il cui testo venne approvato il 19 ottobre 2007 e firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007. Il Trattato di Lisbona del 2007, a differenza del Trattato "costituzionale" di Roma del 2004 che veniva ad abrogare i Trattati precedenti per sostituirsi ad essi, strutturalmente adotta una tecnica differente; in effetti modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea, senza tuttavia sostituirli. Dal punto di vista formale invece viene abolito il termine Comunità che *"sarà sostituito ovunque con il termine Unione".* Altra differenza dal Trattato di Roma, il Trattato di Lisbona non incorpora la *"Carta europea dei diritti fondamentali*", la cosiddetta *"Carta di Nizza 2001*", tuttavia alla medesima verrà riconosciuto lo stesso valore giuridico dei Trattati attraverso la *Dichiarazione solenne* resa il 12 dicembre 2007 dal Parlamento, dal Consiglio e dalla Commissione, per il tramite dell'art. 6 del TUE. *"L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adottata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei Trattati"* e la *"Dichiarazione"* n° 1 allegata al Trattato di Lisbona che recita: *"La "Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea" che ha forza giuridicamente vincolante conferma i diritti fondamentali garantiti dalla "Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali" e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri omissis".*[55]

La *"Carta europea dei diritti fondamentali"* la cosiddetta *"Carta di Nizza 2001"* ha effettivamente acquistato valore giuridico formale con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona del 2007, per la ratifica del medesimo da parte di tutti gli Stati membri, avvenuta il 1° dicembre 2009. La medesima contempla i diritti civili e politici, economici e sociali e

[55] A.L. Valvo, L'Unione Europea dal Trattato "costituzionale" al Trattato di Lisbona, Aracne, Roma, 2008.

specifici della cittadinanza europea ed i valori quali la dignità, libertà, uguaglianza, solidarietà, cittadinanza e giustizia.[56]

La peculiarità del Trattato di Lisbona del 2007, entrato in vigore come sopra detto il 1° dicembre del 2009, a seguito dell'avvenuta ratifica del medesimo da parte di tutti e 27 gli Stati membri dell'Unione europea, vengono elencate qui di seguito. L'ultima ratifica in ordine di tempo è stata quella della Repubblica ceca il 3 novembre 2009, mentre l'Irlanda è pervenuta alla ratifica il 16 ottobre 2009 attraverso due referendum, di cui il primo ovviamente sfavorevole. Su richiesta della Francia che aveva bocciato il Trattato "costituzionale" di Roma 2004, è stato ridimensionato il ruolo, l'importanza, la rilevanza e la centralità del "mercato unico" e conseguentemente la politica correlata della "libera concorrenza", quali strumenti primordiali per il conseguimento dell'integrazione europea.

In opposizione al concetto della "Europa dei mercanti e dei banchieri", tanto giustamente osteggiato dalla opinione pubblica, ha acquistato invece centralità "la società" ed i diritti dei "cittadini europei" in diversi settori prioritari, particolarmente nel campo della "libertà, sicurezza e giustizia", nell'affrontare i problemi quali la lotta al terrorismo ed alla criminalità organizzata. Maggior interesse alla politica energetica, la salute pubblica, la protezione civile, i cambiamenti climatici, i servizi di interesse generale, la ricerca, lo sviluppo, l'innovazione, lo spazio, la coesione territoriale, gli aiuti umanitari, lo sport, il turismo e la cooperazione amministrativa, che tanto ha contribuito alla integrazione amministrativa europea.[57]

La "solidarietà" tra gli Stati membri diviene un concetto centrale, nel senso che il Trattato di Lisbona del 2007 dispone che l'Unione e gli Stati membri devono agire con spirito di reciproca solidarietà se un paese membro si trova in difficoltà a causa di calamità naturali o atti terroristici ovvero nel settore energetico, perciò maggiore assistenza nel campo della protezione civile, aiuti umanitari e salute pubblica.

Sotto l'aspetto istituzionale si ha l'estensione della procedura della "codecisione" che è divenuta la procedura legislativa "ordinaria" e avvicina il parlamento europeo ad una

[56] A.L. Valvo,L'Unione Europea dal Trattato "costituzionale" al Trattato di Lisbona, Aracne, Roma, 2008 pp. 314-315.

[57] A.L. Valvo, *L'Unione Europea dal Trattato "costituzionale" al Trattato di Lisbona,* Aracne, Roma, 2008.

posizione di parità rispetto al Consiglio dell'Unione europea. In questo modo ci si avvia a tentare di coprire quel "deficit democratico" del Parlamento europeo che rappresenta la carenza di democrazia nel processo istituzionale dell'Unione europea e la "chiave di volta" per la modifica e la trasformazione sostanziale del processo decisionale europeo che ha fondamentale importanza nella integrazione legislativa d amministrativa europea. Si ha inoltre un maggiore coinvolgimento dei parlamenti nazionali nella procedura di revisione dei Trattati.

Altra peculiarità del Trattato di Lisbona del 2007 è la "clausola di recesso", cioè la possibilità degli Stati membri di uscire dall'Unione, pur con una particolare procedura.

Ancora sotto l'aspetto istituzionale occorre sottolineare che con il Trattato di Lisbona del 2007 si è istituita la figura del Presidente del Consiglio europeo ed il Consiglio diventa una Istituzione a pieno titolo. Alla carica di primo Presidente del Consiglio è stato eletto l'olandese Herman Van Rompuy.

"L'Unione europea è oggi la realtà più importante nel mondo dell'economia reale; prima per valore aggiunto nell'industria, nell'agricoltura, nel turismo, ben davanti ad USA e Cina. L'"euroarea" poi è una potenza assoluta dell'export, sia nei manufatti non alimentari sia negli alimenti freschi e trasformati. Questo non solo grazie alla Germania, ma anche ad Italia e Francia. Nel 2008 l'export totale dell'"euroarea" è stato di ben 1.500 miliardi di euro: oltre 500 miliardi di euro in più dell'export della Cina, quasi il doppio di quello degli USA e il triplo di quello del Giappone "omissis" L'"euroarea" omissis grazie al basso indebitamento delle famiglie italiane, francesi e tedesche ha un contenuto debito aggregato; infatti nonostante le difficoltà di Grecia,Portogallo,Irlanda e Spagna, alla fine del terzo trimestre 2009, il debito complessivo di famiglie, imprese non finanziarie e pubbliche amministrazioni dell'"euroarea" era pari al 218% del PIL, contro valori del 237% degli USA e del 253% della Gran Bretagna omissis".[58]

L'Unione europea perciò, protagonista della scena globale, in campo economico, con il Trattato di Lisbona del 2007 si è proposta di rafforzare il proprio ruolo anche in campo politico, particolarmente in materia di politica estera. Si è avuta perciò anche la istituzione

[58] M. Fortis , *Quanto ci manca l'Europa di Delors,* in *Messaggero,* 13 marzo 2010.

della carica di "Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e per la politica della sicurezza" concretizzatasi poi nell'elezione dell'inglese Lady Catherine Ashton e nella *"creazione del nuovo servizio europeo di azione estera (SEAE) il "braccio esecutivo" della nuova politica estera della Unione europea che, a regime, a fine anno, conterà in tutto il mondo circa 8.000 tra funzionari e diplomatici europei. Il nuovo servizio istituito dal Trattato di Lisbona prevede di unificare sotto uno stesso ombrello la rappresentanza e l'iniziativa estera della Unione europea finora divise tra Commissione, Consiglio e Stati nazionali e di affidarne la linea di comando all'Alto rappresentante della politica estera della Unione europea, nonché vicepresidente della Commissione omissis ritenuto lo strumento giusto per dare all'Europa più peso nel palcoscenico mondiale omissis Al nuovo Servizio diplomatico faranno capo anche le oltre 16° delegazioni europee all'estero che rappresenteranno non più solo la Commissione, ma tutta l'Unione europea"* .[59]

Da notare che la carica di "Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri" è stata istituita non già con il Trattato di Lisbona del 2007, bensì con la *Dichiarazione n° 13* allegata al Trattato, in quanto gli Stati membri non hanno voluto conferire un "carattere comunitario" alla politica estera e di sicurezza comune, bensì hanno voluto mantenere un "carattere intergovernativo" che lasciasse impregiudicate le prerogative e competenze degli Stati membri stessi. Tale dichiarazione è stata voluta soprattutto dalla Gran Bretagna che in occasione di una conferenza stampa, per il tramite del suo Primo Ministro di allora, il Laburista, perciò non Conservatore Gordon Brown, ebbe a ripetere per ben diciannove volte la parola "interesse nazionale". "L'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri" è stato poi eletto nella persona dell'inglese Lady Catherine Ashton.

Perciò l' "Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica della sicurezza che è la principale novità introdotta nel settore della politica estera e della sicurezza comune, in base all'art. 18 del Trattato dell'Unione europea, nella versione di Lisbona: *"Omissis 2 guida la politica estera e di sicurezza comune dell'Unione. Contribuisce con le sue proposte all'elaborazione di detta politica in qualità di mandatario del Consiglio. Egli agisce allo stesso modo per quanto riguarda la politica di sicurezza e di difesa comune. L'Alto rappresentante presiede il Consiglio affari esteri omissis vigila sulla coerenza*

[59] R.Es., La nuova diplomazia europea in Messaggero, 23 marzo 2010.

dell'azione esterna dell'Unione omissis" E' nominato dal Consiglio europeo, ma non è totalmente indipendente dagli Stati membri, in quanto agisce come Mandatario del Consiglio dell'unione europea nell'attuazione della politica estera e di sicurezza comune.[60]

A seguito dell'approvazione e ratifica del Trattato di Lisbona del 2007, le Istituzioni europee attualmente in attività sono:

a) Commissione europea;
b) Consiglio dell'Unione europea;
c) Consiglio europeo;
d) Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza comune;
e) Parlamento europeo;
f) Comitato de Rappresentanti permanenti (CO.RE.PER.);
g) Corte di giustizia dell'Unione europea;
h) Tribunale di primo grado;
i) Corte dei Conti europea;
l) Mediatore europeo;
m) Banca Centrale europea;
n) Banca europea per gli investimenti;
o) Fondo europeo per gli investimenti;
p) Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo;
q) Consiglio economico e sociale europeo;
r) Comitato delle Regioni;
s) Agenzie dell'Unione europea.[61]

[60] A.L. Valvo, L'Unione Europea dal Trattato "costituzionale" al Trattato di Lisbona, Aracne, Roma, 2008.
[61] I. Bache – S. George, *Politics in the European Union,* Oxford, Oxford University Press, 2006.

CAPITOLO SECONDO – LE FONTI DI PRODUZIONE ED I PRINCIPI FONDAMENTALI DEL DIRITTO AMMINISTRATIVO EUROPEO.

2.1 - Primato delle norme comunitarie nella gerarchia delle fonti del diritto amministrativo.

Per fonte di produzione si intende ogni atto o fatto da cui promanano norme giuridiche valide per l'ordinamento. Ciascun ordinamento pertanto ha il proprio sistema e la propria gerarchia delle fonti.

Secondo la tradizione le fonti del diritto amministrativo, in quanto ramo del diritto pubblico sono considerate per lo più le leggi e gli altri atti normativi dello stato, anche se sotto l'aspetto quantitativo si deve considerare l'incidenza degli atti normativi emanati da altri enti pubblici. In ogni modo le fonti statali sono collocate in posizione giuridicamente prevalente rispetto alle altre fonti.

Negli ultimi decenni tuttavia, negli Stati membri dell'Unione europea, tale modello si è notevolmente trasformato, con il progressivo affermarsi del processo di integrazione europeo.

In Italia, con Legge Costituzionale n° 3/2001, si è avuta la modifica dell'art. 117 della Costituzione che ora recita "*La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario* ***e*** *degli obblighi internazionali***"**. Inoltre diverse pronunce della Corte Costituzionale e la strenua presa di posizione tenuta dalla Corte di Giustizia europea, che ha sempre sistematicamente sostenuto il *"primato"* delle normative comunitarie rispetto alle fonti normative interne, anche costituzionali, con la sola eccezione dei Principi fondamentali dall'art 1 all'art. 12 della Costituzione, hanno profondamente modificato la gerarchia delle

fonti di produzione del diritto amministrativo nazionale. Gli altri Stati membri dell'Unione europea hanno generalmente avuto problematiche analoghe.

In effetti, il Processo di integrazione europeo ha provocato l'*"europeizzazione"* delle fonti, per cui attualmente il diritto adottato dalle istituzioni europee ha assolutamente prevalenza sul diritto degli Stati membri.

D'altro canto anche il Processo di *"internazionalizzazione"* degli Stati aderenti alla comunità internazionale, cioè l'adesione ad una numerosa serie di accordi internazionali in materia di diritti umani, di ambiente, di commercio ed economia ha contribuito alla modifica ed all'evoluzione del sistema tradizionale delle fonti e ciò particolarmente nel diritto amministrativo.

In Italia la modifica dell'art. 117 della Costituzione ha appunto evidenziato gli obblighi assunti dallo Stato, in sede di Comunità europea ed in sede internazionale, perciò per il legislatore, il divieto di porre in essere norme contrarie alle normative europee ed alle normative internazionali ed inoltre l'impegno per gli organi statali di dare piena attuazione agli obblighi sottoscritti a livello di Comunità europea ed a livello internazionale.

A seguito dell'apertura alle fonti del diritto internazionale e con l'integrazione dell'ordinamento nazionale in quello sopranazionale europeo, il sistema delle fonti del diritto amministrativo da *"monastico"* statuale e gerarchico è divenuto *" pluralistico"*.[62]

2.2 - Principi del diritto amministrativo Particolarità e peculiarità delle fonti comunitarie. L'opera dei Giudici della Corte di Giustizia Europea.

Nel diritto amministrativo europeo, un primo criterio distingue tra fonti primarie e fonti secondarie o fonti derivate.

[62] M.P. Chiti, *Diritto amministrativo europeo,* Milano, Giuffrè, 2008 pp. 195-197.
S. Rovito - *Le fonti del diritto amministrativo (prima parte)* Materiale didattico Lez. VIII, Roma, Unimarconi, 2010.

Le fonti primarie sono il Trattato istitutivo della Comunità europea ed i Trattati successivi che hanno integrato e modificato il Trattato istitutivo ed inoltre gli altri atti internazionali che hanno contribuito a connotare l'ordinamento giuridico comunitario. I Trattati europei in rispetto al criterio dello *" haigher law status"* sono collocati ad un livello superiore rispetto al diritto degli Stati membri.

In definitiva il diritto comunitario originario è composto dal Trattato di Roma del 1957, istitutivo della "Comunità economica europea" CEE e della "Comunità europea dell'energia atomica" CEEA detta anche Euratom; il Trattato istitutivo della "Comunità europea del carbone e dell'acciaio" CECA non è più in vigore. Tali trattati sono stati integrati e modificati dall'Atto Unico europeo di Bruxelles del 1987, dal Trattato istitutivo dell'Unione europea di Maastricht del 1992, dal Trattato di Amsterdam del 1997, dal Trattato di Nizza del 2001, dal Trattato di Roma del 2004 e dal Trattato di Lisbona del 2007, ratificato da tutti gli Stati membri ed entrato in vigore il 1° dicembre 2009, assieme alla " Carta europea dei diritti fondamentali di Nizza 2001". I trattati a carattere istituzionale succitati sono completati da Protocolli e Dichiarazioni allegati agli stessi, che hanno lo stesso valore giuridico dei medesimi. In mancanza di un corpo unico di diritto comunitario o di una costituzione, non essendo stato ratificato da tutti gli Stati membri il Trattato cosiddetto costituzionale di Roma del 2004, l'insieme della normativa dei trattati conferisce agli stessi una natura costituzionale, peraltro "rigida" stante l'orientamento della Corte di giustizia in merito all'eventuale adozione di possibili modifiche.

Le fonti secondarie o fonti derivate sono gli atti normativi emessi dalle istituzioni europee, in conformità delle regole e dei principi dei Trattati, cioè i Regolamenti e le Direttive e gli atti amministrativi, vale a dire le Decisioni, le Raccomandazioni ed i pareri, atti normativi ed atti amministrativi, tutti contemplati assieme dall'Art. 249 del Trattato della CE.

I Regolamenti, la più importante manifestazione legislativa delle istituzioni comunitarie, sono atti normativi, a portata generale, astratti, obbligatori, direttamente applicabili dagli stati membri nei loro ordinamenti, nei confronti di tutti i soggetti e perciò le istituzioni, gli Stati membri, le persone fisiche e giuridiche. In effetti, l'Art. 249 del Trattato sull'Unione europea stabilisce che *" il regolamento ha portata generale. Esso è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri"* . La competenza

per l'emanazione dei Regolamenti spetta al Consiglio dell'Unione europea, congiuntamente con il Parlamento e disgiuntamente al Consiglio per i "regolamenti di base" ed alla Commissione per i "regolamenti di attuazione".

Le Direttive sono atti normativi obbligatori che vincolano gli Stati membri, per quanto concerne i risultati da raggiungere; tuttavia lasciano agli Stati destinatari la scelta dei mezzi giuridici attuativi più idonei . Le medesime pertanto non sono applicabili direttamente, ma indirettamente tramite l'emanazione di normative prescelte da parte dei singoli Stati. Le Direttive possono essere indirizzate soltanto ad un solo o taluni Stati, ovvero a tutti gli Stati dell'Unione. Infatti l' Art. 249 del Trattato al terzo comma definisce la direttiva come l'atto che *"vincola lo Stato membro cui è rivolto per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma ed ai mezzi"*.

Le Decisioni sono atti, a portata individuale, rivolti sia agli Stati membri che alle persone fisiche o giuridiche, obbligatori in tutti i loro elementi soltanto per i destinatari da esse designati.

Le Raccomandazioni sono atti non dotati di forza vincolante, emanati al fine di ottenere un determinato comportamento da parte del destinatario, ovvero a far cessare un comportamento specifico, in entrambi i casi al fine di tutelare gli interessi comunitari.

I Pareri sono atti pure non dotati di forza vincolante, emanati al fine di palesare l'opinione ed il punto di vista della istituzione emanante, in ordine ad una determinata questione.

Raccomandazioni e pareri possono essere emessi verso le istituzioni, gli Strati membri ovvero verso altri soggetti giuridici.

Gli Atti atipici sono altri atti delle istituzioni comunitarie quali regolamenti interni, programmi generali, accordi interistituzionali, dichiarazioni comuni, comunicazioni, decisioni sui generis del Consiglio, "libri bianchi" o "libri verdi".[63]

La Comunità europea ha avuto origine in forma di Atti internazionali e perciò la sua connotazione iniziale è quella di organizzazione internazionale, conforme al diritto internazionale, alla stregua di altre organizzazioni internazionali. Pertanto nel sistema delle

[63] C. Zanghì, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea,* Torino, Giappichelli, 2005.

fonti della medesima si riscontrano diversi elementi in comune con le maggiori organizzazioni internazionali: ONU, WTO.

Tuttavia la Comunità europea si è immediatamente differenziata dalle altre organizzazioni, in virtù di alcune peculiarità e particolarità e con caratteristiche nuove e completamente diverse che ne hanno delineato una posizione *"sovranazionale"*. E' stato cruciale e fondamentale alla diversa caratterizzazione, nonché funzionale allo sviluppo dell'integrazione, il ruolo assunto dalla Corte di Giustizia europea, fino dalla sua istituzione nel 1960.

La Corte di Giustizia, con la sua efficace attività giurisprudenziale ha stabilito:

a) la supremazia del diritto comunitario sul diritto degli Stati membri;

b) l'efficacia immediata e diretta (principalmente i regolamenti, ai sensi dell'art. 249 TCE) delle norme comunitarie;

c) che anche i singoli, cioè le persone fisiche e le persone giuridiche e non solo gli stati sono soggetti dell'ordinamento comunitario;

d) il principio di responsabilità, in forza del quale ai singoli viene riconosciuto il diritto all'eventuale risarcimento dovuto dallo Stato membro, in caso di mancato o errato recepimento di un regolamento o di una direttiva europea;

e) il controllo di legittimità costituzionale, sotto forma di controllo degli atti comunitari, verifica preliminare degli accordi internazionali e di *"rinvio pregiudiziale"*;

Il tema delle fonti risente perciò, come particolarità, dell'opera della Corte di Giustizia europea che ha esaltato i caratteri autonomi dell'ordinamento giuridico comunitario che hanno determinato innovazioni tuttora in evoluzione.

La Corte di Giustizia con il parere 1/91 afferma esplicitamente *"come risulta dalla giurisprudenza consolidata della Corte di Giustizia, i Trattati comunitari*, *hanno istituito un ordinamento giuridico di nuovo genere"*, assumendo in effetti il ruolo di Costituzione comunitaria, anche se il Trattato di Roma del 2004 che doveva istituire la Costituzione comunitaria vera e propria non è stato ratificato da tutti gli Stati membri.

Che il Trattato della comunità costituisca la "costituzione della comunità", lo afferma sempre ed esplicitamente la Corte di Giustizia europea in diverse pronunzie come: *"La Comunità economica europea è una comunità di diritto, nel senso che né gli stati che ne*

fanno parte, né le sue istituzioni sono sottratti al controllo della conformità dei loro atti alla carta costituzionale di base costituita dal Trattato" e nuovamente con il parere 1/91, sentenziando: *"il Trattato della Comunità europea benché sia stato concluso in forma di accordo internazionale costituisce la carta costituzionale di una comunità di diritto a differenza di altri comuni trattati come quello esaminato per l'istituzione dello spazio economico europeo che crea in sostanza solo diritti ed obblighi tra le parti contraenti e che non prevede alcun trasferimento di poteri sovrani in favore di organi intergovernativi ad essi istituiti".*[64]

La Corte in tale sentenza definisce pure una delle fondamentali differenze tra i Trattati istitutivi della comunità e gli altri trattati internazionali che è costituita dalla cessione di parte della *"sovranità"* da parte degli Stati membri, mentre normalmente i trattati internazionali creano soltanto diritti ed obblighi tra le parti contraenti.

Il diritto amministrativo europeo attualmente è basato su di una numerosa serie di *"principi"* di derivazione dalla giurisprudenza comunitaria consolidata, dalla giurisprudenza degli stati membri, soprattutto nei primi anni di vita intorno al 1957, non disponendo la Corte di Giustizia di una vera e propria legislazione; è basato in primo luogo dai Trattati, dagli atti emanati dalle istituzioni dell'Unione Europea, quali direttive, regolamenti, decisioni e dalle leggi statali. Tali principi sono derivati perciò sia dal diritto statuale, ma soprattutto dal diritto comunitario,ordinamenti giuridici che si sono reciprocamente influenzati. Il diritto comunitario ha raccolto esperienze plurime e per la sua condizione di "*preminenza"* è penetrato profondamente e significativamente nel diritto degli stati membri. L' importanza e la necessità dei principi è originata soprattutto dalla mancanza di codificazione del Diritto amministrativo europeo.[65]

La Corte di Giustizia europea, con la propria opera interpretativa delle regole e dei principi, mediante una elaborazione continua e flessibile ha effettivamente *"creato un vero e proprio corpo organico di principi generali per la tenuta dell'ordinamento giuridico comunitario e*

[64] M.Chiti, *Diritto Amministrativo Europeo,* Milano, Giuffrè 2008.
S. Rovito - *Le fonti del diritto amministrativo (prima parte)* Materiale didattico Lez. VIII, Roma, Unimarconi, 2010.
[65] S. Cassese, *Istituzioni di diritto amministrativo,* Milano, Giuffrè, 2009, pp. 8, 9.

per la protezione dei diritti degli individui, trovando elementi utili nelle regole scritte, nella dottrina e nella giurisprudenza degli stati membri" esperienza giuridica questa senza precedenti nel sistema internazionale., attuando così nel diritto della Comunità europea il *"principio di superamento delle lacune"*.[66]

La Corte nell'espletare la sua cospicua e fattiva attività giurisprudenziale si è richiamata alla giurisprudenza degli Stati membri ed ha elaborato una serie di principi fondamentali che sono tenuti a base e come cardini del sistema giuridico comunitario, unitamente ai principi che si trovano nei Trattati. Tali principi assicurano la compatibilità tra gli ordinamenti comunitari e quelli degli stati membri ed inoltre consentono la amalgamazione tra gli istituti giuridici comunitari e quelli degli Stati membri, nonché l'amalgamazione tra gli istituti giuridici degli Stati membri tra loro.

Il campo di applicazione dei Principi generali si estende dall'ambito europeo a quello nazionale, tanto è vero che i singoli ordinamenti risentono dei principi dell'ordinamento comunitario sia in ambito legislativo che in ambito procedimentale ed in ambito giuridico. In ambito legislativo è significativo il fatto che il legislatore italiano, nella legge amministrativa 11 febbraio 2005, n° 15 recante Modifiche ed integrazioni alla legge 7 agosto 1990 n° 241, concernente norme generali sull'azione amministrativa, abbia esplicitato un richiamo ai principi dell'ordinamento giuridico comunitario.

Tale comportamento di acquisizione del diritto comunitario è una costante anche negli ordinamenti nazionali degli altri Stati membri.

Preventivamente all'analisi dei singoli principi sono necessarie alcune considerazioni di carattere generale sullo

"Acquis comunitario"

L'"acquis comunitario", *"droit acquis communautaire"* è l'insieme dei diritti, degli obblighi dei valori e dei principi, peraltro in continua evoluzione e proliferazione, che vincolano gli Stati membri dell'Unione europea e che devono essere accettati dai paesi che entreranno a farne parte. L'acquis comunitario è costituito:

- dai principi, dagli obiettivi politici e dal dispositivo dei trattati;

[66] S. Rovito, *Le fonti del diritto amministrativo* Materiale didattico Lezione IX , Roma, Unimarconi 2010.

- dalla legislazione adottata in applicazione dei trattati e dalla giurisprudenza della Corte di giustizia;
- dalle dichiarazioni e dalle risoluzioni adottate nell'ambito dell'Unione europea;
- dagli atti che rientrano nella politica estera e di sicurezza comune;
- dagli atti che rientrano nel contesto della giustizia e degli affari interni;
- dagli accordi internazionali conclusi dalla Comunità europea e da quelli conclusi dagli Stati membri tra essi nei settori di competenza dell'Unione europea.[67]

I paesi che domanderanno di aderire e saranno ammessi all'Unione europea, dovranno accettare l'"acquis comunitario" e, per una completa integrazione, dovranno accoglierlo nei propri ordinamenti nazionali ed applicarlo con decorrenza dalla data in cui la loro ammissione diventerà definitiva.

Trattando la materia dell'adesione all'Unione europea, non è superfluo sottolineare che per poter essere ammessi ad aderire all'Unione europea, oltre all' "acquis comunitario" ed ai Parametri tecnici sul disavanzo di bilancio, il debito pubblico, il tasso di inflazione ed il tasso di interesse, tra le condizioni di adesione occorre anche la dimostrazione della condivisione, da un punto di vista ideologico e politico, dei sotto elencati diritti e principi :

- Osservanza dei principi democratici: libertà e democrazia
- Rispetto dei diritti fondamentali dell'uomo
- Rispetto delle libertà fondamentali
- Rispetto dei principi dello stato di diritto

Per poter essere ammessi ad aderire all'Unione europea, occorre altresì uniformarsi alla *"Carta europea dei diritti fondamentali dell'Unione di Nizza 2001"* in materia di:

- Diritti civili e politici;
- Diritti economici e sociali;
- Diritti specifici della cittadinanza europea;
- Diritti della terza generazione (ambiente, consumatori);
- Nuovi diritti umani (bioetica, privacy*)*.

[67] Wikipedia, *Enciclopedia libera,* Wikipedia 2010.
Treccani, *Enciclopedia,* Treccani 2010.

Occorre infine, per i paesi aspiranti ad aderire all'Unione, la condivisione dei valori di:

- Libertà;
- Uguaglianza*;*
- Solidarietà;
- Giustizia;
- Cittadinanza.

Valori fondamentali e molto antichi, già evidenziati nel Preambolo della "Dichiarazione di indipendenza americana" nel 1776 come *" life, liberty, and the pursuit of happiness"* e nel Preambolo della "Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino" della Rivoluzione francese del 1789 come *" liberté, egalité, fraternité"*.

Tornando al concetto di *"acquis comunitario"* se si condivide e non si può non condividere il concetto che il medesimo è fondamentale, per la presente e futura integrazione europea e per una futura integrazione a livello globale, occorre approfondire la conoscenza dei singoli principi che ne formano la parte essenziale.

In materia di principi si possono effettuare diverse classificazioni e con diversi criteri; tuttavia volendo semplificare e sintetizzare i raggruppamenti dei medesimi, nella preoccupazione basilare di interpretarne correttamente il significato giuridico è possibile distinguerli in: Principi generali fondamentali di grande rilievo del diritto comunitario, Principi generali fondamentali del diritto comunitario e Principi generali di diritto amministrativo.

2.3 - Principi fondamentali di grande rilievo. Punti fermi sul tema delle fonti.

Nel quadro delle fonti comunitarie l'Art. 5 del protocollo allegato al Trattato di Amsterdam del 1997 colloca:

Il Principio di sussidiarietà

Si riferisce al criterio di riparto dei poteri , in materia di competenza concorrente tra la comunità e gli Stati membri, per cui l'Unione deve intervenire nei settori che non sono

di sua esclusiva competenza solo e soltanto nella misura in cui gli obiettivi non possono essere risolti o realizzati dagli stati membri. Infatti l'Art. 5 del Trattato della CE chiarisce che la Comunità interviene *"soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli stati membri, né a livello centrale, né a livello regionale e locale, ma possono a motivo della portata e degli effetti dell'azione in questione essere conseguiti meglio a livello dell'Unione".*

Il Principio di leale collaborazione o Leale cooperazione o Dovere di lealtà comunitaria che l'art. 10 del Trattato della CE, così esprime: *"gli stati membri adottano tutte le misure di carattere generale e particolare atte ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dal presente Trattato ovvero determinati dagli atti delle istituzioni della Comunità. Essi facilitano quest'ultima nell'adempimento dei propri compiti. Essi si astengono da qualsiasi misura che rischi di compromettere la realizzazione degli scopi del presente trattato"* significando l'obbligo per le amministrazioni degli Stati membri di cooperare sia con gli altri Stati membri che con le istituzioni comunitarie. Il Trattato di Roma 2004 ribadisce il concetto e stabilisce all'Art. I.5, comma 2 che *"secondo il principio di leale cooperazione, l'Unione e gli Stati membri si assistono, nel pieno rispetto reciproco, nell'adempimento dei compiti derivanti dalla Costituzione".*

Il Principio di proporzionalità che all'Art. 5 comma 3 del Trattato della CE specifica che *"l'azione della comunità non va al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi del Presente Trattato".*

Il principio di proporzionalità verrà successivamente analizzato dallo scrivente tra i Principi generali del diritto amministrativo europeo.

Il Principio di semplificazione o Semplicità il quale stabilisce che l'azione della comunità deve essere il più semplice possibile e possibilmente emanata con la forma delle Direttive piuttosto che con la forma dei Regolamenti.[68]

---

[68] S.Rovito, *Le fonti del diritto amministrativo,* Materiale didattico Lez. VIII, Roma, Unimarconi, 2010.
S.Rovito, *Pubblica amministrazione e principi fondamentali del diritto amministrativo europeo,* Materiale Didattico, Mod. I UD I p. 7 Roma, Unimarconi, 2010.

2.4 - Principi generali fondamentali del diritto comunitario

I Principi Generali equivalgono ai Principi costituzionali degli Stati membri, anche se con sono stati costituzionalizzati, per la mancata ratifica del Trattato di Roma del 2004, né tanto meno codificati. I medesimi sono:

Il Principio di legalità

Il primo per importanza, tra i principi generali fondamentali del diritto amministrativo comunitario, è il principio di legalità il quale significa che tutta l'attività delle pubbliche amministrazioni deve trovare il proprio fondamento nelle norme giuridiche. In altri termini l'esigenza di previsione normativa è basilare. Secondo il principio di legalità, a protezione dei diritti dei cittadini, nei confronti della pubblica amministrazione sono poste le norme giuridiche che tutelano appunto i diritti stessi dei cittadini.

In effetti l'attività amministrativa degli organi dell'amministrazione da luogo ad una produzione giuridica, la quale tuttavia non è libera nel fine, ma anzi è finalizzata al soddisfacimento dell'interesse pubblico predeterminato dalla legge. L'attività amministrativa in definitiva non deve essere esercitata in posizione di autonomia, bensì in posizione di discrezionalità, tutto ciò al fine della legittimità degli atti amministrativi.

L'art. 220 del Trattato della CE cita *"La Corte di Giustizia assicura il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione del presente Trattato"*

L'art. 230 del Trattato della CE afferma inoltre che La Corte di Giustizia *" esercita un controllo di legittimità sugli atti degli organi della Comunità Europea"*

In campo nazionale il concetto che tratta in merito alla legalità dell'attività amministrativa prende origine dalle leggi, in particolare dalle leggi sul procedimento amministrativo la n° 241/1990 *"l'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge"* e la n° 15/2005, dalle sentenze della Corte Costituzionale n° 4/1962 e n° 383/1998 *"ogni specie di limite imposto ai diritti dei cittadini abbisogna del consenso dell'organo che trae da costoro la propria diretta investitura"* ed indirettamente dagli artt. 23 e 113 della Costituzione.

Nella sua accezione più marcata il principio di legalità esprime il concetto di protezione del cittadino nei confronti del *"potere di supremazia"* che esercita la pubblica amministrazione con *"atti autoritari"* contro la volontà dei privati.

Il principio di legalità, posto a tutela dei diritti dell' uomo, le cui finalità fondamentali possono trovarsi già presenti, anche se in forma differente, nelle antiche legislazioni:

1215 "Magna charta", Inghilterra; 1689 "Bill of Right" al termine della Gloriosa rivoluzione, Inghilterra; 1776 Preambolo della "Dichiarazione d'indipendenza americana" USA ; 1791 "Bill of Rights" Diritto dei cittadini, contemporaneo alla Costituzione USA; 1789 Preambolo della "Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino" della Rivoluzione francese; 1948 "Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo", delle Nazioni Unite; 1950 "Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell' uomo e delle libertà fondamentali" si è affermato, con lenta progressione, in un percorso storico durato secoli, fino al momento attuale in cui, il 1° dicembre 2009, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona del 2007, finalmente ratificato da tutti gli Stati membri, per l'Art. 6 par. 1 del NTUE ha acquisito valore giuridico la *"Carta europea dei diritti fondamentali Carta di Nizza 2001".*

Il Principio di legalità ha perciò trovato idonea amplificazione ed applicazione:

- nella *"Carta europea dei diritti fondamentali Carta di Nizza 200"* che stabilisce esplicitamente alcuni principi generali del diritto amministrativo derivati, di cui in seguito si cercherà di chiarire i significati; precisamente il "*principio di imparzialità",* il *"principio di giustizia",* il *"principio del tempo ragionevole delle decisioni",* il *"diritto di essere ascoltati"* il *"diritto di accesso ai documenti amministrativi"* il *"diritto di ottenere una decisione motivata".*
- nelle Corti di Giustizia europee, che con la loro giurisprudenza puntuale, copiosa ed oramai consolidata hanno stabilito il *"dovere di diligenza",* l'*"obbligo dell'amministrazione di decidere il procedimento con un provvedimento in un termine ragionevole",* il "*diritto di accesso",* il *"diritto dei cittadini di essere ascoltati".*

Il principio di legalità in definitiva significa il rispetto totale della legge da parte della pubblica amministrazione, ma non solo, significa anche il rispetto di tutti i principi

derivanti dalla giurisprudenza, in particolare il *"principio di ragionevolezza" ed il "principio di proporzionalità".*

Per il *"principio di preminenza"* della legge comunitaria sulla legge nazionali, i Giudici debbono disapplicare la legge nazionale quando la medesima è in contrasto con la normativa comunitaria.

L'autorità amministrativa non è più la meccanica esecutrice della legge che è sottoposta all'autorità giurisprudenziale nazionale e comunitaria ed ai principi giurisprudenziali oramai pluridecennali. Si può perciò affermare che il principio di legalità è un principio che impone il rispetto del diritto nel suo insieme.

L'attuale valenza del principio di legalità è stata ottenuta per l'espansione a livello sopranazionale e globale dei principi amministrativi della Comunità europea.

Infatti l'Art. 248,2 del Trattato della CE impone il rispetto dei "*principi di sana gestione finanziaria"* , l'Art. 274,1 impone il rispetto dei "*principi di buona gestione finanziaria"*, mentre l'Art. 253 del Trattato della CE impone *"l'obbligo di motivazione degli atti"*.[69]

Il Principio del diritto alla tutela giurisdizionale o Giustiziabilità o Azionabilità della pretesa.

E' un principio collegato e conseguente al *"principio di legalità"* che assieme al *"principio di trasparenza",* ed al *"principio del buon andamento*", provengono dall'ordinamento giuridico italiano e sono stati traslati in Europa ed inseriti nel diritto amministrativo europeo

Tale principio significa che gli atti della pubblica amministrazione sono sempre soggetti ad un controllo di legittimità ed opportunità da esercitarsi sia dalla stessa pubblica amministrazione che dagli organi giurisdizionali. Significa altresì che anche il cittadino, allorquando ritiene di essere leso nei propri diritti soggettivi o negli interessi legittimi ha il diritto di azionare la propria attività di tutela e difesa, presso gli organi amministrativi o giurisdizionali all'uopo preposti.

Poiché il *"principio di tutela giurisdizionale"* proviene dalla legislazione italiana, è opportuno citare l' Art. 24 della Costituzione che afferma *" Tutti possono agire in giudizio*

[69] S. Cassese, *Istituzioni di diritto amministrativo,* Milano, Giuffrè, 2009, pp. 9-12.

per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi. La difesa è diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento. Sono assicurati ai non abbienti, con appositi istituti, i mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione. La legge determina le condizioni e i modi per la riparazione degli errori giudiziari"

Circa la responsabilità l'Art. 28 della Costituzione precisa: *"I funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti. In tali casi la responsabilità civile si estende allo Stato e agli enti pubblici."*

Circa la tutela giurisdizionale in materia amministrativa l'Art. 103 della Costituzione afferma: *"Il Consiglio di Stato e gli altri organi di giustizia amministrativa* (vale a dire i Tribunali Amministrativi Regionali TAR) *hanno giurisdizione per la tutela nei confronti della pubblica amministrazione degli interessi legittimi e, in particolari materie indicate dalla legge, anche dei diritti soggettivi, omissis omissis"*

L'Art. 113 della nostra Costituzione infatti così testifica: *"Contro gli atti della pubblica amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa.*

Tale tutela giurisdizionale non può essere esclusa o limitata a particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di atti.

La legge determina quali organi di giurisdizione possono annullare gli atti della pubblica amministrazione nei casi e con gli effetti previsti dalla legge stessa.",

Nella legislazione comunitaria il *"principio di tutela giurisdizionale"* è esplicitamente riconosciuto dall'Art. 230 del Trattato della CE che prevede l'azionabilità delle pretese del cittadino nei confronti della pubblica amministrazione.

Il diritto ad un giusto processo è anche previsto dalla *"Convenzione europea dei diritti dell'uomo del 1950 CEDU"* per cui *"ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente ed imparziale, costituito per legge, il quale deciderà sia delle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile, sia della fondatezza di ogni accusa penale che le venga rivolta".*

La tutela giurisdizionale nella Comunità europea è addirittura duplice in quanto il Trattato prevede sia un controllo diretto di tutti gli atti emessi dalle istituzioni quali la Commissione, il Consiglio dell'Unione europea, la Banca Centrale, da parte della Corte di Giustizia, prevede anche un controllo indiretto azionabile presso la Corte di Giustizia da parte dei cittadini, per quanto attiene ad atti amministrativi nazionali assunti in veste comunitaria.[70]

Principio del buon andamento

La pubblica amministrazione nell'esercizio della sfera della propria attività deve rispondere al *"Principio della buona amministrazione",* cioè deve curare in primo luogo il soddisfacimento degli interessi della collettività, in quanto nei confronti della medesima deve assumere una posizione assolutamente *"servente"*.

L'Art. 97 della Costituzione italiana, afferma: *"I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione. Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenze, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari, omissis"*.

Al *"Principio del buon andamento"* sono strettamente collegati i concetti di:

- Economicità che riguarda il rapporto tra i risultati ottenuti ed i mezzi impiegati, quindi impone di fare buon uso delle risorse a disposizione, sia materiali che finanziarie quanto umane. Impone cioè ottenimento di risultati con minori costi possibili.
- Efficacia: misura il rapporto tra i risultati ottenuti e gli obiettivi prestabiliti. Efficacia significa rapporto favorevole tra risultati ottenuti ed obiettivi prefissati, cioè raggiungimento effettivo di risultati conformi agli obiettivi prefissati.
- Efficienza: significa ottenimento di risultati favorevoli con il minore dispendio di risorse, cioè favorevole rapporto tra costi e benefici.[71]

Principio di buona amministrazione

Il principio di buona amministrazione è stabilito dall'Art. 41 della *"Carta europea dei diritti fondamentali di Nizza 2001"* che così si esprime: *"1. Ogni individuo ha diritto a che le questioni che lo riguardano siano trattate in modo imparziale, equo ed entro un termine ragionevole dalle istituzioni e dagli organi dell'Unione. 2. Tale diritto comprende in*

[70] S. Cassese, Istituzioni di diritto amministrativo, Milano, Giuffrè, 2009.
[71] S. Cassese, Istituzioni di diritto amministrativo, Milano, Giuffrè, 2009.

particolare: - il diritto di ogni individuo di essere ascoltato prima che nei suoi confronti venga adottato un provvedimento individuale che gli rechi pregiudizio, - il diritto di ogni individuo di accedere al fascicolo che lo riguarda, nel rispetto dei legittimi interessi della riservatezza e del segreto professionale – l'obbligo per l'amministrazione di motivare le proprie decisioni. 3. Ogni individuo ha diritto al risarcimento da parte della Comunità dei danni cagionati dalle sue istituzioni o dai suoi agenti nell'esercizio delle loro funzioni conformemente ai principi generali comuni agli ordinamenti degli Stati membri. 4. Ogni individuo può rivolgersi alle istituzioni dell'Unione in una delle lingue del trattato e deve ricevere una risposta nella stessa lingua". Il Mediatore europeo è la figura giuridica istituzionale abilitata ad individuare i casi di cattiva amministrazione ed a procedere nei modi, nelle forme e nei termini prestabiliti, sia direttamente sia consigliando l'interessato a proseguire la propria azione presso altra autorità istituzionale o presso la Corte di Giustizia o il Tribunale di Primo grado se la questione è di competenza giudiziaria.[72]

Principio di buona gestione finanziaria

L'art. 274 del Trattato della CE specifica: *"l'obbligo della pubblica amministrazione di perseguire la migliore realizzazione dell'interesse pubblico in modo che vi siano congruità tra l'azione amministrativa ed il fine che essa deve perseguire".*

Principio di imparzialità

La pubblica amministrazione nella sua attività di tutela dell'interesse della collettività deve agire imparzialmente, con giustizia ed equanimità. Deve riservare un trattamento omogeneo a tutti gli individui, a tutte le situazione omogenee ed a tutti gli interessi coinvolti. La mancanza di imparzialità concretizza di per se stesso un vizio del Provvedimento amministrativo che è l'esito del Procedimento amministrativo. Denota perciò un sintomo di favoritismo o eccesso di potere o altro vizio concreto. Il *"principio di imparzialità"* effettivamente abbraccia tutti i principi che regolano l'attività amministrativa.

Come sopra citato a proposito del *"principio di buon andamento"* l'Art. 97 della Costituzione italiana ne fa esplicito riferimento.

---

[72] S. Rovito, *Pubblica Amministrazione e principi fondamentali del Diritto amministrativo europeo,* Materiale didattico Mod., I UD I, Unimarconi, 2010.

Principio di eguaglianza

Il principio di eguaglianza, strettamente collegato con il principio di non discriminazione ha un'origine molto antica. Il motto *"libertà, eguaglianza, diritto alla vita*" si trova già espresso nel 1776, nel Preambolo della *"Dichiarazione di indipendenza americana*" e quindi nel 1789 nel Preambolo della *"Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino*" della rivoluzione francese *" liberté, egalité, fraternità"* fino ai giorni nostri nella *"Carta Europea dei diritti fondamentali di Nizza 2001",* entrata in vigore il 1° dicembre 2009, i cui valori sono riaffermati *"Dignità, libertà, eguaglianza, solidarietà, cittadinanza e giustizia"* .

Nonostante l'origine antica, il cammino verso l'uguaglianza è stato lungo e faticoso. Certamente non si raggiunse l'uguaglianza con la rivoluzione francese, tanto è vero che la schiavitù fu abolita nel 1794, poi ripristinata da Napoleone nel 1802 e ancora tollerata per diversi anni ed inoltre la legislazione napoleonica sancì l'inferiorità delle donne che conquistarono il voto solo nel 1944, cioè 155 dopo la rivoluzione.

I vari ordinamenti giuridici nazionali, nel corso della storia, hanno seguito differenti percorsi per rimuovere le diverse disuguaglianze, al fine del raggiungimento della eguaglianza sostanziale..

La Comunità economica europea, istituita nel 1957 ha contribuito fin dall'inizio a far progredire il principio di eguaglianza ed a tentare di eliminare ogni discriminazione, infatti l' Art. 13 del Trattato della CE stabilisce che *"Il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, può prendere i provvedimenti opportuni per combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, gli handicap, l'età e le tendenze sessuali"*

Nel Trattato di Amsterdam del 1997, il principio di eguaglianza è stato inserito nei principi generali del diritto comunitario al comma II, Art. 3 del Trattato della CE, il quale stabilisce che *"L'azione della Comunità a norma del presente articolo mira ad eliminare le ineguaglianze, nonché a promuovere la parità tra uomini e donne".*

Principio di non discriminazione

Il principio di non discriminazione, già presente nella *"Convenzione Europea dei diritti dell'uomo (CEDU)",* all'Art. 14 che afferma *" Il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o quelle di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita o ogni altra condizione"* è stato pienamente confermato dalla *"Carta europea dei diritti fondamentali di Nizza 2001",* entrata in vigore il 1° dicembre 2009, che all'Art. 21 *"vieta ogni discriminazione per ragioni i sesso, razza, colore della pelle o origine etnica o sociale, caratteristiche genetiche, lingua, religione, convinzioni personali, opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, appartenenza ad una minoranza nazionale, patrimonio, nascita, handicap, età, tendenze sessuali"*

Il Trattato della CE cita esplicitamente il principio agli Artt. 12 e 13. In particolare l'Art. 12 comma 1 (ex Art. 6) del Trattato della CE vieta la discriminazione in base alla nazionalità, infatti *"nel campo di applicazione del presente Trattato, e senza pregiudizio delle disposizioni particolari dallo stesso previste, è vietata ogni discriminazione effettuata in base alla nazionalità"*. Il principio di non discriminazione viene adoperato in maniera molto rigorosa dalla Corte di Giustizia di Strasburgo per combattere ogni discriminazione in materia di origini razziali o etniche, cittadinanza, sesso, orientamenti sessuali e simili ed anche per condannare violazioni di principio sulla base di motivi non affermati esplicitamente, in quanto le elencazioni sia della Carta che del Trattato, anche se richiamano i fattori più comuni di discriminazione non sono ritenute totalmente esaustive.

Principio della certezza del diritto

Il principio della certezza del diritto è la principale forma di garanzia del cittadino e consiste nella possibilità di conoscere in modo chiaro e preciso le norme giuridiche vigenti, in modo da potere preventivamente prevedere le conseguenze delle proprie azioni. Tale principio è il

principio fondamentale dello stato di diritto. Tale principio è complementare al principio di legittima aspettativa.[73]

Principio di legittima aspettativa o affidamento

Il principio di legittima aspettativa è un principio di provenienza giurisprudenziale comunitaria. Infatti la sentenza De Compte del 17 aprile 1997, causa C-90/95 P afferma *"la revoca di un atto amministrativo favorevole è generalmente soggetta a condizioni molto rigorose. Quindi, pur se è innegabile che ogni istituzione comunitaria che accerta che un atto da essa appena emanato è viziato da illegittimità ha il diritto di revocarlo entro un termine ragionevole con effetto retroattivo, tale diritto può essere limitato dalla necessità di rispettare il legittimo affidamento del destinatario dell'atto che può aver fatto affidamento nella legittimità dello stesso. A questo proposito, il momento determinante per stabilire quando nasce il legittimo affidamento del destinatario di un atto amministrativo è la notifica dell'atto e non la data dell'adozione o della revoca dello stesso. Una volta acquisito, il legittimo affidamento nella legittimità di un atto amministrativo favorevole non può poi venir scalzato".*

Principio del mutuo riconoscimento

È un principio relativo alla circolazione delle merci comunitarie ed alle normative relative.

In base al principio del mutuo riconoscimento uno stato membro non può limitare o vietare la vendita sul suo territorio di beni legalmente prodotti o commercializzati in un altro stato membro, anche se i medesimi sono stati prodotti secondo tecniche differenti.

In mancanza di una disposizione comunitaria il principio può essere disapplicato solo in presenza di necessità obbiettive e giustificati motivi.

Tra i "Principi generali fondamentali del diritto comunitario", si annoverano anche i "Principi specifici relativi alle Istituzioni dell'Unione europea" che sono:

[73] S. Rovito, *Le fonti del diritto amministrativo (seconda parte)* Materiale didattico Lez. IX p. 4, Roma, Unimarconi, 2010.

Principio di equilibrio istituzionale

Il principio in esame stabilisce che ogni istituzione comunitaria è legittimata ad espletare la propria attività nell'ambito delle attribuzioni conferite dai Trattati ed in conformità alla ripartizione delle specifiche competenze. E' vietato ogni sconfinamento, da parte di ciascuna istituzione, nell'ambito delle competenze di ogni altra istituzione.

Principio di competenza

Il principio di competenza è collegato al principio di equilibrio istituzionale nel senso che attribuisce alle singole istituzioni dell'Unione europea le proprie specifiche competenze, poteri e facoltà, ponendo al tempo stesso dei limiti all'azione delle istituzioni medesime. Come il principio di equilibrio istituzionali chiarisce che gli atti compiuti dalle istituzioni al di fuori dei propri limiti di competenza debbono considerarsi invalidi.

Principio di autonomia

Il principio di autonomia attiene all'organizzazione amministrativa delle istituzioni e sottolinea l'attribuzione di agire, da parte delle medesime, in maniera autonoma.

Il Principio di distribuzione delle funzioni

Il principio di distribuzione delle funzioni concerne il criterio di distribuzione delle funzioni delle istituzioni comunitarie in materia di organizzazione amministrativa

Il Principio della divisione del lavoro

Il principio di divisione del lavoro concerne alle esigenze amministrative delle singole istituzioni di organizzazione dell'amministrazione

Il Principio dell'effetto utile

Il principio dell'effetto utile stabilisce che una determinata norma, sopratutto direttive e decisioni, deve essere interpretata di preferenza in modo da favorire il raggiungimento dell'obiettivo prefissato.

2.5 - Principi generali del diritto amministrativo europeo

Oltre al *"Principio di legalità", "Principio di azionabilità della pretesa", "Principio di imparzialità" e "Principio del buon andamento"* da cui è promanato il *"Principio di buona amministrazione"* tutti principi del diritto amministrativo traslati nella legislazione europea da quella italiana, occorre elencare i sotto elencati principi generali del diritto amministrativo europeo:

Principio di trasparenza

Il principio di trasparenza determina espressamente l'obbligo da parte della pubblica amministrazione di rendere pubbliche determinate informazioni, quali tra l'altro:

Comunicare agli interessati l'avvio del procedimento che li riguarda;

Consentire ai medesimi l'accesso ai documenti;

Emettere il Provvedimento entro un preciso termine di tempo:

Motivazione delle decisioni del Provvedimento

Tale principio è anche alla base della legislazione amministrativa nazionale e trova regolamentazione nella L. 241/90 e nella L. 15/2005

Principio del giusto procedimento

Riguarda i Procedimenti amministrativi che sfociano in Provvedimenti contenenti misure restrittive per i destinatari. In virtù di tale principio la giurisprudenza mira a rafforzare le garanzie dei cittadini, perciò stabilisce che l'amministrazione, prima dell'adozione di simili misure comunichi agli interessati la notizia dell'avvio del procedimento, svolga una adeguata e completa istruttoria ed inoltre offra agli interessati il diritto di accesso la possibilità di essere ascoltati e fornire in termini ragionevoli osservazioni, obiezioni, memorie e documentazioni in merito alla situazione in esame.

Principio dell'obbligo della comunicazione di notifica degli atti di inizio procedimento

La pubblica amministrazione è obbligata ad informare ufficialmente e formalmente il cittadino, allorquando da inizio ad un procedimento nei confronti del medesimo.

Principio del diritto di difesa

Il diritto di difesa è un principio generale di ogni ordinamento e perciò comune al Diritto Privato, al Diritto Pubblico nazionale ed al Diritto pubblico comunitario che sancisce il

diritto irrinunciabile di difendersi o farsi difendere da parte del cittadino che subisce una qualunque azione giudiziaria.

Principio del diritto di partecipazione al procedimento

Il principio del diritto di partecipazione al procedimento è strettamente collegato al principio dell'obbligo della comunicazione di notifica di inizio del procedimento, in quanto il cittadino che subisce l'azione procedimentale, una volta informato ha il diritto di partecipare al procedimento con colloqui, documentazioni ed ogni altra forma legittima di difesa.

Principio del diritto di essere ascoltati

Nel corso del procedimento a proprio carico il cittadino ha diritto di essere ascoltato personalmente e di presentare memorie, in modo da poter chiaramente esprimere la propria posizione e la propria visione dei fatti e delle situazioni.

Principio del diritto al contraddittorio

Il principio del diritto al contraddittorio è collegato al principio di essere ascoltato e significa che il cittadino verso di cui viene attuato un procedimento che incide sulla sua sfera giuridica, deve essere messo in condizione di rappresentare ampiamente il proprio punto di vista verbalmente, con la presentazione di eventuali memorie e che tale procedura deve avvenire, se necessario, anche in contraddittorio con i funzionari della pubblica amministrazione.

Principio del diritto di accesso ai documenti

In virtù di tale principio si concretizza il diritto da parte del cittadino che subisce un procedimento di potere consultare tutta la documentazione in possesso della pubblica amministrazione che lo riguarda.

Il principio di diritto di accesso ai documenti deriva dal principio di trasparenza ed è una contrapposizione a tracentosessanta gradi al *"segreto amministrativo"* in passato assolutamente prevalente. Infatti, nel diritto amministrativo nazionale l' Art. 22 comma 2 della Legge 241/1990 precisa *"l'accesso ai documenti amministrativi, attese le sue rilevanti finalità pubbliche, costituisce principio generale dell'attività amministrativa, al fine di favorire la partecipazione e di assicurare l'imparzialità e la trasparenza"*.

Principio del diritto di riservatezza

Il cittadino che subisce un procedimento da parte della pubblica amministrazione ha diritto che i dati e le informazioni privati e personali che possano emergere dalle indagini e della documentazione raccolta od esperita dal medesimo siano trattati con la massima riservatezza.

Principio del diritto all'imparzialità e diligenza nelle valutazioni o Dovere di attenzione o Duty of care

Tale principio evidenzia il concetto che nella valutazione degli elementi raccolti dalla pubblica amministrazione durante l'espletamento di un procedimento, la medesima deve comportarsi con la massima diligenza possibile nel tutelare in primo luogo l'interesse pubblico e nel prestare attenzione a non emettere atti o giudizi imparziali nei confronti del cittadino.

Principio dell'obbligo di motivazioni

Il principio dell'obbligo di motivazione impone alla pubblica amministrazione di esplicitare, con una completa ed esaustiva esposizione, il ragionamento di fatto e di diritto che ha portato dall'istruttoria della pratica, all'emanazione del provvedimento.

L' Art. 253 del Trattato della CE prevede esplicitamente l'obbligo di motivazione degli atti tipici; tuttavia tale principio è stato esteso a tutti gli atti amministrativi comunitari, in quanto si è ritenuto che gli interessati abbiano pieno diritto di conoscere integralmente le giustificazioni del provvedimento adottato nei loro confronti,cioè le ragioni di fatto e di diritto del provvedimento stesso, in modo da poter difendere i diritti lesi ed inoltre che i Giudici comunitari possano così espletare la propria attività di controllo di legittimità dei provvedimenti adottati.[74]

Principio del risarcimento del danno

La risarcibilità degli interessi legittimi, ampiamente trattata dal docente nella Lezione XXVIIIa, della disciplina di diritto amministrativo europeo, analizza il dibattito tenutosi in

[74] S. Rovito, *Il rilievo iniziale del procedimento amministrativo,* Materiale didattico, Lez. XIX, Roma, Unimarconi, 2010.

ambito nazionale sulla materia, i criteri e le tendenze giuridiche e gli orientamenti interpretativi della Cassazione, nonché l'influenza del diritto comunitario.

Con la sentenza a Sezioni Unite Civili del 22 luglio 1999 n° 500, la Cassazione che in passato aveva manifestato orientamenti diversi, ha finalmente accettato il principio della risarcibilità degli interessi legittimi.

Pertanto la lesione di un interesse legittimo, al pari di un diritto soggettivo o di altro interesse, giuridicamente rilevante, rientra nella fattispecie della responsabilità ai fini della qualificazione del danno come ingiusto. Tuttavia la lesione dell'interesse legittimo è considerata una condizione necessaria ma non sufficiente per ottenere il risarcimento.

Il dibattito giuridico è proseguito ed a seguito della svolta giurisprudenziale della Suprema Corte, è intervenuto il legislatore, con la legge 205/2000 che ha modificato la legge sui TAR.[75]

Il principio della risarcibilità del danno nel diritto amministrativo è stato cosi contemplato dalla legge 205/2000, che ha realizzato esplicitamente la tutela risarcitoria dell'interesse legittimo. Infatti l'Art. 7 della legge 205/2000 afferma *"il tribunale amministrativo regionale, nell'ambito della sua giurisdizione, conosce anche di tutte le questioni relative all'eventuale risarcimento del danno, anche attraverso la reintegrazione in forma specifica, e agli altri diritti patrimoniali consequenziali"*

"Nel momento in cui cioè si afferma con norma di legge che in tutti i settori rientranti nella giurisdizione del giudice amministrativo, a prescindere dalla situazione soggettiva fatta valere, ma comunque certamente anche in relazione a posizioni di interesse legittimo, è configurabile il diritto al risarcimento del danno, si pone una disposizione che ha un innegabile valore sostanziale di riconoscimento di principio. Inoltre si qualifica espressamente come diritto patrimoniale (consequenziale) quello al risarcimento del danno.[76]

Secondo la recente dottrina "Può considerarsi dunque un risultato acquisito e non superabile in via interpretativa che la disposizione in esame abbia fatto propria l'avvertita esigenza di

[75] S. Rovito, *La risarcibilità degli interessi legittimi,* Lez. XXVIII, Materiale didattico, Roma, Unimarconi, 2010.

[76] C. Taglienti, *Il risarcimento del danno nel diritto amministrativo,* Relazione, Roma, Scuola superiore della Pubblica Amministrazione, 2003.

accorpamento presso il giudice amministrativo delle forme di tutela (caducatoria e risarcitoria) attivabili a fronte dell' *agere* amministrativo".[77]

Principio del legittimo affidamento o della buona fede

E' un principio di formazione giurisprudenziale che impone alla pubblica amministrazione di tener conto dell'affidamento generato nei privati dai suoi provvedimenti , *"in modo diretto mira a proteggere le situazioni consolidate ad esempio a fronte di revoche illegittime, soprattutto in presenza di circostanze di fatto che giustificano un ragionevole affidamento ingenerato nei destinatari da parte di organi comunitari (Corte di Giustizia, sentenza 24 gennaio 2002 causa C-500/99; Corte di Giustizia, sentenza 28 gennaio 2003, causa C-334/99)".*[78]

"Serve per la protezione delle situazioni consolidate, contro revoche di atti amministrativi omissis". Nel diritto amministrativo italiano la Legge n°241/199° all' Art. 21- quinquies stabilisce che *"se la revoca comporta pregiudizi in danno ai soggetti direttamente interessati, l'amministrazione ha l'obbligo di provvedere al loro indennizzo"* La Corte di Giustizia di Strasburgo considera il principio del legittimo affidamento, che è strettamente collegato con il principio della certezza del diritto, come *"uno dei principi fondamentali della Comunità" (Corte di Giustizia causa n° 310/04).*[79]

Principio di consequenzialità

In forza di tale principio la pubblica amministrazione deve sempre rispettare i criteri che essa stessa si è data anche al proprio interno.

Principio della non retroattività degli atti amministrativi

Il principio della non retroattività degli atti amministrativi è espressione dell'esigenza di garantire la certezza dei rapporti giuridici oltrechè del principio di legalità. Si applica a tutti gli atti amministrativi ed impedisce alla pubblica amministrazione di incidere nella sfera giuridica del privato,con effetto anteriore all'emanazione del provvedimento.

---

[77] R. Garofoli, "Giurisdizione e risarcimento del danno" in Responsabilità della pubblica amministrazione e risarcimento del danno innanzi al giudice amministrativo" Milano, 2003 p. 252.
[78] M.P. Chiti, *Diritto amministrativo europeo,* Milano, Giuffrè, 2008.
[79] S. Cassese, *Istituzioni di diritto amministrativo,* Milano, Giuffrè, 2009.

Principio dell'obbligo di conclusione del procedimento con il provvedimento

La pubblica amministrazione che istruisce un provvedimento ha anche l'obbligo di portare a termine la pratica, in un lasso di tempo ragionevole. Normalmente esistono dei tempi prestabiliti; la mancata conclusione del procedimento, cioè il "*silenzio",* nella legislazione europea in genere deve essere considerato come un giudizio negativo, con possibilità di ricorso giurisdizionale, infatti l'art. 35, comma 3 del Trattato della CE cita *"la decisione implicita di rifiuto che si presume da questo silenzio".* Tuttavia la questione non è chiaramente definita in sede giurisdizionale, poiché in taluni casi, la legislazione comunitaria, contempla la procedura del *"silenzio assenso"* considerandolo un utile strumento, alla stregua della legislazione nazionale in cui esiste tale procedura.[80]

Principio dell'obbligo della diligenza

Il principio dell'obbligo della diligenza stabilisce che la pubblica amministrazione nell'espletamento della propria attività deve normalmente impiegare tutte le attenzioni, cure e cautele possibili.

Principio del rispetto dei diritti quesiti

I diritti quesiti sono i diritti già acquisiti in precedenza nella sfera giuridica del privato; il principio del rispetto dei diritti quesiti significa che eventuali modificazione della normativa non fanno mutare tali diritti che rimangono intangibili.

Principio dell'obbligo di coerenza

Il principio in esame obbliga la pubblica amministrazione ad agire in stretta connessione logica e con assenza di contraddizioni, cioè con assoluta coerenza.

Principio di proporzionalità

Il principio di proporzionalità, traslato in Europa dal sistema tedesco ed elaborato da fonti comunitarie, strettamente legato al *"principio di ragionevolezza"* significa che le scelte della pubblica amministrazione debbono essere tali da raggiungere il risultato voluto, tuttavia tali scelte debbono comportare il minor sacrificio possibile per gli interessi rilevanti intercettati

[80] M.P. Chiti, *Diritto amministrativo europeo,* Milano, Giuffrè, 2008.

Tale principio, sancito dall'Art. 5,comma 3 del Trattato della CE *" esige che gli atti delle istituzioni comunitarie non eccedano i limiti di quanto idoneo e necessario per il conseguimento dello scopo prefissato, fermo restando che, qualora non sia possibile una scelta tra più misure appropriate, si deve ricorrere alla meno restrittiva e che gli inconvenienti causati non debbono essere sproporzionati rispetto agli scopi perseguiti". (Corte di Giustizia, 14 luglio 2005, C-180-00; 12 marzo 2002, C-27 e 122/00; 13 novembre 1990, C-331/88)*[81]

Principio di ragionevolezza

Tale principio, di formazione giurisprudenziale dell'Unione Europea, indica la necessità di applicare criteri di plausibilità, di giustificabilità e di ragionevolezza, da parte della pubblica amministrazione nel deliberare un provvedimento amministrativo. In concreto la pubblica amministrazione, che in primo luogo deve avere come obiettivo principale quello di individuare l'interesse pubblico da tutelare, allo stesso tempo deve agire sempre con criteri di ragionevolezza, preoccupandosi di effettuare un bilanciamento di tutti gli interessi che emergono delle concrete situazioni effettive, tenendo conto degli interessi rilevanti, comparandoli tra loro ed adoperandosi al fine di non comportare possibilmente alcun sacrificio, attuando così il *"Principio della necessaria acquisizione degli interessi"* ed il *"Principio della valutazione comparativa degli interessi"*. La pubblica amministrazione nell'espletare la propria azione amministrativa, deve attuare la massima ragionevolezza, soprattutto all'atto di deliberare un provvedimento,deve altresì avere dei motivi sempre giuridicamente rilevanti e debbono essere ben chiari e comprensibili i fini che si perseguono.

Principio della disapplicazione delle norme contrarie al diritto comunitario

Il principio di disapplicazione delle norme contrarie al diritto comunitario da parte del giudice amministrativo e da parte della pubblica amministrazione proviene dalla *(Sentenza del 22 giugno 1989, F.lli Costanzo c. Comune di Milano e Impresa ing. Lodigiani, causa C-103/88, in racc. 1989 n° 1839)* con cui la Corte di Giustizia estende il principio per cui *"qualsiasi giudice nazionale, adito nell'ambito della sua competenza, ha l'obbligo di*

[81] M.P. Chiti, *Diritto amministrativo europeo,* Milano, Giuffrè 2008.

applicare integralmente il diritto comunitario e di tutelare i diritti che questo attribuisce ai singoli, disapplicando le disposizioni eventualmente contrastanti della legge interna, sia anteriore che successiva alla norma comunitaria" (sentenza del 9 marzo 1978, Amministrazione delle Finanze dello Stato c. Simmenthal spa, in causa 106/77, punto 2) "anche alle amministrazioni pubbliche".[82]

[82] S.Rovito, *La Giustizia amministrativa comunitaria,* Materiale didattico, Mod. II, UD II,Roma Unimarconi, 2010. S.Rovito, *Pubblica amministrazione e principi fondamentali del diritto amministrativo europeo,* Materiale Didattico, Mod. I UD I p. 7 Roma, Unimarconi, 2010.

S.Rovito, Pubblica amministrazione e principi fondamentali del diritto amministrativo europeo, Materiale Didattico, Mod. I UD I p. 7 Roma, Unimarconi, 2010.

S.Rovito, *Pubblica amministrazione e principi fondamentali del diritto amministrativo europeo,* Materiale Didattico, Mod. I UD I p. 7 Roma, Unimarconi, 2010.

CAPITOLO TERZO – TEORIE DELL'INTEGRAZIONE. PERCORSO STORICO PER L'ATTUAZIONE DEL PROCESSO D'INTEGRAZIONE AMMINISTRATIVA EUROPEA. LE FIGURE DI BASE E LE FIGURE GIURIDICHE DI COMPOSIZIONE.

3.1 - Teorie dell'integrazione amministrativa europea.

Per uno studio appropriato del processo d'integrazione amministrativa europea e perciò per la comprensione dell'evoluzione dei rapporti tra gli ordinamenti amministrativi comunitari e quelli nazionali e quindi la progressiva affermazione del diritto "sovranazionale", è opportuno inquadrare in primo luogo le diverse teorie dell'integrazione europea ed illustrare soprattutto la teoria che si è affermata, vale a dire la teoria del ***"Neofunzionalismo"*** e le ragioni storiche e politiche che hanno condotto all'applicazione pratica della medesima nell'ambito della Comunità europea.

Le teorie fondamentali dell'integrazione sono: 1) Federalismo; 2) Cooperazione intergovernativa; 3) Funzionalismo; 4) Transazionalismo; 5) Neofunzionalismo.[83]

Federalismo

A parere di una cospicua corrente di pensiero, concettualmente, per "federalismo" nelle relazioni internazionali si intende un insieme di Stati governati da una Autorità istituzionale, dotata di poteri giuridicamente "sovraordinati" rispetto ai poteri delle Autorità che governano i singoli Stati membri che compongono l'insieme. La sovranità appartiene perciò in parte alla Autorità "sovranazionale" ed in parte agli Stati membri.

Data la diversità fra gli Stati europei, l'attrazione federalista per lo studio dell'integrazione europea è sempre stata notevole e i federalisti sono nella convinzione che gli Stati nazionali hanno perso i loro diritti e non sono più nelle condizioni di garantire la politica e la

[83] Rosamond, *Theories of european integration,* London, Palgrave Macmillan, 2009.

sicurezza dei cittadini. I federalisti inoltre sottolineano anche il concetto che l'unione europea dovrebbe essere attuata dalla popolazione, non già dai diplomatici o da chi elegge direttamente in una riunione, oppure attraverso un referendum. Nondimeno il federalismo è stato descritto come un sistema molto conveniente ma anche ambiguo e qualche volta come un concetto pericoloso. Questa elasticità concettuale non costituisce definizione facile anche se quando si parla di federalismo, la maggioranza della popolazione ha l'idea di una sistemazione costituzionale dove l'autorità viene dispersa fra due o più livelli di governo. Il federalismo definisce, più comunemente, quei sistemi politici dove c'è una divisione di autorità tra governo centrale, regionale o statale. Il processo di integrazione federalista richiede lo stabilire di due livelli di governare,separati ma coordinati,fra il governo centrale il governo locale. Il sistema federale normalmente viene inteso come il sistema che funziona su compromessi storici che comportano il patto permanente fra unità territoriali. Queste unità territoriali producono una misura di autorità comune trattenendo almeno una misura di autonomia. La "formula magica" per il sistema federale comporta la mistura ottimale di unità e di diversità. I sostenitori di forme federali di governo sostengono che questa formula permette alle unità costituenti di compiere compiti comuni con la massima efficienza massimizzando allo stesso tempo il decentramento e l'autonomia. I medesimi sostengono altresì che è un modo di assicurare un governo costituzionale ed una società pluralistica, democratica e liberale. Dunque per esprimere una definizione, si può affermare che il federalismo è una forma organizzativa e distintiva o fatto istituzionale che serve per accomunare le unità che costituiscono una unione, nella procedura decisionale del governo centrale. La formula federalista avrebbe secondo i suoi fautori due decisivi vantaggi. Uno,sarebbe la prevenzione dell'autoritarismo. Il federalismo respinge la dominazione e in particolare l'ingrandimento di politiche totalitarie. Il secondo vantaggio è che gli stati federali divengono una unità più forte alle minacce esterne. Una comunità politica di stampo federale è una comunità che possiede tre elementi di integrazione: 1) Ha il controllo effettivo sui mezzi della violenza; 2) Il centro decisionale gestisce significativamente l'allocazione delle risorse e guadagni in tutta la comunità; 3) E' il fuoco dominante dell'identificazione politica per la grande maggioranza dei cittadini politicamente consapevoli. La preoccupazione federalista è di dirigere politicamente l'attenzione verso la

creazione di uno stato istituzionalmente ordinato ad un livello europeo. Il vantaggio delle nazioni-stato che ne deriva, richiede però l'assoluta lealtà delle persone ed il rispetto per le comunità politiche e vitali.[84]

Storicamente il "federalismo" ha origini molto antiche. Addirittura alcune correnti di pensiero sostengono che l civiltà romana avesse in sé alcuni concetti di governo in senso federalistico. In tempi successivi e perciò dal XV secolo in poi, è indubbio che filosofi o politici come Dubois, Sully, Penn, Cruce, Saint Pierre, Saint Simon e Proudhom hanno idealizzato uno "Stato europeo", una "pace europea", una "federazione europea".

Tuttavia la prima proposta concreta in senso "federale" è dovuta al politico francese Aristide Briand, il quale il 1° maggio 1930, ebbe a presentare all'Assemblea della Società delle Nazioni, un progetto di unione europea dal titolo "Organizzazione di un sistema di unione federale europea.[85]

Alla fine del conflitto della seconda guerra mondiale, una delle maggiori figure di spicco del "federalismo europeo" fu il politico italiano Altiero Spinelli, considerato uno dei padri fondatori del processo di integrazione dell'Europa occidentale, il quale assieme a Ernesto Rossi fu il fondatore del (MFE) "Movimento federalista europeo". Altiero Spinelli nel "Manifesto di Ventotene" del 1941, già indirizzava verso la creazione immediata di una istituzione europea con poteri sovrani, cioè in quel momento storico già propugnava l'istituzione di un forte Stato sovrano, indipendentemente dall'esito della guerra, al fine di superare le disastrose divisioni che separavano i paesi dell'Europa. Poco dopo il termine della seconda guerra mondiale del 1939-1944, nel 1948, al Congresso dell'Aia, i Federalisti chiedevano fosse istituita una costituente europea eletta direttamente dai cittadini per l'istituzione di una federazione europea. Il progetto federalista fallì totalmente, sia perché eccessivamente ambizioso,considerato soprattutto il periodo storico ed anche per lo scarso interesse all'iniziativa parte degli inglesi. Del resto è più che ovvio che Stati con un storia millenaria come la Francia e l'Inghilterra rinunciassero alla propria sovranità per cederla ad una organizzazione sovranazionale, in cui avrebbero dovuto governare assieme i nemici di

[84] B. Rosamond, *Theories of european integration,* London, Palgrave Macmillan, 2009.
[85] C. Zanghì, *Istituzioni di diritto dell'Unione Europea,* Torino, Giappichelli, 2005.

una guerra estremamente cruenta appena cessata. Si impose invece come andremo a chiarire nel proseguo un progetto "gradualista" o "neofunzionalista" come quello di Jean Monnet.

Cooperazione intergovernativa

La "cooperazione intergovernativa" è la teoria di integrazione europea che si contrappone alla teoria del "federalismo".

Per "cooperazione intergovernativa" il concetto di base resta sempre quello di una collaborazione fra Stati; tuttavia tale collaborazione o cooperazione deve essere di carattere tecnico ben determinata, senza intaccare in maniera significativa i poteri e le prerogative degli Stati nazionali, limitata a settori ben determinati, stabiliti per grandi linee.

Le caratteristiche di questo metodo sono:

- la presenza negli organismi di collaborazione, di rappresentanti degli Stati, i quali agiscono per conto del proprio Stato di appartenenza, nella tutela degli interessi nazionali;
- la deliberazione delle decisioni secondo il principio dell'unanimità;
- l quasi mancanza di un potere che permetta di adottare atti vincolanti.

I primi passi dell'integrazione europea vennero effettuati appunto con il metodo della "cooperazione intergovernativa" tra gli Stati nazionali che collaborarono tra loro come Stati sovrani. Gli organismi che vennero creati con tale sistema furono nel 1948 la UEO "Unione dell'Europa occidentale e quindi sempre nel 1948 la OECE "Organizzazione europea di cooperazione economica" che ben presto venne a perdere ogni potenzialità anche a causa del totale disinteresse britannico.[86]

La "cooperazione intergovernativa" è una teoria alternativa ai processi di integrazione politica , in cui il potere nelle organizzazioni internazionali è in possesso degli Stati membri e le decisioni sono prese all'unanimità. Funzionari incaricati, indipendenti dai governi o dai rappresentanti eletti hanno solamente funzioni consultive o attuative.. La "cooperazione intergovernativa" è utilizzata dalla maggior parte delle attuali organizzazioni internazionali. ed è un metodo alternativo ai processi decisionali.[87]

[86] Wikipedia, *Enciclopedia libera,* Wikipedia, 2010.
[87] P. Craig – G. De Barca, *EU Law, text, cases and materials,* Oxford, Oxford University Press, 2006.

Funzionalismo

E' una delle teorie fondamentali per i processi di integrazione. Alla base vi è l'idea che la cooperazione tra i singoli Stati membri debba essere limitata a settori ben determinati "*sector by sector approach"* e ad obiettivi precisi, fissati precedentemente nelle linee generali. Gli approcci con il "funzionalismo" sono stati centrali nello studio dell'integrazione internazionale .Probabilmente l'importanza del "funzionalismo" al fine delle nostre ricerche consiste anche nel fatto che ha dato origine alla teoria di integrazione del "neofunzionalismo", teoria questa che ha portato allo sviluppo della Comunità europea.

Generalmente si pensa che il "funzionalismo" abbia offerto un approccio innovativo e distintivo allo studio di politica internazionale e all'organizzazione internazionale aprendo decisamente delle nuove possibilità di pensiero, superando quelle convenzionali, proponendo un'alternativa distintiva a quella normale di pensare ad un ordine post-Westfaliano.[88]

David Mitrany (1888 – 1975), romeno di nascita, naturalizzato inglese, storico e teorico della politica è considerato l'ideatore della teoria del "funzionalismo" nelle relazioni internazionali. Pioniere delle teorie integrative moderne, infatti il suo primo approccio "funzionalista" risale al 1932 , come principio di base sostiene che la *"cooperazione internazionale, non solo economica, è il modo migliore per attenuare l'antagonismo nel contesto internazionale".* L'idea di questa cooperazione internazionale si basa sulla motivazione che *"peace is more than the absence of violence"* . Mitrany, decisamente antifederalista contesta illusori progetti federativi che a suo parere potrebbero ostacolare un rapido ed efficace ripristino della pace. Riteneva altresì che i federalisti europei fossero affascinati da comode formule che non avevano alcun nesso con la possibilità di unire un gruppo di Stati nella situazione contingente di quel tempo.

In opposizione ai progetti federalisti che contestava, Mitrany raccomandava le *"Agenzie funzionali internazionali"* per l'esecuzione della cooperazione internazionale, soprattutto quelle principalmente tecniche ed economiche settoriali. Ma il funzionalismo di Mitrany si riferiva anche a combinazioni tra Stato ed organizzazioni non governative, nelle quali

[88] B. Rosamond,*Theories of european integration,* London, Palgrave Macmillan, 2009.

unioni di stati parzialmente indipendenti o autorità municipali simili operavano con le medesime, per la coordinazione di interessi comuni.

Il sistema di lavoro delle *"Agenzie funzionali internazionali"* consisteva nel concedere alle medesime responsabilità funzionali nella gestione dei problemi in cui vi era consenso di collaborazione. Queste *"Agenzie funzionali internazionali"* dovevano assumere alcune delle attribuzioni degli stati-nazioni, nel processo denominato "*processo di ramificazione"* che comportava un costante trasferimento di funzioni e di autorità dagli stati alle agenzie.

Il fenomeno in questione non faceva alcuna distinzione tra i protagonisti. La conseguenza del *"processo di ramificazione"* era un effetto *"domino"* nel senso che la cooperazione in un campo poteva portare ad una nuova cooperazione in un altro campo.

Il più noto principio del funzionalismo politico di Mitrany che ha reso popolari i suoi concetti è che *" form follows function"*.[89]

Il "funzionalismo" è una teoria delle relazioni internazionali che emerse nel periodo che intercorre tra le due guerre mondiali, principalmente a causa delle forti preoccupazione causate dalla constatazione dell'obsolescenza dello Stato come forma di organizzazione sociale. Piuttosto che il conflitto di interessi di stati-nazoni che i realisti vedevano. come un fattore motivante, i funzionalisti *"si concentravano su interessi comuni ed esigenze condivise da parte degli stati"*, ma anche da altri protagonisti non statali, *"in un processo di integrazione globale"* innescata dalla erosione della sovranità statale ed il peso crescente esercitato delle nuove conoscenze e degli scienziati ed esperti nel processo di *"policy-making"*. Le radici si possono far risalire alla tradizione liberale/idealista che iniziò da Immanuel Kant.

Il funzionalismo è un pioniere della teoria e la strategia di *"globalizzazione"*. Gli Stati avevano costruito strutture di autorità sul *"principio della territorialità"* che identifica l'ambito di autorità con il territorio: Il "funzionalismo" ha proposto invece di costruire una forma di autorità basata su funzioni ed esigenze che collegava l'autorità con i bisogni, le conoscenze scientifiche, le competenze e la tecnologia, vale a dire ha fornito un concetto di autorità al di sopra della territorialità.

[89] I. Bache – S .George, *Politics in the European Union,* Oxford, Oxford University Press, 2006.

Secondo il "funzionalismo" di Mitrany, inteso come integrazione internazionale, la *"governance collettiva"* e l' *"interdipendenza materiale"* tra gli Stati sviluppa la sua dinamica interna tra gli stati integrati in aree limitate, funzionali, tecniche e/o economiche. .Le. *"Agenzie funzionali internazionali"* soddisfano i bisogni umani aiutate da conoscenze e competenze. I benefici resi da parte delle *"Agenzie funzionali internazionali"* avrebbero attirato la fedeltà delle popolazioni e stimolato la loro partecipazione ad espandere l'area di integrazione.. Ci sono forti ipotesi alla base del funzionalismo e consistono nel fatto che:
1) il processo di integrazione avviene all'interno di un quadro di libertà umana; 2) le conoscenze e le competenze sono attualmente disponibili al fine di soddisfar le esigenze per le quali le *"Agenzie funzionali internazionali"* sono state costituite 3) gli Stati non saboteranno il processo di integrazione.[90]

Transazionalismo

Il "federalismo" e il "funzionalismo" hanno concluso per contaminare le nazioni-stato. Gli altri approcci hanno cercato di formulare una teoria per la stabilizzazione del sistema di nozione-stato. Da questo punto di vista il vantaggio è che le autorità più alte e le organizzazioni internazionali possono offrire le condizioni per creare e mantenere questo equilibrio. La soluzione-guida per il problema della guerra è il rapporto internazionale. L'"integrazione" diviene il conseguimento di un senso della sicurezza all'interno di una regione.

L'approccio "transazionalista" con l'integrazione internazionale, associato al lavoro di Wolfang Karl Deutsch (1912 – 1992) è il più rappresentativo di questa larga prospettiva. Nell'introduzione della seconda edizione del trattato intitolato "Nazionalismo e Comunicazione Sociale", pubblicato nel 1953, Deutsch mise in chiaro che lo studio del nazionalismo e l'integrazione delle comunità nazionali coincidono con lo studio che emerge dall'integrazione supernazionale. Il suo lavoro sul nazionalismo sottolineò l'importanza della *"comunicazione"* come "*meccanismo chiave della mobilitazione sociale"* delle comunità, che a turno sono responsabili per i processi storici e per lo sviluppo nazionale.

[90] P. Craig – G. De Barca, *EU Law, text, cases and materials,* Oxford, Oxford University Press, 2006.

E' logico che processi simili caratterizzino la sfera internazionale in circostanze dove gli stati costruiscono le "*comunità di sicurezza"* fra loro. Cosi l'integrazione internazionale è definita come il *"conseguimento della sicurezza all'interno di una regione o fra un gruppo di stati"*. Secondo Deutsch e i suoi colleghi la definizione della *"comunità di sicurezza"* è legata al concetto di integrazione. Secondo loro,le *"comunità di sicurezza*" sono gruppi di persone già integrate. Ulteriormente,l'integrazione fu definita come il conseguimento all'interno di un territorio di un senso di comunità e di istituzioni e pratiche per assicurare la fiducia e il cambio pacato della sua popolazione.

Questa definizione è stata elaborata con la presentazione di due generi distintivi di sicurezza comunitaria: 1) Le *"comunità di sicurezza"* amalgamate, comportano la fusione formale delle unità separate in una più grande; 2) La pluralità delle *"comunità di sicurezza"* fu definita come entità dove i governi mantengono l'identità legale separata e dove l'integrazione accade senza fusione istituzionale o creazione di un'autorità suprema. L'ipotesi di guidare verso il *"transazionalismo"* sarebbe proprio il senso della *"comunicazione"* fra stati. Il beneficio dell'integrazione è che dà sentimenti di fiducia fra gli stati. La domanda, a questo punto, era: quali sarebbero stati i cambi economici, sociali, tecnologici. La risposta, molto esplicita, la fornisce lo stesso Wolfang Karl Deutsch il quale è uno dei più noti scienziati sociali del ventesimo secolo, nel campo delle scienze sociali e politiche e nel suo lavoro si è concentrato sullo studio della guerra, della pace, sul nazionalismo, la cooperazione e la *"comunicazione"*. I cambi sarebbero avvenuti con a) la migrazione; b) i cambiamenti di gusto del consumatore; c) una lunga serie di dinamiche nella cultura d) sfide internazionali.

Infine Deutsch ha sollevato la questione dell'assimilazione di tanti e differenti paesi in uno solo, attraverso i *"modelli di comunicazione"*.[91]

Neofunzionalismo

La differenza fondamentale tra il "funzionalismo" ed il "neofunzionalismo" consiste nel fatto che mentre la teoria del "funzionalismo" abbracciava una visione di integrazione

[91] B. Rosamond, *Theories of european integration,* London, Palgrave Macmillan, 2009.

internazionale,, addirittura tale da potere essere considerata come una teoria pionieristica nel "processo di integrazione globale", il "neofunzionalismo" veniva a reintrodurre il "territorialismo" nella teoria funzionale, minimizzando così la sua dimensione globale.

Il "neofunzionalismo" è al tempo stesso una teoria ed una strategia di "integrazione regionale": I "neofunzionalisti" hanno focalizzato la loro attenzione nel processo di integrazione tra gli Stati, vale a dire la "integrazione regionale". Inizialmente gli Stati si integrano in limitate aree funzionali o economiche. In seguito l'esperienza degli stati parzialmente integrati conferisce un crescente slancio per cicli di integrazione in settori correlati: Questa *"mano invisibile"* del fenomeno di integrazione, prendendo a prestito l'espressione coniata da Adam Smith, è definita dalla scuola "neofunzionalista" come *"spill-over"*: (effetti di ricaduta). Anche se all'integrazione può essere opposta resistenza, diventa difficile fermare il corso dell'integrazione nel modo in cui la stessa progredisce.

Secondo i "neofunzionalisti" vi sono due tipi di *"spill-over"* quello funzionale e quello politico: Lo *"spill-over"* funzionale è la interconnessione tra i vari settori economici o le numerose aree e l'integrazione da un'area in altre aree. Lo *"spill- over"* politico è invece la creazione di modelli di "governance sovranazionale" di vasta portata, come l'Unione europea o come l'Organizzazione delle Nazioni Unite.

Uno dei protagonisti del "neofunzionalismo" fu il teorico Ernst B. Haas, scienziato politico statunitense. L'approccio de Jean Monnet per la realizzazione dell'integrazione europea che mirava ad integrare singoli settori, nella speranza di ottenere effetti di ricaduta al fine di favorire il processo di integrazione, si dice abbia seguito la tattica della scuola "neofunzionalistica". A differenza delle precedenti teorie di integrazione il "neofunzionalismo" ha proclamato di essere "non normativo" e ha cercato di descrivere e spiegare il processo di integrazione regionale basandosi su dati empirici. L'integrazione è stata considerata come un processo inevitabile, piuttosto che una situazione positiva che avrebbe potuto essere introdotto da una elite di politici o tecnocrati delle società degli Stati coinvolti. La sua forza però è stata anche la sua debolezza. Mentre è chiaro che l'integrazione regionale è soltanto possibile come processo incrementale, la cui concezione

di integrazione come processo lineare, rende impossibile la spiegazione di battute d'arresto.[92]

Il "neofunzionalismo" descrive e spiega il processo di integrazione regionale con riferimento ai tre fattori causali che interagiscono tra loro: 1) una crescente interdipendenza economica tra le nazioni; 2) una capacità organizzativa per risolvere le controversie internazionali e costruire ordinamenti giuridici; 3) mercato sovranazionale guidato da regole che sostituiscono o meglio si integrano agli ordinamenti giuridici nazionali.

Haas teorizzava anche possibili conseguenze: a) positivi effetti di ricaduta; b) aumento del numero delle transazioni; c) trasferimento di alleanze domestiche d) maggiore complessità normativa; d) automaticità tecnocratica e) creazione di effetti collaterali.[93]

La nozione teorica dell'"integrazione" e "neofunzionalismo" può essere espressa attraverso più sinonimi. Sono state fatte numerose proposte per gli approcci, per le valutazioni e i test da fare in questo senso, per dare una giusta funzione politica. Nonostante gli sforzi dei professionisti eccellenti di dichiarare la teoria obsolescente, il "neofunzionalismo" ha vissuto numerosi episodi di ostinatezza e ravvivamento negli anni recenti. Se il "federalismo" ed il "funzionalismo" dovessero avanzare verso una forma politica più pacata, avendo l'impeto e i desideri dei gruppi degli intellettuali come il "transazionalismo" sarebbe prodotto della corrente scientifica sociale emersa negli Stati Uniti dopo la seconda guerra mondiale e maturato più tardi, fra gli anni 1950 e 1960.

Il "neofunzionalismo" come progetto fu evidentemente legato alle strategie degli architetti fondatori della Comunità Europea. C'è una somiglianza ovvia tra il metodo di integrazione di Jean Monnet e le proposte sviluppate dallo scrittore Ernst Hass sul "neofunzionalismo". Siamo messi, in questo modo,davanti al confronto fra la pratica e la teoria.. Nonostante questo, un particolare impressionante è stato rivelato nello studio teorico dell'"integrazione neofunzionalistica", che la descrive come versione autorizzata dell'integrazione europea.

Il risultato è che il "funzionalismo" sarebbe stato pensato come un tentativo di formulare le strategie delle elite fondatrice di un'unità europea e dopoguerra .Figure come Jean Monnet e Robert Schuman hanno esplicitato il percorso che hanno immaginato per avere un'Europa

[92] I. Bache – S. George, *Politics in the European Union,* Oxford, Oxford University Press, 2006.
[93] P. Craig – G. De Barca, *EU Law, text, cases and materials,* Oxford, Oxford University Press, 2006.

integrata. Le strategie che sono emerse per costruire la Comunità europea possono essere incapsulate dalle seguenti proposte: 1) integrazione nelle aree di politica bassa, considerando che sono chiavi strategiche nel settore economico, per esempio il carbone e l'acciaio; 2) creare un'Alta autorità, e senza alterare il bagaglio nazionale, sorvegliare il processo di integrazione; 3) abilitare e finanziare un'ulteriore integrazione.

L'integrazione di particolari settori economici attraverso nazioni,creerà pressioni funzionali per l'integrazione dei relativi settori economici. E' probabile che questo momento continui, specialmente se verrà guidato dalle autorità. La conseguenza sarà il graduale e lento progresso delle economie nazionali. L'integrazione più profonda non sarà patrocinata solamente dalle autorità più alte. Gradualmente, gli interessi sociali sono stati indirizzati dalle autorità,verso le forme nazionali: comincerà invece ad essere percepita l'ubicazione significativa di autorità. Si sta cercando il percorso veloce per raggiungere gli interessi materiali effettivi. Questi interessi vestono i parametri del sistema europeo e la nuova struttura supernazionale europea incominciano a concretizzarsi. L'approfondimento dell'integrazione economica creerà il bisogno di favorire l'istituzione europea e l'integrazione più costosa richiederà l'attenzione per moderare la complessità. In altre parole, la politica di integrazione rappresenta l'inevitabile effetto dell'economia di integrazione. I risultati sono, l'integrazione economica graduale seguita dalla creazione a lungo termine di un sistema valido di pace in Europa.

L'estensione di questo metodo comunitario potrebbe essere direttamente attribuito a Jean Monnet il cui pensiero è discutibile come discutibile è il fatto che Monnet sia un federalista
O un funzionalista o un ibrido fra i due. Gli architetti dell'integrazione del dopo guerra avevano come scopo principale la realizzazione di alcune forme di unità politica fra gli stati del continente europeo e una minima sistemazione per provvedere l'integrazione della Germania e dell'Europa occidentale e per prevenire il ritorno di un conflitto come quello franco- tedesco. Le idee sul "funzionalismo" emersero in modo più chiaro dal lavoro di Ernst Hass. Il suo libro, "L'unità d'Europa", pubblicato per la prima volta nel 1958 era uno studio teorico dei primi anni dell'ECSC. Fu seguito da Leon Lindbergs, con "Le Dinamiche della Politica dell'Integrazione Economica Europea" nel 1963 e nel 1964, il libro di Hass,

"Oltre le Nazioni-Stato" e a lungo dopo, da una serie di articoli e trattati i quali insieme hanno raffinato e abbellito le prospettive originali e teoriche del "neofunzionalismo".
La progressiva istituzionalizzazione della Comunità Europea è difficile spiegarla in termini e prospettive delle relazioni internazionali ortodosse. Il "neofunzionalismo" non fa altro che rivelare il modo logico di come trovare l'unità europea dopoguerra.[94]
Continuando l'escursus storico iniziato nello studio della teoria del "federalismo" si deve dire che nell'immediato secondo dopoguerra si pensò che ad una completa cooperazione ed integrazione fra gli Stati europei si potesse arrivare più facilmente procedendo attraverso una strategia "gradualista", cioè a passi successivi, limitatamente a settori ben determinati dell'economia, con obiettivi ben definiti, stabiliti per grandi linee, costituendo organizzazioni su singoli settori e cercando di moltiplicare nel tempo tali organizzazioni.
Si trattava di scegliere il primo settore da integrare e fortunatamente la scelta fu molto felice con il settore del carbone e dell'acciaio, importantissimo per l'industria bellica, settore che veniva così sottratto ai governi nazionali, eliminando una fonte di pericolo, cruciale per la pacificazione dell'Europa, reduce da una guerra disastrosa. Anche in questo processo si cercò di coinvolgere, senza esiti positivi, la Gran Bretagna aprendo un percorso molto prudente verso l'integrazione. Alla fine dei dibattiti sull'assetto da dare alla cooperazione in ambito europeo, la tesi "funzionalistica" o meglio "neofunzionalistica" fu quella che alla fine prevalse e portò all'attuazione del *"Piano Schuman"* , che privilegiava la realizzazione di opere concrete, mediante il quale furono gettate le basi per la creazione di una comunità per la gestione delle risorse nel settore carbosiderurgico, la CECA "Comunità europea del carbone e dell'acciaio".
Ideata da Jean Monnet la CECA "Comunità europea del carbone e dell'acciaio" fu la prima delle istituzioni europee costituita secondo una logica "neofunzionalistica" che consisteva nel costruire una Comunità europea attraverso una integrazione "graduale" in settori chiave..
Jean Monnet aveva pensato che il primo passo del metodo "neofunzionalistico" per la futura creazione dell'Europa dovesse essere quello di risolvere la spinosa questione della

[94] B. Rosamond, *Theories of european integration,* London, Palgrave Macmillan, 2009.

concorrenza nella produzione del carbone e dell'acciaio, materiale strategico per ogni potenza ed al tempo stesso riportare la Germania sconfitta e distrutta nel giro diplomatico.
Altro motivo per il quale si optò per il metodo "neofunzionalistico" fu quello di cercare di coinvolgere la Gran Bretagna, fino da allora e purtroppo anche nel proseguo molto restia e scettica ad attività di integrazione europea e soprattutto all'idea di scalfire in qualche modo la propria sovranità ricca di tradizioni secolari.

3.2 - Nascita ed evoluzione dell'integrazione amministrativa europea

Una volta chiarite le diverse teorie dell'integrazioni e le ragioni politiche e storiche che hanno portato all'affermazione della teoria "neofunzionalista" è opportuno seguirne l'evoluzione, non tanto dal Trattato di Paris del 1952 che ha rappresentato la fase di avvio, quanto dal Trattato istitutivo di Roma dl 1957, la cui interpretazione piuttosto che l'enunciazione ha portato all'evoluzione che si può riscontrare ai nostri giorni.
A parere del Prof. Sabino Cassese *"omissis, l'Unione europea è andata mutando nel mezzo secolo di vita omissis. Nel breve periodo di tempo, sotto il profilo del diritto amministrativo, essa ha avuto almeno tre ordinamenti diversi. Per cui chi sia convinto del valore esplicativo della storiografia, deve partire dalla descrizione di questi ordinamenti".*[95]
In adesione pertanto a tale concetto è possibile affermare che il processo di integrazione amministrativa europea si sviluppa gradatamente nel tempo, in almeno tre fasi o frequenze, con la creazione di originali figure giuridiche di composizione.
La prima fase prende avvio, come sopra detto, con il Trattato di Roma del 1957, istitutivo della Comunità economica europea (CEE) che conteneva un numero esiguo di norme in materia di organizzazione amministrativa comunitaria. In particolare l'art. 100 (ora art. 94) del Trattato così enunciava: il Consiglio *"stabilisce direttive volte al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri omissis"* al

[95] S. Cassese *La signoria comunitaria sul diritto amministrativo in Rivista italiana di diritto pubblico comunitario,* 2002, pagg. 292.

fine di ravvicinare ed armonizzare le legislazioni, mentre gli Stati membri debbono preoccuparsi di darne piena ed immediata applicazione. Sommessamente ma perentoriamente questa disposizione rappresenta *"la pietra angolare del sistema amministrativo comunitario"*. Effettivamente l'ordinamento comunitario era stato inizialmente voluto come un organismo direttivo che avrebbe dovuto demandare agli organismi nazionali compiti esecutivi. In altri termini si aveva una netta separazione e divisione tra ordinamento comunitario ed ordinamenti nazionali ed in tale ambito l'ordinamento comunitario esercitava l'attività normativa, mentre gli ordinamenti nazionali esercitavano l'attività esecutiva.

In questa fase, gli Stati nazionali mantenevano il controllo del procedimento amministrativo, pur nel rispetto delle direttive legislative comunitarie, tuttavia nella piena osservanza delle proprie tradizioni giuridiche e perciò i paesi dell'Europa continentale rimanevano radicati nella tradizionale concezione amministrativa di matrice weberiana.

Molto presto tuttavia le disposizioni di carattere nazionalistico sono state abbandonate ed infatti la seconda fase inizia quasi immediatamente, circa nel 1960, allorquando la Commissione europea acquista la connotazione di istituto multifunzionale, con attribuzioni e poteri in materia di *"a) controllo e vigilanza b) di proposta ed iniziativa c) di decisione ed esecuzione d) di rappresentanza"*.[96]

Infatti venne disposto dagli artt. 155 ss (ora artt. 211 ss) del Trattato che la Commissione partecipa alla elaborazione delle politiche legislative europee, controlla e vigila sull'applicazione del Trattato, cura che gli Stati e le istituzioni della Comunità osservino le disposizioni emanate dagli organi originati dal Trattato e soprattutto esercita i poteri amministrativi di esecuzione diretta nel settore della politica della concorrenza; amministra il Fondo sociale europeo, il Fondo europeo di orientamento e garanzia, ed il Fondo Europeo di sviluppo regionale, in altri termini l'amministrativizzazione della Commissione.

Venne disposto d'altro canto che gli Stati membri, per parte loro, ai sensi dell'art. 5 (ora art. 10) del Trattato *"adottano tutte le misure di carattere generale o particolare atte ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dal Trattato ovvero determinati dagli atti*

[96] C. Zanghì, *Istituzioni di diritto dell' Unione europea,* Torino, Giappichelli, 2005 pp. 207- 210.

delle istituzioni della Comunità"; "facilitano quest'ultima nell'adempimento dei propri compiti": "si astengano da qualsiasi misura che rischi di compromettere la realizzazione degli scopi del presente Trattato"

Con l'assunzione di poteri di attività amministrativa, cioè alla "*amministrativizzazione"* della Commissione, in tempi successivi molto ravvicinati si procede quindi alla istituzione di organi collegiali o comitati, i *Comitati della comitologia* ed altri comitati consultivi, composti da funzionari comunitari e da funzionari degli stati membri, con funzioni appunto di consultazione e di ausilio alla Commissione europea nei processi decisionali.

Il lavoro dei *"Comitati"* composti di rappresentanti delle amministrazioni nazionali e generalmente presieduti da funzionari della Commissione ha portato conseguentemente alla *"istitualizzazione"* dei rapporti tra amministrazioni nazionali e amministrazioni sovranazionali nella preparazione delle normative secondarie o misure amministrative.

La collaborazione all'interno dei Comitati tra i funzionari della Comunità europea ed i funzionari delle amministrazioni nazionali ha prodotto un confronto ed uno scambio di esperienze professionali, perciò un reciproco approfondimento di apprendimenti ed inoltre ha incrementato un dialogo nell'espletamento delle funzioni e nello svolgimento delle pratiche amministrative comunitarie che ha giovato a livello sociale e professionale.

In conclusione a parere di molti osservatori, i Comitati della comitologia hanno notevolmente contribuito ad una cultura amministrativa europea ed all'interscambio di esperienze professionali tra i funzionari di entrambe le provenienze coinvolti i quali oltretutto si sono trovati nella necessità oltre che nella opportunità di agire collaborativamente; i medesimi funzionari si sono così confrontati, hanno potuto scambiare reciproche esperienze e si sono professionalmente arricchiti, trasferendo le proprie competenze nelle istituzioni di provenienza. Il risultato della messa a confronto delle culture giuridiche è stato quello di rafforzare e quindi acquisire una consuetudine di procedere amministrativamente in maniera uniforme, implementando la padronanza dei principi nazionali e comunitari che stanno alla base della integrazione europea e dei quali si è trattato ampiamente nel Capitolo II di questo studio.

La terza fase prende avvio circa all'inizio del 1980 e si caratterizza dal fatto che in un primo tempo si originano organismi sovranazionali, le *"Coamministrazioni",* figure giuridiche di

composizione, che espletano essenzialmente compiti di amministrazione o di gestione, in cui si ha la contitolarietà della funzione comunitaria e perciò l'attribuzione delle competenze sia all'amministrazione europea che a quella nazionale, a cui viene affidato il compito di svolgere una determinata azione in un determinato campo. (es. disciplina dei Fondi Strutturali europei)

La fase delle *"Coamministrazioni"* è stata la fase più significativa, dal punto di vista operativo, per lo sviluppo dell'integrazione amministrativa europea, in quanto il personale e perciò i diversi organismi comunitari, oramai addestrati al lavoro in collaborazione, hanno potuto svolgere le proprie funzioni il più delle volte congiuntamente con le amministrazioni nazionali, in pieno e competente spirito collaborativi, venendo a costituire esemplari situazioni di concretizzazioni dell'unificazione delle procedure amministrative europee.

Da quel momento, superato il problema della cessione di porzioni di sovranità si è approfondito lo studio sulla *"interazione"* delle procedura nazionali e comunitarie e sono state create figure giuridiche di composizione più complesse e sofisticate in grado di gestire lo sviluppo di strutture amministrative sovranazionali, in cui la Comunità ha acquisito le esperienze dei principi nazionali, ha unito i principi elaborati dai Giudici comunitari ed ha creato un procedimento amministrativo europeo.

Le tecniche operative ed il processo di integrazione amministrativa europea sono quindi la risultanza di esperienze nazionali, della collaborazione tra i funzionari comunitari e nazionali, nonché dell'apporto fondamentale della Magistratura europea che ha creato i principi e le modalità di svolgimento che costituiscono la creazione di un ordinamento amministrativo sovranazionale che ha anche fortemente inciso nell'ordinamento amministrativo dei singoli stati, conglobando l'intera esperienza collaborativi in margini molto ampi, perciò comunitari ed al tempo stesso anche nazionali.

Una importante conseguenza della integrazione amministrativa è stata in questo ambito quella di compattare un insieme di principi comuni al procedimento amministrativo che ne costituiscono il fondamento e l'evoluzione.

Una ulteriore fase o sequenza si realizza circa dal 1990 in poi, nell'ultimo decennio del XX secolo, più sofisticata e complessa, denominata *"Integrazione decentrata",* in cui coesistono le amministrazioni comunitarie, nazionali e miste, con pluralità di strumenti di

coordinamento e di collaborazione tra i vari uffici. La comunità utilizza frequentemente amministrazioni nazionali per raggiungere fini ed obiettivi comunitari. In aggiunta si ha l'istituzione di uffici *entificati* comunitari con personalità giuridica che prendono il nome di *"Agenzie europee"* che sono titolari di precise attribuzioni conferite dalla normativa comunitaria e che svolgono la funzione di organismi ausiliari delle istituzioni che le hanno create. In questo periodo si sviluppa il fenomeno definito dalla Scienza giuridica avanzata *"Arena pubblica",* caratterizzato da relazioni tripolari tra privati, amministrazioni nazionali e Commissione europea.

Altra figura giuridica di composizione realizzatasi negli ultimi anni nell'ambito della "Coamministrazione" e della "Integrazione decentrata" è la *"Rete di organismi"* in cui coesistono figure giuridiche differenziate le une dalle altre per *"natura, estrazione, livello territoriale, poteri, responsabilità"* le quali hanno competenze nei medesimi settori e tendono alla soluzione di problematiche che condividono.

Ulteriore fattispecie di integrazione amministrativa di recente realizzazione è il *"Concerto regolamentare europeo"* ancora in via di definizione e di formazione, sempre nell'ambito della "Coamministrazione" e della "Integrazione decentrata" che si caratterizza per i requisiti di maggiore indipendenza.[97]

Come si è evidenziato in precedenza, nel corso degli anni si è avuta invece una costante evoluzione dell'originale organizzazione giuridica e con l'attribuzione alle istituzioni comunitarie di sempre maggiori funzioni e conseguenti maggiori compiti esecutivi dell'apparato amministrativo preposto al loro svolgimento. In effetti, si è avuta una *"espansione generale dell'amministrazione della comunità"*, con la conseguente costituzione di *"organismi di raccordo e di composizione tra questa e le amministrazioni nazionali".* [98]

Gli obblighi di cooperazione tra le autorità amministrative nazionali e le autorità amministrative comunitarie nascono dagli impegni sottoscritti dagli stati membri nei Trattati; la *leale cooperazione* prende origine invece dal "Principio di leale cooperazione"

[97] S. Rovito Caratteri giuridici dell'ordinamento comunitario integrato, sotto il profilo amministrativo, Materiale didattico, Mod, III, UD II, Roma,Unimarconi, 2010.
[98] M.P. Chiti, *Diritto amministrativo europeo,* Milano, Giuffrè, 2008.

prodotto dalla giurisprudenza dei Giudici della Corte di Giustizia europea. Pertanto la reciproca cooperazione, al fine di conseguire interessi condivisi, a volte divergenti, tuttavia interconnessi, si è realizzata attraverso un coordinamento di competenze tra le amministrazioni nazionali e quelle comunitarie, con la creazione di Organi a composizione *"verticale ed orizzontale*", ma soprattutto attraverso l'attività della istituzione comunitaria esecutiva per eccellenza, la *Commissione europea*, le cui ulteriori competenze , oltre quelle amministrative di esecuzione delle normative comunitarie, sono quelle di esecuzione diretta sulla concorrenza, di vigilanza e sanzioni e di gestione del bilancio comunitario. Organi di cooperazione sono i *Comitati*, le *Agenzie europee*, le *Autorità indipendenti (BCE e SEBC)* ed inoltre le figure giuridiche di composizione quali quelle della *Coamministrazione, Integrazione decentrata, Concerto regolamentare europeo* e *Le reti di organismi* che verranno in seguito analizzate nel presente lavoro.

"Ne è risultato dunque un sistema complesso nel quale l'assenza di un centro e di una periferia e l'interdipendenza reciproca tra i vari soggetti ha reso necessaria l'elaborazione di modelli e forme di composizione che consentono la collaborazione ed il dialogo tra amministrazioni".[99]

L'organizzazione amministrativa europea è cioè un insieme o complesso di organismi ed uffici, comunitari, nazionali e misti, istituiti progressivamente nei diversi periodi storici che esercitano una molteplicità di funzioni diversificate e coordinate.

Il funzionamento amministrativo avviene attraverso tra fasi ben definite:

- elaborazione delle normative e delle decisioni amministrative;
- adozioni delle medesime;
- attuazione di decisioni e normative amministrative.

Al processo decisionale ed al processo di adozione provvedono le istituzioni comunitarie, perciò il Consiglio dell'Unione europea, il Parlamento e la Commissione, assistite dai propri uffici, condotti da funzionari, i quali sono impiegati di carriera non più assolutamente legati ai propri stati di provenienza che agiscono professionalmente, vincolati dalla cosiddetta *lealtà comunitaria.*

[99] E. Chiti – C. Franchini, *L'integrazione amministrativa europea,* Bologna, Il Mulino, 2003.

Al processo decisionale partecipano altresì gli Stati membri, con i propri uffici e per mezzo dei Comitati di comitologia, alcuni dotati di parere non vincolante, i Comitati consultivi, altri dotati di parere parzialmente vincolante, i Comitati di gestione, altri con parere vincolante, i Comitati di regolamentazione ed inoltre partecipano i Comitati di esperti nazionali che forniscono pareri *tecnici* alle istituzioni.

Alla fase di attuazione delle decisioni amministrative, la cosiddetta *"implementation"* che consiste nel recepimento e nel dare attuazione delle normative comunitarie da parte della Comunità europea, da parte degli Stati membri- ed anche se necessario nella coercitiva applicazione da parte dei Giudici- partecipano gli uffici delle Coamministrazioni, gli uffici delle Integrazioni decentrate, il Concerto europeo dei regolatori e le Autorità Indipendenti comunitarie.

I modelli di esercizio delle funzioni amministrative previsti dal Trattato della CE di Roma del 1957 sono essenzialmente di due tipi:

- il primo tipo è quello di esecuzione indiretta o decentrata, in cui le istituzioni comunitarie emanano normativa di ravvicinamento delle leggi, norme regolamentari ed amministrative già vigenti negli Stati membri ed i medesimi singolarmente le attuano e norme comunitarie applicate dalle amministrazioni nazionali;
- il secondo tipo è quello in cui alcune attività vengono svolte direttamente dalla Commissione che opera come organo amministrativo sopranazionale, a volte affiancata dalle *"Agenzie esecutive"*.[100]

Al presente ci troviamo in un sistema amministrativo europeo in gran parte integrato, tanto che è difficile distinguere tra l'amministrazione dell'Unione europea e le amministrazioni degli Stati membri. Il sistema amministrativo, *"sia sotto il punto di vista organizzativo che procedimentale"* è costituito dall'amministrazione comunitaria, dalle amministrazioni nazionali che operano con fini condivisi con la comunità e da amministrazioni composte da funzionari nazionali e funzionari europei che collaborano tra loro. Tutto ciò si è potuto verificare *"per la rapida evoluzione dei Principi e della normativa applicabile, con il costante supporto della giurisprudenza e della scienza giuridica"*.

[100] S. Rovito, *Caratteri giuridici dell'ordinamento comunitario integrato,* Materiale didattico, Mod. III UD II, Roma, Unimarconi, 2010.

Pertanto il sistema così realizzato *"si può definire a pieno titolo quale amministrazione comune dell'ordinamento europeo"*.[101]

La fase attuale di integrazione amministrativa europea, caratterizzata dalla istituzione da nuove forme di rapporti tra le amministrazioni della comunità e quelle degli stati membri è iniziata circa nel 2000 ed ha vissuto le alterne fasi di progressi e regressi, iniziati con il Trattato di Nizza del 2001, proseguiti con la Dichiarazione di Laeken del 2001, poi con l'entrata in circolazione dell'euro il 1 gennaio del 2002, culminati negativamente con la mancata ratifica da parte della Francia e dell'Olanda del Trattato costituzionale di Roma del 2004, con cui si voleva realizzare un'ampia costituzionalizzazione della pubblica amministrazione,con la previsione di organi e soggetti di natura amministrativa e si volevano definire i principi generali per l'amministrazione come la "trasparenza, l'efficacia e l'indipendenza**"** ed inoltre i diritti dei singoli nei confronti della pubblica amministrazione, *"fallito clamorosamente ed inesorabilmente abbandonato al suo destino"* Infine il Trattato di Lisbona del 2007, entrato in vigore dall' 1 dicembre 2009 assieme alla "Carta europea dei diritti fondamentali dell'Unione europea", ratificato da tutti i paesi membri, *"mantiene tuttavia la sostanza e gli obiettivi"* e recepisce *"la più gran parte delle novità contenute nel Trattato costituzionale"*, pone fine alle incertezze, finalmente approda ad un'Europa più democratica e trasparente, rafforza il ruolo del Parlamento europeo, offre ai cittadini maggiore tutela e chiarisce la ripartizione delle competenze a livello europeo e nazionale.[102]

3.3 - I Comitati della Comitologia

L'art. 202 del Trattato della CE evidenzia che, pur se il potere esecutivo è prerogativa della Commissione, tale potere deve essere esercitato con l'ausilio, l'assistenza e tenendo conto dei pareri dei Comitati speciali, in conformità di specifiche modalità.

---

[101] M.P. Chiti, *Diritto amministrativo europeo,* Milano, Giuffrè, 2008, pp. 343-344.

[102] A .L. Valvo, *L'Unione europea dal Trattato "costituzionale" al Trattato di Lisbona,* Roma, Aracne, 2008.

Il Trattato della CE precisa anche le competenze esecutive che il Consiglio dell'Unione europea conferisce alla Commissione e specifica anche che la Commissione venga assistita da Comitati che operano secondo una procedura definita di *"comitologia"* o di *"comitatologia"*

Le figure di base dell'organizzazione amministrativa europea sono costituite da:

A) *uffici dello Stato membro* al quale l'organizzazione assegna determinate mansioni e compiti da eseguire in conformità del diritto comunitario;

B) organi collegiali composti sia da funzionari dell'Unione europea che da funzionari dello Stato membro.

Gli organi collegiali, istituiti circa fino dal millenovecentosessanta costituiscono appunto i cosiddetti **"**Comitati di Comitologia**".**

Tali organi collegiali possono essere:

a) *Comitati di esperti*, i quali sono di ausilio della Commissione europea per la elaborazione delle proposte legislative;
b) *Comitati del Consiglio**,*** che sono di aiuto del Consiglio dell'Unione Europea nell'esaminare le proposte legislative formulate dalla Commissione e nel predisporre le decisioni;
c) *Comitati della Comitologia**,*** i quali assistono la Commissione europea nell'attività di esecuzione dei provvedimenti legislativi comunitari, mediante le *"modalità di controllo*" che attualmente si applicano ai Regolamenti di esecuzione ed alle Decisioni europee d'esecuzione

I *Comitati della Comitologia* sono organi a composizione mista, cioè composti da funzionari degli Stai membri e da funzionari dell'Unione europea; i medesimi sono presieduti dal funzionario europeo rappresentante della Commissione..

La composizione dei comitati da parte di rappresentanti degli Stati membri consente alla Commissione di istaurare un preventivo dialogo con le amministrazioni degli Stati membri, in modo da poter preventivamente conoscere gli specifici orientamenti dei destinatari e perciò venire incontro il più possibile alle esigenze nazionali.

Apposite procedure dettate dal Consiglio garantiscono al Parlamento il controllo delle normative adottate con la procedura della *codecisione*, in modo che tale istituzione possa

esprimere il proprio parere in accordo o disaccordo sui progetti presentati dal Consiglio o dalla Commissione.

Infatti il Parlamento ha il diritto di esercitare il *"controllo di legalità*" sui documenti dei Comitati della Comitologia oltrechè sui documenti della Commissione e di ricevere documenti informativi

I medesimi sono stati legittimati nell'esercizio delle loro mansioni dalla Corte di Giustizia prima , successivamente dall'Atto unico europeo del 1986 e dal Trattato costituzionale del 2004.

Dal 1999 vi sono tre differenti "*procedure di comitato"* e cioè la Procedura consultiva; la procedura di gestione e la procedura di regolamentazione, esercitate rispettivamente da:

1) Comitati consultivi, i quali possono solo consigliare la Commissione, la quale tuttavia deve tenere nella massima considerazione i suddetti consigli;

*2) Comitati di gestione***,** che possono bloccare le decisioni della Commissione con voto a maggioranza qualificata. Infatti nel caso di parere difforme del Comitato di gestione, la Commissione deve immediatamente darne comunicazione al Consiglio dell'Unione europea, il quale a maggioranza qualificata, può prendere una diversa decisione dal progetto di misure presentato dalla Commissione. Questa procedura si applica particolarmente a misure concernenti la gestione della politica agricola comune, della politica comune della pesca o le politiche relative all'attuazione dei principali programmi comunitari.

*3) Comitati di regolamentazione***,** si pronunciano pure a maggioranza qualificata. Nel caso che il progetto della Commissione raccolga il parere positivo della maggioranza qualificata dei rappresentanti degli Stati membri riuniti nel Comitato di regolamentazione**,** la Commissione può attuare le misure di esecuzione; in caso invece di parere negativo, la proposta della Commissione viene rinviata al Consiglio dell'Unione europea che decide a maggioranza qualificata. Il Consiglio può adottare la proposta della Commissione ovvero respingerla. In tal caso la Commissione può insistere, modificare o presentare una nuova proposta esecutiva che può divenire operativa, a meno che il Consiglio non si opponga a maggioranza qualificata. Tale procedimento si applica, particolarmente alle misure concernenti la protezione della salute o della sicurezza delle persone, degli animali e delle

piante, nonché alle misure che modifichino disposizioni non essenziali degli atti legislativi di base.

Gli Stati membri, tramite i loro funzionari partecipano all'attività dei Comitati che come sopra detto sono organi a composizione mista.

Le riunioni dei Comitati si tengono a Bruxelles, previo invito di partecipazione tempestivamente trasmesse ai funzionari degli Stati membri, ai quali è dato modo di studiare i provvedimenti in esame, formarsi un parere, anche mediante la consultazione delle categorie socio-economiche interessate ed essere in grado di prendere le opportune decisioni al momento dei lavori dei Comitati.

Oltre ai suddetti Comitati di Comitologia o Comitati di Comitologia vi sono altri organi collegiali a composizione mista che svolgono compiti di indirizzo, coordinamento e monitoraggio analoghi ai Comitati della Comitologia**,** sotto il profilo strutturale, i quali appartengono invece alla categoria dei *Comitati di esperti***.** Essi si distinguono per la composizione, in quanto sono composti o da rappresentanti degli Stati membri o da rappresentanti di autorità indipendenti o da altre istituzioni.

Si distinguono anche per le procedure che espletano. Essi sono i *Gruppi di regolatori europei***:**

- Gruppi dei regolatori europei per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica;
- Gruppo dei regolatori europei per il gas e l'elettricità;
- Gruppo per la tutela delle persone con riguardo al trattamento dei dati personali;

Comitati operanti nel settore del mercato mobiliare, creditizio ed assicurativo.[103]

3.4 - La Commissione

La Commissione europea, organo sovranazionale è l'istituzione cruciale centrale dell'Unione europea. Le competenze della Commissione che è l'organo esecutivo per

[103] S. Rovito, *Materiale didattico L'organizzazione amministrativa europea,* Materiale didattico, Mod. I UD II, Roma, Unimarconi, 2010.

eccellenza, (in tale materia il potere esecutivo viene esercitato assieme al Consiglio, i Comitati, le Agenzie ed altri organi) sono molteplici e sono state determinate dai Trattati.
L'art. 17 comma 1 del TUE stabilisce infatti: *"La Commissione promuove l'interesse generale dell'Unione e adotta le iniziative appropriate a tal fine. Vigila sull'applicazione dei Trattati e delle misure adottate dalle Istituzioni in virtù dei Trattati. Vigila sull'applicazione del diritto dell'Unione sotto il controllo della Corte di giustizia dell'Unione europea. Da esecuzione al bilancio e gestisce i programmi. Esercita funzioni di coordinamento, di esecuzione e di gestione, alle condizioni stabilite dai Trattati. Assicura la rappresentanza esterna dell'Unione, fatta eccezione per la politica estera e di sicurezza comune e per gli altri casi previsti dai Trattati. Avvia il processo di programmazione annuale e pluriennale dell'Unione per giungere ad accordi internazionali".*
In ambito legislativo la Commissione partecipa al potere decisionale della Comunità; in particolare ha il compito pressoché esclusivo di avanzare le proposte legislative, anche su sollecitazione del Consiglio e del Parlamento europeo. Raramente la Commissione emette regolamenti e direttive che sono di competenza soprattutto del Consiglio. Più spesso invece la Commissione adotta delle decisioni.
In ambito di esecuzione normativa, la Commissione esercita le competenze che le sono conferite dal Consiglio per l'attuazione delle norme primarie: Infatti l'art. I-26, comma I del Trattato costituzionale prevede che la Commissione *"esercita funzioni di coordinamento, di esecuzione e di gestione alle condizioni stabilite dalla costituzione"* .
Circa la funzione di vigilanza la Commissione può cercare di ottenere il rispetto dei Trattati da parte degli stati membri mediante raccomandazioni e pareri ed inoltre può adire la Corte di Giustizia per far constatare in sede giurisdizionale l'eventuale inadempimento degli organi comunitari o di uno stato membro, con la procedura della constatazione di presunta infrazione che può concludersi ad opera della Corte con l'applicazione di una sanzione consistente in una somma forfetaria o penalità da versarsi da parte dello stato membro. L'art. 211 del Trattato CE stabilisce che *"la Commissione vigila sull'applicazione delle disposizioni previste dal presente trattato e dalle disposizioni adottate dalle istituzioni in virtù del trattato stesso"*; l'art. I-26 del Trattato costituzionale prevede che la Commissione:

"vigila sull'applicazione del diritto dell'Unione sotto il controllo della Corte di giustizia dell'Unione Europea".

La Commissione ha compiti di rappresentanza della Comunità anche nelle relazioni esterne e nelle negoziazioni degli accordi internazionali.

In materia di diretta funzione esecutiva la Commissione garantisce i fondi comunitari agli stati membri e gli aiuti ad altri paesi. Infatti l'art. 274 del Trattato CE stabilisce che la *"Commissione cura l'esecuzione del bilancio sotto la propria responsabilità e nei limiti dei crediti stanziati, in conformità del principio di buona gestione".* L'art. I-26 del Trattato costituzionale afferma che la Commissione *"da esecuzione al bilancio e gestisce i programmi".*[104]

La Commissione europea attualmente si compone di 27 membri, tanti quanti sono i paesi che compongono l'unione europea, tuttavia il numero dei componenti è variato nel tempo. In effetti l'art. 26 del Trattato costituzionale recita che la Commissione: *"è composta da un cittadino di ciascun stato membro, compreso il Presidente e l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri"* mentre a partire dal 2014 sarà composta: *"da un numero di membri, compreso il Presidente e l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri, corrispondente a due terzi del numero degli stati membri, a meno che il Consiglio, deliberando all'unanimità non decida di modificare tale numero"* cioè dovrebbe ridursi a 18 componenti.

"...la nomina del Presidente della Commissione spetta al Consiglio europeo, il quale nella composizione dei Capi di Stato o di governo designa, a maggioranza qualificata la persona che intende nominare come Presidente, mentre il Parlamento si limita ad approvare tale designazione" "Alla designazione dell'elenco dei Commissari provvede il Consiglio dell'unione europea, d'intesa con il Presidente eletto" Il Presidente ha il compito di nominare i Vice Presidenti, salvo l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri, il quale è Vice Presidente di diritto.[105]

---

[104] C. Zanghì, *Istituzioni di diritto dell'Unione Europea,* Torino, Giappichelli, 2005.

[105] A. L. Valvo, *L'Unione Europea dal Trattato "costituzionale" al Trattato di Lisbona,* Roma, Aracne, 2008.

La Commissione europea dura in carica 5 anni ed i membri della medesima sono rieleggibili.

I Commissari nell'esercizio delle loro specifiche funzioni agiscono in posizione di piena autonomia ed indipendenza dagli Stati di provenienza e perciò operano soltanto nell'esclusivo interesse dell'Unione europea; infatti l'art. 213 comma II del Trattato: *"nell'adempimento dei loro doveri, essi non sollecitano ne accettano istruzioni da alcun governo"*.

Il Presidente della Commissione, soprattutto dopo il Trattato di Nizza del 2001 che ha rafforzato il suo ruolo, mentre nei confronti dei Commissari è un *" primus inter pares"* in realtà è un vero e proprio Capo di governo: infatti stabilisce gli orientamenti politici nell'attività di governo, organizza la Commissione, ha il potere di sollecitare le dimissioni di un Commissario, distribuisce le funzioni e competenze tra i Commissari, i quali per parte loro sono ciascuno titolare di un *"portafoglio"* o dicastero, cioè di una specifica attività e dirigono una o più direzioni generali coadiuvati da un gabinetto che si compone di sei funzionari.

I Commissari governano secondo il principio della collegialità, cioè sono collettivamente responsabili sul piano politico delle decisioni adottate. Le decisioni avvengono a maggioranza dei suoi membri. La Commissione durante le riunioni collegiali è assistita da un Segretario generale con funzioni legali e notarili Tutto sulla base di un apposito "*Regolamento interno con allegato un codice di buona condotta amministrativa del personale della Commissione ed è completatola un accordo quadro sui rapporti fra Commissione e Parlamento europeo, adottato dalla conferenza dei Presidenti l'8 giugno 2000. In base a tale Regolamento la Commissione agisce quale organo collegiale. Le deliberazioni vengono adottate nel corso delle riunioni che hanno luogo su convocazione del Presidente"*. Il Regolamento interno ha istituito l'organizzazione degli uffici delle direzioni generali, che possono contare da 500 a 3.000 dipendenti, delle divisioni e le funzioni di ciascun organo amministrativo.

"In an echo of debates between intergovernmentalists and supranationalists, the Commission has been pilloried by Eurosceptics *as a bureaucratic monster that is out of control, and usurping the rights of the member states. In fact it is a very small organization*

in comparison not just with national civil services, but even individual departments of state in national civil services.

The European Commission consists of a College of Commissioners and a permanent civil service of some 24.000 staff, of which only around 18.000 are administrators, the rest being employed either in scientific research or as translators and interpreters. This is the Brussels bureaucracy that is frequently attacked or ridiculed by opponents of the EU".[106]

Gli Euroscettici, particolarmente una parte degli inglesi vedono l'Unione europea come un mostro burocratico che usurpa i diritti degli stati membri.

In pratica al contrario la Commissione europea che oltretutto è notevolmente cresciuta nel tempo è un organismo che svolge una miriade di funzioni che hanno inciso sul diritto amministrativo e non solo dei singoli stati membri con inadeguate risorse umane e finanziarie.

Per far fronte alla sempre maggiore sproporzione tra funzioni e possibilità la Commissione ha dovuto creare una organizzazione esterna, costituita dalle *"Agenzie europee"* riducendo la propria attività a compiti essenziali e ad obiettivi politici.

Alle Agenzie europee dotate di personalità giuridica sono state delegate funzioni specifiche in materia di esecuzione di attività comunitarie, ovviamente disciplinate da apposito Regolamento.[107]

3.5 - Le Agenzie Europee

Le *"Agenzie europee",* quali apparati per l'integrazione decentrata, sono organismi di diritto pubblico europeo dotato di personalità giuridica, Vengono istituite con un atto di diritto derivato e svolgono compiti specifici di natura squisitamente tecnica, scientifica o amministrativa.

Le *"Agenzie europee "* attualmente esistenti sono:

Agenzia comunitaria di controllo della pesca (CFCA)

[106] I. Bache – S. George , *Politics in the European Union,* Oxford, Oxford University Press, 2006.
[107] I. Bache – S. George , *Politics in the European Union,* Oxford, Oxford University Press, 2006.

Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA)

Agenzia europea dell'ambiente (EEA)

Agenzia europea delle sostanze chimiche (ECHA)

Agenzia europea per i medicinali

Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne (FRONTEX)

Agenzia europea per la sicurezza aerea (EASA)

Agenzia europea per la sicurezza delle reti e dell'informazione (ENISA)

Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro (EU-OSHA)

Agenzia europea per la sicurezza marittima (EMSA)

Agenzia ferroviaria europea (ERA)

Autorità di vigilanza europea GNSS (GSA)

Agenzia europea per la sicurezza alimentare (EFSA)

Centro di traduzione degli organismi dell'Unione europea (Cdt)

Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie (ECDC)

Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale (Cedefop)

Federazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro (EUROFOUND)

Fondazione europea per la formazione professionale (ETF)

Istituto europeo per l'uguaglianza di genere

Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze (EMCDDA)

Ufficio comunitario delle varietà vegetali (CPVO)

Ufficio per l'armonizzazione nel mercato interno (marchi disegni e modelli) (OHIM)

Tra le *"Agenzie europee"* vi sono agenzie di prima generazione, istituite negli anni Settanta quali il Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale (Cedefop) e la Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro (EUROFOUND), mentre la quasi totalità delle medesime, quelle di seconda generazione sono state istituite negli anni Novanta. Le medesime hanno dato vita al modello comunitario vero e proprio di *"Agenzia europea"*. Quelle di terza generazione sono state istituite a partire dalla fine del 2003.

Con la istituzione delle "Agenzie europee" si è provveduto alla creazione di organismi comunitari geograficamente decentrati e con capacità prettamente tecniche o scientifiche.

"Gli obiettivi delle singole agenzie sono molteplici ed eterogenei. Ognuna è unica nel suo genere e espleta un compito specifico e definito. Caratteristica comune di tutte le agenzie:

- le agenzie introducono un elemento di decentramento nelle attività comunitarie;

- i compiti di cui sono investite ricevono maggior risalto e vengono identificati con le agenzie stesse;

- alcune rispondono all'esigenza di sviluppare il know-how scientifico o tecnico in alcuni settori specifici;

- altre svolgono un ruolo di mediazione tra vari gruppi di interesse, facilitando quindi il dialogo a livello europeo o internazionale (es. tra le parti sociali).

Malgrado le agenzie siano molto diverse tra loro, per dimensioni non meno che per finalità, generalmente presentano forti somiglianze in termini di struttura e di modalità operative.

Le agenzie funzionano in generale grazie ad una o più reti di soggetti associati dislocati sul territorio dell'unione europea; la maggior parte delle medesime viene finanziata attingendo i fondi al bilancio dell'Unione europea.[108]

Gli organi amministrativi delle Agenzie europee sono:

- il Consiglio di Amministrazione, composto da un numero minimo di sedici membri ad un massimo di settantotto; tra i componenti vi sono rappresentanti delle amministrazioni degli Stati membri e rappresentanti della Commissione;
- un direttore esecutivo, rappresentante legale dell'Agenzia;
- uno o più comitati tecnici o scientifici composti da esperti del settore interessato.

Le Agenzie europee sono sottoposte al controllo ed all'indirizzo da parte della Commissione ed alla vigilanza esterna da parte della Corte dei conti europea.

[108] (Wikipedia., *Enciclopedia libera,* Wikipedia 2010.

Le agenzie operano come istituzioni comunitarie, anche se nella loro organizzazione è molto forte la componente intergovernativa, con la presenza di rappresentanti degli Stati membri negli organi collegiali di indirizzo.[109]

Le Agenzie europee, in merito all'attività collaborativa che le medesime espletano con le amministrazioni comunitarie e con le amministrazioni nazionali, nell'ambito della figura giuridica di composizione di *integrazione decentrata*, sono uffici comunitari dotati di personalità giuridica, ai quali sono state attribuite specifiche facoltà dalle norme comunitarie; le stesse sono state istituite allo scopo di espletare attività tecniche che non potevano essere eseguite, appunto per motivi di competenza tecnica, direttamente dalla Commissione.[110]

Le Agenzie europee, sotto il profilo funzionale svolgono attività tendenti a garantire la collaborazione e l'integrazione tra i singoli Stati membri tra loro e tra gli Stati membri e l'amministrazione della Unione europea.

Sempre sotto l'aspetto funzionale le medesime si caratterizzano per capacità prettamente scientifiche nei più disparati settori specifici di specializzazione: infatti si estendono dall'ambiente ai diritti fondamentali, dalla pesca alla sicurezza alimentare, dai medicinali alla formazione professionale abbracciando un considerevole numero di settori e risultando tuttora in espansione.[111]

3.6 - Autorità indipendenti (Banca centrale europea BCE e Sistema europeo delle banche centrali SEBC)

Oltre alle diverse forme di integrazione amministrativa, di cui andremo a trattare nel prosieguo del presente lavoro, negli ultimi anni l'Unione europea ha costituito altresì

[109] I. Bache – S. George, *Politics in the European Union,* Oxford, Oxford University P 2006.
[110] P. Craig – G. De Burca, *EU Law, Text, Cases and materials,* Oxford, Oxford University Press, 2006.
[111] S. Rovito, Organizzazione amministrativa europea. Modi e forme di interconnessioni amministrative, Materiale didattico, Mod. I UD II, Roma, Unimarconi, 2010.
S. Rovito, *Caratteri giuridici dell'ordinamento comunitario* Materiale didattico Mod. III UD II, Roma, Unimarconi, 2010.

diverse autorità indipendenti, quali la Banca Centrale europea, il Sistema europeo delle banche centrali, il Mediatore europeo, la Corte dei Conti, il Garante europeo per la protezione dei dati, l'Autorità europea per la sicurezza alimentare, e con la ratifica del Trattato di Lisbona del 2007, dal 1 dicembre 2009, una figura istituzionale di grande rilievo, l' Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza nella persona di Lady Catherine Ashton.

Le autorità indipendenti, esaminate nella prospettiva dell'aspetto funzionale, sono degli organismi terzi, neutrali ed indipendenti nei confronti delle istituzioni della Unione europea, nei confronti degli organi degli Stati nazionali, nonché dei privati e delle personalità giuridiche private.

Le medesime godono di una potestà ed autorità individuale che permette loro di svolgere peculiari e specifici compiti, in posizione di terzietà e neutralità.[112]

3.6 - Le figure giuridiche di composizione

In merito alla cooperazione amministrativa europea, Mario Monti afferma:

"La cooperazione fra amministrazioni pubbliche è indispensabile a perseguire gli obiettivi dell'Unione, poiché molto dipende dal buon funzionamento di un sistema integrato fra amministrazioni. Diverse disposizioni inserite nel trattato di Amsterdam prevedono che la cooperazione amministrativa venga organizzata in modo informale a tre livelli: a quello politico (Ministri), a quello manageriale (Direttori Generali) e a quello tecnico, con gruppi di lavoro. Le priorità che sono state identificate sono: la modernizzazione del servizio pubblico attraverso lo scambio delle pratiche migliori e del confronto (benchmarking); lo sviluppo dell'informatizzazione; la promozione della mobilità transfrontaliera dei

[112] S. Rovito, Organizzazione amministrativa europea. Modi e forme di interconnessioni amministrative, Materiale didattico, Mod. I UD II, Roma, Unimarconi, 2010.

S. Rovito, *Caratteri giuridici dell'ordinamento comunitario* Materiale didattico Mod. III UD II, Roma, Unimarconi, 2010.

funzionari; la formazione dei funzionari nazionali sulle materie comunitarie; il dialogo sociale a livello comunitario e infine il miglioramento della qualità della normativa. Sono stati così avviati tutta una serie di programmi e progetti congiunti".[113]

L'organizzazione amministrativa europea consta, oltre alle figure di base, descritte nelle pagine precedenti, anche delle figure giuridiche di composizione o figure giuridiche composte, le quali attuano diversi livelli di cooperazione amministrativa e sono peculiari dell'ordinamento comunitario: la *"coamministrazione",* la *"integrazione decentrata"* ed il *"concerto regolamentare europeo".* Le figure giuridiche di composizione permettono il superamento della distinzione tra esecuzione diretta, in cui l'attività amministrativa è espletata direttamente dalle istituzioni comunitarie ed esecuzione indiretta in cui l'attività amministrativa è espletata dalle amministrazioni degli Stati membri e loro organizzazioni.[114]

3.8 - La Coamministrazione

La Coamministrazione è in ordine di tempo, siamo alla metà degli anni ottanta circa , la prima figura giuridica di composizione, espressamente prevista dalla normativa comunitaria.

E' caratterizzata dal fatto che la medesima funzione amministrativa viene espletata da soggetti giuridicamente distinti che operano in stretta connessione tra loro, in quanto a causa delle rispettive competenze, per poter perseguire lo scopo unitario, essendo indispensabili gli uni agli altri, non potrebbero agire in modo differente.

Infatti, costituendo un sistema istituzionale integrato, i soggetti delle coamministrazioni perseguono contemporaneamente gli interessi della Comunità e quelli degli Stati membri.

---

[113] M. Monti, La governance europea, Convegno dell'Associazione Giovani Classi Dirigenti delle Pubbliche Amministrazioni, Roma, 2002.

[114] S. Rovito, *Organizzazione amministrativa europea,* Materiale didattico Mod. I UD II, Roma, Unimarconi, 2010.

S. Rovito. *Caratteri giuridici dell'ordinamento comunitario integrato* Materiale didattico, Mod. III UD II, Roma, Unimarconi, 2010.

In altri termini vi è la contitolarietà delle competenze tra l'amministrazione europea e quella nazionale, alla quale ultima è tuttavia attribuito il compito di pervenire alla effettiva realizzazione degli obiettivi da perseguire

Tipico è il caso della amministrazione dei Fondi strutturali, per l'erogazione dei quali la Commissione e gli Stati nazionali interagiscono nei diversi livelli del procedimento.

La disciplina dei fondi strutturali, normativa originale della comunità europea che, ispirandosi al principio del *"partenariato"* si propone di realizzare un'azione di solidarietà tra gli Stati membri, al fine di sostenere quelli meno favoriti e metterli in condizione di competere con quelli più solidi ed efficienti, attraverso una mirata elargizione di fondi nei settori meno favoriti è prevista dal regolamento del Consiglio del 21 giugno 1999 n° 1260/1999.

La procedura si origina in sede comunitaria presso la Commissione, la quale consultandosi con gli Stati membri, previa definizione della programmazione attua prima una fase istruttoria, quindi una fase decisoria ed infine una fase di pratica attuazione che avviene in sede nazionale ed alla quale collaborano gli stati membri, appunto con la figura di composizione della Coamministrazione.

Gli organismi di composizione della Coamministrazione sono misti, cioè costituiti da uffici comunitari e uffici nazionali interdipendenti che espletano una attività di costante collaborazione e dialogo tra amministrazioni.

La collaborazione costante tra l'amministrazione comunitaria e le amministrazioni nazionali ha favorito un'acquisizione di normative provenienti dagli Stati membri, da parte della comunità da un lato, ha pure d'altro lato favorito una acquisizione di normative e principi comunitari da parte delle amministrazioni degli Stati nazionali che si sono modernizzate ed evolute, ma principalmente ha contribuito alla creazione di un diritto amministrativo comunitario comune ed integrato.

Perciò le caratteristiche fondamentali della Coamministrazione sono:

- esistenza di una precisa normativa comunitaria;
- composizione mista degli organismi di Coamministrazione;
- contitolarietà delle competenze;
- unicità della funzione;

- contemporaneo perseguimento di scopi comunitari e nazionali;
- soggetti giuridicamente distinti operanti tuttavia in stretta connessione;
- interdipendenza e complementarietà tra uffici comunitari e nazionali.[115]

3.9 - La Integrazione decentrata

La Integrazione decentrata, figura giuridica di composizione complessa e sofisticata, si è realizzata dal 1990 in poi e rappresenta una evoluzione dei modelli di Coamministrazione, in quanto sussiste la contitolarietà delle competenze, anzi in maniera ancora più accentuata, tra le amministrazioni comunitarie e le amministrazioni nazionali, relativamente alla stessa funzione comunitaria; l'andamento collaborativi viene attuato in sequenze procedimentale normativamente determinate, con la partecipazione di uffici sopranazionali misti, con compiti di coordinamento e di programmazione.

La Integrazione decentrata soprattutto si caratterizza poiché fa perno su un nuovo organismo comunitario con personalità giuridica, l'*"agenzia europea",* istituita con normative sovranazionali, per la realizzazione di obiettivi economici e sociali, circa i quali vi è contitolarietà di competenze tra la Comunità e gli Stati membri. L'agenzia europea svolge funzioni amministrative regolative di coordinamento e di programmazione.

Infatti sotto il profilo funzionale, sussistendo la contitolarietà delle competenze, il compito della Agenzia europea, della quale tratteremo in apposito paragrafo, è quello di attuare un ordinamento amministrativo decentrato, accentuare e garantire la collaborazione tra gli Stati membri e l'amministrazione comunitaria, quale ausiliario della Commissione, al tempo stesso limitando, in un certo senso, i poteri amministrativi della Commissione stessa, con la previsione di strumenti organizzativi e procedure di collaborazione tra la pluralità di organi pubblici amministrativi competenti coinvolti.

---

[115] S. Rovito, *Organizzazione amministrativa europea*, Materiale didattico, Mod. I UD II, Roma, Unimarconi, 2010.

S. Rovito, *Mutamenti dell'integrazione amministrativa europea,* Materiale didattico, Mod. III UD I, Roma, Unimarconi, 2010.

La Integrazione decentrata, con la creazione della Agenzia europea concerne non soltanto, come nella Coamministrazione, i soggetti coinvolti ma anche l'oggetto, cioè la comune attività specifica trattata, ad esempio l'ambiente, i diritti fondamentali, la pesca, i medicinali, le droghe e tossicodipendenze ecc.

Ciascuna Agenzia europea ha, conferite dalla normativa sopranazionale, emanata dall'organo istituente, proprie attribuzioni, una propria attività e si occupa di una determinata materia in un rapporto di *"potestà – soggezione"* nei confronti dell'organo istituente. Attorno alla Agenzia europea ruotano integrandosi i diversi uffici amministrativi comunitari e nazionali competenti, in stretta collaborazione, osservando specifiche procedure di lavoro prestabilite e strumenti giuridici di raccordo.

I principali elementi di differenziazione tra la Coamministrazione e la Integrazione decentrata sono:

- contitolarietà e forma di collaborazione più accentuata tra uffici comunitari e nazionali;
- creazione di un nuovo organismo dotato di personalità giuridica: l' Agenzia europea;
- parziale limitazione dei poteri della Commissione disponendo di strumenti organizzativi previsti e regolamentati;
- rapporto di potestà-soggezione con l'organo istituente;
- struttura normativa relativa non solo ai soggetti collaboranti, ma anche alla materia trattata
- attuazione di una integrazione amministrativa decentrata.[116]

3.10 - Il Concerto regolamentare europeo o Il Concerto europeo dei regolatori

Sempre nell'ambito delle "figure giuridiche composte" o "figure giuridiche di composizione" si colloca il "Concerto regolamentare europeo" di recente realizzazione, ancora in via di completa definizione.

[116] S. Rovito, *Organizzazione amministrativa europea,* Materiale didattico Mod. I UD II, Roma, Unimarconi, 2010.

S. Rovito, *Mutamenti dell'integrazione amministrativa europea,* Materiale didattico, Mod. III UD I, Roma, Unimarconi, 2010.

Il "Concerto regolamentare europeo" o "Concerto dei regolatori" si propone la realizzazione di una integrazione strutturale e funzionale di *"autorità indipendenti nazionali"* e si configura come una variante alla istituzione di *"autorità indipendenti comunitarie"* costituite da uffici misti nazionali e comunitari. L'esperimento più avanzato è stato nel settore delle telecomunicazioni. Si articola come appresso indicato:

- una pluralità di amministrazioni nazionali, strutturalmente separate, provvede alla realizzazione delle finalità che vengono individuate dalla normativa comunitaria;
- la normativa comunitaria regolamenta il funzionamento del *"regolatore nazionale";*
- si istituisce presso la Comunità un organo misto, il *"Gruppo europeo",* indipendente dalle amministrazioni nazionali e dalla amministrazione centrale comunitaria, composto da rappresentanti nazionali e da un rappresentante comunitario;

le amministrazioni nazionali, il "Gruppo europeo" e l'amministrazione centrale comunitaria si compongono e vengono a costituire una organizzazione unitaria sotto il profilo strutturale e funzionale, appunto il *"Concerto regolamentare europeo".*[117]

3.11 - Le reti transnazionali di autorità indipendenti

Una ulteriore moderna figura giuridica di composizione è costituita dalle *"Reti transnazionali di autorità indipendenti"* che è caratterizzato e si incentra su un organismo particolare, indipendente ed originale che prende il nome di *"Autorità europea"* e che è tutto sommato sottratto al controllo politico e principalmente composto da personale tecnico altamente specializzato. La Commissione europea ne è preposta alla gestione esecutiva.

Il sistema, a livello nazionale si avvale altresì di *"Autorità nazionali di controllo",* con incarichi appunto di responsabilità di controllo e di attuazione.

Le *"Autorità europee"* operano soprattutto a livello di *"punto di riferimento scientifico"* funzionalmente collegato con l' amministrazione comunitaria.. All'interno della *"Autorità europea "* è istituito un *" foro consultivo "* composto da rappresentanti degli omologhi

[117] S. Rovito, *Organizzazione amministrativa europea,* Materiale didattico Mod. I UD II, Roma, Unimarconi, 2010.

organismi degli Stati membri, in modo da realizzare l'integrazione tra organismi comunitari ed organismi nazionali.

Le *"Autorità nazionali di controllo"* hanno la responsabilità in ambito nazionale in merito agli obblighi stabiliti dalla normativa comunitaria espressa sulla base di indicazioni tecniche elaborate dalla *"Autorità europea"*.

Tra la *"Autorità europea"* e le *"Autorità nazionali di controllo"* viene attuata una integrazione funzionale e strutturale che viene così a costituire una *"rete"* con le amministrazioni nazionali che è coordinata dalla stessa *"Autorità europea"*.

In pratica, sotto l'aspetto funzionale si hanno una pluralità di organismi, differenziati gli uni dagli altri, costituenti appunto la *"rete di organismi",* che pur essendo differenziati sotto il profilo di competenza, di poteri, di responsabilità e di gerarchia collaborano in una medesima competenza di settore, sono aggregati per la soluzione di uno specifico problema e vengono a realizzare una integrazione di carattere strutturale.

Il modello- che si applica in forza del regolamento n° 178 del 2002, ad esempio nel settore alimentare – ancora in fase di perfezionamento, si caratterizza soprattutto per il fatto che le Funzioni pubbliche sono gestite in modo differente a più livelli.

Il *"Concerto regolamentare europeo"* e le *"Reti transnazionali di autorità indipendenti"* rappresentano nuovi modelli di interconnessione amministrativa che, nell'ambito delle "figure giuridiche di composizione", pur avendo molte analogie con le *"Coamministrazioni"* e con la *"Integrazione decentrata",* con le quali condividono un sistema amministrativo in cui le amministrazioni degli Stati membri e le amministrazioni comunitarie interagiscono di concerto, per la realizzazione di un medesimo obiettivo comunitario, in realtà sono modelli di procedura più complessi e sofisticati la cui caratteristica più saliente è l'accentuazione del requisito di indipendenza.

I modelli in questione hanno prodotto una evoluzione nei rapporti tra le amministrazioni; hanno altresì generato evoluzioni significative, oltre che nei rapporti tra le amministrazioni

tra loro, nelle relazioni tra queste ed i privati, ai quali sono state concesse garanzie di tutela più estese di quelle accordate in campo nazionale.[118]

[118] S. Rovito, *L'organizzazione amministrativa europea,* Materiale didattico Mod. I, UD II, Roma, Unimarconi, 2010.

CAPITOLO QUARTO – L'INTERNAZIONALIZZAZIONE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE - EVOLUZIONI VERSO UNA INTEGRAZIONE AMMINISTRATIVA GLOBALE.

4.1 – Percorso storico della internazionalizzazione della pubblica amministrazione

""Una delle maggior connotazioni delle pubbliche amministrazioni negli ultimi decenni è la crescente internazionalizzazione delle funzioni e dei servizi, con la messa in comune da parte degli Stati di rilevanti settori della propria "sovranità amministrativa" tramite la costituzione di organizzazioni internazionali e sopranazionali cui vengono demandate missioni nei più diversi campi"".[119]

Nell'Ottocento si ebbero le prime forme organizzative internazionali, definite "unioni amministrative":

1815 Commissione per la navigazione del Reno;

1856 Commissione europea per il Danubio;

1865 Unione telegrafica internazionale;

1874 Unione postale universale;

1875 Unione pesi e misure;

1890 Unione per i trasporti ferroviari internazionali.

Il fenomeno vero e proprio dei rapporti amministrativi internazionali e cioè la cosiddetta *"internazionalizzazione"* delle pubbliche amministrazioni ebbe luogo invece nella seconda metà del Novecento, dopo la fine della seconda guerra mondiale

"il fenomeno generale dell'internazionalizzazione della pubblica amministrazione si caratterizza per due principali fattori:

a) la speciale rilevanza del modello più evoluto di ordinamento giuridico sopranazionale: l'Unione europea (preceduta dalla Comunità economica europea);

---

[119] M. Chiti*, Diritto Amministrativo Europeo,* Milano, Giuffrè*,* 2008 p. 3.

b) l'istituzione di nuove organizzazioni internazionali che adottano regole che penetrano nei sistemi nazionali, arrivando direttamente ai singoli.[120]

L'*"internazionalizzazione"* venne originata da molteplici fattori, soprattutto dalle vicende economiche e politiche della prima metà del novecento, culminate con la seconda guerra mondiale del 1939-1945 che, oltre alla perdita di circa 55 milioni di vite umane ebbe a provocare danni incalcolabili nelle economie, nel sistema industriale e nelle infrastrutture.

Al termine del conflitto mondiale le potenze vincitrici della guerra cercarono di ricreare un nuovo ordine economico e giuridico internazionale, con gli accordi di Bretton Woods (U.S.A.) del 1944. Vennero create numerose organizzazioni internazionali in svariati e diversificati settori fondamentali, le quali unitamente ad altri fattori contribuiranno come cercheremo di dimostrare appresso, *alla "internazionalizzazione*" delle pubbliche amministrazioni ed ai primi passi verso la *"integrazione amministrativa globale".* Si ebbero perciò:

1945 l'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU); organo internazionale fondamentale per il mantenimento della pace della sicurezza mondiale;

1945 la Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo BIRS, vale a dire la Banca Mondiale, World Bank con sede a Washington D.C.;

1945 il Fondo Monetario Internazionale FMI, con sede a Washington D.C.;

1947 il GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) divenuto poi nel

1995 il WTO (World Trade Organization) detta anche Organizzazione Mondiale del Commercio OMC .

Tra le organizzazioni internazionali, ai fini della *"integrazione amministrativa globale",* significativo è stato l'apporto della OMC "Organizzazione Mondiale per il Commercio" ovvero WTO "World Trade Organization", le cui funzioni principali sono:

-quella di forum negoziale per la discussione della normativa del commercio internazionale; in altre parole quella di controllo e regolamentazione del commercio mondiale;

.-quella di organismo per la risoluzione delle dispute internazionali sul commercio;

[120] M. P. Chiti*, Diritto amministrativo europeo,* Milano, Giuffrè, 2008.

attività queste che hanno riproposto un particolare ramo del diritto, relativo al commercio internazionale, la *" lex mercatoria"*. La WTO " World Trade Organization", nel panorama del commercio internazionale rappresenta un organismo, attivo, indispensabile, efficace ed efficiente. Il medesimo ha consentito a paesi considerati poveri di far sentire la loro voce a livello internazionale, ha permesso a governi storicamente ininfluenti di trovare ascolto nei consessi internazionali, ha contribuito a far applicare tra gli stati regole democratiche. Espleta una funzione cruciale sempre più significativa nel mondo globalizzato.[121]

4.2 - Il modello originale della UE Unione europea quale fattore trainante ed imitabile

Tuttavia il più importante e fondamentale fattore di *"integrazione amministrativa globale*" è sicuramente rappresentato dalla CE "Comunità europea", ora UE "Unione europea", in quanto costituisce un modello, una entità di prestigio innovativa, originale, funzionante e trainante originatasi nel più prestigioso e storicamente antico continente del globo, l' Europa.

La CE Comunità europea, è stata preceduta, come si è detto al Capitolo primo della presente trattazione, dalla CECA "Comunità europea del carbone e dell'acciaio", ideata da Jean Monnet nel 1951, costituita con l'obiettivo primario di risolvere uno dei principali motivi di attrito tra le potenze, quello di scongiurare il pericolo di ulteriori conflitti mondiali, ma anche e forse principalmente per pervenire alla costituzione di una unione tra gli stati d'Europa, attraverso un'integrazione graduale per settori chiave dell'economia e del diritto. Successivamente furono costituite la CEE "Comunità economica europea" e la CEEA "Comunità europea dell'energia atomica" detta anche EURATOM nel 1957.

In ossequio alla Teoria di integrazione del "funzionalismo" di David Mitrany assertore del concetto *"peace is more than the absence of violence*" o più propriamente del "neofunzionalismo" di Ernst B: Haas, si procedette per gradi e per settori ben determinati.

[121] L. Ghia, *Lezione XVI del Corso di Diritto del commercio internazionale,* Materiale didattico Roma, Unimarconi, 2010.

La CECA "Comunità europea del carbone e dell'acciaio" e più tardi la CEE "Comunità economica europea" e la CEEA "Comunità europea dell'energia atomica" furono istituite nell'ambito del Diritto internazionale, con atti internazionali; tuttavia immediatamente acquisirono una originalità propria, senza precedenti e grazie all'opera della Corte di Giustizia Europea, istituita contemporaneamente, riuscirono a dotarsi di un proprio ordinamento giuridico, gradualmente recepito dagli Stati membri, i quali aderendo, acconsentirono di rinunciare a parte della propria *"sovranità"*.

Un ordinamento giuridico quello Europeo, dotato di una grandissima forza di aggregazione, in condizione di svilupparsi e di influenzare in maniera significativa l'ordinamento legislativo ed amministrativo internazionale.

In effetti il diritto legislativo ed il diritto amministrativo europeo, così penetranti, pur se flessibili, anche se tuttora in corso di evoluzione, in virtù del *" principio di supremazia "* e del "*principio di diretta applicabilità "* sui diritti legislativi ed amministrativi nazionali, fatti valere con efficacia dalla Corte di giustizia europea e riconosciuti dagli organi giudiziari degli stati membri, hanno influenzato significativamente il diritto legislativo ed il diritto amministrativo mondiale rivelandosi i più formidabili modelli ed i più efficaci propulsori, oltretutto imitabili ed imitati.

Infatti, nell'America Latina, nel 1991, con il MERCOSUR, organizzazione dotata di personalità giuridica nell'ambito del Diritto internazionale, si è tentato di costituire un Mercato Comune tra il Brasile, l'Argentina, il Paraguay e l'Uruguay, Stati membri, con associati il Cile e la Bolivia. Nel 2006 quale Stato membro si è inserito il Venezuela.

Lo scopo era quello di liberalizzare i commerci, abolire i dazi doganali interstati, istituire tariffe daziarie esterne, coordinare le politiche economiche e razionalizzare le politiche di "macroeconomia".

Il progetto di integrazione non ha avuto ancora un esito positivo per un complesso di motivi di carattere politico, tuttavia tra gli Stati membri si è avuto un notevole aumento dell' interscambio ed il progetto è potenzialmente in espansione.

Analogamente nel 1993-1994 tra il Messico, il Canadà e gli USA venne costituito il "NAFTA", con lo scopo di implementare gli scambi ed eliminare le barriere doganali tra gli

Stati membri: Tale organizzazione è costituita da una popolazione di 370 milioni di abitanti, ha 600 miliardi di dollari di PIL ed un Giro d'affari di 300 miliardi di dollari

Nel 1967 anche in Asia, le Filippine, l'Indonesia, la Malesia, Singapore e la Tailandia avevano istituito una organizzazione internazionale con scopi analoghi, la ASIAN BAN.[122]

L'*"internazionalizzazione"* della pubblica amministrazione e perciò l'"*integrazione amministrativa globale"*, sono state perciò originate da una pluralità di fattori, in cui **quello assolutamente dominante è stato "l'integrazione amministrativa europea":** Perciò:

1) **dalla affermazione della UE Unione europea** (già CE "Comunità europea") **che rappresenta il fattore principale,** a causa delle sue peculiarità sottoelencate,:

- il primato del diritto comunitario sui diritti nazionali;
- l'immediata applicabilità del diritto comunitario;
- l'adesione di 27 stati nazionali europei con una popolazione di circa 500 milioni di cittadini;
- l'avvenuta sperimentazione funzionale di tale organismo per un arco temporale di circa mezzo secolo;

2) dalla istituzione di nuove organizzazioni internazionali, quali tra l'altro, l'ONU *"*Organizzazione delle Nazioni Unite" e la TWO "Trade World Organization" organizzazioni gigantesche, di importanza fondamentale, rispettivamente per il mantenimento della pace e della sicurezza nel mondo nel mondo e per lo svolgimento del commercio a livello globale.

4.3 - Altri fattori fondamentali alla integrazione amministrativa globale

Alla *"internazionalizzazione*" della pubblica amministrazione hanno altresì contribuito significativamente, oltre alle organizzazioni internazionali di cui sopra ed altre minori, la:

3) *" lex mercatoria ".* L'espressione ha una origine colta: vuole alludere alla rinascita, in epoca moderna di un diritto altrettanto universale , quanto fu universale il diritto dei mercati

[122] L. Ghia, *Lezione XVI del Corso di Diritto del commercio internazionale,* Materiale didattico, Roma, Unimarconi, 2010.

medioevali che era stato appunto la *"lex mercatoria*" che aveva caratterizzato le relazioni commerciali internazionali europee del basso medioevo.

Nel basso medioevo (1000 – 1500)In quel periodo venne dato vita in forma consuetudinaria e talvolta a mezzo di codificazioni a questo nuovo diritto oggettivo sovranazionale, il quale basava la propria efficacia nelle reciproca accettazione delle condizioni in esso stabilite da parte degli operatori commerciali.

Gli Stati italiani dell'epoca, particolarmente le Repubbliche marinare, stabilirono una serie di regole uniformemente accettate dagli altri paesi europei, nei settori dei trasporti marittimi, delle assicurazioni delle navi e nel settore bancario.

Si origina in quel periodo il sistema della *"caratura*" delle navi, la cui proprietà on veniva definita in percentuali, bensì in *"carati"*, la *"polizza di carico*", le clausole contrattuali *"FOB (free on board)", "CIF (cost, insurance and freight)",* relative al trasporto di merci.

In materia bancaria viene creata la *"cambiale*" a Genova nel 1207, la *"lettera di cambio*" che non è altro che l'attuale *"assegno bancario"* , la cui invenzione è attribuita a Francesco Datini e le *"lettere di credito"* . Per opera delle banche italiane, in particolare il Monte dei Paschi di Siena che nasce nel 1472, questi strumenti della *"lex mercatoria*" si diffusero a livello europeo, creando uno standard internazionale , accettato da tutti gli operatori negli scambi mercantili e pervenuto fino ai giorni nostri.

In epoche più recenti provengono dalla *"lex mercatoria*" le codificazioni stabilite dalle organizzazione del settore dei trasporti aerei di merci e bagagli, le norme *"IATA"*, gli *"Incoterms*" che sono condizioni generali standard nei contratto di vendita internazionali di merci e le raccolte di regole da parte delle ICC "Camere di commercio internazionali".

Il carattere fondamentale della *"lex mercatoria*" è l'origine privata e la ripetizione costante nel tempo di comportamenti, con la convinzione da parte degli operatori della vincolabilità giuridica di tali normative; perciò fonti sono consuetudini, norme, prassi uniformi, condizioni generali di contratto, clausole contrattuali commerciali internazionali.

La *"lex mercatoria"* è perciò un ordinamento giuridico che nasce in forma spontanea, relativo a specifiche categorie di operatori appartenenti a determinati settori commerciali (trasportatori marittimi ed aerei internazionali, operatori del settore bancario, operatori di

transazioni informatiche) che si fonda sulla sua effettività sostanziale ed è finalizzato alla regolamentazione dei rapporti contrattuali ed extracontrattuali di carattere internazionale.

La *"lex mercatoria"* si prefigge anche di evitare la regolamentazione esclusiva tramite la normativa di "diritto internazionale privato" propria degli Stati interessati e della normativa convenzionale, in alcune materie che necessitano di una visione globale e di omogeneità internazionale.[123]

4*) " internet"* : " *Quando si parla di Internet si intende generalmente la rete globale che è il collegamento aperto tra reti di computer, che permette la comunicazione diretta tra elaboratori diversi dislocati in tutto il mondo".*

A proposito ed a completamento del fattore "*internet"* occorre precisare che un altro fattore propellente della *"internazionalizzazione*" e perciò alla *"integrazione amministrativa globale"* è stato l'intensificarsi delle "*comunicazioni*" tra i popoli e soprattutto i progressi della "*tecnologia informatica"* dovuti alla scoperta da parte di Bill Gate nel 1985 del *"sistema operativo "Windows*", che con la sua semplificazione ed accessibilità ha permesso l'uso del *"computer*" e di *"internet*" ad un numero esponenziale di operatori, anche nelle pubbliche amministrazioni, facilitando progressi ed adempimenti amministrativi.

Nei suoi studi Kenichi Ohmae afferma:

"" i dati ora passano liberamente da una parte all'altra del mondo, lungo cavi a fibra ottica o trasmissioni via satellite e le informazioni eludono le barriere – siano queste fisiche o politiche – agevolate dalla creazione di piattaforme finalizzate a ottimizzare l'applicazione della tecnologia a obiettivi specifici. Potenti motori di ricerca, come Google, permettono di mettere insieme informazioni tra loro scollegate nel labirinto digitale. Nella società analogica, informazioni distinte dovevano essere fuse assieme dalla mano dell'uomo per estrapolarne il significato. Ora robot inanimati che corrono tra milioni di computer tra loro interconnessi sono in grado dimettere insieme le informazioni sintetizzate con le relative implicazioni nel giro di pochi secondi. Le informazioni provenienti da 8 miliardi di pagine web sono amalgamate per ricavarne una visione ed una conoscenza riassuntiva in un secondo esatto. In passato ci voleva un uomo erudito o un giornalista con

[123] F. Galgano, Lex mercatoria, Bologna, Il Mulino, 2010.

esperienza per legare un'informazione ad un'altra, ma ora qualsiasi profano può trovare nessi tra molti fatti ed eventi apparentemente scollegati buttando dentro un motore di ricerca parole diverse"".

"La rivoluzione della tecnologia per il trasferimento dati ha già avuto un impatto sulla natura dei movimenti di moneta e di capitali: essa può muoversi senza restrizioni verso aree dove i rendimenti sono più alti e le vecchie tradizioni sul valore aziendale sono sfidate dalla crescente influenza dei multipli e dei derivati".[124]

I fattori sopra elencati, **l'UE "Unione europea" in primo luogo** hanno creato aspetti estremamente positivi nel mondo, quali una maggiore diffusione del diritto moderno, ma pure aspetti negativi quali un accavallamento di normative in determinati settori incrementando paradossalmente anche una certa confusione, pur considerando che ci troviamo in un periodo ancora di transizione.

Effettivamente in questo studio, iniziato con una disamina del processo storico di origine della UE "Unione europea", delle fonti del diritto della medesima costituito dal Trattati istitutivi, proseguito con una esplorazione della originalità del diritto originato dai principi fondamentali, approfondito sulle Teorie dell'integrazione e sul processo d'integrazione amministrativa europea nelle figure di base e nelle figure giuridiche di composizione, si vuole dimostrare che, la creazione della UE "Unione Europea" (già CE "Comunità europea"), fenomeno originale ed epocale, e quindi la conseguente integrazione amministrativa europea, assieme all'istituzione di nuove organizzazioni internazionali, l'ONU "Organizzazione delle Nazioni Unite" e la WTO "Word Trade Organization" che hanno generato diritto e che in campo economico hanno dato luogo all'affermazione di un diritto che si è riappropriato del nome di *" lex mercatoria"* ed *"internet"* concorrono assieme, sia pure con diverso peso, (**a parere dello scrivente il peso esercitato dalla UE "Unione europea" è indubbiamente più consistente)** a generare una *"integrazione amministrativa globale"* che alcuni studiosi non esitano già a denominare *"diritto amministrativo globale".*

[124] K. Ohmae*, Il prossimo scenario globale,* Milano RCS Libri Etas*,* 2005.

4.4 - La considerazione dei punti di vista contrari all'integrazione

Lo scrivente, europeista convinto ed ottimista in merito al problema dell'integrazione, vede l'integrazione amministrativa europea come il fattore trainante verso una "integrazione amministrativa globale", considerando tale integrazione come un processo estremamente positivo, funzionante ed in continua evoluzione.

Tuttavia tale visione non deve essere esclusivamente di parte ed ottusa; infatti non deve esimere dal considerare differenti visioni del processo. Le visioni differenti appartengono soprattutto alle seguenti categorie di correnti di pensiero:

- gli euroscettici;
- i pessimisti
- i nemici dell'integrazione europea.

Tra la categoria dei pessimisti ed euroscettici è opportuno considerare il pensiero di un eminente studioso, lo storico inglese Prof. Donald Sasson, il quale nato al Cairo, ha studiato a Paris, Milano, London e negli Stati Uniti. Ordinario di Storia europea comparata presso il Queen Mary College di London, ha insegnato anche in Italia dove ha vissuto fino ai 17 anni. E' aurore tra l'altro del saggio affascinante, documentatisssimo e mastodontico *"La cultura degli europei"* editore Rizzoli.

Il medesimo sostiene che *"solo un'èlite ha a cuore l'integrazione reale del continente, tutti gli altri no. E non è disposto a scommettere che l'integrazione reale avverrà col tempo,con la storia e con i media, a poco a poco. Anzi, tende piuttosto, con dispiacere, allo scetticismo. E non perché sia inglese e quindi di un paese per tradizione euroscettici. Egli afferma che l'Europa è un continente sui generis che per esempio non ha mai avuto frontiere certe, accettate da tutti. Lo stesso suo centro ha vagato solitamente sulla parte occidentale e mai nessuno è riuscito a dominarla tutta intera. E' un continente storicamente diviso,dove il fattore di disgregazione è stato sempre molto alto. Quello di integrazione è cominciato solo dopo più di un secolo di guerre terribili. Il processo di integrazione rimane per ora affidato agli Stati-nazione, molti dei quali costruiti nell'Ottocento omissis. Gli aspetti squisitamente politici restano legati a ciascuno Stato omissis Oggi ci si avvicina o si allontana dagli altri sulla base di interessi nazionali. Sono questi che hanno motivato*

l'ingresso in Europa. Non crede molto ad una identità comune e se ne dispiace, però non serve farsi illusioni. L'integrazione cui assistiamo è di tipo economico, ma gli aspetti essenziali dello Stato moderno (il fisco ed il Welfare) sono trascurati. Se è già difficile convincere il cittadino a pagare le tasse "nazionali",non è difficile immaginare quanto possa essere complicato far accettare a un contribuente di Stoccarda l'idea di pagare per i greci omissis Per altro verso, nonostante la decadenza politica, il tenore di vita si è innalzato in modo straordinario. Più gli europei sono ricchi, soddisfatti e prosperi, meno sentono la spinta all'integrazione. L'illusione di "entrare in Europa" e risolvere così i propri problemi sta finendo. E alla prima ventata di crisi economica la situazione peggiora rapidamente omissis L'Europa si è abituata, non poteva fare diversamente, a cedere l'egemonia agli Stati Uniti. Il risultato è molto evidente sul piano culturale: paradossalmente ciò che ci unisce è proprio la cultura americana. I giovani europei hanno i loro prodotti "nazionali" che però non si scambiano a vicenda ed hanno l'orizzonte americano, con qualche cosa d'inglese, come riferimento comune. I Beatles non si discutono: Però se si pensa all'uso delle tecnologie, Internet è di tutti, ma Google, Facebook o You Tube sono stati pensati in America. In letteratura, anche di consumo si parla di una nuova creatura, il "best seller europeo", da Umberto Eco fino ad arrivare a Stieg Larsson, il dominio americano è stato minore: Comunque c'è una sproporzione tra presupposti e risultati ed è destinata a durare. Non credo che gli americani perderanno l'egemonia del mercato culturale, sono più avanzati di chiunque nello sfruttare le novità tecnologiche omissis Esiste un'identità europea, me è mediamente più debole di quella nazionale. Abbiamo identità diverse che dipendono da dove siamo nati, dove siamo cresciuti e dalle persone con cui stiamo. Si pensi a tre studenti di nazionalità diverse che ovviamente parlano inglese tra loro. Rappresentano un momento di integrazione. Però anche la lingua comune porta identità a chi la sta parlando e ne sottrae a chi non la parla omissis Infatti "Quo vadis Europa?" (titolo della lezione magistrale tenuta dal Prof .Donald Sasson al Politecnico di Torino il 9 settembre 2010) *non è una domanda retorica"* .[125]

[125] M. Baudino, *Gli italiani del Risorgimento come gli europei di oggi,* La Stampa, 8 settembre 2010.

La visione "euroscettica" e pessimistica del Prof. Donald Sasson è emblematica e direi anche abbastanza rappresentative di un certo ceto culturale e politico inglese, di cui ho tentato di raccogliere il pensiero nel corso delle mie ricerche espletate anche in London.
Vedono l'UE Unione europea come una realtà che porta indubbiamente al *"coordinamento delle politiche fiscali e finanziarie degli Stati europei"* vi partecipano con i loro plurimi *"Distinguo"*, cercano di beneficiarne al massimo, fruendo anche quando possibile di cariche prestigiose del tipo dell'Alto Rappresentante della politica estera della UE Unione europea, nella persona di Lady Catherine Ashton, cittadina britannica, tuttavia hanno lottato e lottano per non perdere la loro sovranità ovvero il minimo possibile della medesima..
E' d'uopo a questo punto una citazione in proposito del nostro eminente studioso ed ex Ministro Padoa Schioppa, recentemente scomparso: *"Tra le favole più spesso raccontate ve n'è una che si riassume così: il contenitore della democrazia è lo Stato nazionale; ergo chi ama la democrazia deve preservare intatta la sovranità nazionale. La storia è nata in Gran Bretagna, poi si è diffusa in Francia, ora trova qualche interprete anche in Italia: A un esame attento essa rivela la sua natura di favola. Non credevano a questa storia la Grecia, la Spagna, il Portogallo appena liberati da dittature di tipo fascista, né poi la Polonia, l'Ungheria e gli altri Paesi usciti dal comunismo sovietico, quando cercarono al più presto di ancorarsi all'Europa. Tutti questi paesi sapevano bene che il contenitore e il presidio della loro ritrovata democrazia era l'Europa.*[126]
In più parti di questo studio si è trattato dell' *"euroscetticismo*" britannico, tuttavia partecipativo all'UE Unione europea. Occorre però dire che in materia di "diritti umani" la Gran Bretagna primeggia sia per le tradizioni storiche, a partire dalla "Magna Carta" del 1215 e particolarmente dal "Bill of Right" del 1689, emanato esattamente cento anni prima della Rivoluzione francese del 1789, sia nella pratica attualità. Un esempio per tutti: il ricovero ospedaliero in Inghilterra avviene senza alcuna formalità e senza alcun costo per ogni cittadino di qualunque parte del mondo. Inoltre è opportuno segnalare una interessante iniziativa dell'attuale Primo Ministro inglese David Cameron, in merito al tema dei "diritti umani", di cui alla "Carta europea dei diritti fondamentali, Carta di Nizza 2001", in vigore

[126] T. Padoa Schioppa, *Europa, una pazienza attiva. Malinconia e riscatto del Vecchio Continente,* Milano, 2006, p. 63.

dal 1 dicembre 2009, il quale al fine di valutare il benessere dei cittadini, intende indire un referendum, per determinare il GWB "General Well Being", il quale deve includere non soltanto la consistenza economica dei cittadini, m anche il livello di benessere sociale, personale, culturale, gioia di vivere e di divertirsi.

Tra i fautori più strenui dell'integrazione europea, anzi addirittura uno dei padri fondatori dell'UE Unione europea ed uno dei personaggi cruciali per l'esistenza dell'Europa stessa, sia al momento della sua lunga presidenza della Commissione, sia prima ed anche successivamente, Jacques Delor al momento attuale, in un momento così difficile per l'economia del mondo e dell' Europa, la cui responsabilità attribuisce principalmente al *"mondo anglosassone che con la bolla immobiliare-finanziaria ha portato l'economi del pianeta sull'orlo del baratro ed è costata all'Europa miliardi per salvare il loro sistema"*

Egli si mostra estremamente preoccupato e *"ci mette in guardia da un possibile declino dell'Europa se essa non riuscirà a trovare finalmente una unità di intenti e un maggior coordinamento in materia di politica economica e monetaria. Per Delors questa svolta è cruciale di gran lunga più importante di quella dell'unità politica della UE Unione europea, a cui egli dice di non aver mai particolarmente creduto omissis dalle parole di Delor è evidente che egli, anche se un po' demoralizzato dalla piega degli eventi, rimane profondamente convinto non solo della bontà del modello di sviluppo amministrativo e sociale europeo, ma anche della forza dell'"euro " un progetto straordinario"* all'interno di un progetto straordinario complessivo che è stato ed è quello dell'UE Unione europea, una realtà protagonista della scena mondiale imitata ed imitabile e sempre di attualità

Delor termina raccomandando che *"ci vuole però più cooperazione, assieme a quel maggiore coordinamento comunitario amministrativo che Delors ritiene essenziale. Una politica di piccoli passi, "senza fughe in avanti", ma concreta. Sul piano del riavvicinamento amministrativo, delle politiche fiscali, in materia di politica industriale, negli investimenti comuni, nella ricerca, nelle reti e nella politica unica dell'energia"*. [127]

La visione da parte dei nemici dell'UE Unione europea è chiaramente messa in luce dall'autorevole giornalista Barbara Spinelli, in un recente articolo pubblicato sul quotidiano

[127] M.Fortis, *Quanto ci manca l'Europa di Delors, nel Messaggero,* 13 marzo 2010.

"La Stampa" di Torino, dal titolo appunto "*I nemici del diritto europeo"* scritto in occasione della espulsione dei "Rom" da parte del governo francese di Sarkozy e della favorevole presa di posizione del governo italiano che ha criticato la posizione assunta dal Commissario alla Giustizia dell' UE Unione europea, affermando che *"la signora Reding avrebbe fatto meglio a trattare la questione "in privato" con i dirigenti francesi, prima di esprimersi pubblicamente come ha fatto"* lasciando intendere che anche il governo italiano, come quello francese *"non tollera intransigenze esterne nella politica italiana omissis infastidito quando le istituzioni europee rendono pubblici i loro pensieri, le loro inquietudini, le loro regole omissis invitando a "privatizzare" la politica europea omissis chiedendo che le dispute tra Stati e Unione avvengano nelle tacite camere delle cancellerie, indica una visione precisa dell'Europa, della sua influenza sugli Stati che la compongono, del diritto sovranazionale da essa esercitato. Quella che viene negata, nella sostanza, è la preminenza di tale diritto - con le sue direttive, con la Carta dei diritti fondamentali incorporata nel Trattato di Lisbona del 2007-sulle condotte e le leggi degli Stati nazione. E' il "nomos" europeo, il diritto europeo che tanto disagio suscita nei singoli governi, e che pur rimanendo legale viene corroso, delegittimato, creando conflitti gravi tra legalità formale e legittimità sostanziale: Tutto questo viene corroso in nome di sovranità nazionali che certo non scompaiono, ma che in alcuni ambiti appartengono al superiore potere comunitario. Il "nomos" europeo non è formalmente confutato (non potrebbe esserlo) ma in cambio si vorrebbe vederlo camuffato, occultato. Omissis esiste oggi in Europa una "cabala di devoti" nazionalisti secondo cui il diritto europeo è valido ma va dissimulato omissis Quel che i devoti vogliono a tutti i costi tenere in piedi è la finzione di Stati assolutamente sovrani, liberi di decidere come meglio loro piace, senza interferenze di Bruxelles. Sono gli stessi devoti che vituperano quando fa loro comodo, il "deficit democratico" d'Europa e delle sue burocrazie taciturne e scostanti. L'ipocrita messinscena è una specialità francese, fin dal dopoguerra, e Sarkozy, la perpetua. E' la finzione di uno Stato che si sente talmente superiore, dal punto di vista etico, da non sopportare alcun tipo d'ingerenza In quanto patria dei diritti dell'uomo non riceviamo lezioni da nessuno ammoniscono i ministri francesi secondo cui la Francia è un grande paese sovrano che non è consentito trattare senza rispetto. Omissis. Ma c'è qualcosa di più nella vicenda dei Rom*

che il fronte franco-italiano rivela. Di questa Europa troppo schietta e comunicativa nel parlare e ammonire, né i governanti francesi, né quelli italiani sembrano ricordare le ragioni d'essere, sempre che le conoscano. Quel che evidentemente hanno dimenticato, è che nel dopoguerra la Comunità nacque proprio per questo: per creare un nuovo diritto sovranazionale, grazie al quale gli Stati non possono più compiere misfatti nel chiuso delle piccole patrie sovrane. Per vietare discriminazioni di popoli giudicati estranei alle piccole patrie per fede o etnia o scelta di vita; per sostituire parte delle vecchie norme nazionali con norme più vaste, plurali, di stile imperiale. Non stupisce che Viviane Reding, commissario democristiano, abbia denunciato martedì il pericolo di un ritorno al passato, alle persecuzioni di ebrei e zingari durante l'ultima guerra. Parole forti di cui il Commissario si è scusata, ma che restano un memento ineludibile; memento di come l'unione si fece dopo il '45 e perché.

L' Europa è la promessa , fatta da ciascuno a se stesso, che alcune cose non si faranno più, grazie alla messa in comune delle sovranità nazionali sino a ieri assolute. Non ha senso altrimenti istituire giorni che commemorano i genocidi. La frase "Mai più" è pura menzogna se non vale qui,ora, come impegno continuamente rinnovabile e per tutte le etnie e religioni. Da quando l'unione si è estesa a Est, dove vive il maggior numero di Rom, il diritto europeo tutela anche queste genti, nomadi o sedentarie che siano.

L'articolista continua sullo stesso tono affermando che in base a direttive europee nessun cittadino può essere espulso dal territorio in cui si trova, per ragioni mai applicabili ad una etnia. E sottolinea le aspre divergenze tra Barroso Presidente della Commissione europea ed il Presidente francese Sarkozy. Evidenzia anche che la Germania del Cancelliere Angela Merkel pur avendo preso, in merito ai Rom una posizione di difesa della Commissione e il suo diritto di imporre leggi e valori, non è del tutto innocente, in quanto numerose sono le espulsioni di Rom nel Kossovo da parte del governo tedesco. Stesse responsabilità ha il governo Belga. Gli Stati membri innocenti sono rari. Alcuni stati membri come la Spagna e la Repubblica Ceca sono assolutamente gelosi della propria sovranità.[128]

[128] B.Spinelli, *I nemici del diritto europeo, nella Stampa di Torino,* 17 settembre 2010.

Tuttavia occorre dire che in verità il Parlamento europeo ha condannato le politiche di espulsione con espressa chiara delibera del 9 settembre 2010. e che tale linea politica palesa una costruttiva unità di intenti in seno ed ai vertici dell'UE Unione europea.
Lotte, dibattiti, difficoltà indubbiamente sussistono lungo il percorso dell'integrazione europea, tuttavia la medesima sulla spinta della integrazione amministrativa che procede più spedita in quanto prodotta da funzionari nazionali ed europei, più che da politici legati ad interessi di facciata o di partito, va avanti inarrestabile.
Perciò pur nella consapevolezza di visioni pessimistiche, scettiche, contrarie che esistono e non potrebbero non esistere, lo scrivente resta ancorato alle proprie convinzioni ottimistiche e si appresta a concludere il lavoro con il supporto del pensiero di eminenti studiosi che hanno una visione allargata delle problematiche di integrazione amministrativa globale.

4.5 - La Globalizzazione fenomeno epocale

Poiché trattiamo una *"fenomenologia amministrativa globale"* e stiamo vivendo in un'epoca di *"globalizzazione"* è ora indispensabile, ai fini del perfetto inquadramento delle problematiche di questo lavoro, affrontare il fenomeno epocale della *"globalizzazione"*.
Perciò per una migliore comprensione del processo di *"integrazione amministrativa globale",* **originata non esclusivamente ma principalmente dalla integrazione amministrativa europea,** occorre soffermarci ad analizzare il fenomeno della *"globalizzazione"* tentando di definirlo nella sua complessità ed attualità, con l'aiuto di eminenti studiosi.
Il termine *"globalizzazione"*, in inglese *"globalization"* in francese *"mondialisation"* forgiato nel 1983 dallo studioso e giornalista americano Theodore Levitt della Harvard Business School di Cambridge nel Massachussetts USA, soprattutto in materia di consumi e marketing e reso popolare dall'economista giapponese Kenichi Ohmae, attualmente è divenuto oramai un termine corrente e rappresenta un *"fenomeno di portata veramente*

epocale". La società del terzo millennio, la nostra, indubbiamente è caratterizzata e condizionata dalla "globalizzazione" che viene ad incidere in ogni settore della vita sociale, dalle comunicazioni agli scambi commerciali, alle produzioni ed ai commerci.[129]

La "globalizzazione" è caratterizzata perciò:

a) dall'aumento esponenziale del commercio internazionale;
b) dalle diffusione delle società multinazionali;
c) dalla finanziarizzazione dell'economia:

Negli ultimi decenni le borse e gli altri mercati finanziari si sono diffusi in tutto il mondo, grazie anche allo sviluppo delle tecnologie informatiche. Gli investitori e gli speculatori acquistano e vendono ingenti quantità di titoli e di monete, cercando di anticipare i cambiamenti della domanda e dell'offerta, anzi addirittura, data la loro ricchezza, cercano e molte volte riescono ad influenzare l'andamento del mercato finanziario che così dipende sempre meno dalla economia reale che è quella della produzione e degli investimenti produttivi.[130]

La prima più sintetica definizione proviene dalla Scienza economica. Globalizzazione in dottrina è il *"processo di integrazione tra le economie dei paesi del mondo*", nel significato di collaborazione sempre più stretta fra vari Stati del mondo sul piano economico.

Ancora *"un vasto processo di intensificazione della mobilità delle merci, delle informazioni, dei fattori produttivi e l'enorme capacità di movimento globale del capitale e degli strumenti finanziari".*[131]

" Globalizzazione è la possibilità di produrre e vendere qualsiasi cosa in ogni momento ed in ogni parte del pianeta" secondo la sintetica definizione di Lester Thurow

"Un processo civilizzatore positivo, nelle intenzioni, poiché lo scambio di merci favorisce il dialogo, la comunicazione tra paesi e popoli diversi, la circolazione delle idee, fa maturare le legislazioni dei paesi in via di sviluppo, stimola la ristrutturazione degli apparati industriali obsoleti con l'introduzione di " know how" e tecnologia dai paesi più avanzati,

---

[129] L. Ghia, Lezione XVI del Corso di Diritto del commercio internazionale, Materiale didattico, Roma, Unimarconi, 2010.
[130] Microsoft Encarta, *Enciclopedia,* Microsoft Corporation 2007.
[131] E. Screpanti – S. Zamagni , *Profili di storia del pensiero economico*, Roma, Carrocci, 2004.
T. L. Friedman, *Il mondo è piatto,* Milano, Mondatori, 2006.

risana economie in sofferenza e soprattutto può eliminare sacche di povertà, rendendo le comunità più solide economicamente".[132]

Il Prof. Marco Villani ha estrapolato la seguente definizione, tanto ampia, che non consente l' enucleazione di un concetto vero e proprio di *"globalizzazione"* , ma concorre a determinare una sorta di "nebbia concettuale", in cui il giurista può trovare difficoltà a districarsi. *"processo storico, non ancora finito, di intensificazione, accelerazione e scambio delle relazioni sociali internazionali, tramite cui avvenimenti, geograficamente e culturalmente circoscrivibili entro confini determinati, influenzano e vengono a propria volta influenzati, da accadimenti altrove intervenuti, determinando così una sorta di azzeramento della distanza spazio – temporale e dello stesso concetto di unicità dei diversi stati nazionali".*[133]

Il fenomeno della *" globalizzazione ",* fenomeno ampio e complesso che prende origine in campo economico quale *" globalizzazione commerciale "* , si estende pressoché in tutti i settori del vivere civile, tanto è vero che gli studiosi considerano la *"globalizzazione del sapere scientifico-tecnologico",* la *"globalizzazione delle imprese" o "globalizzazione dei fattori produttivi",* la *"globalizzazione del mercato del lavoro",* la*"globalizzazione finanziaria",* la *"globalizzazione ambientale",* la *"globalizzazione culturale",* la *"globalizzazione geopolitica o geostrategica",* la*"globalizzazione delle istituzioni",* la *"globalizzazione dei diritti umani"* ecc. Procedendo ad una disamina dei significati dei diversi tipi di *"globalizzazione"* si hanno:

- la "*globalizzazione commerciale*" che consiste nella intensa diffusione del commercio su scala globale, tra paesi sviluppati e paesi con economie in via di sviluppo, mediante la libera circolazione delle merci, agevolata dall'abbattimento di ogni forma di dazio o protezionismo doganale;

- la "*globalizzazione del sapere scientifico-tecnologico"* che concerne la propagazione delle innovazioni tecnologiche, frutto di cooperazione internazionale, attraverso una rete

[132] M. Guandalini, L'attesa di un new deal globale, prefazione a K. Ohmae, Il prossimo scenario globale, Milano, RCS, 2005.

[133] U. Beck , *Was ist Globalisierung,* Francoforte, M, 1997.
M. Villani , *Considerazioni sul federalismo nella nostra storia costituzionale,* Roma, Gangemi, 2006.

globale di centri di ricerca. Infatti la provenienza della tecnologia è multinazionale e le fonti di informazione tecnica e scientifica si avvalgono della specializzazione delle risorse umane internazionali;

- la *"globalizzazione delle imprese"* o *"globalizzazione dei fattori produttivi",* che riguarda investimenti in attività economiche su scala planetaria, in quanto trovano impiego in attività che possono localizzarsi in qualunque parte del globo. *""L'ONU (Organizzazione delle Nazioni Unite) ha censito circa 37.000 "imprese multinazionali", che, con 170.000 filiali producono e gestiscono direttamente impianti in più paesi."" Gli investimenti internazionali coinvolgono pressoché tutti i paesi. Infatti le "imprese multinazionali" operano attualmente in un ampio ventaglio di paesi, sia industrializzati che in via di sviluppo. "" E' tipico ormai, che materie prime e semiprodotti delle industrie provengano, in molti casi da una pluralità di fonti per cui, ad esempio la produzione di automobili, televisori, computer derivano dall'assemblaggio di componenti fabbricate in tante località e paesi diversi"";*

- la "*globalizzazione del mercato del lavoro"* che concerne il differente trattamento di tutela della mano d'opera, per quanto concerne assicurazione, previdenza e quanto altro, nei diversi paesi del globo e pertanto le differenze conseguenti in termini di costi.

Si è calcolato che dalla caduta del muro di Berlino nel 1989, ben oltre un miliardo di lavoratori a basso costo, anche clandestini, hanno invaso il mercato del lavoro.

la *globalizzazione finanziaria"* che a detta di molti studiosi è uno dei fenomeni più impressionanti della nostra epoca; infatti con la "globalizzazione finanziaria", speculatori, investitori, banche, società di investimento, grazie alle tecnologie informatiche, riescono a muovere in tempo reale, su tutte le piazze del pianeta, acquistando o vendendo, quotidianamente, masse enormi di capitali speculativi, costituiti da titoli o valute, ovviamente a fini di lucro.

"Ogni giorno si effettuano in media transazioni in titoli e valute per un valore di 1.500 miliardi di dollari, cioè ogni 5 giorni viene scambiato l'equivalente del PIL (prodotto interno lordo) degli Stati Uniti d'America".

"Secondo l'economista e magnate della finanza G. Soros, non riuscendo a controllare il mercato finanziario, l'economia globale odierna è continuamente esposta al rischio di una

crisi peggiore di quella degli anni '30. Perciò egli arriva ad affermare che il principio della assoluta libertà di mercato è oggi un pericolo maggiore di quello rappresentato dalle ideologie totalitarie." [134]

-la *"globalizzazione ambientale" la cui manifestazione più macroscopica è "l'effetto serra" che porta all'innalzamento della temperatura media dell'atmosfera ed a vari squilibri climatici, come conseguenza delle emissioni di CO2, metano ed altre. Ma la "globalizzazione" agisce anche direttamente sulla biosfera, accelerando la scomparsa di specie vegetali ed animali e minacciando così la "biodiversità"; riducendo la diffusione di certe malattie e creando condizioni favorevoli per lo sviluppo di altre, in specie quelle da virus; manipolando il patrimonio genetico delle specie vegetali ed animali ecc. "* [135]

- la *"globalizzazione culturale"* che porta in effetti ad una omologazione nei costumi, ad esempio oggi in quasi tutti i paesi del mondo i giovani vestono alla stessa maniera, con i Jeans e T-shirt, ascoltano la stessa musica, adorano gli stessi divi, adoprano tutti i telefonini, ballano e cantano allo stesso modo, consumano gli stessi prodotti alimentari che gli americani chiamano "chunk food", parlano quasi tutti l'inglese, divenuta ormai la lingua globale, si nutrono più o meno della stessa cultura.

- la *"globalizzazione geopolitica e geostrategica"* che consiste nelle interdipendenza delle decisioni soprattutto politiche tra i diversi paesi del globo e nella possibilità per la potenza dominante di intervenire militarmente in qualunque momento ed in qualunque parte del pianeta, magari con l'appoggio di Organizzazioni Internazionali quali la NATO "Organizzazione del Trattato Nord Atlantico" o l'ONU "Organizzazione delle Nazioni Unite".

- la *"globalizzazione delle istituzioni"* che consiste nella operatività degli organismi internazionali suddetti quali NATO "Organizzazione del Trattato Nord Atlantico", ONU "Organizzazione delle Nazioni Unite", il WTO " Word Trade Organization" , ecc. la quale,

---

[134] S. Conti – G. De Matteis – C. Lanza - F. Nano, *Geografia dell'Economia mondiale,* Novara, UTET, 1999.

[135] S. Conti – G. De Matteis – C. Lanza - F. Nano, *Geografia dell'Economia mondiale,* Novara, UTET, 1999.

a detta di una corrente di studiosi, è la più debole delle "globalizzazione" e che, al contrario, al fine di regolare la vita tra gli Stati del globo dovrebbe assolutamente potenziarsi.

Perciò, a detta del Prof. S. Cassese la *"globalizzazione"* è un fenomeno *"la cui reale portata, va ben oltre il significato comune che è solito attribuirgli l'opinione pubblica più diffusa. La contemporanea diffusione accelerata e generalizzata delle tecnologie di comunicazione, l'interdipendenza dell'insieme dei paesi del mondo, nonché la nascita e crescita di grandi multinazionali creano una lunga e talora incoerente serie di effetti. Per il giurista il problema diviene quello di iscriverne lo sviluppo all'interno di un paradigma giuridico idoneo a regolarne i problematici aspetti".*[136]

La globalizzazione, anche a detta di Francesco Galgano nel trattato *"Lex mercatoria"* del corso di Diritto del commercio internazionale, nasce come un fenomeno economico.

Nei secoli si passa da una umanità che viveva all'interno di villaggi non comunicanti fra loro, fino a pervenire ad una umanità, quella dei nostri giorni, che vive in uno spazio in cui le comunicazioni ed i mercati si sono estesi su tutto il globo terrestre, fino ad instaurare un unico mercato globale, appunto un *"villaggio globale"* simbolicamente così denominato dal sociologo canadese Herbert Marshall Mc Luhan (1911 – 1980).[137]

A parere del Galgano si possono individuare tre possibili modi di essere dell'economia di mercato:

-un periodo in cui le funzioni economiche si svolgevano tutte all'interno di un ambito statale e perciò reperimento di capitali, materie prime, forze di lavoro, organizzazione, produzione, commercio e consumo dei prodotti all'interno di un ambito statale;

-un periodo in cui le funzioni economiche di reperimento dei capitali, forze di lavoro, organizzazione, produzione, commercio e consumo dei prodotti rimangono normalmente nell'ambito nazionale, mentre le materie prime possono anche provenire da altri mercati e così pure le produzioni possono essere anche destinate ad altri mercati;

"E' l'internazionalizzazione del commercio che per Karl Marx significavano "l'instaurazione di un mercato mondiale" con scambi estesi "per tutto il globo terrestre"

[136] S. Cassese , Lo spazio giuridico globale, Bari, 2003.
[137] Galgano, *Lex mercatoria,* Il Mulino, Bologna 2010.

con un "traffico universale" "implicante" una universale dipendenza delle nazioni l'una dall'altra" ;[138]

- un periodo infine, quello del nostro tempo, in cui le funzioni economiche hanno totalmente perduto la connotazione nazionale, il reperimento dei capitali, delle materie prime, l'ubicazione dei luoghi in cui si usufruiscono le forze di lavoro, l'organizzazione produttiva, la produzione, il commercio ed il consumo dei prodotti non hanno più connotazioni nazionali, i8n quanto si collocano e si dislocano in ogni parte del globo e dominano le imprese transnazionali, le *" società multinazionali"*.

"Rilevazioni statistiche eseguite nel 1995 e relative alle maggiori imprese mondiali hanno messo in evidenza dati quanto mai illuminanti: la Shell ha un patrimonio estero pari al 67,8% del totale e un'occupazione estera pari al 77,9%; la Volkswagen ha un patrimonio estero pari all' 84,8% ed un'occupazione estera pari al 44%; la Nestlè ha un patrimonio estero pari all' 86,9 % ed un'occupazione pari al 97 %. La produzione in serie su scala planetaria esige una contrattazione altrettanto in serie. Sui mercati mondiali le multinazionali debbono contrattare a condizioni uniformi" .[139]

A livello globale si opera su *"know-how",* le imprese si associano con altre imprese di altre nazioni in rapporti di *"joint venture"* oppure in *"franchising"*. Si effettuano vendite in *" leasing"*.

4.6 - Conclusioni finali. Verso una integrazione amministrativa globale

Nel precedente Capitolo terzo si sono ampiamente chiariti i tempi e le modalità con cui il diritto amministrativo europeo si è diacronicamente affermato all'interno dell'UE Unione europea, partendo ovviamente dall'assunto circa *"la stretta connessione che esiste tra l'integrazione amministrativa e quella normativa: ciò risulta assai rilevante soprattutto*

[138] F. Galgano, *Lex mercatoria,* Il Mulino, Bologna 2010.
[139] F. Galgano, *Lex mercatoria,* Bologna, Il Mulino, 2010.

perché – come è noto l'ordinamento comunitario non conosce una netta distinzione tra atti normativi e atti amministrativi" .[140]

Più semplicemente diritto legislativo e diritto amministrativo scaturiscono dalle stesse fonti: i Trattati e le disposizioni emesse dalle istituzioni destinate all'attuazione dei Trattati..

Si è altresì chiarita l'originalità della formazione della integrazione, nel senso che *"Il processo di integrazione europea ha dato luogo ad un crescente numero di rapporti tra amministrazioni nazionali ed autorità comunitarie, moltiplicando le figure giuridiche di composizione amministrativa, tipiche degli ordinamenti compositi, determinando un cospicuo, seppur problematico scambio di istituti amministrativi tra ordinamenti nazionali ed ordinamenti comunitari, posto in relazione le tradizioni scientifiche ed i sistemi concettuali all'interno dei quali si collocano i diversi diritti amministrativi nazionali"*.[141]

Inoltre si è sottolineato come l'elemento umano e la professionalità del personale ha avuto il suo notevole peso specifico. Infatti *"L'interazione tra funzionari delle amministrazioni interne, esperti nazionali e funzionari comunitari innesca un processo di mutuo apprendimento*, *che consente una verifica delle pratiche amministrative nazionali, il riconoscimento degli interessi in gioco, l'instaurazione di un dialogo fondato principalmente sulla prova scientifica ed il raggiungimento di un consenso al termine di un processo deliberativo"*.[142]

L'elemento umano e la professionalità dei funzionari amministrativi nazionali ed europei, nei Comitati della Comitologia, nelle Coamministrazione, nelle Agenzie europee e negli altri organismi giuridici di composizione ha avuto una importanza fondamentale. I diversi funzionari amministrativi dei diversi Stati membri ed i funzionari europei, lavorando in contatto e di concerto hanno recepito le normative comunitarie se ne sono appropriati le hanno vissute, discusse ed elaborate nell'applicazione pratica ed hanno creato spontaneamente quella mentalità, quel modo di pensare sovranazionale che ha permesso loro di creare l'applicazione uniforme di quel tessuto di normative presso i singoli Stati

[140] E. Chiti - C. Franchini, *L'integrazione amministrativa europea,* Bologna, Il Mulino, 2003 p. 42.
[141] E. Chiti - C. Franchini, *L'integrazione amministrativa europea,* Bologna, Il Mulino, 2003 p. 8.
[142] E. Chiti - C. Franchini, *L'integrazione amministrativa europea,* Bologna, Il Mulino, 2003 p. 38.

membri, per cui, al momento attuale una norma amministrativa in materia di moneta, di alimenti, di agricoltura, di sanità ha una applicazione uniforme.

Con le normative amministrative hanno costituito un flusso continuo che scorre dalle istituzione agli Stati membri e viceversa senza soluzione di continuità. Questa costituisce la caratteristica e l'originalità particolare del diritto amministrativo europeo.

Tuttavia questo flusso non si esaurisce all'interno dell'UE Unione europea, poiché le normative amministrative europee quando valide e frutto dell'elaborazione giuridica ed applicazione pratica, vengono condivise ed imitate anche dagli altri paesi.

In materia di "integrazione amministrativa globale" non si può trascurare di accennare al progetto di una "moneta unica globale", già presentato ai Capi di Stato e di Governo ad una riunione dei G 20 nel 2009 e come comunicato dai notiziari RAI del 13 novembre 2010, presentato nuovamente ai partecipanti del G 8 a cura della Gazzetta di Parma

L'ideatore di un progetto per la "moneta unica globale" sarebbe l'italiano Sandro Sassoli.

Attualmente nel mondo sono in circolazione circa 240 valute e la "moneta unica globale", tra l'altro una "moneta intelligente", in quanto risponderebbe alle sollecitazioni del computer, dei telefonini e di altri strumenti analoghi, verrebbe a sostituire le medesime.

Il piano complessivo sarebbe una nuova Bretton Woods.

Con la "moneta unica globale" che verrebbe gestita sotto l'egida del FMI "Fondo Monetario Internazionale", che ha tra le altre attribuzioni il potere di creare moneta e con la partecipazione della BIS "Bank for International Settlements" (Banca per i regolamenti internazionali), la più antica delle istituzioni finanziarie internazionali, con sede in Basel, istituita nel 1930, considerata ora la Banca delle Banche Centrali Nazionali, si verrebbe a realizzare una "decongestione quantitativa globale". Il piano prevederebbe la creazione di un Financial Stability Board ed appare come un primo passo verso un "organismo di controllo finanziario globale", in altri termini una "banca centrale globale".

Robert Mundell, docente alla Columbia University, Premio Nobel per l'Economia per il 1999, ritiene che *"verrà il momento della creazione della moneta unica globale"* naturalmente in un lungo periodo, forse in trenta anni. Ideale sarebbe una nuova moneta,

ma se ciò non fosse possibile potrebbe essere adottata una valuta già dominante come il dollaro e l'euro, alla quale potrebbero agganciarsi tutte le altre monete.[143]

Il diritto amministrativo dell'Unione europea ed il diritto internazionale hanno contribuito alla integrazione amministrativa globale. Infatti:

"Dal concorrente rilievo di questi fattori sta emergendo un nuovo diritto per le pubbliche amministrazioni, denominato usualmente "diritto amministrativo globale" omissis richiamato per la circostanza caratterizzante di non essere più un diritto frutto delle decisioni degli Stati e neanche – come negli ultimi decenni – della Comunità europea.

Il "diritto amministrativo globale" è infatti caratterizzato dalla sottoposizione di molte scelte amministrative alla disciplina di regimi regolatori globali; che assumono anche un ruolo giudiziale e giustiziale, con procedimenti e decisioni che influiscono in modo rilevante sull'esercizio della funzione amministrativa interna (S. Battini)"" .[144]

A parere di alcuni studiosi, si potrebbe parlare di un " *diritto amministrativo globale"* intendendosi per il medesimo un particolare sistema normativo, fondato su propri principi e proprie basi, che non si presente allo stesso modo e con la medesima intensità in tutti gli Stati del mondo, che allo stesso tempo stabilisce compiti e funzioni tra Stati, organizzazioni sovranazionali, internazionali e transnazionali, che procede in un progressivo e costante processo di internazionalizzazione e che, come l'ordinamento comunitario, si fonda anche esso su principi comuni, operando un costante ravvicinamento tra gli ordinamenti *"omissis, una figura organizzativa composta di uffici pubblici e caratterizzata dai due elementi o tratti: appartenenza a entità o apparati diversi e collaborazione o interdipendenza, omissis", "omissis, il primo aspetto che si presenta è quello dell'asimmetria dei regolati e delle regole. I regolati non sono tutti nella stessa posizione di fatto, omissis. La situazione appena descritta si presenta in forme ancora più vistose quando vi siano regolazioni differenziate dette asimmetriche, omissis" " Questo ordinamento giuridico, però,non è retto da un'autorità superiore, ma si tiene grazie a forme di cooperazione e integrazione tra soggetti che ne fanno parte. Esso, pur in assenza di un governo, presenta i vantaggi di*

[143] K.Wingfield, Verrà il momento della moneta unica globale .Intervista a Robert Mundell, Wall Street Journal, in l'Occidentale orientamento quotidiano, 31 ottobre 2010.

[144] P. Chiti, *Diritto amministrativo europeo,* Milano, Giuffrè, 2008 pp. 32-33.

limitare gli effetti esterni negativi dell'azione decentrata, omissis, di consentire la circolazione delle informazioni e, quindi, la comparazione tra i sistemi e le economie nazionali; di permettere, quindi, a operatori dotati di mobilità di scegliere i sistemi più convenienti, di tenere sotto il controllo di un'opinione pubblica mondiale i regimi politici".[145]

Parlare di *" ordinamento giuridico globale "* e quindi di *" diritto amministrativo globale"* al momento attuale appare prematuro, poiché un ordinamento giuridico si caratterizza per:caratteri sistematico, regole precise ed istituzioni, caratteristiche che almeno per ora non si possono obiettivamente riscontrare.

E' perciò preferibile parlare soltanto, come sostiene il Prof. Mario F. Chiti, di *"spazio giuridico globale".*[146]

E' auspicabile certamente la ricerca ed il perseguimento di un *"ordinamento giuridico globale",* al fine di potere regolamentare la complessità della società civile per tentare di pervenire ad *"un progresso culturale dell'umanità, rivolto in direzione di una società ideale"* come auspicato da Immanuel Kant nel suo trattato *" Per la pace perpetua"* nel 1795.

Questa è la sfida ed al tempo stesso l'opportunità che i giuristi dovrebbero raccogliere al fine di poter dare una risposta *"pacifista"* alle turbolenze che affliggono la società creando così una *"civiltà giuridica"* artefice di un *"diritto globale".*[147]

---

[145] S. Cassese , Lo spazio giuridico globale, Bari, 2003.

[146] M. F. Chiti, *Diritto amministrativo europeo,* Milano, Giuffrè, 2008, pagg. 33-34.

[147] M. Villani, *Considerazioni sul federalismo nella nostra storia costituzionale,* Roma, Gangemi, 2006. F. Galgano, *Lex mercatoria,* Bologna, Il Mulino, 2010.

BIBLIOGRAFIA

Volumi

I.Bache – S. George, *Politics in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2006

U. Beck, *Was ist Globalisierung*, Frankfurt, M., 1997

S. Cassese, *La signoria comunitaria sul diritto amministrativo in Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2002

S. Cassese, *Lo spazio giuridico globale*, Bari, 2003

S. Cassese, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2009

E. Chiti – C.Franchini, *L'integrazione amministrativa europea*, Bologna, il Mulino, 2003

M.P. Chiti, *Diritto amministrativo europeo*, Milano, Giuffrè, 2008

S. Conti – G. De Matteis – C. Lanza – F. Nano, *Geografia dell'economia mondiale*, Novara, UTET, 1999

P. Craig – G. De Burca, *E U Law Text, cases and materials*, Oxford, Oxford university Press, 2006

T.L. Friedman, *Il mondo è piatto*, Milano, Mondadori, 2006

F. Galgano, *Lex mercatoria*, Il Mulino, Bologna, 2010

R. Garofoli, *Giurisdizione e risarcimento del danno in Responsabilità della pubblica amministrazione e risarcimento del danno dinanzi al giudice amministrativo*, Milano, 2003

L. Ghia, *La globalizzazione, Lezione XVI Corso di diritto del commercio internazionale*, Materiale didattico, Roma, Unimarconi, 2010

E. Gigou, *Je vous parle d'Europe*, Paris, Editions du seuil, 2004

M. Guandalini, *L'attesa di un new deal globale Prefazione a K. Okmae ne Il prossimo scenario globale*, Milano, RCS Libri Etas, 2005

Microsoft Encarta, *Enciclopedia*, Microsoft Corporation, 2007

K. Okmae, *Il prossimo scenario globale*, Milano, RCS Libri Etas, 2005

T. Padoa Schioppa, *Europa, una pazienza attiva, malinconica e riscatto del vecchio continente*, Milano, 2006

E. Rosamond, *Theories of european integration*, London, Palgrave Macmillan, 2009

S. Rovito, *Pubblica amministrazione e principi fondamentali del diritto amministrativo europeo,* Materiale didattico, mod. I, UD I, Roma, Unimarconi 2010

S. Rovito, *L'organizzazione amministrativa europea*, Materiale didattico, mod. I, UD II, Roma, Unimarconi 2010

S. Rovito, *La giustizia amministrativa comunitaria*, , Materiale didattico, mod. II, UD II, Roma, Unimarconi 2010

S. Rovito, *Mutamenti dell'integrazione amministrativa europea*, Materiale didattico, mod. III, UD I, Roma, Unimarconi 2010

S. Rovito, *Caratteri giuridici dell'ordinamento comunitario integrato* Materiale didattico, mod. III, UD II, Roma, Unimarconi 2010

S. Rovito, *Le fonti del diritto amministrativo*, Lezione VIII, Materiale didattico, Roma, Unimarconi 2010

S. Rovito, *Le fonti del diritto amministrativo*, Lezione IX, Materiale didattico, Roma, Unimarconi 2010

S. Rovito, *Il rilievo iniziale del procedimento amministrativo*, Lezione XIX Materiale didattico, Roma, Unimarconi 2010

S: Rovito, *La risarcibilità degli interessi legittimi*, Lezione XXVIII Materiale didattico, Roma, Unimarconi 2010

E. Screpanti – S. Zamagni, *Profili di storia del pensiero economico*, Roma, Carrocci, 2004

C. Taglienti, *Il risarcimento del danno nel diritto amministrativo, Relazione*, Roma, Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, 2003

C. Turner, *EU Law*, London, Book point, 2006

A.L. Valvo, *Contributo allo studio della governance nell'Unione europea. Aspetti giuridici e politici*, Milano, 2005

A:L: Valvo, *L'Unione Europea dal Trattato "costituzionale" al Trattato di Lisbona*, Roma, Aracne, 2008

M. Villani, *Considerazioni sul federalismo nella nostra storia costituzionale*, Roma, Gangemi, 2006

M. Villani*, Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, Bari, 2008

C. Zanghì, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2005

Treccani, *Enciclopedia*, Treccani, 2010

Wikipedia, *Enciclopedia libera*, Wikipedia, 2010

Quotidiani

M. Fortis, *Quanto ci manca l'Europa di Delors*, Messaggero, 13 marzo 2010

R. Es., *La nuova diplomazia europea*, Messaggero, 23 marzo 2010

B. Spinelli, *I nemici del diritto europeo*, la Stampa, 17 settembre 2010

K. Wingfield, *Verrà il momento della moneta unica globale: Intervista a Robert Mundell, Wall Street Journal, traduzione in* Occidentale orientamento quotidiano 31 ottobre 2010

M. Baudino, *Gli italiani del Risorgimento come gli europei di oggi*, la Stampa, 8 novembre 2010