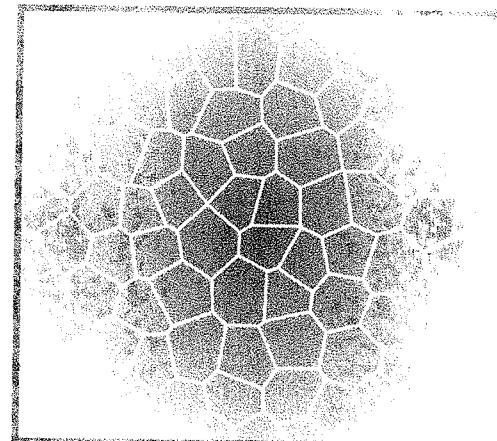


L. Fiorentino, H. Caroli Casavola, L. Casini,  
E. Chiti, M. Conticelli, A. Fioritto, M. Gnes, C. Lacava,  
M. Macchia, A. Mari, C. Meoli, A. Natalini,  
C. Notarmuzi, L. Saltari, M. Savino

# Le amministrazioni pubbliche tra conservazione e riforme

Omaggio degli allievi a Sabino Cassese



GIUFFRÈ EDITORE

## INDICE

|                               |      |
|-------------------------------|------|
| <i>Introduzione</i> . . . . . | XI   |
| <i>Autori</i> . . . . .       | XIII |

HILDE CAROLI CASAVOLA

### L'AMMINISTRAZIONE CENTRALE

|                                                                                              |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. Il tema e i problemi . . . . .                                                            | 1  |
| 2. Il disegno organizzativo: funzioni, organi e dimensione . . . . .                         | 6  |
| 3. Il modulo ministeriale: centralità, articolazione e attribuzioni . . . . .                | 10 |
| 4. Gli altri moduli organizzativi dell'amministrazione centrale . . . . .                    | 19 |
| 5. Gli uffici di diretta collaborazione dei ministri e la Presidenza del Consiglio . . . . . | 28 |
| 6. L'amministrazione centrale fra invarianze ed esigenze di cambiamento . . . . .            | 35 |

CLAUDIO MEOLI

### LA PERIFERIA, NUOVA FRONTIERA DELL'AMMINISTRAZIONE

|                                                                              |    |
|------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. Le amministrazioni periferiche tra tradizione e modernizzazione . . . . . | 41 |
| 2. La creazione dell'ufficio territoriale del governo . . . . .              | 45 |
| 3. Il quadro attuale dell'amministrazione statale periferica . . . . .       | 49 |
| 4. Il nuovo modello di prefettura-ufficio territoriale del governo . . . . . | 53 |
| 5. Il potere sostitutivo del prefetto . . . . .                              | 58 |
| 6. La conferenza permanente, una formula per il futuro . . . . .             | 63 |

MARTINA CONTICELLI

### L'ORGANIZZAZIONE PUBBLICA DEGLI INTERESSI PRIVATI

|                                                                            |    |
|----------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. Il tema: gli interessi privati organizzati e lo Stato . . . . .         | 69 |
| 2. Le origini: l'inquadramento nell'alveo dello Stato . . . . .            | 70 |
| 3. L'espansione del fenomeno e le riforme . . . . .                        | 73 |
| 4. I meriti e i limiti delle riforme . . . . .                             | 77 |
| 5. Il quadro attuale: le questioni irrisolte e le contraddizioni . . . . . | 87 |

MATTEO GNES

## LE AUTORITÀ INDIPENDENTI

|                                                                                                                  |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. L'erompere delle autorità indipendenti . . . . .                                                              | 93  |
| 2. Lo sviluppo negli Stati Uniti ed in Francia: caratteri e problemi comuni . . . . .                            | 97  |
| 3. La responsabilità ( <i>accountability</i> ) delle autorità indipendenti . . . .                               | 106 |
| 4. Il sindacato giurisdizionale ( <i>reviewability</i> ) sui provvedimenti delle autorità indipendenti . . . . . | 111 |

MARIO SAVINO

L'AMMINISTRAZIONE NAZIONALE E L'EUROPA:  
L'ETERNA RINCORSA

|                                                                              |     |
|------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. Premessa . . . . .                                                        | 123 |
| 2. L'evoluzione del modello organizzativo . . . . .                          | 125 |
| 3. La fase ascendente . . . . .                                              | 133 |
| 3.1. Il "modello" italiano in teoria . . . . .                               | 136 |
| 3.2. Il "modello" italiano in pratica . . . . .                              | 144 |
| 4. La fase discendente . . . . .                                             | 149 |
| 4.1. Il recepimento delle direttive comunitarie . . . . .                    | 151 |
| 4.2. L'attuazione del diritto comunitario sul piano amministrativo . . . . . | 159 |
| 5. Il paradosso dell'eupeismo italiano . . . . .                             | 165 |

LORENZO SALTARI

## DIRIGENZA PUBBLICA E MODELLI DI AMMINISTRAZIONE

|                                                                                                     |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. Assetto di vertice e modelli di pubblica amministrazione . . . . .                               | 169 |
| 2. Gli snodi principali del passato . . . . .                                                       | 172 |
| 2.1. Le origini liberali, la crescita dell'amministrazione e l'emersione di un suo vertice. . . . . | 172 |
| 2.2. Le ambivalenze della Costituzione repubblicana . . . . .                                       | 176 |
| 2.3. La dirigenza nel 1972 e la sua "cristallizzazione" . . . . .                                   | 177 |
| 2.4. Un'amministrazione "autoreferenziale" . . . . .                                                | 186 |
| 3. Cesure, contraddizioni e continuità del quindicennio 1993-2008 . .                               | 186 |
| 3.1. Ascesa e declino dell'amministrazione "auto-responsabile" .                                    | 187 |
| 3.2. La « riconquista » del vertice amministrativo da parte del sistema politico . . . . .          | 191 |
| 4. Tendenze e implicazioni di fondo . . . . .                                                       | 198 |
| 5. Il risveglio della Corte costituzionale può bastare? . . . . .                                   | 202 |
| 6. "Merit system" e "tenure": guardare al futuro con sguardo antico .                               | 204 |

EDOARDO CHITI

# LA DIMENSIONE FUNZIONALE DEL PROCEDIMENTO

|                                                                   |     |
|-------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. Il problema. . . . .                                           | 211 |
| 2. La diversificazione della posizione degli interessati. . . . . | 214 |
| 3. Oltre la discrezionalità . . . . .                             | 220 |
| 4. I limiti alla procedimentalizzazione dell'attività . . . . .   | 220 |
| 5. Conclusioni . . . . .                                          | 237 |

CARLO NOTARMUZI

# IL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO INFORMATICO

|                                                                                    |     |
|------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. Procedimento amministrativo e procedimento amministrativo informatico . . . . . | 241 |
| 2. I principi . . . . .                                                            | 243 |
| 3. Le forme di informatizzazione del procedimento . . . . .                        | 246 |
| 4. La fase dell'iniziativa. . . . .                                                | 249 |
| 5. La fase di acquisizione delle informazioni . . . . .                            | 255 |
| 6. La fase di elaborazione e di decisione . . . . .                                | 259 |

MARCO MACCHIA

# REGOLAZIONE INTERNAZIONALE E SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA

|                                                                          |     |
|--------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. Introduzione. . . . .                                                 | 267 |
| 2. Le raccomandazioni internazionali a semplificare. . . . .             | 271 |
| 3. Breve rassegna delle politiche di semplificazione domestica . . . . . | 280 |
| 4. I fattori di complicazione di derivazione internazionale. . . . .     | 288 |
| 4.1. Le complicazioni organizzative . . . . .                            | 289 |
| 4.2. Le complicazioni nella sequenza procedimentale . . . . .            | 292 |
| 4.3. Le complicazioni connesse alla partecipazione . . . . .             | 295 |
| 5. Considerazioni conclusive . . . . .                                   | 297 |

LUIGI FIORENTINO

# LA DIFFICILE AFFERMAZIONE DI UNA CULTURA DELLA GESTIONE NELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

|                                                                              |     |
|------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. Premessa . . . . .                                                        | 303 |
| 2. Alle origini del problema: la contabilità pubblica. . . . .               | 306 |
| 2.1. I profili organizzativi della riforma De Stefani. . . . .               | 307 |
| 2.2. I profili procedurali della riforma De Stefani . . . . .                | 309 |
| 3. Le innovazioni. Dalla Costituzione ai primi anni del XXI secolo . . . . . | 312 |
| 3.1. La Costituzione e le innovazioni degli anni '60 . . . . .               | 312 |

|                                                                              |     |
|------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 3.2. Le riforme degli anni '70 e '80 dello scorso secolo . . . . .           | 313 |
| 3.3. Le riforme dagli anni '90 dello scorso secolo ai giorni nostri. . . . . | 318 |
| 3.3.1 La separazione politica-amministrazione . . . . .                      | 321 |
| 3.3.2 Il bilancio. . . . .                                                   | 323 |
| 3.3.3 La semplificazione delle procedure contabili. . . . .                  | 325 |
| 4. La cultura della gestione in mezzo al guado . . . . .                     | 330 |

ALESSANDRO NATALINI

### LO STATO COSTI-RENDIMENTI

|                                                |     |
|------------------------------------------------|-----|
| 1. Premessa . . . . .                          | 337 |
| 2. Il quadro di analisi . . . . .              | 338 |
| 3. La riforma del 1993 . . . . .               | 345 |
| 4. La riforma della riforma del 1999 . . . . . | 355 |
| 5. Conclusioni . . . . .                       | 369 |

CHIARA LACAVA

### I CONTROLLI

|                                                                                 |     |
|---------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. Il controllo amministrativo come uno dei maggiori problemi italiani. . . . . | 375 |
| 2. Le riforme dei controlli: quale attuazione? . . . . .                        | 376 |
| 3. Controlli e finanza dopo il nuovo titolo V della Costituzione . . . . .      | 384 |
| 4. Controlli e cittadini. Le linee di tendenza. . . . .                         | 393 |

ALFREDO FIORITTO

### IL LINGUAGGIO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

|                                                                      |     |
|----------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. La semplificazione del linguaggio amministrativo. . . . .         | 403 |
| 2. Perché semplificare? . . . . .                                    | 405 |
| 3. Semplificare è difficile . . . . .                                | 405 |
| 4. La complessità del linguaggio giuridico e amministrativo. . . . . | 407 |
| 5. Come semplificare . . . . .                                       | 412 |
| 5.1. Regole di comunicazione e struttura giuridica . . . . .         | 412 |
| 5.2. Regole di scrittura del testo . . . . .                         | 414 |
| 6. Conclusioni . . . . .                                             | 420 |

LORENZO CASINI

### I BENI CULTURALI DA SPADOLINI AGLI ANNI DUEMILA

|                                               |     |
|-----------------------------------------------|-----|
| 1. Introduzione . . . . .                     | 423 |
| 2. Le strutture . . . . .                     | 427 |
| 3. Le congiunture e gli avvenimenti . . . . . | 431 |

|                                                   |     |
|---------------------------------------------------|-----|
| 4. Gli interventi normativi . . . . .             | 433 |
| 5. Gli sviluppi della scienza giuridica . . . . . | 438 |
| 6. I problemi aperti . . . . .                    | 444 |

ANGELO MARI

# LE PROFESSIONI

|                                                                              |     |
|------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. Pubblici poteri e professioni . . . . .                                   | 449 |
| 2. Il punto di partenza: istruzione e formazione . . . . .                   | 450 |
| 3. La crisi dei criteri giuridici di classificazione . . . . .               | 456 |
| 4. Gli ordinamenti professionali . . . . .                                   | 458 |
| 5. Verso il libero mercato . . . . .                                         | 460 |
| 5.1. Dai professionisti ai servizi professionali . . . . .                   | 460 |
| 5.2. Riserve di attività e concorrenza . . . . .                             | 462 |
| 5.3. La tutela dei consumatori e la "protezione" dei professionisti. . . . . | 465 |
| 6. Professioni e riforma del titolo V della Costituzione . . . . .           | 470 |
| 7. Il lento percorso di riordino della disciplina . . . . .                  | 475 |

MARIO SAVINO

## L'AMMINISTRAZIONE NAZIONALE E L'EUROPA: L'ETERNA RINCORSA

SOMMARIO: 1. Premessa. — 2. L'evoluzione del modello organizzativo. — 3. La fase ascendente. — 3.1. Il "modello" italiano in teoria. — 3.2. Il "modello" italiano in pratica. — 4. La fase discendente. — 4.1. Il recepimento delle direttive comunitarie. — 4.2. L'attuazione del diritto comunitario sul piano amministrativo. — 5. Il paradosso dell'europeismo italiano.

### 1. Premessa.

Quello dell'adeguamento dell'amministrazione domestica all'integrazione europea è un problema sottovalutato. Nell'approccio al tema, ha a lungo prevalso — e prevale tuttora — una visione "realista" delle relazioni ultrastatali, fondata sull'assunto che i governi, concepiti come attori unitari, siano perfettamente in grado di far valere i loro interessi nelle sedi internazionali e di condizionare l'esito dei negoziati. Questo assunto poggia su una convinzione fallace: che gli esecutivi arrivino al tavolo della trattativa con una accurata conoscenza della questione, con obiettivi chiaramente definiti e con precise strategie negoziali. Dal dogma dello *State-as-a-unit* deriva, così, un « *over-organized concept of the State* » <sup>(1)</sup>, che trascura la complessità dell'organizza-

---

<sup>(1)</sup> Così, L. METCALFE, *International policy coordination and public management reform*, in *International Review of Administrative Sciences*, 1994, vol. 60, p. 276. Si veda, più in generale, S. CASSESE, *Theoretical Sketch of the Cooperative and Multidimensional Nature of Community Bureaucracy*, in J. JAMAR e W. WESSELS (eds.), *Community Bureaucracy at the Crossroads*, Bruges, 1985, p. 39 ss., e S. CASSESE, *Relations between International Organizations and*

zione amministrativa domestica e delle procedure necessarie per costruire una posizione nazionale <sup>(2)</sup>.

D'altro canto, gli studi d'impostazione neo-istituzionalista, più attenti al problema, evidenziano l'esistenza di contraddizioni interne ai processi di modernizzazione amministrativa intrapresi nella maggior parte degli ordinamenti europei <sup>(3)</sup>. Nell'ultimo ventennio, molte linee di riforma seguite in Italia (ma non solo) — si pensi al decentramento, alla diffusione di agenzie e autorità indipendenti, alle privatizzazioni ed esternalizzazioni — hanno ridotto il grado di concentrazione delle funzioni in mano allo Stato (e ai ministeri in particolare) attraverso tecniche di *delegation* e dispersione dei poteri. L'europeizzazione, invece, spinge in senso opposto. I principi della rappresentanza unitaria dello Stato presso le istituzioni europee e della responsabilità esclusiva del governo centrale per i casi di violazione del diritto comunitario esercitano una forte pressione a favore dell'accentramento e del coordinamento unitario. L'agenda domestica delle riforme amministrative, dunque, non coincide — e, anzi, in certa misura collide — con l'agenda delle riforme "esogene", indotte dal processo di europeizzazione (ed internazionalizzazione) dell'azione pubblica <sup>(4)</sup>.

---

*National Administrations, in ISA, Proceedings, XIXth International Congress of Administrative Sciences, Berlin, 1983, p. 161 ss.*

<sup>(2)</sup> Nello stesso senso, H. KASSIM, *Conclusion: The National Co-ordination of EU Policy: Confronting the Challenge*, in H. KASSIM, B.G. PETERS, V. WRIGHT (eds.), *The National Co-ordination of EU Policy: The Domestic Level*, Oxford, 2000, p. 259: « *the policies that governments pursue at the European level are the outcome of often complex processes of intragovernmental bargaining, bureaucratic politics, and coordination of variable politics. The failure to appreciate what this implies for the formation of national preferences inevitably leads to an overly simplified view of member state action and the EU policy* ».

<sup>(3)</sup> J. MARCH e J.P. OLSEN, *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, New York, 1989. Con specifico riferimento al profilo in esame, R. HARMSSEN, *The Europeanisation of National Administrations: A Comparative Study of France and the Netherlands*, in *Governance*, 1999, vol. 12, p. 81 ss.

<sup>(4)</sup> Particolarmente attento a questo aspetto è L. METCALFE, *International policy coordination and public management reform*, cit., p. 276 e *passim*.

Questi elementi di difficoltà valgono per tutti gli ordinamenti europei. Esistono, poi, difficoltà ed anomalie specifiche nell'adeguamento dell'amministrazione italiana all'Europa. Il *Rapporto sulle condizioni delle pubbliche amministrazioni*, pubblicato dal Dipartimento per la funzione pubblica nel 1993, già evidenziava l'esistenza di due rilevanti problemi di carattere generale: « in primo luogo, la promozione degli interessi italiani in ambito comunitario è inadeguata (...). In secondo luogo, l'attuazione del diritto comunitario da parte delle amministrazioni ha dato risultati meno positivi che in altri paesi membri » (5). L'obiettivo di questo scritto è duplice: da un lato, accertare se quei due problemi si siano aggravati o attenuati; dall'altro, mettere a fuoco le cause dell'avanzamento o dell'arretramento.

L'analisi è articolata come segue. In via preliminare (par. 2), si opera una sintetica ricognizione diacronica delle principali riforme organizzative che hanno segnato l'evoluzione del coordinamento nazionale delle politiche comunitarie. La parte principale del lavoro è, poi, dedicata al modo in cui l'attività delle amministrazioni italiane è disciplinata (in teoria) e si sviluppa (in pratica), rispettivamente, nella fase ascendente (par. 3) e nella fase discendente del processo decisionale europeo (par. 4). Nella parte conclusiva (par. 5), si illustra un paradosso che contribuisce a spiegare perché l'Italia abbia condannato se stessa, nel rapporto con la Comunità europea, ad una eterna rincorsa.

## 2. *L'evoluzione del modello organizzativo.*

Fino alla seconda metà degli anni Settanta del XX secolo, il compito di definire la posizione nazionale da promuovere nelle sedi comunitarie spetta in via esclusiva al Ministero degli affari esteri. Da esso dipende, sin dalle origini, anche l'avamposto nazionale a Bruxelles, cioè la Rappresentanza permanente (6).

---

(5) Dipartimento per la funzione pubblica, *Rapporto sulle condizioni delle pubbliche amministrazioni*, Roma, 1993, p. 63 s.

(6) Istituita con d.P.R. 28 gennaio 1958, n. 16.

Alla base di questa scelta vi sono due assunti tra loro correlati: che lo Stato, al suo esterno, debba agire "*as-a-unit*", e che gli affari comunitari siano "affari esteri".

Negli anni Settanta, però, questi due assunti cominciano ad entrare in crisi. L'espansione delle materie comunitarizzate e la crescente tecnicizzazione dei *dossiers* determinano un coinvolgimento via via più intenso delle amministrazioni nazionali responsabili delle politiche di settore, le quali partecipano sempre più di frequente, con propri funzionari, ai negoziati comunitari. Il potere di rappresentanza, dunque, si frammenta. Il dogma dello *State-as-a-unit* si incrina. La stessa equiparazione tra affari comunitari e affari esteri non regge, perché la penetrazione del diritto europeo nell'ordinamento interno assume caratteristiche, qualitative e quantitative, diverse da quelle proprie del diritto internazionale. Il convergente processo di "settorializzazione" e di "*domestication*" delle politiche comunitarie rende, così, obsoleta la concentrazione dei poteri di rappresentanza presso il Ministero degli affari esteri (7).

Di conseguenza, si verifica una progressiva erosione dei poteri di questo dicastero, sia ad opera dei ministeri tecnici, ai quali compete attuare il diritto comunitario, sia ad opera della Presidenza del Consiglio (8). I primi esercitano con sempre maggiore autonomia il potere di rappresentanza, spesso aggirando del tutto il canale principale costituito dal *continuum* Ministero degli esteri — Rappresentanza permanente. La Presidenza del Consiglio, dal canto suo, comincia ad attrezzarsi per contenere queste spinte centrifughe. Tale rafforzamento avviene, in primo luogo, attraverso la designazione, a partire dal 1980, di un ministro degli affari europei senza portafoglio, che assume la guida di un dipartimento *ad hoc* incardinato presso la Presidenza; in secondo luogo, attraverso l'attribuzione al Consiglio dei mini-

(7) In tal senso, G. DELLA CANANEA, *Italy*, in H. KASSIM, B.G. PETERS, V. WRIGHT (eds.), *The National Co-ordination of EU Policy: The European Level*, Oxford, 2001, spec. p. 143.

(8) Si tratta, d'altra parte, di una tendenza comune a molti ordinamenti europei, come rileva H. KASSIM, *Conclusion*, cit., p. 238.

stri del compito di definire gli orientamenti fondamentali delle politiche comunitarie <sup>(9)</sup>.

Prende corpo, dunque, in quegli anni, un duplice contraddittorio processo, che tuttora connota il quadro del coordinamento nazionale: si innescano, in parallelo, una tendenza alla settorializzazione e la tendenza opposta all'accentramento <sup>(10)</sup>.

La settorializzazione si accentua come conseguenza della moltiplicazione dei tavoli negoziali a Bruxelles. Svariate centinaia di collegi transgovernativi fortemente specializzati intervengono nelle principali fasi del *decision-making* europeo: dapprima, assistendo la Commissione nella elaborazione delle proposte legislative (comitati di esperti governativi); quindi, preparando, sotto la supervisione del Coreper, le decisioni del Consiglio (comitati del Consiglio); infine, adottando pareri sulle misure di esecuzione proposte dalla Commissione (c.d. comitologia) <sup>(11)</sup>. La partecipazione ad un processo decisionale così frammentario determina inevitabili spinte centrifughe a livello domestico, in quanto ciascun apparato (ministero, autorità indipendente o agenzia) è chiamato ad assicurare la rappresentanza dell'Italia nei comitati europei che operano nel rispettivo ambito di competenza.

---

<sup>(9)</sup> Sul dibattito che ha accompagnato l'istituzione del Dipartimento, si vedano A. CALAMIA-C. MORVIDUCCI, *Istituzione di un Ministero per gli affari comunitari?*, in *Riv. dir. internaz.*, 1977, p. 822 ss., e A. MASSAI, *Il coordinamento interno delle politiche comunitarie*, in *Quad. Cost.*, 1982, p. 481 ss. Sugli sviluppi successivi, M. P. CHITI, *Il coordinamento delle politiche comunitarie e la riforma degli apparati di governo*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, in *Quad.* n. 1, 1989-1990, p. 235 ss.; ID., *L'amministrazione per il coordinamento delle politiche comunitarie nelle recenti riforme*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1991, p. 11 ss.; C. FRANCHINI, *Amministrazione italiana e amministrazione comunitaria*, Padova, 1993 (spec. cap. I); G. DELLA CANANEA, *Italy*, in H. KASSIM, B.G. PETERS, V. WRIGHT (eds.), *The National Co-ordination of EU Policy: The Domestic Level*, cit., p. 107 ss.

<sup>(10)</sup> Il paradosso è rilevato da V. WRIGHT, *The national coordination of European policy-making: Negotiating the quagmire*, in J.J. RICHARDSON (ed.), *European Union: Power and Policy Making*, London, 1996, p. 155.

<sup>(11)</sup> Sulle diverse tipologie di comitati europei e sul rispettivo ruolo nel processo decisionale sovranazionale, M. SAVINO, *I comitati dell'Unione europea. La collegialità amministrativa negli ordinamenti compositi*, Milano, 2005.

La tendenza all'accentramento, d'altro canto, si rafforza anch'essa, fungendo da contrappeso. Si assiste, infatti, al tentativo — condotto con maggiore intensità in taluni ordinamenti (la Francia e il Regno Unito, *in primis*) — di accrescere la coerenza dell'azione delle amministrazioni domestiche presso le istituzioni europee. Nella variante italiana, questo processo di accentramento si traduce in un impulso irrefrenabile alla moltiplicazione di organi di coordinamento generale. Le tappe essenziali di questo processo sono cinque.

a) Nel 1967 al Comitato interministeriale per la programmazione economica (Cipe) viene affidato il coordinamento nazionale delle politiche economiche comunitarie. Al Ministero degli affari esteri si affianca, così, un organo di coordinamento settoriale (ma allora le politiche economiche erano il fulcro del processo di integrazione) che opera a livello politico.

b) Nel 1980 — come anticipato — viene nominato un ministro senza portafoglio per le politiche comunitarie. Si aggiunge, così, una terza componente del sistema, oltre al Ministero degli affari esteri e al Cipe. Le attribuzioni principali del nuovo ministro consistono, da un lato, nell'accertamento « dei modi e dei tempi di applicazione della normativa comunitaria »; dall'altro, nell'assicurare « posizioni unitarie dell'Italia nella Comunità (...) ferma restando la competenza del Ministero degli affari esteri anche con riferimento alla parte negoziale » (d.P.C.M. 9 gennaio 1981) <sup>(12)</sup>. Nel 1981, con ordine di servizio del 12 settembre, nasce presso la Presidenza del Consiglio un apposito apparato servente del ministro — il Dipartimento per gli affari comunitari — in funzione di struttura di raccordo tra le amministrazioni nazionali. La terza componente assume, dunque, spessore amministrativo. La novità non produce, però, un impatto significativo, sia per la debolezza dei poteri di intervento asse-

---

<sup>(12)</sup> Per una più esaustiva individuazione degli organismi di coordinamento (anche settoriale) istituiti fino ai primi anni Ottanta del XX secolo, si rinvia a S. CASSESE, *La regola e le deroghe: il sistema politico amministrativo italiano e le direttive comunitarie*, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, II, Padova, 1985, p. 129.

gnati al Dipartimento nei confronti dei dicasteri di settore, sia per le resistenze del Ministero degli affari esteri a condividere le sue tradizionali prerogative.

c) Nel periodo 1987-1989 la materia è oggetto di una complessiva rivisitazione legislativa, dalla quale, però, emerge un disegno contraddittorio. Da un lato, la legge 16 aprile 1987, n. 183 colloca al vertice del sistema il Cipe, che diviene responsabile, tra l'altro, della elaborazione degli « indirizzi generali da adottare per l'azione italiana in sede comunitaria per il coordinamento delle iniziative delle amministrazioni ad essa interessate » (art. 2, co. 1, lett. b). La posizione del Ministero del tesoro, che presiede il Cipe, viene rafforzata anche dalla istituzione, presso la Ragioneria generale dello Stato, di un Fondo di rotazione che coordina l'utilizzazione delle risorse finanziarie della Comunità. Dall'altro, la stessa legge n. 183 del 1987 e la legge 9 marzo 1989, n. 86 ribadiscono la centralità, sul piano amministrativo, dei compiti di coordinamento generale del Dipartimento per le politiche comunitarie sia nella fase ascendente che in quella discendente. Tale struttura viene rifondata (come Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie) e, quindi, riorganizzata (anche se in modo poco tempestivo, con d.P.C.M. n. 150 del 1990). La complessità del nuovo disegno — strutturato attorno a due centri, il Ministero del tesoro e il Dipartimento — è, poi, accentuata dalla istituzione, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, di un comitato consultivo per il coordinamento delle politiche comunitarie, presieduto dal presidente del Consiglio o dal ministro delegato e composto da dirigenti generali, in rappresentanza delle rispettive amministrazioni <sup>(13)</sup>.

La legge 23 agosto 1988, n. 400, pressoché coeva, segue una impostazione ancora diversa, dal momento che rafforza, a livello di indirizzo politico, il Consiglio dei ministri (*vis-a-vis* il Cipe) e, a livello di coordinamento amministrativo, gli uffici direttamente dipendenti dal presidente del Consiglio (da qui il dualismo, interno alla stessa Presidenza, tra Segretariato generale e Dipartimento per le politiche comunitarie). Così, ai due "fuochi" già

---

<sup>(13)</sup> Art. 4, l. n. 183/1987.

esistenti — Ministero del tesoro e Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie — se ne aggiunge un terzo, rappresentato dalla Presidenza del Consiglio. La l. n. 400/1988 stabilisce, infatti, che la definizione delle « linee di indirizzo in tema di politica internazionale e comunitaria » spetta al Consiglio dei ministri (art. 2, co. 1, lett. *b*), e che il Presidente del Consiglio, « direttamente o conferendone delega ad un ministro » (si noti l'ambiguità della formula), « promuove e coordina l'azione del Governo relativa alle politiche comunitarie e assicura la coerenza e la tempestività dell'azione di Governo e della pubblica amministrazione nell'attuazione delle politiche comunitarie » (art. 5, co. 3). Contestualmente, tale legge affida — non al Dipartimento, ma — al Segretariato generale della Presidenza del Consiglio il compito di « curare gli adempimenti relativi ai modi e ai tempi di applicazione della normativa comunitaria, nonché la raccolta di dati e informazioni ed il compimento di analisi sulle implicazioni per l'Italia delle politiche comunitarie » (art. 19, co. 1, lett. *o*).

*d*) Nel corso degli anni Novanta del XX secolo, queste ambiguità si accentuano. In una prima fase, il ministro ed il Dipartimento per le politiche comunitarie perdono autonomia. Con d.P.C.M. 17 luglio 1992, le deleghe per gli affari comunitari e regionali vengono affidate ad un unico ministro senza portafoglio, con conseguente accorpamento dei due dipartimenti interessati. Quindi, nell'ambito del Segretariato generale della Presidenza nasce la Segreteria per gli affari comunitari (d.P.C.M. 10 marzo 1994): una scelta di basso profilo, che sembra far tramontare l'idea di una autonoma struttura di raccordo, dotata di evidenza politica.

Di lì a poco, però, si assiste ad una nuova parziale inversione di tendenza. Dapprima, il Dipartimento per le politiche comunitarie riconquista autonomia organizzativa, anche se le deleghe in materia vengono contraddittoriamente affidate ad un sottosegretario agli affari esteri (d.P.C.M. 31 maggio 1996). Poi, con la direttiva del presidente del Consiglio dei ministri del 30 marzo 1998, si « obbliga » la Rappresentanza permanente ad instaurare un rapporto privilegiato con il Dipartimento, che torna a fungere da centro di raccordo a livello domestico. È, infatti, tale struttura dipar-

timentale che « promuove e coordina (...) la formazione della posizione del governo sull'iniziativa e ne dà comunicazione alla Rappresentanza permanente presso l'Ue e al Parlamento nazionale » (art. 2, co. 4). Deve essere addirittura lo stesso Dipartimento a fungere da tramite nello scambio di documenti tra la Rappresentanza permanente ed il Ministero degli affari esteri, da cui la prima dipende (art. 1, co. 2). Nell'ottobre 1998, infine, a completamento della "resurrezione" del Dipartimento, ricompare anche la figura del ministro per le politiche comunitarie.

Sembra, dunque, ripredere vigore l'idea di una organizzazione "speciale", appositamente dedicata al coordinamento interno delle politiche comunitarie. In questo disegno, la Rappresentanza permanente, pur continuando a dipendere *organizzativamente* dal Ministero degli affari esteri, sembra quasi divenire *funzionalmente* dipendente dal Dipartimento. Il disegno si rivela, però, velleitario, per due motivi. In primo luogo, il Dipartimento continua a non disporre degli strumenti necessari a realizzare un'effettiva sintesi delle posizioni interne: manca, ad esempio, la previsione di poteri sostitutivi nei confronti delle amministrazioni di settore inerti <sup>(14)</sup>. In secondo luogo, il continuo sovrapporsi di cambiamenti organizzativi tra loro incongruenti finisce per lasciare intatta l'antica primazia del Ministero degli affari esteri: in teoria, esso dovrebbe occuparsi esclusivamente della negoziazione dei trattati europei <sup>(15)</sup>, ma, di fatto, continua ad agire da "governo ombra" nel coordinamento nazionale delle politiche comunitarie (in particolare, attraverso la sua Direzione generale per l'integrazione europea) <sup>(16)</sup>.

---

<sup>(14)</sup> In tal senso, C. FRANCHINI, *Integrazione europea e coordinamento delle amministrazioni*, in *Giorn. dir. amm.*, 1998, p. 889.

<sup>(15)</sup> Così stabilisce l'art. 12 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, ove si precisa che « restano attribuite alla presidenza del Consiglio dei ministri le funzioni ad essa spettanti in ordine alla partecipazione dello Stato italiano all'Unione europea, nonché all'attuazione delle relative politiche ».

<sup>(16)</sup> Sul finire degli anni Novanta, questa Direzione generale viene rafforzata e suddivisa in sei unità: politica economica (I), relazioni esterne (II), cooperazione finanziaria ed aiuto a paesi terzi (III), politica estera e di sicurezza comune (IV), giustizia e affari interni (V), affari giuridici e istituzio-

e) Nel biennio 2005-2007 si procede finalmente ad un'organica riforma. La legge 4 febbraio 2005, n. 11 colloca al centro del sistema un nuovo organo di coordinamento — il Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei (Ciace) — in seno al quale i ministri competenti si riuniscono per « concordare le linee politiche del Governo nel processo di formazione della posizione italiana » (art. 2, co. 1). Il funzionamento del Ciace è assicurato dal Dipartimento per le politiche comunitarie, presso il quale opera anche il comitato tecnico permanente, che istruisce le decisioni del Ciace. La partecipazione di rappresentanti delle autonomie territoriali al Ciace e al comitato tecnico permanente è ammessa solo quando all'ordine del giorno figurino questioni di interesse regionale o locale.

Successivi provvedimenti completano il nuovo quadro, istituendo altri due organi di coordinamento. Con d.P.C.M. del 28 luglio 2006 nasce, presso il Dipartimento per le politiche comunitarie, una Struttura di missione cui è assegnato il compito di prevenire l'insorgere del contenzioso comunitario e di dare impulso alle attività amministrative necessarie per ottenere l'archiviazione delle procedure d'infrazione. Inoltre, con d.P.C.M. del 13 novembre 2007, viene creata una Rete permanente Ue, organo interno alla Presidenza del Consiglio, cui è affidato il compito di « supportare il Presidente del Consiglio e il Ministro per le politiche europee nell'esame dei fascicoli di interesse comunitario di particolare rilevanza politica » (art. 1) <sup>(17)</sup>.

L'adeguamento dell'ordinamento italiano all'Unione europea è avvenuto, dunque, attraverso una successione di interventi normativi di segno diverso. Inizialmente, si è proceduto « per addizioni successive, invece che per modificazioni, dando ad ogni

---

nali (VI). Il d.P.R. 11 maggio 1999, n. 267 le ha, inoltre, espressamente assegnato il compito di promuovere « la formulazione delle posizioni italiane presso le istituzioni e gli organi dell'Unione europea » (art. 6, co. 3, lett. a). Su questa fase di sviluppo, G. DELLA CANANEA, *Italy*, cit., 133-135.

<sup>(17)</sup> In proposito, S. SCREPANTI, *La rete permanente Ue e il coordinamento delle politiche europee*, in *Giorn. dir. amm.*, 2008, p. 506 ss.

problema una soluzione *ad hoc*, ma senza voler toccare la situazione preesistente » <sup>(18)</sup>: questa scelta ha prodotto un elevato grado di dispersione, con troppi coordinatori incapaci di coordinare <sup>(19)</sup>. Gli interventi recenti, sebbene più organici, hanno ancora una volta operato per addizione: il nuovo disegno si è sovrapposto a quello preesistente, senza soppiantarli. I vari organi di coordinamento istituiti nel tempo, infatti, sopravvivono <sup>(20)</sup>.

Per verificare gli effetti di questa stratificazione organizzativa, occorre esaminare il profilo dinamico, e cioè il modo in cui le norme e la prassi regolano l'attività di coordinamento. Per comodità espositiva, l'analisi prosegue distinguendo la fase ascendente, dedicata alla elaborazione della posizione nazionale sulle decisioni da prendere a Bruxelles, dalla fase discendente, riguardante l'esecuzione domestica delle norme comunitarie.

### 3. *La fase ascendente.*

L'adeguamento al processo decisionale europeo è particolarmente difficile da realizzare, data la estensione ed intensità dei negoziati sovranazionali. L'ampiezza dei settori di intervento dell'Unione europea (superiore a quella delle altre organizzazioni internazionali) fa sì che i *dossiers* discussi a Bruxelles tocchino gli interessi di molteplici apparati domestici. Di conseguenza, il coordinamento tradizionalmente garantito dal Ministero degli affari esteri non basta. La stessa frammentarietà del *decision-making* europeo — di cui si è detto — non agevola l'attività di coordinamento. Il Consiglio dell'Unione europea, che è l'organo decisionale principale, delibera in ben dieci formazioni diverse, secondo la materia trattata. Il lavoro preparatorio e di esecuzione

---

<sup>(18)</sup> Così, S. CASSESE, *La regola e le deroghe*, cit., p. 130.

<sup>(19)</sup> Dipartimento per la funzione pubblica, *Rapporto sulle condizioni delle pubbliche amministrazioni*, cit., p. 37.

<sup>(20)</sup> La l. n. 11/2005 si limita, infatti, ad abrogare la l. n. 86/1989 e gli articoli 11 e 20 della l. n. 183/1987, che non riguardano gli organi di coordinamento.

è affidato a diverse centinaia di collegi specializzati, che si riuniscono con grande frequenza. È difficile, quindi, specie per i paesi più piccoli, garantire la partecipazione di loro rappresentanti a tutte le riunioni dei molteplici collegi. Ed è ancor più difficile per un governo istruire adeguatamente tutti i *dossiers* simultaneamente discussi nelle sedi comunitarie: solo alcuni tra gli Stati più grandi tentano di farlo (l'Italia è tra questi, ma con esiti — come si vedrà — apoco confortanti), mentre gli Stati più piccoli si limitano a “presidiare” le aree di intervento comunitario nelle quali sono in gioco i principali interessi nazionali.

Ciò premesso, nel panorama europeo, la definizione della posizione nazionale avviene secondo due modelli prevalenti e un terzo minoritario.

Il primo è il modello “accentrato”, tradizionalmente adottato dalla Francia e dal Regno Unito. Il coordinamento interno è affidato ad una unità amministrativa *ad hoc*, alle dipendenze del capo di governo: in Francia, il *Secrétariat général des affaires européennes* (Sgae), succeduto nel 2005 al *Secrétariat général de coopération interministérielle* (Sgci); nel Regno Unito, l'*European Secretariat* del *Cabinet Office*. La principale missione di tali organi, entrambi dotati di elevata qualificazione ed *expertise*, è assicurare che il governo “parli con una voce sola” a livello europeo. Mentre, però, il coordinamento del Sgae francese è particolarmente pervasivo, l'*European Secretariat* inglese tende ad intervenire solo quando emergano conflitti tra i ministeri tecnici (che, altrimenti, possono definire autonomamente la posizione nazionale nei rispettivi ambiti di competenza). Dunque, nel sistema britannico, il grado di accentramento è leggermente inferiore rispetto al caso francese. Comune alle due varianti del modello è, però, l'obiettivo di realizzare un coordinamento sistematico, con posizioni unitarie, coerenti tra loro e definite in modo rapido in relazione a tutti i *dossiers* in discussione a Bruxelles <sup>(21)</sup>.

Il secondo modello, più diffuso, è quello “distribuito” o “decentrato”. In molti paesi — tra gli altri, la Danimarca, il Portogallo e la Spagna — l'elaborazione della posizione nazionale

---

<sup>(21)</sup> H. KASSIM, *Conclusion*, cit., p. 243.

è affidata alle amministrazioni di settore, che operano sotto la supervisione di un ministero (generalmente quello degli affari esteri, favorito dal rapporto diretto con la Rappresentanza permanente, alla quale la posizione nazionale deve essere comunicata). Questo modello risponde ad un obiettivo meno ambizioso: assicurare una circolazione delle informazioni che permetta di concentrare l'attenzione sulle proposte europee più rilevanti dal punto di vista politico o destinate ad incidere in modo più significativo sugli interessi nazionali o sull'assetto amministrativo interno <sup>(22)</sup>.

Un terzo modello è quello "semi-decentrato" o "bicefalo", impiegato in Germania. La responsabilità del coordinamento ricade, per le materie di maggior rilievo politico (quelle trattate dal Coreper I), in capo al Ministero degli affari esteri e, per le materie più tecniche (trattate dal Coreper II), in capo al Ministero dell'economia. Il processo di preparazione è, però, aggravato da una procedura che assicura il coinvolgimento dei Länder nelle materie di loro competenza. Il maggior grado di apertura della procedura si traduce in una inferiore capacità di promozione dell'interesse statale rispetto alla Francia o al Regno Unito <sup>(23)</sup>.

Occorre chiedersi, a questo punto, quale dei tre modelli menzionati sia quello seguito in Italia. Come si tenterà di spiegare, la risposta dipende dal punto di osservazione: se si guarda

---

<sup>(22)</sup> L'esempio della Danimarca è forse quello più interessante ed originale: il compito di definire la posizione nazionale è affidato, infatti, ad un sistema piramidale di comitati (alla base ve ne sono svariate decine), composti da rappresentanti delle amministrazioni interessate e dei principali gruppi economico-sociali. Il sistema è, dunque, "settoriale", ma le amministrazioni tecniche non decidono in autonomia, bensì in seno a collegi amministrativi intersettoriali, aperti alla partecipazione dei privati. In proposito, T. PEDERSEN, *Denmark*, in H. KASSIM, B.G. PETERS, V. WRIGHT (eds.), *The National Coordination of EU Policy: The Domestic Level*, cit., p. 219 ss.

<sup>(23)</sup> Per una comparazione tra i principali sistemi nazionali di coordinamento delle politiche comunitarie, F. ASTONE, *Le amministrazioni nazionali nel processo di formazione e attuazione del diritto comunitario*, Torino, 2004, p. 175 ss.

alle norme, il sistema italiano sembrerebbe avvicinarsi al modello "accentrato"; se, invece, si guarda alla prassi, l'accostamento al modello "diffuso" appare più appropriato.

### 3.1. \* Il "modello" italiano in teoria.

Il disegno normativo contenuto nella l. n. 11/2005 delinea un sistema di coordinamento di tipo "accentrato": un ruolo predominante nel raccordo tra le amministrazioni domestiche nella fase ascendente è, infatti, assegnato al *continuum* Consiglio dei ministri-Ciace-Dipartimento per le politiche comunitarie.

Al vertice opera il Consiglio dei ministri, che ha il compito di definire — su impulso del presidente del Consiglio e del ministro per le politiche comunitarie — le linee fondamentali di indirizzo in materia di integrazione europea (il ruolo del Cipe appare, sotto questo profilo, recessivo, essendo circoscritto alla definizione di direttive per l'utilizzazione dei flussi finanziari comunitari). A supporto dell'attività di indirizzo svolta dal Consiglio dei ministri operano, con compiti di natura istruttoria, il Segretariato generale della Presidenza del Consiglio (attraverso la Segreteria permanente per gli affari comunitari) e la neo-istituita Rete permanente UE.

Alla base del sistema, il Dipartimento per le politiche comunitarie si occupa del « coordinamento, nella fase di predisposizione della normativa comunitaria e dell'Unione Europea, delle amministrazioni dello Stato competenti per settore, delle Regioni e Province autonome, degli operatori privati e delle parti sociali interessate, al fine della definizione della posizione italiana da sostenere, d'intesa con il Ministero degli Affari Esteri, in sede di Unione Europea » (24). In concreto, tale attività di coordinamento è demandata al Ciace e al comitato tecnico che lo assiste. Il Dipartimento ne supporta l'azione attraverso l'Ufficio di segreteria del Ciace (uno dei quattro uffici di livello dirigenziale

---

(24) Art. 2, co. 2, lett. a), d.m. 9 ottobre 2006, che definisce l'organizzazione interna del Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie della Presidenza del Consiglio.

generale del Dipartimento <sup>(25)</sup>), che provvede « agli adempimenti preliminari e conseguenti alle riunioni del comitato tecnico e cura la documentazione necessaria per le attività del comitato stesso » <sup>(26)</sup>.

A livello intermedio, si colloca il Ciace, che opera come elemento di sutura tra l'attività di indirizzo del Consiglio dei ministri e l'attività strumentale svolta dal Dipartimento. Il Ciace ha, in particolare, il compito di procedere « all'esame e al coordinamento degli orientamenti delle amministrazioni e degli altri soggetti interessati, anche sulla base delle osservazioni e degli atti adottati dal Parlamento e dagli organi parlamentari (...), nonché delle osservazioni trasmesse dalle regioni e dalle province autonome e dagli enti locali » <sup>(27)</sup>. Si tratta di un comitato interministeriale a geometria variabile: ne fanno parte stabilmente, oltre al Presidente del Consiglio o al ministro delegato per le politiche comunitarie, che presiede, anche il ministro degli affari esteri e il ministro per gli affari regionali; gli altri ministri vi partecipano qualora abbiano competenza sulle questioni all'ordine del giorno. Quando il Ciace si occupa di temi di interesse regionale o locale, alle sue riunioni possono partecipare il presidente della Conferenza dei presidenti delle regioni (o un presidente di regione) e i presidenti delle associazioni rappresentative degli enti locali <sup>(28)</sup>.

Le riunioni del Ciace sono preparate da un apposito comitato tecnico permanente, che costituisce lo snodo più importante del

---

<sup>(25)</sup> Gli altri tre sono l'Ufficio per il mercato interno e la competitività, l'Ufficio per la concorrenza, gli appalti e le politiche di coesione e l'Ufficio per la cittadinanza europea. Vanno, poi, aggiunti gli uffici di diretta collaborazione del ministro per le politiche europee, cioè il gabinetto, l'ufficio legislativo e il consigliere diplomatico.

<sup>(26)</sup> Il coordinatore dell'Ufficio di segreteria è anche segretario del comitato tecnico (art. 5, d.m. 9 gennaio 2006). In tale veste, esso predispone su indicazione del presidente del comitato tecnico l'ordine del giorno dei lavori, redige i verbali delle riunioni e cura la conservazione del registro delle deliberazioni.

<sup>(27)</sup> Art. 1, d.P.C.M. 9 gennaio 2006.

<sup>(28)</sup> Art. 2, co. 2, l. n. 11/2005.

sistema di coordinamento interno <sup>(29)</sup>. È in seno a tale organo, infatti, che prende corpo il dialogo tra le amministrazioni statali competenti, nonché tra queste, le autorità regionali, le parti sociali e la Rappresentanza permanente.

Innanzitutto, il comitato tecnico è composto da membri stabili <sup>(30)</sup>, individuati dagli organi di vertice di ciascuna amministrazione statale (ministeri, agenzie ed autorità indipendenti) tra i rispettivi « direttori generali o alti funzionari con qualificata specializzazione » <sup>(31)</sup>. Dunque, il comitato tecnico è una sede di raccordo permanente tra le amministrazioni statali. Inoltre, quando il Ciace deve trattare questioni di interesse regionale, alle riunioni preparatorie del comitato tecnico partecipa anche un assessore per ogni regione (o un suo supplente). Per quanto concerne, poi, la consultazione delle categorie sociali ed economiche, essa avviene, di regola, attraverso il Cnel, che dedica alle tematiche europee incontri semestrali e può inviare al governo e al Parlamento osservazioni sui documenti comunitari ad esso trasmessi <sup>(32)</sup>. Il coinvolgimento dei privati è, però, in concreto, rafforzato dalla partecipazione di rappresentanti delle organizzazioni private ai gruppi di lavoro istituiti dal comitato tecnico per la trattazione di temi specifici. Infine, alle riunioni del comitato tecnico partecipa anche il rappresentante permanente presso l'Unione europea (o un suo delegato): questa previsione è importante, perché consente di introdurre nel dibattito interno sulle questioni comunitarie il punto di vista privilegiato della Rappresentanza permanente <sup>(33)</sup>.

---

<sup>(29)</sup> Ai sensi dell'art. 1, co. 2, del d.m. 9 gennaio 2006, « il comitato tecnico svolge le attività preparatorie e di coordinamento in funzione delle riunioni del Ciace e tutte le attività ad esse connesse e conseguenti, secondo le linee generali e le direttive impartite dal Ciace ».

<sup>(30)</sup> La nomina triennale avviene con decreto del ministro per le politiche comunitarie.

<sup>(31)</sup> Art. 2, d.m. 9 gennaio 2006. Alle riunioni partecipano i rappresentanti stabili delle amministrazioni interessate, eventualmente accompagnati da due funzionari competenti nelle materie di volta in volta trattate.

<sup>(32)</sup> Art. 7, l. n. 11/2005.

<sup>(33)</sup> Art. 3, co. 5, d.m. 9 gennaio 2006.

Nella realtà, il modello accentrato così definito dalle norme non è in grado di assicurare un coordinamento adeguato, per almeno tre ragioni.

La prima risiede nell'insufficiente supporto amministrativo fornito al Ciace ed al suo comitato tecnico. Il supporto necessario dovrebbe essere garantito dall'Ufficio di segreteria del Ciace, costituito presso il Dipartimento. La l. n. 11/2005 ha, però, stabilito che la realizzazione del nuovo sistema di coordinamento dovesse avvenire a « costo zero »: all'Ufficio di segreteria sono state, perciò, assegnate trenta unità di personale, da individuare nei ruoli della Presidenza o dei ministeri, « *collocate in posizione di distacco funzionale senza oneri* » <sup>(34)</sup>. In assenza di vincoli di obbligatorietà — si tratta, appunto, di mero distacco e non di comando — nessun ministero ha voluto privarsi di propri dipendenti. Così, l'Ufficio di segreteria non ha mai acquisito la disponibilità delle trenta unità previste dalla legge ed ha potuto avvalersi delle sole risorse del Dipartimento, il cui organico è coperto solo al 50 per cento ed è, per di più, composto da personale non specializzato nella trattazione di questioni europee. Questa carenza (quantitativa e qualitativa) di risorse ha fortemente condizionato l'efficacia dell'azione di coordinamento <sup>(35)</sup>. Il Ciace, infatti, si limita a svolgere un'attività molto selettiva. Si occupa dei soli *dossiers* politicamente più importanti che implicino impegni ricorrenti oppure di questioni interdisciplinari che richiedano una trattazione congiunta da parte di più amministrazioni <sup>(36)</sup>. Peraltro, la non elevata frequenza delle sue

---

<sup>(34)</sup> Art. 4, d.P.C.M. 9 gennaio 2006 (corsivo aggiunto).

<sup>(35)</sup> Un primo rimedio a questa situazione è ora previsto dall'art. 6 della l. n. 34 del 2008 (legge comunitaria 2007), che riformula la previsione menzionata, assegnando all'Ufficio di segreteria un contingente più piccolo (ridotto da trenta a venti unità), ma, contestualmente, imponendo alle amministrazioni l'obbligo di cedere le unità richieste. Il trattamento economico dei funzionari comandati presso l'Ufficio di segreteria è, inoltre, equiparato a quello del personale della Presidenza del Consiglio.

<sup>(36)</sup> Nei primi due anni di attività, le risorse del Ciace sono state assorbite, in particolare, dall'agenda di Lisbona (che prevede rapporti annuali ed il coinvolgimento di circa quindici ministeri) e da pochi altri *dossiers*

riunioni non consente all'Italia di stare al passo con l'agenda dei lavori in sede europea <sup>(37)</sup>.

In secondo luogo, il Dipartimento e il Ciace non hanno il potere di sostituirsi alle amministrazioni di settore in caso di inerzia, né di imporre loro una decisione propria. Se il ministero "capofila" non esamina tempestivamente un *dossier* comunitario o non avvia alcuna consultazione interna finalizzata a definire la posizione nazionale, il Dipartimento ed il Ciace non possono fare molto, perché non dispongono di poteri sostitutivi o di avvocazione. In teoria, il Ciace potrebbe, su impulso del ministro per le politiche comunitarie, decidere di occuparsi di quel tema. Tuttavia, in pratica, data la debolezza strutturale del Ciace, questa soluzione può essere adottata solo per pochi *dossiers* di particolare importanza. Occorre, poi, sottolineare che il meccanismo di coordinamento "accentrato" definito dalle norme è eretto su fondamenta volontaristiche. Il Dipartimento non ha un autonomo potere decisionale, né un peso politico rilevante (il ministro delegato, giova ricordarlo, è senza portafoglio). Perciò, anche quando il coordinamento si attiva, da esso non deriva alcun vincolo sostanziale a carico del ministero *chef de file* che rappresenta lo Stato a Bruxelles e che, perciò, conserva un elevato grado

---

interdisciplinari — come quelli su innovazione e ricerca, e su energia e ambiente — la cui trattazione è stata affidata a gruppi di lavoro *ad hoc* costituiti nell'ambito del comitato tecnico.

<sup>(37)</sup> In Francia, il comitato interministeriale (Sgae) si riunisce mensilmente, in preparazione delle riunioni del Consiglio, mentre gli incontri del comitato tecnico si tengono ogni settimana, il giorno prima delle riunioni del Coreper. In Italia, al contrario, il Ciace si riunisce, in media, una volta ogni tre-quattro mesi, mentre le sedute del comitato tecnico permanente si tengono con cadenza bimestrale. Come ha ammesso il coordinatore dell'Ufficio di segreteria del Ciace, «non avendo forze disponibili non abbiamo potuto seguire questo calendario e abbiamo optato, di conseguenza, per un tipo di attività che non richiedesse di seguire direttamente ogni singolo passo del negoziato europeo» (Audizione del ministro plenipotenziario MASSIMO GAIANI, Coordinatore dell'Ufficio di segreteria del Ciace, in Commissione per le politiche dell'Unione europea della Camera dei deputati, *Indagine conoscitiva su Italia e Unione europea dopo la legge n. 11 del 2005: bilanci e prospettive*, seduta del 7 novembre 2007, p. 4).

di autonomia nella conduzione delle trattative. Anche per questo, il lavoro del Ciace — a differenza di quello del suo omologo francese — non si traduce nella definizione di prese di posizione specifiche, bensì in « documenti di posizioni generali di orientamento, all'interno dei quali l'amministrazione di riferimento può procedere al negoziato » <sup>(38)</sup>. In definitiva, come la carenza di risorse condiziona l'estensione dell'attività di coordinamento, così la carenza di poteri ne condiziona l'intensità.

La terza ragione di inefficienza deriva dalla disarticolazione del sistema di coordinamento. Per illustrare il punto, è opportuno distinguere il versante interno all'amministrazione (statale e territoriale) da quello esterno ad essa.

Sul versante interno, il collegamento tra l'organo centrale, il Ciace, e le amministrazioni di settore è garantito dal comitato tecnico permanente, essendo questo organo costituito — come si è visto — da funzionari designati per tre anni dai vertici delle rispettive amministrazioni statali. Poiché in quasi tutti i ministeri (con l'eccezione degli affari esteri) manca una direzione generale *ad hoc* per la trattazione delle questioni comunitarie, inizialmente molti ministri hanno optato per la nomina di un loro diretto collaboratore. I primi rappresentanti ministeriali in seno al comitato tecnico istituito nel 2005 erano, perciò, deboli, perché privi di una struttura amministrativa di supporto, e precari, in quanto legati alla sorte del ministro di turno. Solo in un secondo momento, la nomina è caduta su figure dirigenziali generali (di regola, sul responsabile della direzione generale con maggiori competenze nelle materie di rilievo comunitario). Ciò ha consentito la costituzione di una vera e propria rete stabile di corrispondenti presso i ministeri, che, « unita alla presenza di consiglieri diplomatici presso la maggior parte dei ministeri e di qualche amministrazione regionale, permette una veloce circolazione delle informazioni e maggiore efficacia della nostra azione in ambito comunitario » <sup>(39)</sup>.

---

<sup>(38)</sup> Audizione del ministro plenipotenziario MASSIMO GAIANI, cit., p. 4.

<sup>(39)</sup> Audizione del rappresentante permanente d'Italia presso l'Unione europea, ambasciatore ROCCO ANTONIO CANGELOSI, in Commissione per le

Un problema analogo resta aperto a livello territoriale. La partecipazione delle regioni ai lavori del comitato tecnico è occasionale: dipende dai temi affrontati. La presenza di rappresentanti degli enti locali, invece, è prevista solo a livello politico, nel Ciace, ma non a livello amministrativo, nel comitato tecnico (si tratta di una evidente incongruenza della disciplina del 2005). Ciò nondimeno, data la rilevanza delle competenze legislative e amministrative ormai decentrate, la necessità di costituire una rete di corrispondenti anche presso le amministrazioni territoriali è evidente: la loro consultazione appare indispensabile non solo per compensare l'erosione delle prerogative legislative regionali, ma anche per consentire alle amministrazioni chiamate ad attuare il diritto comunitario di far sentire la loro voce nel momento in cui quel diritto prende forma. Questi raccordi, però, al momento, non esistono e ciò contribuisce a spiegare perché i tavoli di coordinamento multi-livello attivati dal comitato tecnico del Ciace stentino a decollare <sup>(40)</sup>. La partecipazione degli enti territoriali nella fase ascendente continua, così, a perpetuarsi attraverso la Conferenza Stato-regioni e la Conferenza Stato-città, sedi troppo poco specializzate e, insieme, troppo politicizzate per consentire una valutazione accurata delle proposte comunitarie e la identificazione di un interesse nazionale unitario. Sotto questo profilo, dunque, molto resta da fare <sup>(41)</sup>.

---

politiche dell'Unione europea della Camera dei deputati, *Indagine conoscitiva su Italia e Unione europea dopo la legge n. 11 del 2005: bilanci e prospettive*, seduta del 16 gennaio 2008, p. 6.

<sup>(40)</sup> Cfr. Audizione del ministro plenipotenziario MASSIMO GAIANI, cit., p. 4: « Siamo riusciti a svolgere una riunione del comitato tecnico integrato, nella quale è stata trattata essenzialmente la questione della partecipazione delle regioni al processo di Lisbona; in qualche caso, si sono tenuti i tavoli settoriali, ma in forma spontanea, e non a seguito di un coordinamento di carattere generale ».

<sup>(41)</sup> Si vedano, in proposito, gli scritti raccolti in *Le Regioni italiane nei processi normativi comunitari dopo la legge n. 11/2005*, a cura di G. CARPANI et al., Bologna, Mulino, 2006, nonché M. SAVINO, *Regioni e Unione europea: il mancato "aggiramento" dello Stato*, in *Le Regioni*, 2007, n. 3-4, p. 43 ss.

Sul versante esterno all'amministrazione, la partecipazione dei privati e del Parlamento alla definizione della posizione nazionale è anch'essa largamente inadeguata. Nel nuovo quadro normativo, al Cnel (valorizzato come organismo rappresentativo delle principali forze sociali ed economiche del paese) e al Parlamento è assicurata una informativa costante <sup>(42)</sup>. La prima conseguenza è, però, che il Cnel e le commissioni parlamentari competenti sono inondati da un flusso copioso di documenti comunitari, che finiscono per essere esaminati solo di rado <sup>(43)</sup>.

Per quanto riguarda, nello specifico, la consultazione dei privati, la debole soluzione corporativa che fa leva sul coinvolgimento del Cnel è integrata da una altrettanto debole partecipazione (non obbligatoria e, perciò, occasionale) di rappresentanti del settore privato alle riunioni dei gruppi di lavoro del comitato tecnico. In questo quadro, si avverte soprattutto l'assenza di forme di consultazione "leggere", di tipo procedurale, ricalcate, ad esempio, sul modello del *notice-and-comment*. La Commissione europea, che spesso vi ricorre, finisce, così, per scavalcare le autorità nazionali nel dialogo con i cittadini e le imprese.

Per quanto riguarda, infine, il Parlamento, recenti intese con la Presidenza del Consiglio hanno migliorato la gestione dei flussi informativi, sia attraverso la creazione di aree tematiche nel sistema informatico *E-urop@* appositamente istituito, sia attraverso l'individuazione di criteri di selezione dei documenti da inviare <sup>(44)</sup>. L'effettivo coinvolgimento del Parlamento richiederebbe, però, ben altro. In Francia e nel Regno Unito, l'esecutivo invia al Parlamento solo la proposta iniziale della Commissione, accompagnata, in tempi molto rapidi, da una analitica scheda di impatto. In questo documento — redatto dall'organismo centrale corrispondente al nostro Ciace, sulla base dei contributi forniti

---

<sup>(42)</sup> Cfr. art. 3 e 7, l. n. 11/2007.

<sup>(43)</sup> I dati quantitativi sui documenti trasmessi sono riportati in Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie, *Relazione annuale sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea 2007*, Roma, 2008, p. 96.

<sup>(44)</sup> Cfr. Accordo interistituzionale del 28 gennaio 2008, concluso tra la Camera dei deputati, il Senato della repubblica e la Presidenza del Consiglio dei ministri.

dalle amministrazioni competenti — vengono esaminate tutte le implicazioni di carattere economico, finanziario e normativo. Grazie a queste accurate e tempestive analisi, le istituzioni parlamentari francesi e britanniche riescono a valorizzare gli strumenti a loro disposizione (ad esempio, la riserva di esame parlamentare) e a generare prassi (la sistematica audizione del ministro competente prima e dopo le riunioni del Consiglio Ue) che consentono loro di influenzare e controllare le scelte compiute dall'esecutivo nelle sedi comunitarie <sup>(45)</sup>.

In Italia, invece, il Ciace non è in grado, a causa delle debolezze strutturali e funzionali già evidenziate, né di ottenere studi di impatto dalle amministrazioni tecniche, né di produrli autonomamente. Le commissioni parlamentari, dal canto loro, preferiscono concentrare gli sforzi sulla fase discendente, cioè sull'esame del disegno annuale di legge comunitaria: il loro apporto, nella fase ascendente, è pressoché nullo. Del resto, il fatto che l'istituto della riserva parlamentare, introdotto dalla legge n. 11 del 2005, sia stato fin qui utilizzato in un solo caso ne è una chiara conferma <sup>(46)</sup>. La conseguenza ultima è che le posizioni assunte dal governo a livello europeo, pur toccando ormai interessi fondamentali della collettività, sfuggono al controllo parlamentare. Occorrerebbe, dunque, riconoscere che il tanto lamentato *deficit* democratico dell'Unione europea non è imputabile solo alle istituzioni comunitarie.

### 3.2. Il "modello" italiano in pratica.

Il principale punto debole del disegno normativo esaminato è rappresentato — come si è tentato di spiegare — dalla limitatezza

---

<sup>(45)</sup> Per una analitica illustrazione della prassi seguita dal Parlamento inglese — e, in particolare, dalla Commissione per gli affari europei della Camera dei Lord (la quale si occupa in via esclusiva della fase ascendente) — si veda l'Audizione di Lord Grenfell, in Commissione per le politiche dell'Unione europea della Camera dei deputati, *Indagine conoscitiva su Italia e Unione europea dopo la legge n. 11 del 2005: bilanci e prospettive*, seduta del 17 ottobre 2007.

<sup>(46)</sup> L'istituto è stato finora utilizzato una sola volta in Senato.

dei poteri e delle risorse assegnate al Dipartimento per le politiche comunitarie ed al Ciace. Proprio questo dato rende estremamente debole il meccanismo di coordinamento "accentrato" ed avvicina, in concreto, il sistema italiano al modello che si è definito "decentrato". Per un verso, infatti, in assenza di un adeguato coordinamento "dall'alto", la maggior parte delle questioni comunitarie è affrontata autonomamente da ciascun ministero tecnico. Per l'altro, il Ministero degli affari esteri — che dovrebbe occuparsi in via esclusiva dei problemi "costituzionali" dell'Unione — di fatto svolge un ruolo di chiusura del sistema, garantendo un grado minimo di coesione. Dal momento che il Ciace riesce ad occuparsi solo di poche questioni, per le altre — specie per le più importanti — la Direzione generale per l'integrazione europea del Ministero degli affari esteri funge da centro di raccordo, sollecitando le amministrazioni tecniche competenti ad elaborare le istruzioni da trasmettere alla Rappresentanza permanente.

Di qui ha origine il discusso dualismo tra Dipartimento per le politiche comunitarie e Ministero degli affari esteri. Secondo un punto di vista diffuso, il Ministero, restio a rinunciare all'antica centralità nei rapporti con l'Unione europea, tenderebbe ad utilizzare le informazioni di prima mano acquisite dalla Rappresentanza permanente per "scavalcare" il Dipartimento nell'attività di coordinamento. Si sostiene, perciò, che la Rappresentanza permanente dovrebbe cessare di dipendere dal Ministero degli affari esteri ed essere trasferita alle dipendenze del Dipartimento per le politiche comunitarie.

Questa visione, per così dire, antagonistica del rapporto tra il Ministero e il Dipartimento coglie, però, solo un aspetto della realtà. Innanzi tutto, la Rappresentanza permanente continua a dipendere dal Ministero degli affari esteri in tutti i principali paesi europei, senza che i meccanismi di coordinamento interno, per ciò solo, ne risentano. Ma, soprattutto, il personale del Dipartimento è ancora troppo esiguo e poco specializzato rispetto al personale diplomatico di cui dispone il Ministero degli affari esteri. Date queste condizioni, l'attività di supplenza svolta dal Ministero non sembra nuocere alla promozione degli interessi nazionali. Si tratta, anzi, di una ridondanza o duplicazione vir-

tuosa: è, infatti, grazie ai mezzi e alla capacità del Ministero degli affari esteri e della Rappresentanza permanente che l'Italia conserva una buona capacità di incidere sui *dossiers* politicamente più rilevanti <sup>(47)</sup>.

La comparazione con altri sistemi "decentrati" suggerisce che il problema principale del nostro modello *reale* di coordinamento è, piuttosto, un altro. Nella fase ascendente, un ruolo decisivo è svolto dalle amministrazioni di settore: ad esse compete analizzare i *dossiers*, definire la posizione nazionale (nell'ambito degli orientamenti eventualmente definiti dal Consiglio dei ministri o dal Ciace), negoziare i contenuti della proposta della Commissione a Bruxelles. Tuttavia, le amministrazioni di settore, per poter svolgere tali funzioni, avrebbero bisogno di uffici, risorse e procedure *ad hoc*.

Nel caso italiano, questo aspetto del processo di europeizzazione è, invece, largamente sottovalutato. Prevale la tendenza a riformare il sistema amministrativo "dall'alto" e, quindi, a rafforzare gli strumenti di coordinamento verticale, mentre si trascurava l'adeguamento "dal basso", che è altrettanto decisivo. Sul piano organizzativo, trionfa lo spontaneismo. Le competenze in materia di rapporti con l'Unione europea non sono allocate secondo uno schema uniforme nei vari apparati. Solo il Ministero degli affari esteri ha una direzione generale *ad hoc*, che si occupa in via esclusiva delle questioni comunitarie. Negli altri ministeri, quelle competenze sono, talora, assorbite da un unico ufficio di livello dirigenziale generale, che continua ad occuparsi anche (o soprattutto) di altro; talaltra, invece, sono affidate ad uffici interni alle singole direzioni generali; in altri casi ancora, si segue un po' l'uno e un po' l'altro modello <sup>(48)</sup>. Questo *laissez-faire* organizzativo determina una situazione di confusione ed irresponsabilità,

<sup>(47)</sup> In tal senso, G. DELLA CANANEA, *Italy*, cit., p. 141.

<sup>(48)</sup> Cfr. C. FRANCHINI, *L'organizzazione*, in S. CASSESE (dir.), *Trattato di diritto amministrativo*, pt. gen., vol. I, Milano, Giuffrè, 2002, p. 333, e C. FRANCHINI, *L'organizzazione amministrativa italiana*, in M.P. CHITI e G. GRECO (dir.), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, pt. gen., vol. II, Milano, 2007, p. 873 s.

che ostacola il coordinamento non solo con le altre amministrazioni cointeressate, ma anche tra le direzioni generali dei singoli dicasteri, ciascuna delle quali preferisce procedere per proprio conto <sup>(49)</sup>.

Anche sul piano procedurale, l'adeguamento "dal basso" è insoddisfacente. Nei sistemi ben funzionanti, siano essi "accentrati" o "decentrati", le tecniche di coordinamento sono diversificate in relazione al tipo di questione da affrontare. Quando, ad esempio, un *dossier* europeo ha implicazioni circoscritte ad un unico settore, della definizione della posizione nazionale dovrebbe occuparsi una sola amministrazione, la quale sarebbe, però, tenuta ad informare le altre circa la posizione assunta (in modo da attenuare il rischio di orientamenti contrastanti). Quando, invece, il *dossier* tocca gli interessi curati da più apparati, l'amministrazione *chef de file* dovrebbe consultare le altre amministrazioni interessate o, se l'assetto delle competenze lo richiede, raggiungere con esse un accordo. Solo quando le amministrazioni tecniche non riescano a trovare un punto di intesa, si dovrebbe prevedere l'intervento dell'organo di coordinamento centrale, che così potrebbe destinare la maggior parte delle proprie risorse alla trattazione dei *dossiers* politicamente più rilevanti. Dunque, l'adattamento all'Unione europea esigerebbe l'adozione di procedure di coordinamento orizzontale, le quali concorrerebbero, altresì, a semplificare l'azione di cooperazione verticale.

Ciò nondimeno, nel sistema amministrativo italiano, gli obblighi procedurali di comunicazione, consultazione e accordo, ben noti ed utilizzati in altri ambiti di attività, non lo sono nel processo di definizione della posizione nazionale, che risulta del tutto destrutturato <sup>(50)</sup>. Mancano norme o manuali delle proce-

---

(49) Come si è detto, il comitato tecnico del Ciace è riuscito a far emergere una rete relativamente stabile di direttori generali che fungono da *trait d'union* con i rispettivi ministeri. Sarebbe auspicabile che, a supporto di ciascun membro del comitato tecnico, si consolidassero uffici ministeriali specializzati nella trattazione delle questioni comunitarie.

(50) Già S. CASSESE, *La regola e le deroghe*, cit., p. 132 s., rilevava che «nell'amministrazione italiana v'è cooperazione verticale, non cooperazione orizzontale, tra ministeri (...) L'amministrazione italiana esaurisce le proprie

ture, mancano le infrastrutture necessarie (la rete informatica esistente ha come unica finalità la trasmissione e consultazione di documenti comunitari) e, perciò, finisce per prevalere la consolidata concezione proprietaria delle competenze, che è all'origine del *cloisonnement* tra i ministeri.

Sul piano delle risorse umane, infine, vi è il problema della approssimativa formazione (tecnica e linguistica) dei pubblici dipendenti e dell'atteggiamento dilatorio che ne caratterizza l'operato anche nelle materie di rilievo comunitario. Le conseguenze si avvertono già nella fase ascendente. Nell'elaborare la proposta legislativa, infatti, la Commissione ha bisogno dei contributi delle amministrazioni nazionali di settore, sia per ragioni tecniche (i funzionari comunitari non sempre hanno l'*expertise* necessaria per definire i dettagli della proposta), sia per ragioni politiche (alla Commissione interessa elaborare una proposta che possa ottenere il sostegno della maggioranza qualificata degli Stati membri in Consiglio). Per questo, negli Stati meglio organizzati, i ministeri si mettono in azione prim'ancora che la proposta legislativa venga formalizzata: si esaminano i libri verdi e bianchi, si inviano commenti alla Commissione (in forma di *non-papers*), si redigono rapporti accurati sull'impatto delle iniziative prospettate per sollecitare il dibattito interno e si è attenti a farsi rappresentare, già nella fase pre-negoziale, da funzionari tecnicamente preparati ed adeguatamente istruiti circa la posizione da promuovere.

In Italia, questo modo di procedere è, invece, l'eccezione. Salvo poche amministrazioni di elevata qualità (le autorità indipendenti, in linea di massima, sono tra queste), le altre non hanno né la propensione, né la formazione necessarie a svolgere attività di studio e a reagire prontamente agli *inputs* della Commissione europea. Perciò, non si elaborano analisi preventive, non si valutano le ricadute amministrative delle proposte e solo di rado le sollecitazioni del Dipartimento per le politiche comunitarie o del Ministero degli affari esteri sortiscono l'effetto di indurre i

---

energie e il proprio tempo in questo processo verticale, a fronte del quale la cooperazione orizzontale diventa secondaria ».

ministeri a studiare il *dossier*, in modo da avere, almeno in Coreper (quando, però, i margini di azione sono ormai limitati), una posizione nazionale definita.

Le implicazioni della commistione tra spontaneismo organizzativo, assenza di procedure di coordinamento orizzontale, scarsa preparazione e "pigrizia" degli apparati sono particolarmente gravi. Nelle condizioni descritte, il solo coordinamento che conserva una certa efficacia è — o meglio, sarebbe — quello "dall'alto", di stampo gerarchico. Tuttavia, il Dipartimento ed il Ciace non hanno risorse e poteri adeguati, ed il Ministero degli affari esteri supplisce solo in parte. La debolezza degli attuali organi centrali di coordinamento risponde ancora alla logica della conservazione dei poteri in capo ai singoli ministeri: oggi come trenta anni fa, « ciascun nuovo organo è istituito senza modificare le attribuzioni dei preesistenti uffici, anzi facendo espressamente salve (...) le loro funzioni »<sup>(51)</sup>. Pertanto, se si eccettuano i pochi *dossiers* dei quali il Ciace riesce ad occuparsi direttamente, la regola è l'assenza di coordinamento interno, perché l'impulso alla promozione degli interessi nazionali non parte quasi mai "dal basso", in quanto gli apparati di settore finiscono per attivarsi solo dopo che la misura europea è stata adottata, cioè nella fase discendente. Ma questo atteggiamento "attendista", come si vedrà, produce costi che divengono manifesti proprio nel momento dell'attuazione.

#### 4. *La fase discendente.*

Quindici anni fa, nel *Rapporto sulle condizioni delle pubbliche amministrazioni*, si osservava: « l'attuazione del diritto comunitario da parte delle amministrazioni ha dato risultati meno positivi che in altri paesi membri »<sup>(52)</sup>. L'obiettivo di questa parte dell'indagine è verificare se, negli ultimi anni, il quadro sia cambiato.

---

<sup>(51)</sup> S. CASSESE, *La regola e le deroghe*, cit., p. 130.

<sup>(52)</sup> Dipartimento per la funzione pubblica, *Rapporto sulle condizioni delle pubbliche amministrazioni*, cit., p. 64.

Una risposta preliminare è desumibile dai dati sulle procedure di infrazione. Alla fine del 2002, pendevano nei confronti dell'Italia 201 procedure, delle quali 65 per mancata trasposizione di direttive entro il termine <sup>(53)</sup>. Negli anni successivi, il numero di procedure è salito progressivamente, fino a raggiungere, alla metà del 2005, la quota massima di 275 (di cui 69 per mancato recepimento di direttive) <sup>(54)</sup>. Nel triennio successivo, grazie alla maggiore attenzione prestata al problema dall'esecutivo Prodi, si è assistito ad un sensibile decremento: a metà 2008, le procedure pendenti sono divenute 159, di cui appena 19 per mancata trasposizione di direttive <sup>(55)</sup>.

Il miglioramento è evidente: in tre anni, le procedure sono diminuite, complessivamente, in misura superiore al 40 per cento. L'Italia, però, conserva ancora (dal 2004) la "maglia nera" nella classifica europea delle violazioni al diritto comunitario. Si tratta, allora, di comprendere se i buoni risultati di recente conseguiti lascino intravedere un definitivo superamento del problema oppure se, al contrario, le tradizionali criticità nell'at-

---

<sup>(53)</sup> Dipartimento per le politiche comunitarie, *Relazione annuale al Parlamento sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea 2002-2003*, Roma, 2004, p. 194 s.

<sup>(54)</sup> Il dato, riferito al 31 maggio 2005, è riportato nel documento allegato all'Audizione del professor ROBERTO ADAM, coordinatore della struttura di missione presso il Dipartimento per le politiche comunitarie, in Commissione per le politiche dell'Unione europea della Camera dei deputati, *Indagine conoscitiva su Italia e Unione europea dopo la legge n. 11 del 2005: bilanci e prospettive*, dalla seduta del 14 novembre 2007. Si veda anche Dipartimento per le politiche comunitarie, *Relazione annuale al Parlamento sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea 2006*, Roma, 2007, p. 109, tabella 11 (sull'evoluzione dal 2002 al 2006).

<sup>(55)</sup> Il dato, aggiornato all'1 settembre 2008, è ricavato dall'Archivio informatico nazionale delle procedure di infrazione (EUR-Infra), attivato dal Dipartimento per le politiche comunitarie da febbraio 2008 (<http://eurinfra.politichecomunitarie.it/ElencoAreaLibera.aspx>). In base al dato ufficiale rilevato in Dipartimento per le politiche comunitarie, *Relazione annuale al Parlamento sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea 2007*, cit., p. 118, alla fine del 2007 erano pendenti 198 procedure, di cui 33 per mancato recepimento.

tuazione del diritto comunitario restino irrisolte. Per rispondere, si concentrerà l'attenzione, dapprima, sul recepimento delle direttive comunitarie e, quindi, sull'attuazione del diritto comunitario in via amministrativa.

#### 4.1. *Il recepimento delle direttive comunitarie.*

L'attuazione del diritto comunitario è solitamente identificata con l'attività di recepimento, che però riguarda esclusivamente le direttive, in quanto atti non direttamente eseguibili negli ordinamenti nazionali. Per gli altri atti direttamente efficaci (regolamenti e decisioni), l'esecuzione è affidata direttamente alle amministrazioni.

Per quanto riguarda le direttive, la loro trasposizione, nel nostro ordinamento, può avvenire in quattro modi: ad opera del Parlamento, con misure legislative del governo, con regolamenti governativi o, infine, ad opera dei singoli ministeri.

La prima tecnica contempla il recepimento con legge. Il Parlamento, attraverso la legge comunitaria annuale o altra legge, può dettare esso stesso le disposizioni necessarie alla trasposizione delle direttive, senza rinviare ad una ulteriore attività del governo. Questa ipotesi, però, si verifica raramente (per lo più, quando il recepimento richieda mere abrogazioni o l'introduzione di disposizioni di facile elaborazione).

La seconda tecnica — quella, per così dire, ordinaria — consiste nella trasposizione con decreto legislativo. La legge comunitaria annuale attribuisce all'esecutivo molteplici deleghe per il recepimento delle direttive, elencate in appositi allegati<sup>(56)</sup>. Questa prassi, pur essendo ormai consolidata (introdotta con la legge n. 86 del 1989, è ora disciplinata dagli art. 8 e 9 della l. n. 11 del 2005), di rado rispetta i principi costituzionali in materia

---

<sup>(56)</sup> Di regola, nell'allegato A figurano le direttive da recepire con decreti legislativi che non richiedono l'acquisizione del parere delle competenti commissioni parlamentari, mentre, quando tale parere è richiesto (come accade nella maggior parte dei casi), la direttiva corrispondente è inserita nell'allegato B.

di delega legislativa: il più delle volte, si tratta di una delega in bianco, perché i principi e criteri direttivi individuati nella legge comunitaria consistono in mere regole di "buon senso" istituzionale, dettate in via generale per tutte le direttive da recepire<sup>(57)</sup>. In alternativa, l'attuazione può avvenire mediante decreto-legge, ad esempio quando il termine per il recepimento sia anteriore alla data di presunta entrata in vigore della legge comunitaria<sup>(58)</sup>.

La terza tecnica — di sporadica applicazione — prevede l'adozione di regolamenti governativi di delegificazione. Questo strumento è utilizzato quando la materia non sia coperta da riserva di legge e rientri nella competenza legislativa esclusiva dello Stato. L'*iter* decisionale, peraltro, è particolarmente gravoso<sup>(59)</sup>.

Questo spiega il più frequente ricorso alla quarta modalità di attuazione, cioè quella in via amministrativa. Come la precedente, anche questa tecnica è utilizzabile solo nelle materie non coperte da riserva di legge e rientranti nella potestà legislativa esclusiva statale. In tale ambito, le direttive possono essere attuate direttamente mediante decreto ministeriale<sup>(60)</sup>.

---

<sup>(57)</sup> Si legga, ad esempio, l'art. 2 della l. n. 34 del 2008 (legge comunitaria 2007), che stabilisce come primo (decisivo?) criterio direttivo il seguente: « le amministrazioni direttamente interessate provvedono all'attuazione dei decreti legislativi con le ordinarie strutture amministrative ».

<sup>(58)</sup> Questa possibilità è ammessa dall'art. 10 della l. n. 11 del 2005, che fa genericamente riferimento a « misure urgenti » o a « provvedimenti anche urgenti ». In effetti, è dubbio che gli straordinari requisiti di necessità e urgenza richiesti dall'art. 77 Cost. possano ritenersi soddisfatti semplicemente in base alla constatazione che il termine di recepimento di una direttiva, stabilito diversi anni prima, stia per scadere o sia già scaduto. Benché i dubbi di compatibilità con il dettato costituzionale siano, in questa ipotesi, ancor più forti, il governo vi ricorre con una certa frequenza, specie per ottenere l'archiviazione di procedure di infrazione (per mancato recepimento, ma non solo: si veda *infra*).

<sup>(59)</sup> Gli schemi di regolamento, dopo l'approvazione preliminare da parte del Consiglio dei ministri, sono sottoposti non solo al parere del Consiglio di Stato, ma anche, di regola, al parere delle commissioni parlamentari competenti, alle quali è assegnato un termine di quaranta giorni, trascorso il quale il regolamento può essere comunque adottato (art. 11, co. 2, l. n. 11/2005).

<sup>(60)</sup> L'atto, in questi casi, è adottato dal Consiglio dei ministri su iniziativa del ministro competente (art. 11, co. 5, l. n. 11/2005).

A quest'ultimo strumento si è fatto ricorso in misura crescente negli ultimi anni. Nel 2006, su 88 direttive recepite, 55 sono state trasposte con decreto ministeriale, 31 con decreto legislativo e 2 con decreto-legge <sup>(61)</sup>. Analogamente, delle 112 direttive recepite nel 2007, ben 73 sono state attuate con decreto ministeriale, 38 con decreto legislativo ed 1 con decreto-legge <sup>(62)</sup>. In breve, due direttive su tre sono ormai recepite con provvedimenti ministeriali. L'Italia, dunque, forse non è più — come in passato — « il paese comunitario nel quale è più frequentemente richiesto che l'attuazione delle direttive comunitarie avvenga per legge » <sup>(63)</sup>.

Il maggiore utilizzo di strumenti non legislativi di attuazione contribuisce a spiegare il dato, sopra riportato, sulle procedure di infrazione: il loro numero complessivo è diminuito in misura sostanziale tra il 2005 e il 2008 (da 275 a 159) anche perché i casi di mancato recepimento delle direttive si sono ridotti, nello stesso periodo, da 69 a 19. Il netto miglioramento è confermato anche dal tasso di mancata trasposizione entro il termine delle direttive europee (c.d. *deficit* di recepimento). Questo tasso, nell'ultimo triennio, si è ridotto dal 4,1 per cento (che, ad aprile 2005, era valso all'Italia l'ultimo posto nell'Unione a 25 <sup>(64)</sup>) all'1,2 per cento, valore allineato alla media europea (che è dell'1 per cento). Come si spiega questo progresso?

Le ragioni sono molteplici. Oltre al più frequente ricorso a

<sup>(61)</sup> Dipartimento per le politiche comunitarie, *Relazione annuale al Parlamento sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea 2006*, cit., p. 93.

<sup>(62)</sup> Dipartimento per le politiche comunitarie, *Relazione annuale al Parlamento sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea 2007*, cit., p. 105.

<sup>(63)</sup> S. CASSESE, *La regola e le deroghe*, cit., p. 131.

<sup>(64)</sup> Nel 1997, l'Italia aveva un *deficit* pari al 7,6 per cento, che la collocava al quart'ultimo posto nella classifica degli Stati membri. La situazione è migliorata nel quinquennio successivo (nel 2002, il *deficit* di recepimento è sceso all'1,7 per cento), per poi peggiorare nuovamente (ad aprile 2005, il *deficit* è risalito, come detto, al 4,1 per cento). Questi dati sono ricavati dalle rilevazioni (c.d. *Internal Market Scoreboards*) che la Commissione europea elabora su base semestrale sin dal 1997. Gli *scoreboards* sono consultabili al seguente indirizzo: <http://ec.europa.eu/internal-market/score/index-en.htm>

provvedimenti non legislativi di recepimento, occorre menzionarne altre tre.

La prima riguarda la correzione del termine concesso al governo per adottare i decreti legislativi di recepimento. Il termine, pari a diciotto mesi nella legge comunitaria 2005 <sup>(65)</sup>, è stato ridotto a dodici mesi con la legge comunitaria 2006 <sup>(66)</sup> e, quindi, allineato al termine di recepimento previsto dalle singole direttive con la legge comunitaria 2007 <sup>(67)</sup>.

La seconda ragione è legata alla nuova configurazione dei poteri sostitutivi dello Stato. In linea di principio, nelle materie di competenza regionale, solo le regioni possono dare attuazione alle direttive comunitarie. Il nuovo titolo V della Costituzione, ampliando il novero delle materie di competenza regionale, ha fatto lievitare il numero di infrazioni imputate all'Italia per mancato recepimento da parte delle regioni entro il termine. Per rimediare, la l. n. 11 del 2005 ha stabilito che lo Stato può provvedere in via sostitutiva all'attuazione delle direttive europee anche prima della scadenza del termine di recepimento, ma a tre condizioni: che lo Stato abbia prima intimato alla regione di provvedere; che le norme statali si applichino solo nelle regioni inadempienti e solo a decorrere dalla scadenza del termine di recepimento; che le norme statali abbiano carattere cedevole, perdendo efficacia dalla data di entrata in vigore della normativa regionale di attuazione <sup>(68)</sup>. Come si vede, i poteri sostitutivi dello Stato sono particolarmente ampi, anche perché esercitati *ex ante*, ma il modo in cui sono disciplinati consente di limitare le

---

<sup>(65)</sup> Art. 1, l. 25 gennaio 2006, n. 29.

<sup>(66)</sup> Cfr. art. 1, l. 6 febbraio 2007, n. 13, ove, inoltre, il termine annuale è stato ridotto a sei mesi per le direttive il cui termine di recepimento fosse già scaduto o in scadenza nei sei mesi successivi alla data di entrata in vigore della legge.

<sup>(67)</sup> Art. 1, l. 25 febbraio 2008, n. 34. Vi si precisa, però, che, per le direttive il cui termine di recepimento sia già scaduto o in scadenza nei tre mesi successivi alla data di entrata in vigore della legge, il termine è ridotto a novanta giorni, mentre per le direttive che non prevedono un termine di recepimento, vale il termine annuale.

<sup>(68)</sup> Artt. 10, co. 3, 11, co. 8, e 16, co. 3, l. n. 11/2005.

interferenze statali nella sfera regionale e, al contempo, di contenere il numero di infrazioni causate da mancato o tardivo recepimento a livello regionale.

La terza spiegazione dell'accresciuta capacità di trasposizione delle direttive attiene, infine, al metodo di coordinamento introdotto dal Dipartimento per le politiche comunitarie. In vista dell'adozione degli atti normativi (decreti legislativi o regolamenti ministeriali) necessari per l'adeguamento al diritto comunitario, dal 2005 il Dipartimento invita le amministrazioni interessate a partecipare ad appositi tavoli di coordinamento. In quella sede, il Dipartimento stesso contribuisce alla stesura dei testi necessari, fornendo consulenza tecnica alle amministrazioni coinvolte <sup>(69)</sup>. I tempi di questa attività sono scanditi dalle rilevazioni periodiche condotte dalla Commissione: il Dipartimento, attraverso la rete di corrispondenti ministeriali che fa capo al comitato tecnico del Ciace <sup>(70)</sup>, sollecita le amministrazioni a notificare alla Commissione il maggior numero possibile di atti di recepimento entro il termine fissato per la rilevazione <sup>(71)</sup>.

I buoni risultati così raggiunti non devono, però, indurre a ritenere che il problema dell'adeguamento alle direttive comunitarie sia risolto. Esistono ancora due problemi evidenti.

Il primo riguarda i tempi di approvazione della legge comunitaria annuale. Presentato entro il 31 gennaio di ogni anno <sup>(72)</sup>, il disegno di legge finisce per essere approvato all'inizio dell'anno successivo <sup>(73)</sup>. È solo da quel momento, quindi, che comincia a

---

<sup>(69)</sup> Con d.P.R. 14 maggio 2007, n. 91, si è prevista la nomina di quindici esperti assegnati al Dipartimento al fine specifico di partecipare e fornire consulenza ai tavoli di coordinamento.

<sup>(70)</sup> Di cui si è già detto *supra*, par. 3.1.

<sup>(71)</sup> Così, ad esempio, in occasione della scadenza dell'11 novembre 2007 prevista per lo *scoreboard* invernale, nella gazzetta ufficiale n. 261 del 9 novembre 2007 sono stati pubblicati ben 18 decreti legislativi di recepimento di direttive (Dipartimento per le politiche comunitarie, *Relazione annuale al Parlamento sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea 2007*, cit., p. 103).

<sup>(72)</sup> Così stabilisce l'art. 8, co. 4, l. n. 11/2005.

<sup>(73)</sup> La legge comunitaria per il 2005 è stata approvata il 25 gennaio

decorrere il termine per esercitare la delega, concepita un anno prima. L'allineamento del termine della delega a quello previsto dalla Comunità per il recepimento, di cui si è detto, non risolve il problema: se la tardiva approvazione della legge comunitaria lascia alle amministrazioni responsabili dell'attuazione un tempo troppo breve, esse finiscono per non rispettarlo oppure per recepire le direttive in modo approssimativo.

L'origine del problema risiede, da un lato, nella complessità tecnica della legge comunitaria, che ha contenuti trasversali e richiede, perciò, la consultazione di molte commissioni parlamentari; dall'altro, nella tendenza a fare della legge comunitaria un provvedimento *omnibus* sull'attuazione del diritto comunitario. Vi sono contenute, infatti, non solo le deleghe al governo per l'adozione dei decreti legislativi di recepimento, ma anche le disposizioni che servono a "sanare" inadempimenti rilevati dalla Commissione, in modo da ottenere la chiusura di procedure di infrazione pendenti. Sono, perciò, allo studio varie proposte che mirano ad accelerare l'*iter* parlamentare: alcune prevedono la creazione di una apposita "sessione comunitaria"; altre, l'esame disgiunto della legge comunitaria e della relazione di accompagnamento (sovraccarica, ormai, di contenuti statistici e informativi); altre ancora, lo sdoppiamento della legge comunitaria, con un provvedimento (da approvare nella prima metà dell'anno) dedicato solo alle deleghe ed un provvedimento distinto (da approvare nella seconda metà dell'anno) utilizzato per rimediare agli inadempimenti. Nel frattempo, il rischio è che si determini una "fuga" dalla legge comunitaria, con conseguente ricorso a provvedimenti d'urgenza <sup>(74)</sup>.

Il secondo problema riguarda la capacità di attuazione delle strutture ministeriali. Non di rado, le amministrazioni adottano, a dispetto dei serrati tempi di recepimento imposti da Bruxelles,

---

2006; quella per il 2006, il 6 febbraio 2007; quella per il 2007, il 25 febbraio 2008.

<sup>(74)</sup> Nel solo 2007, sono stati adottati due decreti-legge per l'attuazione di disposizioni comunitarie (d.l. 15 febbraio 2007, n. 10 e d.l. 18 giugno 2007, n. 73).

un atteggiamento dilatorio. Il problema assume particolare gravità nel caso di attuazione mediante provvedimenti ministeriali: in questo caso, infatti, il ministro per le politiche comunitarie non figura come co-proponente, come invece accade per la presentazione degli schemi di decreto legislativo <sup>(75)</sup>. Né i rimedi proposti sembrano consentire un aggiramento del problema <sup>(76)</sup>.

Questo atteggiamento dilatorio o, peggio, di inerzia è il più delle volte causato dalla difficoltà di comprendere il significato delle direttive comunitarie, talora molto tecniche, talaltra volutamente ambigue (perché frutto di compromessi). Peraltro, quelle stesse norme possono richiedere costi di adattamento elevati. La Commissione, infatti, nel confezionare la proposta, spesso fa proprie — perché le vengono meglio “presentate” — soluzioni già adottate in alcuni Stati membri: i costi di adattamento, in questo caso, sono diseguali, perché alcune amministrazioni devono far propri organi e procedure che altre amministrazioni statali (quelle più capaci di farsi ascoltare nella fase ascendente) hanno già. I costi di attuazione, perciò, dipendono in misura non secondaria dalla capacità di promuovere gli interessi nazionali

---

<sup>(75)</sup> Cfr. Audizione del ministro del commercio internazionale e per le politiche europee, EMMA BONINO, in Commissione per le politiche dell'Unione europea della Camera dei deputati, *Indagine conoscitiva su Italia e Unione europea dopo la legge n. 11 del 2005: bilanci e prospettive*, seduta del 23 ottobre 2007, p. 7, ove l'ormai ex ministro esprime una netta preferenza per il recepimento con decreto legislativo, invece che con decreto ministeriale, in quanto, nel secondo caso, « visto che è chiamata in causa la responsabilità del singolo ministro, il ministro coordinatore delle politiche europee non ha strumenti per intervenire; eventualmente, può sollecitare, supplicare, ma non ha strumenti a disposizione. Al contrario, il decreto legislativo viene presentato di solito congiuntamente, e quindi in questo caso il ministro [coordinatore] può svolgere un ruolo maggiore ».

<sup>(76)</sup> Ci si riferisce all'idea (avanzata in Dipartimento per le politiche comunitarie, *Relazione annuale al Parlamento sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea 2007*, cit., 117) di introdurre una sorta di “ordine di esecuzione” per le direttive dettagliate o *self-executing*, in modo che la loro attuazione avvenga automaticamente, senza richiedere un provvedimento *ad hoc*. Si tratta, evidentemente, di un rimedio utilizzabile solo nelle non numerose ipotesi di direttive che abbiano i requisiti della diretta applicabilità.

(anche quelli amministrativi) nella fase ascendente <sup>(77)</sup>. È in quella fase che si ha modo, attraverso il dialogo con la Commissione e le altre amministrazioni nazionali, di valutare le implicazioni della proposta ed eventualmente di incidere su di essa per minimizzare i costi di adattamento <sup>(78)</sup>.

Il fatto che la partecipazione delle amministrazioni italiane alla fase ascendente sia particolarmente debole (*supra*, par. 3) spiega, perciò, perché esse sopportino costi di adattamento più elevati rispetto ad altri sistemi amministrativi nazionali. Spiega, altresì, perché gli uffici italiani si trovino in costante ritardo quando si tratti di recepire direttive complesse, non essendone state previamente valutate le ricadute. E spiega, infine, perché la qualità del recepimento non sia elevata: la continua rincorsa porta ad una elaborazione frettolosa delle misure di recepimento, che, di conseguenza, spesso risultano essere difformi o incongruenti rispetto alle norme comunitarie da attuare (ed è appena il caso di ricordare che la tempestiva, ma inesatta trasposizione determina comunque l'apertura di una procedura di infrazione). Il problema, peraltro, diviene sempre più pressante in considerazione degli sviluppi che si profilano a livello sovranazionale <sup>(79)</sup>.

---

<sup>(77)</sup> Cfr. A. CELOTTO, *La nuova legge comunitaria 2007. Tendenze attuali nella fase ascendente e discendente del processo comunitario*, in *Giust. amm.*, 2007, par. 3: «L'insufficiente partecipazione alla formazione delle norme comunitarie ha fatto sì che molto spesso gli organi nazionali — al momento dell'attuazione — si siano trovati a dover recepire disposizioni "piovute" sul nostro ordinamento, senza averne assolutamente potuto valutare in anticipo i problemi di compatibilità col sistema giuridico interno. Ciò a differenza di quanto invece avviene in altri Stati membri (Inghilterra, Danimarca, Francia), che hanno già colto da tempo l'importanza di "accompagnare" — ed eventualmente condizionare — fin dall'inizio le decisioni comunitarie, per consentire poi all'ordinamento interno di "digerirle" al meglio».

<sup>(78)</sup> In tal senso, T.A. BÖRZEL, *Pace-Setting, Foot-Dragging, and Fence-Sitting: Member State Responses to Europeanization*, in *Journal of Common Market Studies*, 2002, vol. 40, n. 2, p. 193 ss.

<sup>(79)</sup> Da un lato, la Commissione ha reso esplicita la sua intenzione di accelerare le procedure di infrazione per mancato o inadeguato recepimento delle direttive (v. Comunicazione del 5 settembre 2007, *Un'Europa dei risultati — Applicazione del diritto comunitario*, COM(2007)502, su cui A. TONETTI,

Si può, quindi, concludere che l'inadeguata partecipazione alla fase ascendente finisce per incidere negativamente sulla fase discendente sotto almeno tre profili: i costi di adattamento, i tempi del recepimento e la qualità del recepimento stesso <sup>(80)</sup>.

#### 4.2. *L'attuazione del diritto comunitario sul piano amministrativo.*

La diminuzione del numero di procedure di infrazione avvenuta nell'ultimo triennio non è imputabile solo ai progressi compiuti sul piano del recepimento delle direttive. Se si considerano le sole procedure aperte per violazione del diritto comunitario (cioè per atteggiamenti amministrativi, prassi o norme contrarie a tale diritto), ci si avvede che, anche sotto questo profilo, è intervenuto un sensibile miglioramento: le 206 procedure pendenti a metà del 2005 (su 275 complessive) sono divenute 140 (su un totale di 159) a tre anni di distanza.

Si tratta di un progresso meno vistoso rispetto a quello riguardante il recepimento di direttive, ma non per questo meno importante. Mentre, infatti, le procedure per mancato recepimento hanno una soluzione preannunciata, che consiste nella (tardiva) adozione dell'atto di trasposizione della direttiva (dunque, l'incertezza riguarda i tempi, non l'esito), non altrettanto può dirsi per i casi di cattiva applicazione del diritto comunitario: l'individuazione di soluzioni adeguate è più complessa, sia perché possono essere necessari interventi di natura diversa (l'adozione

---

*Verso una migliore applicazione del diritto comunitario?*, in *Giorn. dir. amm.*, 2008, 695 ss.). Dall'altro, il Trattato di Lisbona, qualora dovesse concludersi il processo di ratifica, consentirebbe alla Corte di giustizia di irrogare sanzioni sin dalla prima sentenza di condanna per violazione del diritto comunitario (v. modifiche all'art. 228 Tr. Ce, indicate al punto 212 del Trattato di Lisbona).

<sup>(80)</sup> Sul circolo vizioso derivante dalla scarsa efficacia dell'azione delle amministrazioni italiane nella fase ascendente del processo decisionale comunitario, si veda: Dipartimento per la funzione pubblica, *La riforma della pubblica amministrazione. VI. La pubblica amministrazione e l'Europa*, Roma, Ipzs, 1994, p. 27 s.

di atti di natura normativa o amministrativa, o anche la rettifica di prassi); sia perché è necessaria la cooperazione dell'amministrazione responsabile, e questa può essere statale o regionale (come nel caso del mancato recepimento), ma anche locale.

Il contenimento del numero di infrazioni è in larga parte riconducibile alla istituzione, avvenuta nel 2006, di una apposita Struttura di missione all'interno del Dipartimento per le politiche comunitarie. Tale organo si occupa della gestione unitaria della fase pre-contenziosa delle procedure di infrazione, cioè della fase che si svolge davanti alla Commissione europea e che si apre con la valutazione dei reclami (c.d. pre-apertura), prosegue con l'apertura formale della procedura, la messa in mora dello Stato responsabile e il successivo invio del parere motivato, e si conclude con la decisione della Commissione di presentare ricorso. A quel punto, si apre la fase contenziosa, che si svolge davanti alla Corte di giustizia: la prima condanna comporta l'obbligo di adempiere entro due mesi; qualora lo Stato non ottemperi, il successivo giudizio può concludersi con l'irrogazione di sanzioni pecuniarie molto elevate (le temute sanzioni *ex* articolo 228 del Trattato Ce). Della fase contenziosa non si occupa il Dipartimento per le politiche comunitarie, bensì il Ministero degli affari esteri.

Con la Struttura di missione, l'Italia si è finalmente dotata di un referente amministrativo unitario sia per la Commissione europea, sia per le amministrazioni domestiche. Sul versante esterno, la Struttura di missione dialoga con la Commissione per conto delle amministrazioni responsabili della violazione e la assiste nella valutazione periodica dello stato delle procedure<sup>(81)</sup>. Sul versante interno, poi, la Struttura di missione coordina l'attività delle amministrazioni domestiche in vario modo: le informa sullo stato di avanzamento delle procedure<sup>(82)</sup>; con-

---

<sup>(81)</sup> Tale valutazione talora avviene mediante apposite "riunioni pacchetto", cui partecipano la Commissione, la Struttura di missione e le amministrazioni interessate.

<sup>(82)</sup> A tal fine, la Struttura di missione cura l'aggiornamento dell'Archivio informatico *EUR-Infra*, importante strumento informativo, operativo dall'inizio del 2008, ove sono indicati le singole procedure di infrazione e il loro

corda con le amministrazioni interessate (anche convocandole in apposite riunioni) le risposte da dare alle lettere di messa in mora o ai pareri motivati della Commissione; fornisce consulenza tecnica nella preparazione dei provvedimenti diretti a "sanare" le violazioni accertate <sup>(83)</sup>.

Una seconda novità, sul fronte della prevenzione delle violazioni, è costituita dalla c.d. bollinatura comunitaria, in virtù della quale l'iscrizione di un provvedimento all'ordine del giorno del Consiglio dei ministri è subordinata alla previa verifica di compatibilità dello schema di provvedimento con il diritto comunitario <sup>(84)</sup>. Questa verifica di compatibilità, affidata all'ufficio legislativo del Dipartimento per le politiche comunitarie, vale ovviamente, solo per i provvedimenti adottati dalle amministrazioni centrali.

Per gli enti territoriali vale, invece, il principio della responsabilità. La legge finanziaria per il 2006 ha, infatti, introdotto il c.d. diritto di rivalsa, che consente al governo centrale — responsabile unico al cospetto dell'Unione europea — di rivalersi nei confronti delle amministrazioni regionali e locali le cui violazioni comportino sanzioni pecuniarie <sup>(85)</sup>.

Nonostante queste novità e i conseguenti progressi compiuti, continuano ad esservi, anche (anzi, ancor più) in questo ambito, problemi molto rilevanti.

Un problema contingente riguarda il numero di procedure di

---

stato di avanzamento, nonché — nell'area riservate alle amministrazioni — tutti i documenti rilevanti.

<sup>(83)</sup> Grazie a questa attività "bifronte" della Struttura di missione, l'Italia ha ottenuto l'archiviazioni di numerose procedure già avviate (126 nel solo 2007), nonché la chiusura di un consistente numero di casi in fase di reclamo (75 nel 2007). Cfr. Dipartimento per le politiche comunitarie, *Relazione annuale al Parlamento sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea 2007*, cit., p. 118.

<sup>(84)</sup> L'istituto è stato introdotto con d.P.C.M. 7 settembre 2007, che ha modificato gli artt. 3 e 7 del regolamento del Consiglio dei ministri.

<sup>(85)</sup> Per apprezzare la portata della novità, basti considerare che ben quattro delle dieci procedure italiane *ex art. 228* pendenti davanti alla Corte di giustizia sono riconducibili a violazione degli enti territoriali. Il dato, emerso durante l'Audizione del professor Roberto Adam, cit., è riferito alla fine del 2007.

infrazione giunte alla fase contenziosa e, perciò, suscettibili di condurre in tempi relativamente brevi ad una sanzione pecuniaria. Mentre il numero di ricorsi pendenti davanti alla Corte di giustizia, nel 2007, è diminuito da 37 a 25, il numero di sentenze di prima condanna (preludio alla instaurazione della procedura *ex art. 228*) è considerevolmente aumentato (da 6 a 19) e lo stesso numero di procedure *ex art. 228* già pendenti stenta a ridursi. Questo conferma che nella fase contenziosa è molto difficile ottenere l'archiviazione. Le amministrazioni nazionali dovrebbero, perciò, anche sotto questo profilo, dimettere il consolidato atteggiamento dilatorio e attivare forme di dialogo e cooperazione con la Commissione sin dallo stadio iniziale della procedura.

Il problema di fondo resta quello dell'elevata quantità di infrazioni commesse dall'Italia in sede di attuazione amministrativa del diritto comunitario: il nostro paese, come si è anticipato, conserva la "maglia nera" in Europa. L'impegno profuso della Struttura di missione difficilmente consentirà di ridurre il numero di procedure al di sotto di una certa soglia, in quanto esistono fattori strutturali che condizionano la qualità dell'attività amministrativa di esecuzione delle norme comunitarie (non solo delle direttive, si badi, ma di tutto il diritto comunitario).

Il primo di tali fattori è la scarsa preparazione comunitaria delle amministrazioni domestiche, specie di quelle locali. Non è un caso che il più elevato numero di infrazioni dell'Italia riguardi materie tecniche — l'ambiente *in primis*, ma anche gli appalti e l'energia — nelle quali le competenze amministrative territoriali sono estese. La scarsa preparazione è una conseguenza, per un verso, del fatto che il personale — anche quando entra in ruolo a seguito di concorso — è selezionato senza tener conto delle competenze su tematiche comunitarie; per altro verso, della quasi totale assenza di attività formative <sup>(86)</sup>. Neppure le opportunità esistenti sono adeguatamente sfruttate: basti pensare al pro-

---

<sup>(86)</sup> Secondo il *Decimo rapporto sulla formazione della Pubblica amministrazione 2006*, elaborato dall'Osservatorio sui bisogni formativi nella Pubblica amministrazione del Dipartimento della funzione pubblica, la percentuale di ore di formazione su tematiche europee e internazionale nei diversi

gramma di inserimento temporaneo nell'amministrazione sopranazionale di "esperti nazionali distaccati" (c.d. END) <sup>(87)</sup>, che è stato pensato per consentire a funzionari nazionali di trascorre periodi di formazione "sul campo" presso le istituzioni comunitarie e che, tuttavia, le amministrazioni italiane utilizzano molto raramente, per non privarsi di proprie risorse. Una delle cause principali dell'alto numero di infrazioni dell'Italia è, dunque, rappresentata dalla mancanza di personale capace di applicare il diritto comunitario.

Accanto a questo, incidono negativamente anche altri fattori, per così dire, di sistema. Il caso delle frodi nell'utilizzo dei fondi comunitari ne è un chiaro esempio. Mentre la capacità di impegno e di spesa di quei fondi (agricoli e strutturali) da parte delle amministrazioni nazionali è considerevolmente migliorata nel tempo <sup>(88)</sup>, l'Italia detiene il primato europeo sia per le irregolarità rilevate nell'utilizzo dei fondi, sia per il loro mancato recupero. Mentre il primo dato è, secondo il Dipartimento delle politiche comunitarie, una conseguenza della particolare efficacia dell'attività ispettiva condotta dalla Guardia di finanza <sup>(89)</sup>, il problema dei mancati recuperi ha dimensioni che lo rendono difficilmente giustificabile <sup>(90)</sup>. Basti pensare che l'Agea, incaricata del recupero dei

---

comparti dell'amministrazione (ministeri, sicurezza, organi dello Stato, enti pubblici e autonomie locali) oscilla tra lo 0 e l'1,7.

<sup>(87)</sup> Il programma, avviato nel 1988, è ora disciplinato dalla decisione della Commissione 1 giugno 2006, n. 2033.

<sup>(88)</sup> Cfr. Dipartimento per le politiche comunitarie, *Relazione annuale al Parlamento sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea 2007*, cit., p. 296.

<sup>(89)</sup> Questo punto di vista non trova, però, piena corrispondenza nelle rilevazioni della Commissione, giacché ivi si assegna all'Italia il primato nella classifica degli importi irregolarmente versati e solo il quinto posto nella classifica dei casi segnalati. Si vedano le tabelle riportate in Dipartimento per le politiche comunitarie, *Relazione annuale al Parlamento sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea 2007*, cit., p. 313 s.

<sup>(90)</sup> La percentuale degli importi irregolari recuperati dall'Italia nel 2006 è risultata pari al 2,7 per quanto riguarda le risorse proprie, al 17 per ciò che attiene ai fondi Feoga e al 63 nel caso dei fondi strutturali (Dipartimento per le politiche comunitarie, *Relazione annuale al Parlamento sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea 2007*, cit., p. 316-318).

fondi agricoli, è riuscita a recuperare, nel 2007, appena 1,38 milioni di euro, a fronte degli oltre 500 milioni di euro mancanti <sup>(91)</sup>, anche perché molte regioni non collaborano <sup>(92)</sup>. Per ovviare al problema, è stato rivitalizzato il Comitato per la lotta contro le frodi <sup>(93)</sup> e sono state avviate altre iniziative intese a rafforzare il coordinamento delle amministrazioni domestiche nell'azione di contrasto alle frodi. Nel frattempo, però, le conseguenze finanziarie rischiano di essere particolarmente gravi: un regolamento comunitario del 2005 ha introdotto il principio della imputazione allo Stato di una quota non inferiore al 50 per cento dei fondi non recuperati, quando siano trascorsi otto anni dall'accertamento dell'illecito <sup>(94)</sup>. Poiché molti giudizi civili hanno una durata complessiva superiore agli otto anni, ne deriva il serio pericolo — già in parte concretizzatosi — che la Commissione europea imputi allo Stato i fondi non recuperati in un momento nel quale essi non sono ancora esigibili in base al diritto interno <sup>(95)</sup>.

In definitiva, a spiegare perché l'Italia conservi il primato delle violazioni al diritto comunitario concorrono anche fattori di sistema, tra i quali, appunto, la lentezza della giustizia. Determinanti, però, restano i fattori più direttamente connessi alla realtà amministrativa: in particolare, la impreparazione dei funzionari chiamati ad eseguire le norme comunitarie (specie a livello locale e regionale), la tendenza a reagire in ritardo alle richieste di chiarimento della Commissione, nonché gli elevati costi di adeguamento come effetto della inadeguata promozione degli interessi nazionali nella fase ascendente.

---

<sup>(91)</sup> Cfr. C. GATTI, *Frodi: Bruxelles presenta il conto*, in *Il Sole-24-ore*, 18 aprile 2008, p. 13.

<sup>(92)</sup> L'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (Agea) è responsabile della raccolta e della validazione dei dati trasmessi dai c.d. organismi pagatori. Tra questi organismi dovrebbero rientrare tutte le regioni, ma, finora, solo sei si sono costituite in organismo pagatore.

<sup>(93)</sup> D.P.R. 14 maggio 2007, n. 91.

<sup>(94)</sup> Art. 32, punto 5, regolamento Ce n. 1290 del 2005.

<sup>(95)</sup> Con decreto-legge 8 aprile 2008, n. 59, convertito con legge 6 giugno 2008, n. 101.

### 5. *Il paradosso dell'europeismo italiano.*

« Perché in altri paesi europei v'è un processo capillare e ordinato di penetrazione del diritto europeo, mentre l'Italia, nonostante il diffuso atteggiamento europeistico, è in continuo ritardo rispetto all'Europa? ». Questo interrogativo, formulato da Sabino Cassese un quarto di secolo fa <sup>(96)</sup>, è ancora attuale: l'Italia è uno dei paesi più europeisti dell'Unione ed è, al contempo, il paese meno virtuoso nel dare esecuzione al diritto comunitario.

Questa contraddizione è innocua solo in apparenza. Un autorevole esponente della Camera dei Lord ha, di recente, così illustrato una delle cause della diffidenza britannica nei confronti dell'Unione europea: « troppi governi chiedono istituzioni più forti ignorando quanto ancora devono fare, attraverso le loro amministrazioni nazionali, per attuare le politiche concordate » <sup>(97)</sup>. Lo scarso impegno di alcuni Stati europeisti nell'attuare le politiche comunitarie è, cioè, divenuto un ingombrante ostacolo al tavolo delle trattative sul futuro istituzionale dell'Unione europea.

La medesima tensione irrisolta tra retorica politica europeista e prassi amministrativa poco "europeizzata" è all'origine dell'approccio italiano al processo decisionale comunitario. Come si è visto, il contributo dell'Italia, nella fase ascendente, è particolarmente debole. La convinzione sottintesa, di comodo, è che le scelte partorite a Bruxelles siano intrinsecamente "buone", che non ledano — se non in casi isolati — gli interessi nazionali e che perciò non sia necessaria una strenua difesa di tali interessi. Così, la retorica europeista finisce paradossalmente per legittimare il disinteresse delle nostre amministrazioni per la fase di elaborazione e negoziazione delle decisioni sovranazionali. Nella fase discendente, però, questa strategia di "*baby-sitting*" comunitario rivela le sue contraddizioni: al momento dell'attuazione, le amministrazioni pagano costi e incontrano ostacoli che avrebbero

---

<sup>(96)</sup> S. CASSESE, *La regola e le deroghe*, cit., p. 127.

<sup>(97)</sup> W. WALLACE, *Il paradosso britannico*, in *Affari internazionali*, 29 luglio 2008.

potuto essere contenuti o eliminati attraverso una partecipazione tempestiva e consapevole al processo decisionale comunitario. A questo punto "il re è nudo": la retorica europeista non giustifica più l'atteggiamento di pigrizia o inerzia delle amministrazioni italiane, le quali, tuttavia, invece che affannarsi per risolvere i problemi di attuazione, preferiscono attendere ancora una volta il "diktat" europeo, e quindi attivarsi solo quando si profila il rischio concreto di sanzioni da parte della Corte di giustizia.

Una simile strategia evidentemente non si ispira al principio di "massimizzazione" dell'interesse nazionale, generalmente seguito dai corpi diplomatici nei consensi internazionali, bensì alla logica, tutta burocratica, di "minimizzazione" degli sforzi. Si tratta di una scelta "di retroguardia", figlia del contesto amministrativo: fatte salve poche eccezioni, gli apparati burocratici italiani non sono muniti delle capacità di analisi, di valutazione e di coordinamento richieste da una partecipazione attiva (e non meramente reattiva) al *decision-making* europeo. Questo è forse il problema fondamentale. La riforma avviata nel 2005 ha migliorato i tempi di recepimento delle direttive e ridotto il numero di procedure di infrazione grazie ad una gestione più oculata della fase pre-contenziosa, ma non ha tentato di sciogliere — né, forse, avrebbe potuto — questo nodo di fondo. Da ciò derivano, tra l'altro i ritardi nell'attuazione, la bassa qualità degli atti di recepimento, gli elevati costi di adattamento.

L'enfasi sulla necessità di coordinamento nella fase discendente è talora contestata. Si osserva, infatti, che l'assenza di posizioni nazionali preventivamente definite ha l'effetto di facilitare il raggiungimento di accordi a Bruxelles e, in definitiva, il processo di integrazione. Perciò, vi è chi ritiene preferibile che, in un sistema decisionale incrementale come quello europeo, le amministrazioni nazionali adottino uno stile reattivo, limitandosi ad un coordinamento *ex post* <sup>(98)</sup>. E vi è, altresì, chi invita a valutare l'effettività dei sistemi nazionali di coordinamento in

---

<sup>(98)</sup> Questa è la tesi sostenuta da H.U. DERLIEN, *Germany*, in H. KASSIM, B.G. PETERS, V. WRIGHT (eds.), *The National Co-ordination of EU Policy: The Domestic Level*, cit., p. 54 ss.

rapporto agli specifici obiettivi politici perseguiti: così, il successo dell'Italia nell'ambito di negoziati fondamentali — ad esempio quello sull'Unione economica e monetaria — dimostrerebbe la capacità del nostro paese di promuovere i propri interessi al momento decisivo <sup>(99)</sup>.

Simili osservazioni sono in buona misura condivisibili e servono a temperare le osservazioni sopra formulate. Tuttavia, la conclusione che se ne trae — « *whilst co-ordination may be important in some respects, its absence does not appear to be disruptive or disfunctional* » <sup>(100)</sup> — andrebbe forse rovesciata: mentre l'assenza di coordinamento nella fase ascendente può rivelarsi utile sotto alcuni profili, la sua presenza appare funzionale e, anzi, indispensabile per attuare in modo tempestivo e accurato le norme comunitarie, nonché per favorire un adeguato coinvolgimento dei parlamenti domestici e dei privati nelle scelte compiute a livello europeo.

L'Europa — per parafrasare il titolo di un noto libro — “non cade dal cielo” <sup>(101)</sup>. Le sue decisioni non sono una sintesi necessariamente equilibrata degli interessi nazionali. Sono, piuttosto, il frutto di una negoziazione politica che richiede un intenso sforzo di promozione degli interessi in gioco e un progressivo affinamento dei meccanismi di *accountability*, a partire dal livello domestico. Questo dato di realtà, talora artificiosamente negato in nome dell'europeismo, riemerge nella fase discendente, allorché le amministrazioni si trovano di fronte ad una alternativa netta: attuare decisioni comunitarie che si rivelano più costose per l'Italia che per altri Stati, oppure optare per l'inadempimento e le sanzioni europee. A quel punto, anche sul versante interno, il paradosso dell'europeismo italiano presenta il suo conto.

---

<sup>(99)</sup> Per questa opinione, V. WRIGHT, *The national coordination of European policy-making*, cit., p. 165: « *the effectiveness of a country's domestic co-ordinating capacity must be judged according to the issue, the policy types, the policy requirements and the policy objectives. Merely to examine the machinery of co-ordination is to confuse the means and the outcomes* ».

<sup>(100)</sup> V. WRIGHT, *ult. loc. cit.*

<sup>(101)</sup> A. SPINELLI, *L'Europa non cade dal cielo*, Bologna, 1960.