

- [1] Cfr. sul punto, G. della Cananea, *L'Unione europea. Un ordinamento giuridico composito*, Roma-Bari, Laterza, 2003, 43; E. Chiti, C. Franchini, *Le figure organizzative*, in *Diritto amministrativo europeo. Principi e istituti*, (a cura di) G. della Cananea, Milano, 2006, 57.
- [2] M. P. Chiti, *L'organizzazione amministrativa comunitaria*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo*, II ed., (diretto da) M. P. Chiti, G. Greco, Milano, 2007, Parte generale, I, 418.
- [3] Sul punto vedi lo scritto di J. Monnet, *Memoires*, Parigi, 1976, 546, in cui è ben chiara l'idea che la Comunità dovesse avere un apparato amministrativo leggero. Nel tempo, il numero dei funzionari comunitari è costantemente aumentato, a seguito dell'ampliamento delle competenze della Comunità e dell'ingresso di nuovi Stati membri. Tuttavia, la funzione pubblica comunitaria rimane sempre numericamente modesta se rapportata a quella di qualsiasi amministrazione nazionale; sul punto, cfr. lo studio di M. Innamorato, *La burocrazia nell'Unione europea*, in *Riv. trim. sc. amm.*, 3/2003, 105.
- [4] "... la collocazione del potere amministrativo nei trattati istitutivi appare assai incerta: l'amministrazione è relegata al rango di apparato servente delle varie istituzioni", così S. Cassese, *La Costituzione europea*, in *Quad. Cost.*, 1991, 590.
- [5] Corte giust. Ce, sent. *Costa c. Enel* del 1963, causa 26/62. Da ultimo, vedi Tribunale di I grado, sez. V, del 25 ottobre 2007 n. 4515, in *Guida al diritto*, 2007, 47 a tenore del quale "i Trattati comunitari hanno instaurato un ordinamento giuridico di nuovo genere a favore del quale gli stati membri hanno limitato, in determinati settori, la loro sovranità. Nell'ambito di tale ordinamento giuridico comunitario le istituzioni dispongono esclusivamente di competenze di attribuzione".
- [6] Sulle origini del diritto amministrativo europeo, v. *ex multis* M. S. Giannini, *Profili di un diritto amministrativo delle Comunità europee*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2003, 980; S. Cassese, *Il diritto amministrativo europeo presenta caratteri originali?*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1/2003, 35 e ss.; ripercorre le diverse fasi che hanno segnato l'evoluzione dell'amministrazione europea, G. Vilella, *Le reforme de l'administration de l'Union européenne*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2004, 729;
- [7] M. P. Chiti, *Diritto amministrativo europeo*, Milano, 2004, in *Presentazione* così osserva: "si reputa che il diritto amministrativo sia ineluttabilmente connesso alla dimensione giuridico-istituzionale dello Stato e che quindi non abbia condizione di essere al di fuori di esso"; cfr. anche E. Picozza, *Diritto amministrativo e diritto comunitario*, Torino, 2004, e J. Schwarze, *European Administrative Law*, Londra, 2006.
- [8] L'espressione è di C. F. Ophuls, *Les Réglements et les directives dans les Traités de Rome*, in *C.D.E.*, 1966, 3, 10.
- [9] Per S. Cassese, *Le basi del diritto amministrativo*, Torino, 1995, 318, "sugli studi di diritto comunitario pesa l'ipoteca dell'impostazione internazionalistica, più attenta a quello che potremmo definire il diritto costituzionale comunitario, che a quello amministrativo."
- [10] Una caratteristica peculiare del diritto amministrativo comunitario è proprio la incompleta distinzione tra normazione e amministrazione, tra posizione della norma ed esecuzione della stessa; sul punto S. Cassese, *Diritto amministrativo comunitario e diritti amministrativi nazionali*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo*, op. cit., 3.
- [11] M. P. Chiti, *Le forme di azione dell'amministrazione europea*, in (a cura di) F. Bignami, S. Cassese, *Il procedimento nel diritto amministrativo nel diritto europeo*, Milano, 2004, 58.
- [12] L'espressione è utilizzata per indicare tanto i problemi che attengono in generale all'organizzazione degli apparati amministrativi comunitari, quanto alle questioni connesse al raccordo fra Comunità e Stati membri. Per un studio approfondito della evoluzione dell'ordinamento comunitario in relazione al progressivo emergere, in ambito europeo, di una "questione amministrativa", cfr. F. Astone, *Il processo normativo dell'Unione europea e le procedure nazionali per l'esecuzione degli obblighi comunitari*, Torino, 2007, 47 ss.
- [13] Osserva in dottrina, R. Ferrara, *Il "posto" del diritto amministrativo: fra tradizione e globalizzazione*, in AA.VV, a cura di F. Manganaro e A. Romano Tassone, *Dalla cittadinanza amministrativa alla cittadinanza globale*, Milano, 2005, 11 e ss., come la stessa CE contribuisca "in modo determinante, a ben vedere, ad avallare e fondare siffatto processo di ri-legittimazione del

diritto amministrativo [...]. Al punto che il diritto amministrativo comunitario appare, ormai, come uno straordinario e non eliminabile fattore di costruzione dell'integrazione europea, come quel fattore capace di tenere insieme, innovandole e svecchiando le tradizioni politico e amministrative degli Stati nazionali, sia dei sistemi di *civil Law* che di *common Law*".

[14] Cfr. S. Cassese, *Diritto amministrativo comunitario e diritti amministrativi nazionali*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo*, op. cit., 5.

[15] Per F. Astone, *Il processo normativo dell'Unione europea...*, op. cit., 62, "la Commissione costituisce il simbolo della originalità del sistema, istituzione a metà strada tra un'amministrazione e un esecutivo" e ancora "le disposizioni del Trattato che si occupano della Commissione configurano l'istituzione essenzialmente quale governo del nuovo ordinamento, minimizzandone le attribuzioni amministrative ed accentuandone il carattere collegiale ed orizzontale. Si tratta di un'interpretazione funzionalmente complementare al principio di esecuzione indiretta, poiché in entrambi i casi l'obiettivo consiste nel tutelare l'indipendenza di due ordini di autorità: delle amministrazioni nazionali dalle autorità comunitarie, nel primo caso; della Commissione dalle incursioni dei governi e delle Istituzioni interne degli Stati membri, nel secondo"; sempre sulla Commissione ed il ruolo del collegio dei commissari, v. M. Savino, nel volume collettaneo, *Diritto amministrativo europeo: casi e materiali*, Milano, 2005, 82 ss.; ancora cfr. M. Innamorato, *La burocrazie nell'Unione europea*, cit., 2003, 101; in giurisprudenza, Corte giust. Ce, sent. 18 gennaio 2005, causa C-257/01, *Commissione c. Consiglio*, con nota di M. Savino, *Commissione o Consiglio: chi detiene il potere esecutivo nell'Unione europea?*, in *Gior. dir. amm.*, 2005, 636, per il quale la sentenza confermerebbe il carattere condiviso (c.d. sistema bicefalo) del potere esecutivo europeo, ripartito tra Commissione e Consiglio. Di "amministrativizzazione" della Commissione parlano, altresì, E. Chiti e C. Franchini, *L'integrazione amministrativa europea*, Bologna, 2003, 21, un processo rispetto al quale hanno svolto un ruolo chiave l'istituto della *habilitation*, che permette in presenza di condizioni particolari di delegare poteri dal collegio al commissario competente, o anche ad un alto funzionario della direzione generale, e l'introduzione dei comitati della comitologia. Secondo T. Christiansen, *La Commissione europea*, in S. Fabbrini, a cura, *L'Unione europea. Le istituzioni e gli attori di un sistema sopranazionale*, Roma-Bari, 2002, 126, è riscontrabile una "contraddizione intrinseca alla Commissione nella misura in cui essa garantisce sia la *leadership* politica, che un servizio di amministrazione pubblica al sistema della Ue", che la pone "tra la Scilla della burocratizzazione e il Cariddi della politicizzazione".

[16] Il disegno originario dei rapporti amministrativi tra l'ordinamento sopranazionale e quelli nazionali prevede, da un lato, una divisione dei compiti tra le istituzioni comunitarie e quelle degli Stati membri, per cui esecuzione e legislazione sono nettamente divise e ognuna di esse è affidata a soggetti diversi ed autonomi; dall'altro lato, l'amministrazione indiretta non ridefinisce o ridimensiona il ruolo delle amministrazioni nazionale, che mantengono, comunque, una certa autonomia nell'attuazione del diritto comunitario.

[17] Sul punto cfr. F. G. Pizzetti, *Riflessioni sul principio di leale cooperazione nell'ordinamento comunitario*, in P. Bilancia - F. G. Pizzetti, *Aspetti e problemi del costituzionalismo multilivello*, Torino, 2004, p. 109. Il versante amministrativo costituisce una importante esplicitazione del principio in questione, come riconosciuto anche dalla Corte giust. Ce, sent. 26 novembre 2002, causa C-275/00, *First e Franex*. Esso opera in diverse direzioni (tra Istituzioni comunitarie e Stati membri, tra le sole Istituzioni o tra gli stessi Stati), come dimostra la copiosa giurisprudenza in argomento, tra cui Corte giust. Ce, sent. 4 dicembre 2003, causa C-448/01, *EVN AG c. Republik Osterreich*, in *Dir. pubbl. comp. eu.*, 2004, 883; Corte giust. Ce, sent. del 10 dicembre 2002, causa C-29/99, *Commissione c. Consiglio*, in *Racc.*, I-11221; Corte giust. Ce, sent. del 9 settembre 2003, causa C-198-01, *Consorzio Industriale Fiammiferi c. Autorità garante della concorrenza e del mercato*, su [www.curia.eu.int](http://www.curia.eu.int); da ultima, v. Corte giust. Ce, Grande Sezione, sentenza 12 febbraio 2008, su [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it)

[18] Sugli artt. 100 A e 100 B del Trattato Ce vedi l'ampia analisi svolta nel volume collettaneo *Ordinamento comunitario e pubblica amministrazione – Dall'Atto Unico Europeo al Trattato*

sull'Unione, a cura di A. Massera, Bologna, 1994, ed in specie i contributi – in esso contenuti – di R. Adam, *Il diritto del mercato interno: l'art. 100 A del Trattato Cee e l'armonizzazione delle legislazioni*, 19 ss. e R. Baratta, *L'equivalenza delle normative nazionali ai sensi dell'art. 100 B del Trattato Ce*, 81 ss.

[19] Cfr. sul punto F. Astone, *Il processo normativo dell'Unione europea...*, op. cit., 58 e ss., secondo l'Autore il principio di esecuzione indiretta non comporta alcun ridimensionamento dell'autonomia procedurale delle amministrazioni nazionali rispetto alla Comunità nel processo di attuazione del diritto comunitario: il modello prescelto, infatti, garantisce gli Stati membri da un ordinamento sovranazionale forte, ma sotto controllo.

[20] Cfr. in giurisprudenza Corte giust. Ce, sent. 21 gennaio 1999, causa C-120/97, *Upjohn Ltd. c. The Licensing Authority established by the Medicines Act 1968*, in *Racc.* 1999, I-223; Corte giust. Ce, *Charalampos Dounias c. Ypourgos Oikonomikon*, causa C-228/98, in *Racc.* 2000, I-577.

[21] Cfr. F. Astone, *L'integrazione amministrativa nell'Unione a venticinque*, in *Funz. Pubbl.*, 3/2005, 13.

[22] Ha constatato il superamento delle procedure di esecuzione diretta e indiretta, operando un primo tentativo di classificazione dottrinale delle diverse modalità integrate di esecuzione, C. Franchini, *Amministrazione nazionale e amministrazione comunitaria. La coamministrazione nei settori di interesse comunitario*, Padova, 1993.

[23] La nozione di *governance* descrive e spiega i fenomeni di coordinamento e decisione insiti nel governare in assenza di un governo inteso come istituzione; al riguardo F. Basilica, *La public governance in Europa*, in *Funz. pubbl.*, 3/2004; A. Lippi, *Il policy making europeo come "rete"*, in *L'Europa delle reti*, a cura di A. Predieri e M. Morisi, Torino, 2001, 1 e ss.; A. Damonte, *La governance europea*, in *URGE Working Paper*, n. 6/2006. In tale ambito assistiamo allo sviluppo di una amministrazione pubblica flessibile, fortemente integrata nei suoi vari livelli verticali (amministrazione europea, statale e infrastatale) e nelle forme orizzontali (le amministrazioni degli Stati membri congiunte o coordinate tra loro), che si configura come un sistema *multi-level* e che consente altre forme di intervento differenziato appropriate alle particolari esigenze della *governance europea*", così M. P. Chiti, *Una costituzione rigida per un'amministrazione flessibile: nuove forme di governance nella Costituzione europea*, in AA.VV., *Dalla cittadinanza amministrativa alla cittadinanza globale*, (a cura di F. Manganaro e A. Romano Tassone), op. cit., 52.

[24] Cfr. per una ricostruzione in chiave strutturale e funzionale dei sistemi reticolari di amministrazioni, D. Ielo, *Amministrazioni a rete e reti di amministrazioni: nuovi paradigmi della global governance*, in *Amministrare*, 2003, 373.

[25] E. Chiti, C. Franchini, *Diritto amministrativo europeo – Casi e materiali*, Milano, 2005, 191 e ss.

[26] La nozione di pubblica amministrazione si ricava da alcune norme del Trattato, così come elaborate dalla giurisprudenza comunitaria. Si tratta di una nozione a geometria variabile, che muta di settore in settore. Tuttavia, caratteristiche comuni delle diverse definizioni sono quella di ricorrere a criteri sostanziali (non basta l'appartenenza di un apparato a un ente definito pubblico), e, conseguentemente quella di delimitare l'area pubblica in termini più ristretti di quelli del diritto interno, così S. Cassese, *Diritto amministrativo comunitario e diritti amministrativi nazionali*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo*, diretto da M. P. Chiti e G. Greco, II ed., cit., p. 9. Il problema riguarda, soprattutto, in materia di pubblici appalti, la controversa nozione comunitaria di organismo di diritto pubblico, trasfusa di recente nel nostro ordinamento, nell'art. 2, comma 26 del decreto legislativo n. 163 del 2006, (Codice degli Appalti), nonché la nozione di società a partecipazione pubblica locale, connessa alla questione dell'affidamento *in house*, sul punto cfr. F. Caringella, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2007.

[27] Vedi S. Cassese, *Il procedimento amministrativo europeo*, in (a cura di) F. Bignami, S. Cassese, op. cit., 34.

[28] Per R. Rolli, *I caratteri multilivello del diritto amministrativo europeo*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), in un modello *pluriorganizzativo*, come è venuto a conformarsi quello comunitario, “risulta indispensabile stabilire modalità di decisione più elaborate, in funzione della molteplicità degli obiettivi pubblici e del loro intreccio. Ciò determina la differenziazione delle procedure e lo sviluppo della relativa disciplina. Per tale motivo il procedimento, anche nell’ambito comunitario, presenta oggi una forte rilevanza”.

[29] Di “europeizzazione delle amministrazioni e dei procedimenti nazionali”, parla F. Astone, in *Il processo normativo dell’Unione europea...*, op. cit., 26. Per una ricognizione sul ruolo svolto dalle regioni d’Europa, nell’ambito del sistema comunitario di *governance*, si vedano gli atti del convegno, *The role of the regions in the new European governance* (Barcellona, 28/29 gennaio 2003), pubblicati in *Istituzioni del federalismo*, 2004, fasc. 1; vedi in proposito anche, *Regioni e dinamiche di integrazione europea*, a cura di L. Chieffi, Torino, 2003, 360 ss., il quale prospetta, al contrario, una funzione ancora marginale degli enti in questione nel sistema di *multi-level governance*. E ancora, da ultimo, G. Iurato, *Le regioni italiane e il processo decisionale europeo : un’analisi neo-istituzionalista della partecipazione*, Milano, 2005.

[30] Secondo S. Cassese, *Diritto amministrativo europeo e diritto amministrativo nazionale: signoria o integrazione?*, in *Riv. ital. dir. pubbl. com.*, 2004, 1141, “definire integrazione [amministrativa] questo mondo variegato di raccordi in senso orizzontale e in senso verticale, rappresenta certamente una forzatura”.

[31] L. Azoulai, *Gli sviluppi recenti dell’integrazione amministrativa europea attraverso la giurisprudenza della Corte di giustizia*, in S. Battini e G. Vesperi (a cura di), *Lezioni di diritto amministrativo europeo*, Milano, 2006, 99 e ss.; e ancora E. Chiti – C. Franchini, *L’integrazione amministrativa europea*, Bologna, 2003.

[32] J. Schwarze, *Il controllo giurisdizionale sul procedimento amministrativo europeo*, in (a cura di) F. Bignami - S. Cassese, op. cit., 127.

[33] S. Cassese, *Diritto amministrativo europeo e diritto amministrativo nazionale: signoria o integrazione?*, op. cit., 1140.

[34] G. della Cananea, *I procedimenti amministrativi dell’Unione europea*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo*, op. cit., 500 e ss.; E. Picozza, *Il regime giuridico del procedimento amministrativo comunitario*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1994, 321.

[35] Così L. Cuocolo, *I processi decisionali nell’amministrazione comunitaria*, in *Dir. pubbl. comp. eu.*, 1/2006, 296.

[36] Cfr. J. Schwarze, *I principi dello stato di diritto per l’azione amministrativa nella “vecchia” e nella “nuova” Unione europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2004, 1281.

[37] La teoria è di C. Franchini, *I procedimenti applicabili ai procedimenti amministrativi europei*, in (a cura di) F. Bignami - S. Cassese, op. cit., 281 e ss.

[38] G. della Cananea, *I procedimenti amministrativi dell’Unione europea*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo*, op. cit., 507 e ss., secondo il quale la nozione di atto amministrativo, in ambito comunitario, non ha valore né, prescrittivo, né conoscitivo, ma ha soltanto una valenza meramente allusiva della distinzione con la legge.

[39] Bisogna specificare che nell’ordinamento comunitario l’obbligo di motivazione riguarda sia i provvedimenti amministrativi che quelli normativi. La giurisprudenza ritiene, altresì, ammissibile anche la motivazione *per relationem*, configurabile allorché, nell’ambito di un procedimento amministrativo composto, l’autorità comunitaria che adotta l’atto finale rinvia ad un atto delle amministrazioni che hanno seguito il segmento nazionale del procedimento misto, o viceversa; sul punto v. Trib. I grado, sent. 12 gennaio 1995, causa T-85/94, commentata da M. Veronelli, *Il procedimento*, nel volume collettaneo *Diritto amministrativo europeo – Casi e materiali*, Milano, 2005, 143 e ss. Sull’obbligo di motivazione degli atti comunitari esistono molte pronunce della Corte di giustizia Ce, ad esempio sent. 21 gennaio 2003 in causa C-378/00 *Commissione c. Parlamento europeo e Consiglio dell’Unione europea*, con nota di C. Taccola in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, cit., 1578; Trib. I grado, 12 dicembre 2006, causa T-228/02 e Corte giust. Ce, sent. 24 giugno

2004, causa C-42/01, *Portogallo c. Commissione*, entrambe in [www.curia.eu.int](http://www.curia.eu.int); da ultima, *Corte di Giustizia del 7 settembre 2006, n. 310*, in *Diritto&Giustizia*, 2007.

[40] Tra gli altri ricordiamo: il principio di legalità, di sussidiarietà, di leale cooperazione, di buona amministrazione, di proporzionalità, di trasparenza e pubblicità. Sui principi generali del diritto comunitario, cfr. R. Savino, *Da un constitution-making ad un constitution-making process? Principi generali del diritto comunitario, principi costituzionali comuni agli Stati membri e Costituzione europea*, in *Riv. dir. pubbl. comp. eu.*, 2004, 57; nonché J. Schwarze, *I principi dello Stato di diritto per l'azione amministrativa nella "vecchia" e nella "nuova" Unione europea*, op. cit., 1279, il quale definisce tali principi "...the core and the point of crystallisation of European administrative law today". E ancora A. von Bogdandy, *I principi costituzionali dell'Unione europea*, in *Dir. pubbl. comp. eu.*, 2005, 597 e ss., che vi annovera, tra gli altri, la libertà, la democrazia e il principio di non discriminazione; C. Franchini, *I principi applicabili ai procedimenti amministrativi europei*, in (a cura di) F. Bignami - S. Cassese, op. cit., 285; A. Massera, *I principi generali*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo*, op. cit., 285 e ss.

[41] Cfr. C. Franchini, *I principi applicabili ai procedimenti amministrativi europei*, in (a cura di) F. Bignami - S. Cassese, op. cit., 282.

[42] E. Chiti - G. della Cananea, *L'attività amministrativa*, in *Diritto amministrativo europeo. Principi e istituti*, (a cura di) G. della Cananea, Milano, 2006, 101.

[43] J. Schwarze, *Il controllo giurisdizionale sul procedimento amministrativo europeo*, in (a cura di) F. Bignami - S. Cassese, op. cit., 132.

[44] La Corte europea dei diritti dell'uomo ha equiparato i procedimenti ad iniziativa d'ufficio con esiti potenzialmente sfavorevoli per il privato ai giudizi penali avviati su impulso della pubblica accusa.

[45] La distinzione è di G. della Cananea, *I procedimenti amministrativi dell'Unione europea*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo*, op. cit., 516.

[46] Trib. I grado, sent. 21 marzo 2001, causa T-206/99, in *Racc.* [2001], II, 1057.

[47] Trib. I grado, sent. 28 gennaio 1999, causa T-14/96, in *Racc.* [1999], II, 139.

[48] Il principio di partecipazione al procedimento, assimilabile nella sua formulazione a quello del contraddittorio, assurge a principio fondamentale dell'ordinamento comunitario. In particolare, nei procedimenti amministrativi composti possono intervenire anche le amministrazioni nazionali, v. M. Veronelli, *Il procedimento*, op. cit., 128 e ss.

[49] S. Antonazzi, *Procedimenti amministrativi comunitari composti e principio del contraddittorio*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2007, 641 e ss., in cui l'Autrice affronta il tema del rispetto e della evoluzione del principio in esame attraverso il prisma della giurisprudenza, soprattutto con riferimento ai procedimenti composti, nel confronto con la normativa nazionale.

[50] Il diritto ad essere ascoltati nel corso del procedimento amministrativo è stato affermato già nel lontano 1963 dalla Corte di giustizia nella sentenza *Alvis*, laddove viene riconosciuto come principio di diritto amministrativo ammesso in tutti gli Stati membri della Comunità, in conformità alle esigenze di giustizia e buona amministrazione. Successivamente si ricordano: Tribunale di primo grado, sez. I, 9 novembre 1995, *France Aviation c. Commissione*, causa T-346/94; Corte di giust. Ce, causa C-269/90, *Technische Universitaet Muenchen c. Hauptzollamt Muenchen-Mitte*; Tribunale di primo grado, sez. I, 6 dicembre 1994, *Liesrestal e altri c. Commissione*, causa T-450/93; e ancora, causa T-42/96, *Eyckeler & Malt AG c. Commissione*.

[51] Per una approfondita analisi, con numerosi riferimenti giurisprudenziali, sul diritto ad essere sentiti e su altri diritti come quello alla trasparenza dell'azione amministrativa, v. F. Bignami, *Tre generazioni di diritti di partecipazione nei procedimenti amministrativi europei*, in (a cura di) F. Bignami - S. Cassese, op. cit., 87 e ss.

[52] Si veda il reg. n. 1049 del 30 maggio 2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti di Parlamento, Consiglio e Commissione, per il quale la politica di trasparenza sancita dall'art. 1, n. 2, del TUE deve garantire una maggiore legittimità, efficienza e responsabilità dell'amministrazione; cfr. M. Veronelli, *Il procedimento*, op. cit., 151 e ss.

- [53] Sul diritto di prendere visione degli atti endoprocedimentali, v. Trib. I grado, sent. 11 luglio 2002, causa T-205/99, su [www.curia.eu.int](http://www.curia.eu.int)
- [54] A. von Bogdandy, *I principi costituzionali dell'Unione europea*, op. cit., 597 ss.
- [55] A. Sandulli, *L'accesso ai documenti nell'ordinamento comunitario*, in *Giorn. dir. amm.*, 1996, 446 e ss.
- [56] Trib. I grado, sent. 15 aprile 2005, causa T-2/03, in *Giorn. dir. amm.*, 2006, 28.
- [57] Corte giust. Ce, sent. 1 giugno 1994, causa C-136/92, in *Racc.* [1994], I, 1981; Trib. I grado, sent. 19 marzo 1997, causa T-73/95, in *Racc.* [1997], II, 381.
- [58] Cfr. C. Franchini, *I principi applicabili ai procedimenti amministrativi europei*, in (a cura di) F. Bignami - S. Cassese, op. cit., 71.
- [59] Critico sul punto E. Picozza, op. cit., 312. Le motivazioni di quanto affermato
- [60] Sulla'argomento, M. P. Chiti, *I procedimenti composti nel diritto comunitario e nel diritto italiano*, in *Attività amministrativa e tutela degli interessati. L'influenza del diritto comunitario*, Torino, 1997; per F. Manetto, *I procedimenti composti nazionali e comunitari*, in [www.diritto.it](http://www.diritto.it), "i procedimenti composti sono procedimenti che si articolano in fasi nazionali e comunitarie, aperti a combinazioni di interessi di vario genere, e si concludono con provvedimenti finali in certi casi della Comunità, in altri dello Stato membro".
- [61] Cfr. F. Astone, *Riforma della p.a. e ordinamento comunitario*, in *Riv. trim. dir. pubbl. comunit.*, 2002, 60.
- [62] Per S. Cassese, *Il diritto amministrativo comunitario e la sua influenza sulle amministrazioni pubbliche nazionali*, in L. Vandelli – C. Bottari – D. Donati (a cura di), *Diritto amministrativo comunitario*, Quaderni della Spisa – Università di Bologna, n. 1, 1994, 17, "l'amministrazione europea nasce come un corpo amministrativo retto dal principio della enumerazione delle materie. Tuttavia, questo principio è stato successivamente superato in diversi modi. In primo luogo attraverso l'uso dei "poteri impliciti"; in secondo luogo, attraverso la "comunitarizzazione" di materie prima nazionali e il loro "inquadramento" nell'attività comunitaria. [...] In terzo luogo, le comunità hanno ampliato i loro compiti estendendoli, con il Trattato di Maastricht, alle *competences régaliennes*, quali la moneta, la difesa, i rapporti con l'estero, l'ordine pubblico e la giustizia".
- [63] Al riguardo F. Astone, *Il processo normativo dell'Unione europea...*, op. cit., 24, parla di un'autorità decisionale "diffusa e frammentata".
- [64] Gli organismi nazionali e comunitari coinvolti nei procedimenti composti sono alquanto diversi e non sempre si tratta di amministrazioni preesistenti nell'ordinamento nazionale in quanto, non di rado, vengono creati ad *hoc* gli apparati amministrativi necessari, e, inoltre, vi rientrano anche quegli osservatori o comitati, che svolgono un ruolo fondamentale nel modello del concerto regolamentare europeo.
- [65] S. Cassese, *L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, 601 e ss.
- [66] Così S. Cassese, *Il diritto amministrativo europeo...*, op. cit., 35 e ss.; F. Astone, *il processo normativo dell'Unione europea...*, op. cit., 80; L. Cuocolo, *I processi decisionali nell'amministrazione comunitaria*, in *Dir. pubbl. comp. eu.*, 1/2006, 297.
- [67] S. Cassese, *Il diritto amministrativo europeo [...]*, op. cit., 44.
- [68] S. Cassese, *Diritto amministrativo europeo e diritto amministrativo nazionale: signoria o integrazione?*, op. cit., 1139, individua sette differenti tipologie di procedimenti amministrativi composti: i procedimenti strettamente nazionali, ma interamente disciplinati dalla norma comunitaria; i procedimenti nazionali, di cui l'ordinamento comunitario fissa solo i criteri di svolgimento; i procedimenti in cui la fase istruttoria è condivisa, ma la decisione spetta alle autorità comunitarie; i procedimenti in cui, oltre la fase istruttoria, anche quella decisionale è comune ai due livelli di amministrazione; i procedimenti per i quali l'istruttoria è nazionale, mentre la decisione è comunitaria; i procedimenti che si svolgono a livello comunitario, eccezion fatta per l'esecuzione

strumentale; infine, i procedimenti amministrativi comunitari la cui attivazione interrompe quelli nazionali.

[69] La pluralità degli interessi pubblici, privati e collettivi in gioco rendono necessario, nei casi più delicati il ricorso a forme di negoziazione multilaterali, volte al raggiungimento di un accordo, cui si perviene sia in seno al Consiglio, che all'interno dei comitati. Ed è proprio l'utilizzo dei comitati, come luogo di conciliazione dei contrapposti interessi delle parti coinvolte nel processo decisionale, che costituisce una peculiarità comune ai diversi tipi di procedimenti composti.

[70] G. della Cananea, *I procedimenti amministrativi composti dell'Unione europea*, in (a cura di) F. Bignami - S. Cassese, *op. cit.*, 324.

[71] Secondo alcuni autori, i procedimenti amministrativi composti assumono nell'ordinamento comunitario anche una valenza organizzativa, cfr. sul punto G. della Cananea, *I procedimenti amministrativi dell'Unione europea*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo*, *op. cit.*, 525; e ancora si consenta di rinviare a L. Saltari, *I procedimenti comunitari composti: il caso delle telecomunicazioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2/2005, 389 e ss.

[72] R. Rolli, *I caratteri multilivello del diritto amministrativo europeo*, *op. cit.*, 28.

[73] Su cui le osservazioni di S. Cassese, *Le trasformazioni dell'organizzazione amministrativa*, in *Riv. trim.dir. pubbl.* 1988, 374.

[74] R. Rolli, *I caratteri multilivello del diritto amministrativo europeo*, *op. cit.*, 28.

[75] E. Chiti – C. Franchini, *Le figure organizzative*, in *Diritto amministrativo europeo. Principi e istituti*, *op. cit.*, 79.

[76] Per L. Saltari, *Amministrazioni nazionali in funzione comunitaria*, Milano, 2007, 5, la comunione delle funzioni ha come conseguenza che “le amministrazioni, nella cura concreta degli interessi di cui sono portatrici, sono spinte a considerare anche altri interessi la cui matrice non è solo nazionale ma anche comunitaria oppure riconducibile ad un altro Stato appartenente all'Unione europea”.

[77] La compenetrazione all'interno del livello di governo sopranazionale determina l'acquisizione, da parte delle amministrazioni statali, di una “natura anfibiologica di organi nazionali ma, al contempo, posti in un'unica istituzione amministrativa europea che ha il suo vertice nella Commissione”, v. R. Manfredi, *Sistema delle fonti e indirizzo politico nelle dinamiche dell'integrazione europea*, Torino, 2004, p. 44.

[78] L. Saltari, *op. cit.*, 6, distingue tra “comunitarizzazione” e “comunione” delle funzioni: nel primo caso, si hanno funzioni rette dal diritto comunitario ed eseguite direttamente dagli stessi apparati sovranazionali; nel secondo caso, invece, la funzione ha una prevalente disciplina comunitaria, ma la sua cura concreta è affidata ad apparati nazionali, che agiscono in concerto con altri Stati membri e con le istituzioni comunitarie. In quest'ultima ipotesi le amministrazioni nazionali sono in rapporto di “doppia agenzia” rispondendo sia all'ordinamento comunitario che a quello interno in cui sono strutturate.

[79] E' ciò che avviene con l'Agenzia per le erogazioni in agricoltura, che esercita sul piano nazionale importanti compiti in materia di aiuti in agricoltura, secondo uno schema “di imputazione globale sul piano funzionale e di imputazione diretta sul piano operativo”, cfr. E. Chiti – C. Franchini, *Le figure organizzative*, in *Diritto amministrativo europeo. Principi e istituti*, *op. cit.*, 79.

[80] Sui sistemi comuni europei di cui fanno parte anche le amministrazioni nazionali, v. M. P. Chiti, *L'organizzazione amministrativa comunitaria*, in *op. cit.*, 461.

[81] S. Cassese, *L'influenza del diritto amministrativo comunitario sui diritti amministrativi nazionali*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1993, 329 e ss.

[82] Ad esempio, la materia dei finanziamenti a sostegno della Pac, risponde ad un modello di integrazione parzialmente accentrato in sede comunitaria, che risponde ad esigenze di vigilanza affinché le risorse comuni non vadano sperperate dagli organismi pagatori statali o regionali.

[83] Secondo L. Saltari, *op. cit.*, 72, queste amministrazioni concorrono in una logica di condivisione del lavoro alla cura concreta della funzione comune, in modo tale che esse sono

necessarie, in quanto gli Stati membri sono tenuti a istituire o designare una propria amministrazione responsabile, e allo stesso tempo non sono autosufficienti.

[84] Per S. Mangiameli, *L'amministrazione fra integrazione, unificazione e Verflechtung europea*, relazione al convegno della Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Catania, ottobre 2005, è in atto un processo di reale ed effettiva commistione tra gli ordinamenti, in quanto, accanto ai noti modelli di amministrazione diretta e indiretta, sta emergendo il modello della *Verflechtung*, che si presenta misto nel momento della esecuzione, pur sussistendo a monte una disciplina unica posta in sede europea.

[85] A far collassare il vecchio sistema dell'amministrazione diretta ed indiretta hanno contribuito le modificazioni che riguardano le materie dove l'Unione Europea è chiamata ad operare. Si tratta dell'attribuzione di nuove materie e dell'ampliamento dell'azione dell'Unione in materie già assegnate. In merito S. Cassese, *L'influenza del diritto amministrativo sui diritti amministrativi nazionali*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1993, 3, 329.

[86] Per una panoramica sui modelli di collegamento organizzativo e procedurale tra amministrazioni comunitarie e nazionali, cfr. S. Cassese, *Diritto amministrativo europeo e diritto amministrativo nazionale: signoria o integrazione?*, op. cit., 1135; sottolinea il carattere pluralista dell'amministrazione comunitaria, F. Merusi, *L'organizzazione comune dei regolatori dell'energia elettrica e del gas*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2004, 1385 e ss.

[87] C. Franchini, *Nuovi modelli di azione comunitaria e tutela giurisdizionale*, in *Quaderni del Consiglio di Stato*, 1999, 15.

[88] Il riferimento è, anzitutto, ai comitati, organi specializzati a composizione mista, di cui fanno parte funzionari comunitari ed esperti delle burocrazie nazionali, ma anche soggetti espressione di interessi privati, che svolgono funzioni latamente amministrative, concretizzantesi in attività preparatorie (gruppi di lavoro), ovvero in attività di controllo (comitati consultivi, di gestione e di regolazione) delle decisioni assunte dalla Commissione; in dottrina sul sistema dei comitati della c.d. "comitatologia", v. M. Savino, *I comitati dell'Unione europea: la collegialità amministrativa negli ordinamenti compositi*, Milano, 2005; sempre dello stesso autore, *I comitati europei e il procedural supranationalism: il "terzo" carattere della sopranazionalità europea*, in Battini – Vesperini, op. cit., 31; E. Chiti e C. Franchini, *L'integrazione amministrativa europea: un profilo*, Bologna, Il Mulino, 2003, 24 ss.; G. Della Cananea, *Cooperazione e integrazione nel sistema amministrativo delle Comunità Europee: la questione della comitologia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1990, 655 ss.

[89] E. Chiti, *Diritto europeo e diritto amministrativo nazionale nella disciplina procedurale dei "sistemi comuni"*, in G. Falcon (a cura di), *Tendenze del diritto amministrativo e dei diritti amministrativi dell'Unione europea*, Padova, 2005; M. P. Chiti, *L'organizzazione amministrativa comunitaria*, in op. cit., 461, parla di "moduli relazionali elastici" e "formule organizzatorie più complesse" che definiscono un sistema di "amministrazione a rete"; e ancora sul concetto di "amministrazione integrata", vedi F. Pizzetti, *Sistema comunitario e amministrazioni nazionali*, in AIC - Annuario 1999, *La Costituzione europea, Atti del XIV Convegno Annuale, Perugia 7-8-9 ottobre 1999*, Padova, 2000, 200.

[90] Cfr. F. Lazzaro, *Il modello di esecuzione indiretta e lo sviluppo del diritto amministrativo comunitario*, in [www.cahiers.org](http://www.cahiers.org); sul modello della *coamministrazione*, Corte giust. Ce, sent. 25 gennaio 2001, *DAFSE c. Frota Azul-Transportes e Turismo Lda*, causa C-413/98, in *Racc.*, 2001, I-673, e sent. 10 gennaio 2002, *The Queen c. Intervention Board for Agricultural Produce*, causa C-101-99, in *Racc.*, 2002, I-205.

[91] Un esempio si può ritrovare nel settore degli aiuti all'agricoltura. In Italia l'amministrazione a esso preposta era l'Aima, l'Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo, che aveva assunto la fisionomia di organismo d'intervento a natura mista, proprio in virtù della riconducibilità degli atti emanati sia alla tradizionale sfera nazionale, sia all'acquisita vocazione comunitaria: in entrambe le situazioni tali atti venivano imputati all'Azienda e non alla Commissione, come si verifica, invece, nell'esecuzione diretta. L'Aima era un'azienda autonoma dotata di personalità

giuridica e di autonomia organizzativa e contabile. Oggi l'Aima, a seguito del d.lgs. 27/5/1999, n. 165, è stata soppressa e sostituita dall'Agea, Agenzia per le erogazioni in agricoltura. L'Agea, ente di diritto pubblico, è organismo di coordinamento con la Comunità, rispetto alla quale è responsabile degli adempimenti connessi alla gestione degli aiuti. Anche in Francia l'amministrazione centrale per gli interventi in agricoltura, l'Acofa, è un ente pubblico, tuttavia gli organismi di intervento sono molteplici, in pratica uno per ogni settore di aiuto: l'*Office interprofessionnel des viandes*, l'*Office de l'élevage et de l'agriculture*, l'*Office national des céréales*. In Gran Bretagna, invece, a occuparsi della materia è l'IBAP, *Intervention Board for Agricultural Produce*, agenzia esecutiva che agisce sotto la direzione e il controllo del Ministero dell'Agricoltura britannico.

[92] Cfr. E. Chiti, *I modi di composizione*, in *Diritto amministrativo europeo: casi e materiali*, op. cit., 159.

[93] Settore esemplare in cui trova attuazione il modello della *coamministrazione* è quello dei Fondi strutturali; per un primo studio sul tema, v. C. Franchini, *Amministrazione italiana e amministrazione nazionale. La coamministrazione nei settori di interesse comunitario*, op. cit., 220.

[94] E. Chiti - C. Franchini, *L'integrazione amministrativa europea*, op. cit., 61.

[95] C. Franchini, *Amministrazione italiana e amministrazione nazionale. La coamministrazione nei settori di interesse comunitario*, op. cit., 221

[96] F. Manetto, *I procedimenti compositi nazionali e comunitari*, op. cit., 7.

[97] Come fa notare C. Franchini, *Amministrazione italiana e amministrazione nazionale. La coamministrazione nei settori di interesse comunitario*, op. cit., 220, la crisi della concezione soggettiva della pubblica amministrazione, per cui un'autorità amministrativa si definisce in relazione al soggetto cui perviene, trova ulteriore conferma in questa caratteristica degli organismi di intervento del modello della coamministrazione: infatti è il criterio funzionale quello che deve essere seguito nella determinazione di cosa debba intendersi per pubblica amministrazione.

[98] E. Chiti e C. Franchini, *L'integrazione amministrativa europea*, op. cit., 72.

[99] E. Chiti, *I procedimenti in cui intervengono le agenzie europee*, Relazione al Convegno "La disciplina europea del procedimento amministrativo", Roma, 8 aprile 2003.

[100] Sono riconducibili al modello della integrazione decentrata l'Ufficio per l'armonizzazione del mercato interno, l'Ufficio comunitario delle varietà vegetali, l'Agenzia europea di valutazione dei medicinali, l'Agenzia europea per l'ambiente, l'Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze, l'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro e la Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, nonché il Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale e l'Osservatorio europeo dei fenomeni razzisti e xenofobi. Sul ruolo delle agenzie si rimanda a E. Chiti, *Le agenzie europee. Unità e decentramento nelle amministrazioni comunitarie*, Padova, 2002; G. Majone, *Le agenzie regolative europee*, in S. Fabbrini (a cura di), *L'Unione europea. Le istituzioni e gli attori di un sistema sopranazionale*, op. cit., 192.

[101] Cfr. M. Innamorato, *La burocrazia nell'Unione europea*, op. cit., 94.

[102] Sull'*integrazione decentrata* tra Commissione europea ed amministrazioni statali attraverso la creazione di Agenzie, cfr. L. Chieffi, *Integrazione tra autorità governanti con speciale riguardo al ruolo della Commissione, dei Governi e delle amministrazioni nazionali e regionali*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), Atti del Convegno, *L'integrazione dei sistemi costituzionali europeo e nazionali*, Catania, 14-15 ottobre 2005.

[103] Cfr. D. Liakopoulos - G. Mancini, *Il fenomeno della agencification nel diritto comunitario amministrativo*, in [www.diritto.it](http://www.diritto.it)

[104] Ancora, sul punto cfr. F. Astone, *Riforma della p.a. e ordinamento comunitario*, op. cit., 56 e ss.

[105] S. Cassese, *Il concerto regolamentare europeo delle telecomunicazioni*, in *Giorn. dir. amm.*, 2002, 689 e ss.

[106] C. Franchini, *Il diritto amministrativo italiano e l'influenza comunitaria: l'organizzazione*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2004, 1181.

[107] E. Chiti, *I modi di composizione*, in *Diritto amministrativo europeo: casi e materiali*, op. cit., 191 e ss.; E. Chiti, *I "sistemi comuni" europei di pubblici poteri indipendenti*, in Battini – Vesperini (a cura di), *op. cit.*, 1 e ss.

[108] D. Ielo, *Amministrazioni a rete e reti di amministrazioni: nuovi paradigmi della global governance*, in *Amministrare*, 3/2003, 373 e ss.; S. Cassese, *Le reti come figura organizzativa della collaborazione*, in *L'Europa delle reti*, (a cura di) A. Predieri, M. Morisi, Torino, 2001.

[109] Per uno studio sulle varie fasi che hanno segnato l'evoluzione degli interventi europei in agricoltura, cfr. L. Costato, *L'agricoltura dal Trattato di Roma al Trattato costituzionale*, in *Dir. e giur. agr.*, 10/2004, 601 e ss.

[110] Da sempre la Pac si è uniformata a tre criteri fondamentali individuati nel corso della Conferenza di Stresa del 1958: il principio di unicità dei mercati agricoli; il principio della preferenza comunitaria e il principio della solidarietà finanziaria, ai quali dagli anni Settanta si è affiancato il principio di corresponsabilità.

[111] Cfr. L. Costato, *Corso di diritto agrario italiano e comunitario*, Milano, 2008.

[112] Per la realizzazione della politica agricola comune è prevista dal Trattato istitutivo una speciale procedura di adozione degli atti normativi, che consiste nella votazione a maggioranza qualificata del Consiglio su una proposta della Commissione, sentito il parere obbligatorio, ma non vincolante del Parlamento europeo.

[113] I prodotti considerati agrari, cui si applicano le disposizioni della Parte III, Titolo II, sono enumerati in un elenco tassativo che costituisce l'allegato I del presente trattato.

[114] Sul punto v. F. Gencarelli, *La politica agricola comune nella giurisprudenza comunitaria*, Padova, 2000, 2.

[115] Il Reg. 1290/2005 del 21 giugno 2005 è pubblicato nella Guue 11 agosto 2005, n. L 209.

[116] Il Feaga, destinato al finanziamento delle misure di mercato, opera attraverso due canali: con un regime di gestione concorrente tra gli Stati membri e la Commissione, e con le erogazioni disposte direttamente dalla Comunità per finanziarie una serie di spese, tra le quali figurano i pagamenti diretti agli agricoltori.

[117] Il Fears finanzia, in gestione condivisa con gli Stati membri, i programmi di sviluppo rurale, che sono misure che potremmo definire strutturali, sotto forma di un prefinanziamento di pagamenti intermedi e di versamento di saldo. Esso risulta, da ultimo disciplinato, dal reg. 20 settembre 2005, n. 1698/2005 del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale, pubblicato nella Guue 21 ottobre 2005, n. L 277.

[118] La Politica agricola comune, disciplinata fin dall'origine dagli artt. 32-38 del TCe, è stata riformata una prima volta nel 1988 e, in seguito nel 1993/1994 con il passaggio dal sistema di sostegno dei prezzi a quello di sostegno del reddito agricolo. Successivamente, la Commissione ha proposto una ulteriore riforma, nota come Agenda 2000, approvata nel Consiglio europeo di Berlino del 24/25 marzo 1999, con i regolamenti conseguenti del maggio 1999, che instaurava una nuova strategia agricola, anche in vista dell'allargamento ad Est della Comunità; sempre su proposta della Commissione, il 29 settembre 2003 il Consiglio ha emanato il reg. n. 1782/03, che costituisce il fulcro della nuova riforma della Pac, soprattutto con riferimento alle misure di sostegno diretto a favore degli agricoltori, che adesso tengono conto anche delle esigenze ambientali e di quelle dei consumatori. Dal 1 gennaio 2007, è, infine, in vigore il reg. n. 1290/05, che definisce il nuovo sistema di sostegno finanziario per la politica agricola, sostituendo i precedenti fondi Feag e Fesr.

[119] Questa disposizione è stata da subito applicata con la istituzione nel 1962 con il Reg. n. 25/62 del Feag, nella duplice composizione della sezione Orientamento e della sezione Garanzia, attualmente sostituito dal Feaga e dal Fears; cfr. Caroli Casavola – S. Greco, *Il fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia*, in *Riv. giur. del Mezzogiorno*, 2002, 603 e ss.

[120] Le misure di spesa di maggiore rilievo, ossia quelle riguardanti di massima la stabilizzazione dei mercati agricoli comuni, sono prese dai governi nel Consiglio e subiscono l'influenza della

Commissione, la quale, avendo la facoltà di proposta, elabora il progetto di misura. Le altre misure, invece, sono decise dalla Commissione con il concorso del Comitato di gestione del Fondo. Compito della Commissione è la gestione del Feaga, e vi adempie in stretta collaborazione con gli Stati rappresentati nel Comitato di gestione del Fondo. La Commissione così affiancata trasferisce agli Stati i mezzi finanziari per coprire le spese degli organismi pagatori nell'ambito della Pac. Le scelte di fondo della Pac sono, quindi, il risultato della composizione di interessi contrapposti, di cui sono portatori, da un lato, la componente intergovernativa, dall'altro, quella sopranazionale.

[121] Al contrario di quanto accade per l'Organizzazione comune di mercato, ove la Comunità finanzia integralmente i relativi interventi, nella politica strutturale di sostegno allo sviluppo rurale da parte del Feasr si è utilizzato lo strumento del cofinanziamento, in applicazione del principio di sussidiarietà.

[122] Per una accurata ricostruzione storica, vedi C. Desideri, *L'amministrazione dell'agricoltura*, Roma, 1981.

[123] Cfr. S. Carmignani, *Agricoltura e competenza regionale*, Siena, 2003.

[124] Per un approfondimento sull'organizzazione amministrativa europea del settore agricolo, si veda più diffusamente A. Fioritto, *L'agricoltura*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo*, op. cit., parte speciale, 25 e ss.

[125] Il referendum del 1993 determinò la soppressione del Ministero dell'agricoltura e delle foreste, che tuttavia continuò a operare mediante successive riforme che ne modificarono di volta in volta denominazione e attribuzioni.

[126] Il Dipei ha competenze in materia di politiche di mercato nel settore agricolo e agroalimentare, della pesca e dell'acquacoltura e cura i rapporti con l'Unione europea nella fase di formazione e di attuazione della normativa comunitaria del Consiglio, del Parlamento e della Commissione. Il Dipartimento cura, altresì, nelle materie di spettanza del Ministero, le relazioni comunitarie ed i rapporti internazionali in sede bilaterale e multilaterale, in raccordo con il Ministero degli affari esteri.

[127] Il Diser ha competenza in materia di sviluppo delle imprese e dei mercati, di prodotti alimentari; politiche strutturali e di sviluppo rurale comunitarie e nazionali; problematiche discendenti dalla normativa fiscale e previdenziale in agricoltura; tutela del consumatore nel settore agricolo e agroalimentare, comunicazione e promozione agroalimentare e della pesca in ambito nazionale e comunitario; economia montana nell'ambito della politica di sviluppo rurale; coordinamento dell'attuazione delle leggi pluriennali di spesa; attività di competenza del Ministero relative al Sistema informativo agricolo nazionale (S.I.A.N.).

[128] L'Icq ha competenze in materia di prevenzione e repressione delle infrazioni nella preparazione e nel commercio dei prodotti agroalimentari e dei mezzi tecnici di produzione per il settore primario; vigilanza sulle produzioni di qualità registrata che discendono da normativa comunitaria e nazionale; programmi di controllo per contrastare l'irregolare commercializzazione dei prodotti agroalimentari introdotti da Stati membri o Paesi terzi e i fenomeni fraudolenti che generano situazioni di concorrenza sleale tra gli operatori a supporto degli interventi a sostegno delle produzioni colpite da crisi di mercato.

[129] La maggior parte dei fondi destinati all'agricoltura vengono, infatti, assegnati direttamente alle regioni, che predispongono autonomamente i piani previsti dalla Comunità per gli interventi strutturali, di cui al Reg. n. 1698/05.

[130] Sul Ministero in esame, F. Adornato, *Il Ministero dell'agricoltura e delle foreste*, Roma, 1991; L. Costato, *Corso di diritto agrario italiano e comunitario*, op. cit., 46 e ss.

[131] Gli Stati membri devono comunicare alla Commissione a quali amministrazioni nazionali sono affidati i compiti di "organismo di coordinamento" e di "organismo pagatore", e soltanto le spese erogate da questi enti possono ottenere il finanziamento comunitario, ai sensi degli artt. 6, 8 e 10 del reg. n. 1290/2005.

[132] Sull'Agea, v. L. Fiorentino, *L'Agenzia per le erogazioni in agricoltura: profili gestionali*, in *Giorn. dir. amm.*, 2001, 1001 e ss.; M. B. Bastioni, *L'Agea: fra politica comunitaria e riordino*

*nazionale della pubblica amministrazione*, in *Giorn. dir. amm.*, 2001, 2000 e ss.; F. Adornato e L. Costato, *Agenzia per le erogazioni in agricoltura*, in *Enc. dir.*, 2001, 35 e ss.

[133] Il termine “agenzia” è sostanzialmente neutro, dato che con esso possono indicarsi formule organizzative di diversa natura, ma tutte accomunate dalla funzionalità giuridica e dalla flessibilità operativa; sul modello organizzativo per agenzie, cfr. C. Corsi, *Agenzia e Agenzie: una nuova categoria amministrativa?*, Torino, 2005; L. Casini, *Le agenzie amministrative*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2003, 393 e ss.; sulle agenzie introdotte dal d. lgs. n. 300/99, cfr. G. Vesperini, *Le agenzie*, in *La riforma del governo*, (a cura di) A. Pajno – L. Torchia, Bologna, 2000, 145 e ss.

[134] Lo statuto dell’Agenzia, una delle poche a godere di questa rilevante forma di autonomia, è stato approvato con Decreto del Ministero delle politiche agricole e forestali 28 settembre 2000. I suoi organi sono il Presidente, il Consiglio di amministrazione, il Consiglio di rappresentanza e il Collegio dei revisori, durano in carica tre anni e sono rinnovabili una sola volta, ai sensi dell’art. 9 del d.lgs. n.165/1999.

[135] Si veda il decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali del 31 ottobre 2006, recante il riconoscimento dell’Agenzia per le erogazioni in agricoltura (Agea) quale Organismo di coordinamento per l’espletamento dei compiti di cui all’art. 6, paragrafo 3 del reg. (CE) n. 1290/2005.

[136] L’art. 1-*bis* del d.lgs. n. 165/1999, dispone che la competenza della gestione dei rapporti con la Commissione afferenti alle attività di monitoraggio dell’evoluzione della spesa che si ha all’interno del Comitato di gestione del Feaga, è affidata al Ministero delle politiche agricole e forestali, col supporto tecnico, dell’Agea.

[137] L’Agenzia svolge compiti relativi alla provvista e all’acquisto di prodotti agro alimentari sul mercato interno e comunitaria, fornendo, altresì, aiuti alimentari e cooperazione economica ad altri Paesi.

[138] L’Agea, in quanto “organismo di coordinamento”, deve rendere conto, al contempo, all’Unione europea per i pagamenti effettuati in Italia, e al Ministero delle politiche agricole, e per suo tramite al Parlamento nazionale, per la propria attività in generale.

[139] Sul punto è anche intervenuta la Corte costituzionale con sentenza n. 317/2001, per la quale l’istituzione dell’Agea non contrasta con le scelte di decentramento delle competenze in materia agro alimentare contenute nella l. n. 59/97, intendendosi trasferite alle Regioni, e ai loro organismi pagatori, ove istituiti, tutte le funzioni in materia, tranne quelle affidate all’Agea, per un esercizio unitario a livello nazionale, al fine di evitare inadempienze rispetto alle prescrizioni comunitarie.

[140] Allo stato, non tutte le Regioni si sono avvalse della facoltà di costituire un Opr, ma soltanto il Piemonte (Finpiemonte), il Veneto (Avepa), la Lombardia, la Valle d’Aosta (Area), l’Emilia-Romagna (Agrega), la Toscana (Artea), le Marche, l’Abruzzo, la Basilicata (Arbea), la Calabria (Arcea) e la Sicilia.

[141] Sul punto si è pronunciata la Corte costituzionale con la già citata sentenza n. 317/2001, precisando che il potere dello Stato di fissare presupposti e procedure per il riconoscimento degli organismi pagatori non lede l’autonomia normativa regionale, in quanto la disciplina nazionale è mutuata dalla normativa comunitaria, alla quale le stesse Regioni possono dare attuazione, dettando condizioni di riconoscimento più rigorose di quelle nazionali e comunitarie.

[142] Si riporta l’art. 1 del D.M. 27 marzo 2007, recante i requisiti e la procedura per il riconoscimento degli OPR: **1. Riconoscimento degli organismi pagatori.** 1. Le autorità competenti delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano inoltrano, con lettera raccomandata a.r., apposita istanza al Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, ai fini del riconoscimento di organismo pagatore dei servizi ed organismi dalle stesse istituiti, nonchè al Dipartimento delle filiere agricole ed agroalimentari - Direzione generale delle politiche agricole, via XX settembre n. 20 - 00187 Roma, quale Servizio competente ai fini delle funzioni istruttorie. 2. L’istanza deve specificare i regimi di spesa per i quali è richiesto il riconoscimento di organismo pagatore. Alla copia dell’istanza indirizzata al Dipartimento delle filiere agricole ed agroalimentari deve essere allegata la seguente documentazione: a) l’atto costitutivo dell’organismo o del servizio

e, ove prescritto, lo statuto, da cui devono risultare i poteri, gli obblighi e le responsabilità dell'organismo o del servizio, nonché la struttura amministrativa ed organizzativa, la definizione delle funzioni e della pianta organica con evidenziazione che i contratti di lavoro del personale dell'organismo diano un'adeguata garanzia di stabilità, in coerenza con il reg. (CE) n. 885/2006; b) le attività di formazione del personale; c) gli eventuali atti formali attraverso i quali si attribuisce ad altri organismi o servizi la delega di funzioni di cui al paragrafo 1, lettera C) dell'Allegato 1 al reg. (CE) n. 885/2006; d) le procedure amministrative, contabili e di controllo interno sulla base delle quali saranno effettuati i pagamenti in attuazione delle norme comunitarie; e) le procedure e la documentazione per i regimi di spesa per i quali è richiesto il riconoscimento; f) le disposizioni adottate per la tutela degli interessi finanziari della UE; g) la verifica dell'organismo di coordinamento dell'idoneità del sistema informatico dell'organismo o del servizio ad assicurare il corretto e regolare flusso dei dati necessari agli adempimenti previsti dalla regolamentazione comunitaria; h) il sistema istituito per individuare tutti gli importi dovuti e per registrare in un registro dei debitori tutti i debiti prima che vengano riscossi; i) le misure adottate e gli atti comprovanti l'assenza di conflitti di interesse; l) il mansionario. 3. Ai fini del riconoscimento, gli organismi o servizi istituiti dalle regioni e province autonome di Trento e Bolzano si conformano ai criteri contenuti nell'Allegato 1 al reg. (CE) n. 885/2006, nonché alle specifiche linee direttrici dettate dalla Commissione europea. 4. Entro trenta giorni dalla ricezione dell'istanza di riconoscimento di cui al comma 1, il Servizio competente comunica, con lettera raccomandata a.r., all'organismo o servizio ed alla regione o provincia autonoma di Trento e Bolzano il calendario delle verifiche, ai fini del riscontro delle condizioni per il riconoscimento previste dalla regolamentazione comunitaria. Il termine entro il quale il Servizio competente completa l'istruttoria è fissato in novanta giorni dalla data di inizio dell'attività di verifica. 5. Entro trenta giorni dal completamento dell'attività di verifica di cui al comma 4, il Servizio competente presenta un'apposita relazione, unitamente all'avviso dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura, al Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali. Qualora l'organismo o servizio soddisfi tutte le condizioni prescritte il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali adotta l'atto di riconoscimento. 6. Qualora dal completamento delle verifiche non risultino soddisfatte le condizioni prescritte per il riconoscimento il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, in conformità all'art. 1, par. 4 del reg. (CE) n. 885/2006, fornisce all'organismo o servizio, con lettera raccomandata a.r., istruzioni indicanti le condizioni da rispettare, eventualmente accordando con apposito decreto il riconoscimento a titolo provvisorio per un periodo che sarà fissato in funzione della gravità del problema incontrato e, comunque, non superiore a dodici mesi. 7. Il riconoscimento a titolo provvisorio è accordato nelle ipotesi in cui le carenze riscontrate non incidano sulla regolarità delle operazioni oggetto di finanziamento comunitario. 8. Le competenze e le funzioni previste dal reg. (CE) n. 1290/2005 e dal reg. (CE) n. 885/2006 sono attribuite all'organismo pagatore con decorrenza dalle campagne agrarie o annualità che iniziano nell'esercizio finanziario successivo a quello del riconoscimento.

[143] L'Agea ha provveduto a stipulare Protocolli d'intesa per rafforzare la collaborazione tra le Amministrazioni territoriali, prestando ausilio tecnico e consulenza in vista dell'avvio di Organismi pagatori regionali, per razionalizzare il decentramento di funzioni sul territorio e semplificare il rapporto tra utenti agricoli e Pubblica Amministrazione.

[144] Gli OPR possono avvalersi dei Centri di assistenza agricola (Caa), persone giuridiche di diritto privato, delegando ad essi il segmento della sequenza procedurale relativo alla raccolta delle domande di ammissione ai benefici e delle altre dichiarazioni obbligatorie degli agricoltori, nonché alla verifica della regolarità delle stesse e alla immissione dei relativi dati nel sistema informativo agricolo nazionale (Sian); il provvedimento di riferimento è il Decreto del Ministero delle politiche agricole e forestali del 27 marzo 2001, che fissa i requisiti minimi di garanzia e di funzionamento per le loro attività. Gli OPR, una volta effettuati i controlli obbligatori previsti per legge comunitaria, sono autorizzati a dare immediata esecuzione alle domande prevenute tramite i Caa.

Sul concorso dei privati alla funzione amministrativa, cfr. M. P. Chiti, *L'organizzazione amministrativa comunitaria*, in *op. cit.*, 460.

[145] La riforma della Pac ha istituito il meccanismo del pagamento unico disaccoppiato a favore degli agricoltori, che adesso, al contrario di quanto avveniva in passato, viene sganciato dalla produzione e collegato alla superficie coltivata.

[146] Il diritto comunitario prescrive, infatti, che gli Stati membri mettano a disposizione della Commissione tutte le informazioni necessarie per il buon funzionamento del Fondo e adottino ogni misura che possa agevolare i controlli che la Direzione generale agricoltura ritenga utile, comprese le verifiche sul territorio dello Stato. In particolare all'art. 37, par. 1, del reg. n. 1290/2005, è disposto che agenti incaricati dalla Commissione possano compiere verifiche sul luogo, accedendo ai libri contabili e a tutti gli altri documenti, anche su supporto informatico, inerenti alle spese finanziate dal Fondo. Gli ampi poteri di verifica e d'indagine attribuiti alla Commissione riequilibrano il sistema di finanziamento rispetto al carattere decentrato di erogazione delle risorse.

[147] Ciò avviene in quanto le somme erogate a livello regionale sono fondi di trasferimento, in quanto il Feaga è costituito da risorse provenienti dagli Stati membri, ai quali, una volta ultimato il procedimento di finanziamento, tali risorse vengono ridistribuite per coprire i capitoli di spesa, anche degli enti sub-statali.

[148] In realtà quest'ultima fase non è prettamente comunitaria in quanto la Commissione è affiancata nelle sue decisioni relative alla gestione del Feaga da un comitato misto, composto da funzionari nazionali e comunitari.

[149] Si veda il reg. (CE) n. 1848/2006 della Commissione del 14 dicembre 2006, relativo alle irregolarità e al recupero delle somme indebitamente pagate nell'ambito del finanziamento della politica agricola comune nonché all'instaurazione di un sistema di informazione in questo settore.