

## Introduzione

L'insegnamento del diritto amministrativo europeo è da tempo presente in numerose Università italiane e si sta diffondendo ulteriormente negli ultimi anni. Questo dato riflette la crescente importanza assunta dalla materia, frutto, a sua volta, della consapevolezza sempre più radicata nelle stesse istituzioni europee che una corretta ed efficace attuazione del diritto europeo da parte dell'amministrazione dell'UE e delle amministrazioni nazionali operanti in funzione comunitaria è la condizione essenziale per realizzare l'integrazione e conseguire gli obiettivi sottesi alla nascita dell'ordinamento europeo.

Questa consapevolezza, oggi testimoniata dall'inserimento nel TUE e nel TFUE di disposizioni che espressamente prendono in considerazione la cooperazione amministrativa e la qualificano come materia di interesse comune, è stata raggiunta gradualmente. Già a partire dai primi anni di vita dell'allora Comunità europea, nell'ordinamento sovranazionale è andato costruendosi un sistema amministrativo con principi e istituti, in parte, simili a quelli tipici degli ordinamenti nazionali a diritto amministrativo e, in parte, originali. Negli anni, questi principi e questi istituti si sono evoluti, hanno assunto caratteristiche nuove e le loro funzioni sono state estese grazie all'opera, in primo luogo, della giurisprudenza della Corte di giustizia e dei Tribunali UE e, in secondo luogo, del legislatore europeo.

Ad alcuni di questi principi e istituti è dedicato questo Manuale. Nella scelta dei temi da trattare si è deciso di non perseguire l'obiettivo della completezza, ma di concentrarsi sulle principali problematiche riguardanti l'integrazione tra l'amministrazione europea e le amministrazioni nazionali e tra il diritto amministrativo europeo e i diritti amministrativi nazionali.

Il volume è articolato in quattro Parti.

La Parte I è dedicata a *“Le basi dell'integrazione amministrativa europea”*.

I capitoli che compongono questa parte trattano, rispettivamente, dei valori sui quali si fonda l'Unione europea (per esempio, lo Stato di diritto, il rispetto dei diritti umani); dei principi che regolano l'integrazione normativa tra le istituzioni europee e gli Stati membri (per esempio, quelli di attribuzione, dell'effetto diretto, del primato, del rispetto dell'identità costituzionale) e di quelli che, pur nella tendenziale indistinzione tipica dell'ordinamento europeo tra funzioni normative e funzioni amministrative, connotano in modo significativo l'integrazione tra le amministrazioni europee e quelle nazionali (come i principi di leale cooperazione, sussidiarietà e proporzionalità).

La Parte II è dedicata a *“L'attuazione comune del diritto europeo”*.

Nei capitoli inseriti in questa parte sono analizzati i modelli di *enforcement* del diritto dell'UE, da quello iniziale dell'esecuzione indiretta, che appare oggi profondamente innovato nei suoi tratti originari (a conferma del mutato sentire dell'Unione europea in merito alla rilevanza dell'attuazione amministrativa), agli altri modelli di esecuzione che si sono andati via via affermando: i comitati, le agenzie e gli organismi compositi; i sistemi comuni e le reti dei regolatori; i modelli di cooperazione procedurale.

La Parte III è dedicata a *"Il procedimento amministrativo e i rimedi non giudiziali contro l'azione amministrativa illegittima"*.

Al pari dei diritti amministrativi nazionali, anche il diritto amministrativo europeo si è sviluppato come un diritto *"power-checking"*, volto a impedire che le amministrazioni europee e nazionali in funzione comunitaria quando agiscono in veste di *"autorità"* adottino decisioni arbitrarie. I capitoli che compongono questa parte sono quindi rivolti all'analisi di alcuni tra i più rilevanti principi e istituti (dal diritto di partecipazione, al principio di trasparenza; dai rimedi non giudiziali, ai procedimenti per infrazione) introdotti nel diritto amministrativo europeo al fine di offrire adeguate garanzie ai destinatari dell'azione amministrativa nei confronti delle pubbliche amministrazioni, di consentire la partecipazione alle scelte dei pubblici poteri e un controllo diffuso sul loro operato e in ultimo, di ottenere una maggiore *accountability* degli stessi.

La Parte IV infine è dedicata a *"Le discipline di settore. Alcuni esempi"*.

Questa parte approfondisce, per gli aspetti di rilevanza per il diritto amministrativo europeo, cinque discipline settoriali (la disciplina sugli aiuti di Stato, quella sulla tutela della concorrenza, la disciplina sulla sostenibilità e sulla tutela dell'ambiente, quella relativa alla vigilanza sulla finanza privata quella, infine, della *governance* europea delle politiche economiche e di bilancio degli Stati). Questa selezione consente, per un verso, un'analisi più approfondita delle funzioni pubbliche riguardanti le materie scelte e, per un altro verso, un'indagine più ravvicinata sulla molteplicità dei meccanismi di integrazione amministrativa sperimentati, sulla loro variazione nel corso del tempo e sulle differenze da materia a materia e all'interno della medesima materia. La Parte IV fornisce, inoltre, immediata visibilità dell'espansione delle funzioni dell'Unione europea nel corso del tempo: le discipline esaminate, infatti, fanno il loro ingresso nell'ordinamento europeo in momenti differenti e, successivamente, subiscono cambiamenti significativi. Essa, infine, costituisce il punto di ricaduta e di verifica dei principi, dei modelli organizzativi e procedurali, dei rimedi, analizzati nelle parti che precedono e, in questo modo, restituisce una visione dinamica delle diverse componenti del sistema amministrativo europeo.

Ciascuna parte è preceduta da una breve presentazione scritta dai curatori del volume relativa alla tematica generale oggetto della stessa e ai principali problemi trattati nei singoli capitoli che la compongono. La presentazione ha l'obiettivo di aiutare gli studenti a individuare, per ciascuna parte, gli aspetti più importanti analizzati nei capitoli, le questioni salienti e le connessioni tra gli argomenti trattati.

All'interno di ogni capitolo, il tema che ne è oggetto è analizzato attraverso l'illustrazione problematica delle principali norme che disciplinano la materia e della

loro attuazione. Particolare attenzione è rivolta all'individuazione e alla spiegazione dei casi giurisprudenziali più rilevanti. Alla fine di ciascun capitolo è stata inserita una bibliografia essenziale. Essa non ha pretesa di completezza, ma consente agli studenti che vogliano approfondire lo studio dei temi trattati di conoscere quali sono gli scritti più rilevanti sull'argomento.

Il Manuale ha carattere collettaneo. Gli autori sono studiosi di diritto amministrativo e di diritto costituzionale che, con le loro ricerche, hanno contribuito in modo importante al dibattito scientifico sugli argomenti oggetto di questo volume, nella complessità dei loro aspetti. A tutti loro, che hanno dedicato un anno di intenso lavoro alla riuscita di questo progetto, va il nostro più sentito ringraziamento.

I curatori

*Sveva Del Gatto e Giulio Vesperini*

