

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli

La Società dell'informazione come strumento di «integrazione» e «amministrazione» nell'Unione europea

di Valerio Sarcone

1. Profili giuridici dei processi innovativi nell'Unione europea 2. La Società dell'informazione e la valorizzazione del cittadino europeo 3. Il « diritto ad una buona amministrazione » nella "rete" di amministrazioni dell'Unione europea 4. I programmi *eEurope* come presupposti per l'efficienza delle amministrazioni europee 5. La formalizzazione dei programmi *eEurope* 6. Dal rapporto "Delors" a "*eEurope 2005*". Genesi della Società dell'informazione nell'Unione europea.

1. Profili giuridici dei processi innovativi nell'Unione europea

L'Unione europea si è trasformata da semplice spazio comune con finalità di condivisione di regole economiche, in un organismo internazionale al quale gli Stati membri hanno affidato il compito di realizzare un'integrazione effettiva¹, giuridica, politica, economica e sociale, tra i membri di una Comunità che oramai si avvia a rappresentare la quasi totalità del territorio europeo².

¹ "Il processo d'integrazione soprannazionale ha interessato fin dall'inizio la Costituzione italiana, come quella di tutti gli Stati fondatori della Comunità europea. La fase iniziale risale ai decisivi anni cinquanta, in cui è fallito il tentativo di istituire la Comunità europea di difesa, ma sono in compenso entrati in vigore i trattati di Roma e Parigi, istitutivi di altre Comunità settoriali: la Comunità economica, quella del carbone e dell'acciaio e dell'energia atomica. Gli stadi successivi sono venuti in essere con ulteriori accordi: l'atto unico, in vista del mercato comune; il trattato di Maastricht che prefigura, in aggiunta alle Comunità preesistenti, l'Unione europea, e le assegna il duplice volto di unione fra Stati e fra popoli insieme con una duplice destinazione funzionale: unione economico-monetaria per un verso, e per l'altro unione a fine politici generali; da ultimo il trattato di Amsterdam, che concerne politiche comuni e precisa, sempre alla base delle intese di Maastricht, le modalità di funzionamento dell'Unione. Quanto alla cerchia degli Stati membri, essa si è progressivamente estesa e potrà crescere nel prossimo futuro con altre adesioni", A. LA PERGOLA, *Costituzione ed integrazione europea: il contributo della giurisprudenza costituzionale*, in *Studi in onore di L. ELIA*, Milano, 1999, 817.

² I negoziati tra l'Unione europea ed i diversi paesi candidati a farvi parte hanno condotto all'adesione, prevista per il 1 maggio 2004 di 10 nuovi membri: Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica Ceca, Repubblica Slovacca, Slovenia e Ungheria. Proseguono i negoziati per consentire a Bulgaria e Romania di fare il proprio ingresso nell'UE nel 2007. La Turchia, benché aspirante all'adesione, non è ancora protagonista di formali negoziati, in http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/enlargement_it.htm. Per approfondimenti: M. GANINO, VENTURINI (a cura di), *Europa di domani: Verso l'allargamento dell'Unione*, Milano, 2002; F. NELLI FEROCI, *L'allargamento dell'Unione europea. Implicazioni geo-politiche e aspetti istituzionali*, in *La cittadinanza europea*, 2002, 165; M. GAIANI – C. PERROTTA, *Il processo di allargamento dell'Unione europea alla luce del Consiglio Europeo di Copenaghen del 12 e 13 dicembre 2002*, in *Idem*, Dossier, 2002, 447; A. MANZELLA, *La Convenzione e le garanzie dell'allargamento*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, 463.

Amministrazione incammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli

Il percorso che sta conducendo verso una sempre maggiore valorizzazione delle istituzioni comunitarie ha ricevuto un decisivo, positivo impulso dalle innovazioni tecnologiche, che hanno permesso di ridurre le distanze tra gli Stati e i popoli costituenti l'UE, accelerando il processo di integrazione che conduce verso la formazione di un soggetto giuridico ogni giorno meglio delineato e rappresentativo.

In questo lavoro saranno approfondite le tematiche giuridiche connesse all'avvicinamento tra le amministrazioni dei diversi stati membri, in uno spazio giuridico europeo nel quale poter garantire pienamente il diritto ad una buona amministrazione, nei confronti dei cittadini europei, da parte delle istituzioni dell'UE e delle diverse amministrazioni nazionali, grazie all'evoluzione che si persegue nella *Società dell'informazione*³ europea.

2. La Società dell'informazione e la valorizzazione del cittadino europeo

Lo sviluppo della *Società dell'informazione* in ambito europeo sembra essere la naturale prosecuzione di un percorso, iniziato nel 1957, che sta conducendo i paesi dell'Unione europea verso forme più avanzate di integrazione⁴. Tale sviluppo dipende anche dal coordinamento di progetti dell'UE volti alla promozione delle innovazioni tecnologiche, ed aventi il fine di mettere a disposizione degli organismi comunitari, nonché di tutti i cittadini e delle istituzioni pubbliche dei paesi membri, le opportunità che tale evoluzione offre. La promozione delle innovazioni nel settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione riflette la necessità, da parte delle istituzioni comunitarie, di garantire servizi ed attività finalizzati al miglioramento delle condizioni di vita in generale, e capace di incentivare i processi d'interazione tra soggetti, pubblici e privati, non più vincolati da distanze di carattere fisico.

Dopo la predisposizione di un piano d'azione⁵, nel 1994, e la costituzione di un apposito ufficio per la promozione della *Società dell'informazione*, creato presso la Commissione europea, in occasione del vertice europeo di Helsinki (dicembre 1999), è stata presentata, dalla stessa Commissione, l'iniziativa "*eEurope – Una Società dell'informazione per tutti*", consistente in un piano d'azione volto ad

³ Il termine "Società dell'informazione" è stato coniato, nell'ambito degli organismi UE, in occasione della stesura del libro bianco della Commissione Europea del 1993, c.d. "rapporto Delors", nel quale venivano analizzate le conseguenze economico-sociali prodotte dallo sviluppo tecnologico nei diversi paesi europei; vedi *infra* §6.

⁴ S. GOZI, *Le prospettive dell'integrazione europea*, in *Europa Europa*, 2001, 10; C. A. CIAMPI, *Unita nella diversità: quale forma politica dovrebbe prendere l'Europa?*, in *La cittadinanza europea*, 2002, 11. M. PERA, *Europa. Discorso sul metodo*, *ibidem*, 17; R. A. CANGELOSI – G. B. GRIMALDI, *Verso la Costituzione Europea, da Amsterdam a Laeken*, *ibidem*, serie quaderni, 2002, 9.

⁵ COMMISSIONE UE, *Europe and the global Information Society – Recommendations to the European Council*, documento presentato al Consiglio Europeo di Corfù nel 1994, in http://www.europa.eu.int/comm/information.society/eeurope/documentation/index_en.htm.

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli

impegnare gli Stati membri nell'implementazione di politiche di sostentamento ai processi di innovazione.

Secondo quanto contenuto in tale piano d'azione, le politiche da implementare, nell'ambito dei processi di valorizzazione della *Società dell'informazione* nell'Unione europea, consistono nel potenziamento dello scambio di conoscenze⁶ a livello europeo, attraverso una preventiva opera di alfabetizzazione informatica della popolazione (soprattutto dei lavoratori), in modo tale che si possa garantire: il miglioramento del sistema educativo, anche attraverso l'adeguamento dei programmi di formazione; il perseguimento di una maggiore efficienza delle organizzazioni pubbliche; l'aumento della competitività delle imprese e delle infrastrutture territoriali, nella liberalizzazione del mercato delle telecomunicazioni e nell'incentivazione degli investimenti nelle tecnologie della comunicazione e dell'informazione, anche al fine di stimolare nuovi rapporti di cooperazione tra settore privato e servizio pubblico.

Gli obiettivi che le azioni connesse alla *Società dell'informazione* puntano a realizzare coinvolgono fondamentali tematiche sociali, politiche ed economiche che interessano i principali ambiti competenziali dell'Unione europea. Essi sono perseguiti prevalentemente mediante il metodo comunitario⁷, pertanto, trovano una fondamentale giustificazione giuridica nelle disposizioni dei trattati che regolano i rapporti tra gli Stati dell'Unione. E' da ritenere che anche eventuali azioni non espressamente ricomprese in tali disposizioni possano essere ricondotte alla nozione dei c.d. "poteri impliciti", previsti dall'art. 308 del Trattato CE⁸. Lo strumento normativo prevalentemente adottato è quello delle direttive (quando i settori regolamentati rientrano nei confini dell'adozione del metodo comunitario), emanate anche a seguito di impegni che sono contratti dai paesi membri in atti che

⁶ Qui "conoscenza" non solo è intesa in un'accezione ampia, volendo ricomprendere in tale nozione il concetto di "informazione" come concreta possibilità di mettere in comune risorse conoscitive in ambito europeo, ma anche come messa a disposizione della *conoscenza* ai cittadini da parte dei poteri pubblici. "Richiamare l'attenzione sul binomio conoscenza (meglio circolazione delle conoscenze)-democrazia appare quasi scontato; tuttavia, in uno Stato che si proclami democratico, ha valore il modo in cui effettivamente avviene la comunicazione tra l'apparato pubblico, gli individui e le parti sociali", P. MARSOCCI, *Poteri e pubblicità. Per una teoria giuridica della comunicazione istituzionale*, Padova, 2002.

⁷ R. SANTANIELLO, Glossario: voce *Metodo Comunitario*, in *La cittadinanza europea - Glossario*, 2002, 443.

⁸ "Quando un'azione della Comunità risulti necessaria per raggiungere, nel funzionamento del mercato comune, uno degli scopi della comunità, senza che il presente trattato abbia previsto i poteri d'azione a tal uopo richiesti, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e dopo aver consultato il Parlamento europeo, prende le disposizioni del caso". La precisazione era d'uopo in quanto ai sensi del co. 1, dell'art. 5, del Trattato che istituisce la Comunità Europea (Trattato CE), "La Comunità agisce nei limiti delle competenze che le sono conferite e degli obiettivi che le sono assegnati dal presente trattato", mentre nel medesimo articolo, al co. 3, si ribadisce, "L'azione della Comunità non va al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi del presente trattato".

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli

sanciscono intenti comuni, sottoscritti dagli Stati dell'UE in occasione dei Consigli europei (ad esempio: piani d'azione)⁹.

Si è fatto espressamente richiamo alla norma del trattato CE inerente i poteri impliciti poiché, nei piani d'azione stabiliti dalla Commissione e dal Consiglio UE sulla realizzazione della *Società dell'informazione*, sono individuate le azioni di intervento specifiche che sono riconducibili ad alcune delle politiche fondamentali della Comunità previste nella parte terza del Trattato CE. Proprio nell'ambito di tale Trattato, lo sviluppo sociale connesso al progresso tecnologico è materia del Titolo XI intitolato alla politica sociale, istruzione, formazione professionale e gioventù, laddove emblematiche risultano proprio le disposizioni di carattere sociale contenute nel Capo I del titolo in parola (artt. 136-145), concernenti la promozione dell'occupazione, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, lo sviluppo delle risorse umane, la formazione ed il perfezionamento professionale, la sicurezza sociale. Forti sono, altresì, i richiami alle politiche regolate dai titoli XVII (coesione economica e sociale)¹⁰, XVIII (ricerca e sviluppo tecnologico)¹¹, VIII (occupazione)¹², XVI (industria)¹³, XV (reti transeuropee)¹⁴, XX (cooperazione allo sviluppo).

In tutti i citati ambiti, per l'adozione di un atto che ad essi faccia riferimento, è richiesta la procedura di approvazione prevista dall'art. 251 del Trattato CE, con iniziativa affidata alla Commissione e successive deliberazioni a maggioranza qualificata del Consiglio e del Parlamento UE (procedura di codecisione).

⁹ Giuridicamente il piano d'azione non è un atto vincolante, ma è un documento programmatico che presenta le iniziative da intraprendere per realizzare gli obiettivi prefissati, integrato da studi specifici che illustrano l'importanza delle azioni da compiere, indicando i mezzi e gli strumenti tecnico-normativi da utilizzare.

¹⁰ Art. 158, co. 1, , Trattato CE, "Per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme della Comunità, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica e sociale".

¹¹ Art. 163, co. 1, Trattato CE, "La Comunità si propone l'obiettivo di rafforzare le basi scientifiche e tecnologiche dell'industria della Comunità, di favorire lo sviluppo nella sua competitività internazionale e di promuovere le azioni di ricerca ritenute necessarie ai sensi di altri capi del presente trattato".

¹² Art. 125 Trattato CE, "Gli Stati membri e la Comunità si adoperano per sviluppare una strategia coordinata a favore dell'occupazione, e in particolare a favore della promozione di una forza lavoro competente, qualificata, adattabile, e mercati di lavoro in grado di rispondere ai mutamenti economici, al fine di realizzare gli obiettivi di cui all'art. 2 del Trattato UE e all'art. 2 del presente trattato".

¹³ Estratto dell'art. 157 del Trattato CE: "...l'azione della Comunità e degli Stati membri è intesa a favorire un migliore sfruttamento del potenziale industriale, delle politiche d'innovazione, di ricerca e di sviluppo tecnologico...".

¹⁴ Art. 154, co. 1, Trattato CE, "...la Comunità concorre alla costituzione e allo sviluppo di reti transeuropee nei settori delle infrastrutture dei trasporti, delle telecomunicazioni e dell'energia"; co. 2, "... l'azione della Comunità mira a favorire l'interconnessione e l'interoperabilità delle reti nazionali, nonché l'accesso a tali reti. Essa tiene conto in particolare della necessità di collegare alle regioni centrali della Comunità le regioni insulari, prive di sbocchi al mare e periferiche". Art. 155, co.1, "Per conseguire gli obiettivi di cui all'art. 154 la Comunità: - stabilisce un insieme di orientamenti che contemplino gli obiettivi, le priorità e le linee principali delle azioni previste nel settore delle reti transeuropee;...".

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli

Anche nel terzo paragrafo del preambolo della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea¹⁵ è stato previsto, come prioritario obiettivo comunitario, quello di "...promuovere uno sviluppo equilibrato e sostenibile...". Nonostante l'effettiva valenza giuridica della Carta in parola sia ancora oggetto di dibattiti che impegnano la dottrina, mentre è tuttora oggetto di studi da parte della Convenzione Europea la possibilità di inserirla nei trattati dell'Unione, è innegabile la volontà delle istituzioni europee di dotare di una formale "copertura" giuridica gli impegni futuri da contrarre in tema di sviluppo¹⁶. Prima

¹⁵ Proclamata in occasione del Consiglio europeo di Nizza, 7-9 dicembre 2000, dal Parlamento europeo, dal CONSIGLIO e dalla COMMISSIONE. Precedente a tale solenne proclamazione era intervenuta la *risoluzione del Parlamento Europeo sulla tutela dei diritti dell'uomo*, in *Instrumenta*, 1998, 1167.

¹⁶ CONVENZIONE EUROPEA, *Relazione finale sull'integrazione della Carta/adesione alla CEDU*, in <http://www.associazionecostituzionalisti.it/materiali/convenzione>. Per approfondimenti, A. WEBER, *Il futuro della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2002, 31. Non si concorda totalmente con R. A. GARCIA, *Le clausole orizzontali della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, *idem*, 1, quando afferma che "... anche sotto il profilo sostanziale, la Carta dei diritti fondamentali è un considerevole prodotto di diritto costituzionale comparato internazionale ed europeo, conseguito e messo alla prova degli *standard* dei diritti dell'uomo, che inoltre è completato da alcuni nuovi diritti fondamentali quali la tutela dalle minacce e dalle sfide dell'era tecnologica e biogenetica"; infatti, proprio nel citato Preambolo alla Carta (co. 4), a parere di chi scrive, l'evoluzione della società, il progresso sociale e gli sviluppi scientifici e tecnologici non sono intesi come "pericoli", ma come occasioni per rafforzare la tutela dei diritti fondamentali. Sul tema ancora G. F. FERRARI (a cura di), *I diritti fondamentali dopo la Carta di Nizza. Il costituzionalismo dei diritti*, Milano, 2001; R. BIFULCO, M. CARTARIA, A. CELOTTO, *L'Europa dei diritti*, 2001; B. NASCIMBENE, *Quale strumento giuridico per la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea?*, in *Giurisprudenza italiana*, 2001, 659; A. PACE, *A che serve la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea? Appunti preliminari*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n.1/2001; G. F. FERRARI, *I diritti fondamentali dopo la Carta di Nizza. Il costituzionalismo dei diritti*, Milano, 2002; L. S. ROSSI (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali e costituzione dell'Unione europea*, Milano, 2002; R. TONIATTI (a cura di), *Diritto, diritti, giurisprudenza. La carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Padova, 2002; V. ATRIPALDI, *La Carta dei diritti fondamentali: un processo verso una Carta d'identità europea*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2001, 160; G. AZZARITI, *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nel "processo costituente europeo"*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2002, 9; A. BARBERA, *La Carta europea dei diritti: una fonte di ri-cognizione?*, in *Diritto dell'Unione europea*, 2001, 241; G. CANNELLA, G. BRONZINI, *Europa: una conferma dell'efficacia della Carta dei diritti fondamentali*, in *Questione giustizia*, 2001, 798; M. DE CARO, *La Carta dei diritti dell'Unione europea: frutto, evento, documento*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2002, 115; M. LUCIANI, *Riflessioni minime sulla Carta europea dei diritti fondamentali*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2001, 173; G. RIVISECCHI, *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea tra codificazione sui generis e diritto previgente*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2002, 63; L. S. ROSSI, *La Carta dei diritti come strumento di costituzionalizzazione dell'ordinamento UE*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, 565; A. SPADARO, *La Carta dei diritti fra identità e diversità e fra tradizione e secolarizzazione*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2001, 621; C. ZANGHÌ, *Prime osservazioni sulla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *Rivista della cooperazione giuridica internazionale*, 2001, 12; interessante è anche il contributo di L. MARTÍN-RETORTILLO, *Due riflessioni sulla Carta*, relazione presentata al convegno su « *La Encrucijada Constitucional de la Union Europea* », svoltosi a Madrid il 6 novembre 2001, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2002, 625.

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli

dell'emanazione della citata Carta (che attende, come detto, formale investitura giuridica) è stato merito della giurisprudenza della Corte di Giustizia europea di rilevare, per prima, l'importanza dei diritti fondamentali nell'ordinamento comunitario¹⁷.

Di notevole importanza appare il richiamo alla promozione di un "progresso economico e sociale e un elevato livello di occupazione per pervenire a uno sviluppo equilibrato e sostenibile...", contenuto nel 1° comma dell'art. 2 del Trattato istitutivo dell'Unione europea, che, al medesimo articolo, comma 5°, ritiene fondamentale "mantenere integrale l'*aquis* comunitario e svilupparlo al fine di valutare in quale misura si renda necessario rivedere le politiche e le forme di cooperazione instaurate allo scopo di garantire l'efficacia dei meccanismi e delle istituzioni comunitarie". Non a caso, anche in questo articolo, c'è un esplicito richiamo al principio di sussidiarietà enunciato nell'art. 5 del Trattato CE, a riprova della volontà, per il legislatore comunitario, di sottolineare l'importanza delle realtà locali e della loro capacità di relazionarsi con gli organismi ad essi sovradimensionati territorialmente¹⁸.

Un'interpretazione esegetica dei due trattati fondamentali appena citati, tramite l'analisi delle disposizioni indicate, rappresenta, quindi, la base giuridica per la *Società dell'informazione*.

L'obiettivo di *eEurope*, però, sembra poter andare oltre i programmi prefissati, se è vero che l'impegno profuso dalle istituzioni comunitarie nella realizzazione di tale progetto, per garantire pari opportunità partecipative alla fruizione dei benefici offerti dalle nuove tecnologie, risulta essere un vero e proprio processo di democratizzazione su scala europea, per mezzo del quale tutte le politiche sociali principali di cui si rende protagonista l'UE raggiungono il loro massimo livello.

La formazione delle nuove leve di giovani, da inserire in un nuovo mercato del lavoro basato su nuovi paradigmi occupazionali, il recupero e l'aggiornamento di quella forza lavoro di disoccupati, anche di età avanzata, che è spinta sempre più al margine del contesto sociale, unita all'incentivazione a portare sin dentro le case dei cittadini la tecnologia che sta rivoluzionando l'intera società, creando diversi bisogni e nuove aspettative, rappresentano ulteriori motivi di aggregazione per i cittadini europei.

Proprio l'affermazione di questi principi di uguaglianza, e di uguali possibilità, connessi ad una reale partecipazione alla vita economica e sociale nell'Unione europea, sono tra i criteri fondanti del concetto di "cittadinanza europea"¹⁹ che le

¹⁷ M. P. CHITI, *La Carta europea dei diritti fondamentali: una carta di carattere funzionale ?*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2002, 11.

¹⁸ Art. 1, co. 2, Trattato sull'Unione europea (Trattato UE): "Il presente trattato segna una tappa nel processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano prese nel modo più trasparente possibile e il più vicino possibile ai cittadini". Art. 5, co. 2, Trattato CE: "Nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità interviene, secondo il principio di sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono realizzarsi meglio a livello comunitario".

¹⁹ Sul tema della cittadinanza europea vedasi i seguenti, importanti contributi: V. LIPPOLIS, *La cittadinanza europea*, Bologna, 1994; M. CARTABIA, voce *Cittadinanza europea*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, vol. VI, 1995; S. CASSESE, *La cittadinanza europea e le prospettive di*

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli

istituzioni europee tutelano e che è prevista dal diritto positivo nella parte Seconda del Trattato CE²⁰ e nel comma 3, dell'art. 2 Trattato UE.

Anche i citati processi di democratizzazione, propugnati nell'ambito dell'implementazione della *Società dell'informazione*, possono rappresentare adeguati termini di riferimento per la redazione del Trattato costituzionale che la Convenzione europea si appresta a presentare²¹. Per mezzo dell'emanazione di

sviluppo dell'Europa, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1996, 869; C. KOENIG - A. HARATSCH - M. BOVINI, *La cittadinanza dell'Unione e le libertà della Comunità europea*, in *Idem*, *Diritto europeo – Introduzione al diritto pubblico e privato della Comunità e dell'Unione europea*, Milano, 2000, 206; F. ALCARO e G. BALDINI, *Profili evolutivi della cittadinanza europea: « Verso un diritto privato comunitario? »*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2002, 445; S. BARTOLE, *La cittadinanza e l'identità europea*, in *Quaderni costituzionali*, 2000, 39; R. BUTTIGLIONE, *Esiste un demos europeo?*, in *La cittadinanza europea*, 2002, 25; "La cittadinanza europea è di secondo grado ed è tuttavia una vera e propria *supercittadinanza*, garantita dall'efficacia diretta e dalla prevalenza del diritto comunitario nei confronti del diritto interno incompatibile", A. LA PERGOLA, *L'Unione attraverso la cittadinanza europea*, in *Idem*, 85; S. GAMBINO, *Dall'europa dei mercati all'Europa dei cittadini. Fra giurisprudenza comunitaria, Trattati e Carta dei diritti fondamentali*, in *Idem*, 293; L. MOCCIA, *La prospettiva della "Cittadinanza dell'Unione" come base giuridica per una codificazione europea di diritto privato*, in *Idem*, 321.

²⁰ Articoli dal 17 al 22 del Trattato CE.

²¹ La Convenzione europea è stata istituita nell'ambito del Consiglio europeo di Laeken (dichiarazione di Laeken) il 15 dicembre 2001. La Convenzione è composta dal Presidente (V. Giscard d'Estaing), due Vicepresidenti (G. Amato e J. L. Dehahene), 15 rappresentanti dei Capi di Stato e di Governo dei 15 Stati membri, 30 membri in rappresentanza dei Parlamenti nazionali (2 per ogni Stato membro), 16 membri del Parlamento europeo e 2 della Commissione. Il 28 ottobre 2002 il *Presidium* ha presentato alla Convenzione europea il *Progetto preliminare di trattato costituzionale* (CONV 369/02), disponibile su <http://www.europa.eu>. Nei successivi mesi sono stati presentati anche i diversi progetti di articoli del Trattato costituzionale: da 1 a 16 (CONV 528/03 del 06/02/2003); da 24 a 33 (CONV 571/03 del 26/02/2003); da 33 a 37 (CONV 650/03 del 02/4/2003 e 670/03 del 15/4/2003); da 38 a 40 (CONV 602/03 del 12/3/2003); articoli concernenti le istituzioni dell'Unione - titolo IV della Parte I della Costituzione (CONV 691/03 del 23/4/2003); art. 42 (CONV 649/03 del 02/4/2003); da 43 a 46 (CONV 672/03 del 14/4/2003); Disposizioni generali e finali (CONV 647/03 del 02/4/2003), in <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it>. I citati progetti di articoli sono, in seguito, stati rivisti e raccolti in due volumi costituenti la prima (CONV 724/03 del 24/5/2003) e la seconda parte (CONV 725/03) della futura Costituzione europea preceduti da un preambolo (CONV 722/03), *idem*. In occasione della Conferenza Intergovernativa di Roma, del 4 ottobre 2003, è stato presentato ufficialmente il progetto di Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa (CONV 850/03 del 18/7/2003), elaborato dalla Convenzione europea, che è tuttora oggetto di negoziazione tra i 15 paesi membri ed i nuovi 10 aderenti, in <http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv00850.it03.pdf>. Per approfondimenti sulla Convenzione, P. V. DASTOLI, *La Convenzione sull'avvenire dell'Europa*, in *La cittadinanza europea*, 2002, 51, dove l'A. afferma che "Contrariamente all'opinione di una corrente di pensiero (quella nota sotto il nome di *minimalismo costituzionale*) che identifica nell'insieme dei trattati attuali, dei protocolli e delle dichiarazioni, la costituzione dell'Unione europea, sostenendo che il lavoro della Convenzione europea dovrebbe limitarsi ad una semplificazione e riorganizzazione dei trattati, il mondo politico europeo ha individuato nell'elaborazione di un nuovo testo costituzionale europeo lo strumento di *pedagogia della democrazia* (secondo un'espressione di Jacques Delors) per rafforzare il sentimento di appartenenza dei cittadini all'Unione europea", 59; G. C. FLORIDA, L. G. SCIAMELLA, «*Siamo una Convenzione. Vale a dire cosa?*». *Anatomia (e autonomia) della Convenzione europea*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2002, 997; P. G. DI CORTONA, *La Convenzione europea: quali*

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli

una Costituzione europea²² (che avrà comunque la veste formale di un trattato internazionale con tutte le regole giuridiche ad esso connesse), si persegue

modelli per l'Europa? Le prospettive politico-istituzionali dell'integrazione europea, in *La cittadinanza europea*, 2002, 273; G. AMATO, *La Convenzione europea. Primi approdi e dilemmi aperti*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, 449.

²² “Sono due i presupposti la cui presenza, in un particolare momento storico, determina l'avvento di una costituzione: l'emersione di un potere costituente, l'attivazione massima della soggettività di un *demos*. Poiché l'avvento di una costituzione non può avere che un denotato specifico, più esattamente va perciò asserito che i presupposti del suo avvento sono un potere costituente ed un popolo che prende la coscienza della sua esistenza come soggetto, come artefice della propria storia”, G. FERRARA, *Verso la Costituzione europea?*, in *Diritto Pubblico*, 2002, 161. Cfr. P. CRAIG, *Costituzioni, costituzionalismo e l'Unione europea*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2002, 357. La tesi del prof. CRAIG è che, a seguito dell'emanazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, con la riforma dei trattati, ed in vista della prossima emanazione del trattato costituzionale dell'Unione europea, quest'ultima si sia trasformata da ordinamento internazionale ad ordinamento giuridico costituzionale. “Secondo la tesi della trasformazione, la Comunità europea si è sviluppata da relazione giuridica tra Stati in quanto Stati, a sistema giuridico integrato che conferisce diritti e doveri a soggetti privati e nel quale i controlli sull'esercizio del potere pubblico sono simili a quelli trovati negli stati-nazione”, *idem*, 362. Già in tema di *costituzionalizzazione* dei trattati dell'Unione europea “la Corte [di giustizia UE] ha parlato della Comunità come organismo basato sulla *rule of law*, nel senso che né gli Stati né le istituzioni comunitarie possono sottrarsi al controllo sulla conformità delle loro misure con le norme del Trattato quale carta costituzionale di base” (Causa 294/83, *Parti Ecologiste « Les Verts » v. Parlamento*, in *Racc.*, 1986, 1339, 1365) *idem*, nota n. 29, 370. Ancora l'illustre A. afferma che: “Diverse sono le motivazioni di chi desidera tale costituzione. Alcuni autori considerano una Costituzione europea come importante di per sé. La sua creazione semplificherebbe e ridurrebbe all'ordine il caotico armamentario costituzionale attualmente esistente... Altri, pur condividendo il desiderio di questa chiarificazione, hanno un obiettivo politico più specifico e vedono una Costituzione in termini consequenzialisti, ritenendo che una Federazione forte sia l'obiettivo auspicabile dell'impresa europea iniziata nel 1951 e che una Costituzione europea incarni tale visione”, *idem*, 373. E' vero, anche, che appare difficile ricondurre la nascente Costituzione europea (*rectius*, trattato costituzionale europeo) al concetto classico di “costituzione”, così come elaborato da gran parte della dottrina, ad esempio quella kelseniana (H. KELSEN, *La dottrina pura del diritto*, M. G. LOSANO (a cura di), Torino, 1990, 251-252), che vede la costituzione, appunto, come norma che “dell'ordinamento giuridico statale rappresenta il piano più elevato”. Di conseguenza, se molti ipotizzano una “costituzione senza popolo” (vedi *infra*), ancor più rilevabile dovrebbe risultare l'eventualità, nel caso comunitario, di porre non solo una “costituzione senza Stato” (vedi *infra*), ma una costituzione che tale non è poiché “incarnata” nel corpo formale di un trattato internazionale di dubbia efficacia vincolante come risulta, invece, essere una Carta costituzione. Sul tema cfr. G. ZAGREBELSKI, *Diritti e costituzione nell'Unione europea*, Bari, 2003; A. PACE, *La dichiarazione di Laeken e il processo costituente europeo*, in *Rivista italiana di diritto pubblico*, 2002, 613; A. BARBERA, *Esiste una «Costituzione europea?»*, in *Quaderni costituzionali*, 2000, 59; D. BELLANTONE, *Verso la Costituzione europea: analisi comparativa di alcuni recenti progetti costituzionali*, in *La cittadinanza europea*, 2002, 283; G. MARRAMAO, *Una costituzione senza Stato. Tecnica e politica nel processo di unificazione dell'Europa*, in *Idem*, 29, analizza, tra l'altro, il dibattito dottrinale tra Dieter Grimm e Jürgen Habermas, notando che “Un processo di costituzionalizzazione, volto a conferire all'UE i caratteri di uno Stato federale, non appare a Grimm – data l'inesistenza di un popolo europeo – un obiettivo realistico: «Una costituzione nel senso pieno del termine deve necessariamente risalire a un atto del popolo o quantomeno attribuito al popolo, mediante cui questo può autoconferirsi la capacità di agire politicamente. Una fonte analoga manca completamente al diritto comunitario primario: diritto che non risale a un popolo europeo ma a

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli

l'obiettivo di riconoscere formalmente, "costituzionalizzandoli", i diritti fondamentali da garantire all'interno dei paesi aderenti all'Unione (il progetto dell'art. 5, co. 1, prevede espressamente che "La Carta dei diritti fondamentali è parte integrante della Costituzione"), nonché il fine di individuare e disciplinare puntualmente l'operato delle istituzioni dell'Unione, i valori e gli obiettivi di essa e, ancora, gli aspetti finanziari e competenziali che interessano i diversi organi dell'Unione stessa²³.

singoli Stati membri e che dipende da questi anche per quanto riguarda la sua entrata in vigore. Mentre le nazioni si danno una costituzione da sé, all'Unione europea viene data una costituzione da terzi. Di conseguenza essa non può neppure disporre del proprio ordinamento fondamentale. 'Signori dei trattati', come si usa dire, restano piuttosto gli Stati membri che certo non si risolvono nell'Unione» ... Stando così le cose - conclude Grimm, - «la trasformazione dell'Unione europea in uno Stato federale non è auspicabile come obiettivo a breve termine»: per la semplice ma decisiva ragione che il suo grado di legittimazione sarebbe inferiore a quello degli Stati nazionali e con ciò diminuirebbe anche la sua capacità di risolvere problemi, capacità che presuppone requisiti di legittimità oltre che di tipo tecnico. ... Operando una saldatura tra il paradigma dell'agire comunicativo, e il metodo della legittimazione procedurale, Habermas può pertanto rivendicare l'esigenza di una costituzione europea come condizione per la formazione di una società e di una cittadinanza europee improntate al modello di una «solidarietà fra estranei» giuridicamente mediata. Non diversamente, del resto, si sono storicamente formate le identità nazionali: «Se collochiamo la collettività democratica in una prospettiva comunicativa, allora l'autocomprensione etico-politica dei cittadini non ci appare più come un a priori storico-culturale sotteso alla formazione democratica della volontà; essa diventa piuttosto misurabile come flusso di un processo circolatorio che entra in azione soltanto a partire dalla istituzionalizzazione giuridica della comunicazione civica. In questo modo si sono formate nell'Europa moderna anche le identità nazionali. Dunque è lecito attendersi che le nuove istituzioni politiche create da una costituzione europea possano avere *effetto inducente*»; ancora sul tema D. GRIMM, *L'Europa ha bisogno di una Costituzione?*, in *Nomos*, 2000, n. 2-3; A. MANZELLA, *L'identità costituzionale dell'Unione europea*, in *Studi in onore di L. ELIA*, cit.; A. LA PERGOLA, *Costituzione ed integrazione europea*, op. cit.; F. P. CASAVOLA, *Argomenti per una Costituzione dell'Unione europea*, in *Diritto Comunitario e degli scambi internazionali*, 2002, 205; P. BILANCIA (a cura di), *Il processo costituente europeo*, Milano, 2002; A. CARRINO, *L'Europa e il futuro delle Costituzioni*, Torino, 2002; S. DELLAVALLE, *Una Costituzione senza popolo? La Costituzione europea alla luce delle concezioni del popolo come "potere costituente"*, Milano, 2002; S. P. PANUNZIO (a cura di), *I costituzionalisti e l'Europa. Riflessioni sui mutamenti costituzionali nel processo d'integrazione europea*, Milano, 2002; S. CASSESE, *La Costituzione europea: elogio della precarietà*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, 469; A. PIZZORUSSO, *Il patrimonio costituzionale europeo*, Milano, 2002; E. SCONDITTI, *La Costituzione senza popolo. Unione europea e Nazioni*, Bari, 2001; M. SCUDIERO (a cura di), *Il diritto costituzionale europeo. Principi e diritti fondamentali (voll. I e II)*, Napoli, 2002; M. CARTABIA, *Riflessioni sulla Convenzione di Laeken: riflessioni come se si trattasse di un processo costituente*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, 439; F. CARUSO, L. SICO, *Editoriale, La nuova fase costituente dell'Unione europea*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2/2002; P. HÄBERLE, *Dallo Stato nazionale all'Unione europea: evoluzioni dello Stato costituzionale*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2/2002; A. PACE, *La dichiarazione di Laeken e il processo costituente europeo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2002, 613.

²³ Il citato Progetto preliminare di trattato costituzionale prevede: un preambolo; una parte prima (architettura costituzionale) contenente il Titolo I (Definizione e obiettivi dell'Unione) con gli articoli dall'1 al 4, il Titolo II (Cittadinanza dell'Unione e diritti fondamentali) con gli articoli 5 e 6, il Titolo III (Competenze e azioni dell'Unione) con gli articoli dal 7 al 13, il Titolo IV (Le istituzioni dell'Unione) con gli articoli dal 14 al 23, il Titolo V (Attuazione delle competenze e delle azioni dell'Unione) con gli articoli dal 24 al 32, il Titolo VI (La vita democratica

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli

Pietra angolare della *Società dell'informazione* è dunque il cittadino europeo, inserito in un contesto di sviluppo economico-sociale, in grado di favorire la realizzazione degli obiettivi predisposti in seno ai Consigli europei, nei diversi piani d'azione di *eEurope* ma, soprattutto, figli delle disposizioni caratterizzanti il Trattato UE, volti ad impegnare l'Unione nella realizzazione degli obiettivi in esso formalizzati (art. 2). La piena affermazione di una effettiva cittadinanza europea si configura, dunque, come una imprescindibile tappa di avvicinamento alla definizione di un'istituzione europea che possa qualificarsi come una reale *unione* delle diverse componenti dei singoli Stati membri (organismi di governo, amministrazioni, territorio, popolazione), attraverso una relativa, mutua cessione di sovranità di ogni singolo componente verso la stessa Unione europea²⁴.

In Italia, il Costituente, già nel lontano 1947, ritenne giusto inserire tra i principi fondamentali della Carta costituzionale, quello secondo cui: "È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese" (art. 3, co. 2, Cost.). A questo punto sarà compito sia dello Stato italiano (*rectius*, della Repubblica Italiana), sia dell'UE, nel rispetto dei rispettivi ambiti competenziali, rimuovere anche gli ostacoli di ordine formativo, in rapporto alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, che rischierebbero di creare cittadini "di serie A" e "di serie B".

Il raggiungimento degli obiettivi connessi alla *Società dell'informazione* è perseguito dalle istituzioni UE principalmente mediante il ricorso alla stesura di piani d'azione presentati dalla Commissione o dal Consiglio e dalla Commissione congiuntamente, in occasione di vertici istituzionali di primaria importanza come i Consigli europei, o nel corso delle conferenze intergovernative caratterizzanti le decisioni da adottare con strumenti che esulano dall'utilizzo del "metodo comunitario". Tali documenti costituiscono dei punti di riferimento, che gli Stati membri devono seguire per uniformare le legislazioni nazionali e le proprie iniziative ai programmi comunitari. In alcune occasioni è però l'Unione europea stessa ad emanare precise direttive che vincolano gli Stati membri nella disciplina di determinate materie.

dell'Unione) con gli articoli dal 33 al 37, il Titolo VII (Finanze dell'Unione) con gli articoli dal 38 al 40, il Titolo VIII (L'azione dell'Unione nel mondo) con l'articolo 41, il Titolo IX (L'Unione e l'ambiente circostante) con l'art. 42, il Titolo X (L'appartenenza all'Unione) con gli articoli dal 43 al 46; la seconda parte che dovrebbe contenere le basi giuridiche. "Essa dovrebbe precisare, in relazione a ciascun settore, il tipo di competenza (Titolo III), come pure gli atti e le procedure (Titolo V) applicabili, conformemente alle decisioni che saranno prese relativamente alla parte prima. La parte della Costituzione europea sarà dedicata alle disposizioni generali e finali, in <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it>.

²⁴ Nella Causa 26/62, *N. V. Algemene Transporten Exepedite Onderneming van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen* (in *Racc.*, 1963, 1, 12), la Corte di Giustizia europea "si è riferita a Comunità che hanno creato « un nuovo sistema giuridico di diritto internazionale a vantaggio del quale hanno ristretto i loro diritti di sovranità »", P. CRAIG, *op. cit.*, 364.

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

Così è stato per la regolamentazione di importanti settori connessi alla *Società dell'informazione* quali la tutela della *privacy* (direttiva 2002/58/CE, relativa al trattamento dei dati personali e alla tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche), il commercio elettronico e i servizi della *Società dell'informazione* (2000/31/CE), direttive in materia di telecomunicazioni (97/51/CE e 98/10/CE), disciplina delle firme elettroniche (1999/93/CE).

Tutto ciò sta a testimoniare quanto sia importante regolare giuridicamente dei settori come la telematica e l'informatica, che fanno ormai parte della vita quotidiana di cittadini e istituzioni, e che sono divenuti strumenti per mezzo dei quali lo stesso diritto si è evoluto, assumendo nel proprio ambito concetti e terminologie tecniche figlie di un'osmosi, tuttora in corso, tra scienze giuridiche e tecnologiche.

Appare sempre più chiaro, dunque, che non solo l'Unione europea è protesa a divenire un autorevole soggetto propugnatore di riforme, ma assume lentamente al ruolo di *ente* "guida" degli Stati membri, al quale gli stessi hanno affidato il compito dirigere il cambiamento, verso una modernizzazione che sappia contemperare lo sviluppo tecnico ed economico con le esigenze di una popolazione che, per essere pienamente partecipe di tale evoluzione, ha bisogno di mirate politiche educative, informative e formative, perché la *Società dell'informazione* possa essere l'occasione di una piena valorizzazione del cittadino europeo.

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli

3. Il « diritto ad una buona amministrazione » nella “rete” di amministrazioni dell’Unione europea

L’Unione europea non è ancora dotata di un apparato amministrativo tale da identificare una precisa organizzazione d’istituzioni aventi la finalità di svolgere delle funzioni pubbliche per mezzo della diretta applicazione delle leggi (nel caso UE, dei regolamenti). Questo perché non si è ancora giunti ad un’integrazione tale da poter identificare l’UE in un ente politico²⁵ effettivo, e le sue istituzioni operano sulla base di trattati internazionali, e non previa una formale legittimazione che possa caratterizzare un’organizzazione amministrativa comune.

Lo studio dei profili organizzativi di una pubblica amministrazione prescinde dall’analisi degli elementi di essa caratterizzanti: le funzioni, la loro articolazione e la distribuzione dei poteri necessari per il loro esercizio ai diversi uffici²⁶.

La veste istituzionale caratterizzante l’ordinamento comunitario è frutto della concezione innovativa di un sistema giuridico non più rigidamente verticistico (Stato, enti territoriali, amministrazione, cittadini), ma basato sulla

²⁵ “Nella serie delle distinzioni operabili fra i vari ordinamenti giuridici notevole importanza assume quella che ha riguardo alla «particolarità» o alla «generalità» dei fini perseguiti. I primi hanno come obiettivo la soddisfazione di interessi sociali ben determinati: o culturali, o sportivi, o di beneficenza ecc., sicché, come il perseguimento del medesimo costituisce il limite dell’attività dell’ordinamento, così il suo venir meno o il suo mutamento determinano la fine di questo o la trasformazione in un ordinamento diverso. Invece gli enti del secondo tipo si costituiscono per il perseguimento di un fine generico, suscettibile cioè di comprendere in sé la soddisfazione di tutti i possibili interessi che possono o potranno essere avvertiti come necessari alla conservazione di un dato gruppo sociale. La necessità del raggiungimento di tale fine...induce l’ente ad assumere di volta in volta compiti svariati, anche culturali o religiosi o sportivi, ecc. e in misura e con l’estensione delle più varie...ogni mutamento che si verifichi in ordine all’assunzione o all’abbandono di compiti particolari non determina la trasformazione dell’ordinamento, non muta la sua natura di ente a fini generali, o, come anche più comunemente si dice, di ente «politico». Gli enti di tale genere possono essere «originari» o «derivati», secondo che desumano la loro qualità di politici da sé stessi, oppure da altro ente superiore di cui facciano parte (così, per esempio, la regione, il comune, ecc.), C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Tomo I, Padova, 1991, 19. Da tale disamina dell’illustre A. ne consegue che, al momento, il soggetto istituzionale «Unione europea» non può essere considerato formalmente un *ente* politico perseguente fini generali, data la sua chiara connotazione di *ente* con competenze settoriali rilevabili e disciplinate nei trattati che ne regolano la costituzione e l’operato; “L’Ue, quale si è venuta delineando nel corso del dopoguerra, rappresenta un modello istituzionale assolutamente inedito nella storia politica e costituzionale: «il modello di un’autorità superiore agli Stati, che adotta regole che acquisteranno efficacia diretta all’interno degli Stati stessi» ... ciò non significa affatto che l’Ue sia un’organizzazione sovrana, «non è uno Stato, non ha neppure personalità giuridica e il trattato di Maastricht è stato ben attento a non dargliela». Come definire, allora, il nostro oggetto misterioso? L’Unione, risponde Amato, costituisce «l’esempio forse più analiticamente identificabile e più esplicitamente chiaro di quel fenomeno del nostro tempo che alcuni studiosi definiscono come *multilevel system of government*, ‘sistema di governo multilivello’ che corrisponde a una fase di interrelazioni umane esorbitate dai confini nazionali, che trovano, perciò, la loro regola in livelli diversi”, G. MARRAMAIO, *op. cit.*, 41.

²⁶ C. FRANCHINI, *I principi dell’organizzazione amministrativa comunitaria*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2002, 652.

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli

“multicompetenzialità”²⁷ dei diversi soggetti che fanno parte dell’Unione europea²⁸.

Si è così giunti sino alla definizione di uno «spazio giuridico europeo», visto come un’unione di ordinamenti giuridici²⁹.

L’organizzazione, nel diritto amministrativo, nonostante un certo disinteressamento di parte della dottrina (prevalentemente classica), risulta essere elemento fondamentale dell’insieme costituente lo studio di tale branca del diritto³⁰; ne consegue che la mancanza di organi deputati alla cura diretta dell’interesse pubblico (inteso come interesse generale da perseguire a livello europeo), a parte determinati ambiti in cui intervengono direttamente le istituzioni comunitarie attraverso l’operato della Commissione, non consente di affermare la presenza di un sistema giuridico comunitario avente come finalità quella di perseguire un’attività amministrativa in senso generale³¹.

²⁷ I rapporti tra le diverse fonti del diritto si connotano sempre meno rispetto al principio di gerarchia che caratterizza gli Stati unitari. In un ordinamento giuridico come quello comunitario (ma lo si comincia ad apprezzare anche con la riforma in senso autonomistico della Costituzione italiana) si è assistito ad un “ridimensionamento del peso del criterio gerarchico nella sistemazione dei rapporti tra le fonti del diritto”. Si è passati, così, ad un’esaltazione del principio di competenza. “Di conseguenza la sua concreta applicazione porterà a considerare i rapporti tra le stesse fonti non tanto in termini di gerarchie verticali o di successione temporale, ma di reciproci spazi materiali o territoriali di operatività. Si può affermare, allora, che il criterio della competenza si pone come criterio orizzontale (e in qualche misura assorbente rispetto agli altri criteri) di costruzione dell’ordinamento”, L. ALBINO, *Il sistema delle fonti tra ordinamento interno e ordinamento comunitario*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2001, 923.

²⁸ Cfr. A. VON BOGDANDY E J. BAST, *I poteri dell’Unione: una questione di competenza. L’ordine verticale delle competenze e proposte per la sua riforma*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2002, 303.

²⁹ La felice definizione è di M.P. CHITI, *Lo Spazio giuridico europeo*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2001, 979, che precisa: “Tale peculiare « ordinamento di ordinamenti » è composto dall’ordinamento giuridico delle Comunità europee, integrate dalle politiche e forme di cooperazione instaurate dal TUE e dagli ordinamenti giuridici degli Stati membri. Del complessivo ordinamento dell’Unione sono soggetti gli Stati, i popoli europei e i singoli cittadini degli Stati membri, cui compete la cittadinanza europea come completamento della cittadinanza nazionale (art. 17, co. 1, TCE)”; ancora l’A. sottolinea come l’integrazione comunitaria sia il frutto di una visione ordinamentale basata su forme di cooperazione governativa e dove “è prevista una cittadinanza europea quale completamento delle tradizionali cittadinanze nazionali”.

³⁰ “Oggi si è consapevoli del fatto che le norme organizzative producono effetti anche nei rapporti con i cittadini. ... La disciplina organizzativa distribuisce poteri tra uffici ed ha, quindi un’importanza capitale nella determinazione del peso di ciascun organismo, nei confronti degli altri uffici pubblici e nei confronti dei cittadini”. S. CASSESE, *Le basi del diritto amministrativo*, Milano 2002, pp. 158-159.

³¹ “... l’ordinamento pubblico comunitario viene concepito come un potere pubblico senza amministrazione diretta: la Comunità europea si avvale degli apparati amministrativi dei singoli Stati membri i quali agiscono come terminali esecutivi della volontà unitaria, operando come sue branche. D’altronde, essendo il modello istituzionale comunitario espressione non di una impostazione precisa ma di un equilibrio in evoluzione tra le esigenze nazionali e quelle intergovernative e mancando quindi una articolazione definita per funzioni fondamentali e per poteri distinti, la scelta di una amministrazione assai ristretta diviene quasi obbligata”, C. FRANCHINI, *op. cit.*, 654.

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli

Anche quello che è stato il maggiore tra i più grandi interpreti contemporanei del diritto amministrativo, M. S. Giannini, nel condurre uno studio sulle origini stesse di tale ramo del diritto³², ed in particolare analizzando lo «Stato giurisdizionale» caratterizzante il periodo storico del Sacro Romano Impero, dove l'autorità ed il potere «pubblico» era frazionato tra le signorie reggenti i feudi in cui era diviso l'Impero, notava che «neanche esiste, nel frazionamento della potestà statale in potestà territoriali subordinate rilevanti fra loro, una amministrazione pubblica come organizzazione propria, pur esistendo organismi con funzioni amministrative». E', ancora, da rilevare che lo stesso Giannini, nel citare S. Romano³³, affermava che possono esistere degli Stati privi di un diritto amministrativo sebbene dotati di apparati amministrativi sviluppati i quali operano sulla base di norme di diritto comune e non sottostanno «alle norme di un ramo del diritto pubblico che rifletta l'amministrazione in modo specifico».

Nel caso dell'UE, la mancanza di un sistema di apparati operanti in regime di diritto amministrativo, peraltro, è vero solo in parte visto che, in alcuni limitati settori, sono le amministrazioni della Comunità ad applicare direttamente il diritto comunitario³⁴; ma nella quasi totalità dei casi le disposizioni delle istituzioni UE sono applicate dagli Stati membri per mezzo dei propri ordinamenti giuridici (esecuzione indiretta)³⁵. Quanto sopra esposto è fattore caratterizzante della «multicompetenzialità» prima citata, che interviene anche nella diretta amministrazione degli interessi pubblici, assegnando ad organismi, sia a livello europeo che a livello nazionale, nonché ad organismi aventi composizione mista di organi comunitari e nazionali, la relativa competenza amministrativa³⁶.

E' vero, altresì, che la dottrina recente si è più volte occupata sia del «diritto amministrativo europeo», inteso come insieme delle norme che regolano direttamente l'organizzazione amministrativa ed il procedimento a livello europeo

³² M. S. GIANNINI, *Profili storici della scienza del diritto amministrativo*, in *Quaderni fiorentini*, 1973, 179.

³³ S. ROMANO, *Corso di diritto amministrativo*, Padova, 1937; l'esempio di specie era il caso dell'Inghilterra.

³⁴ B. BEUTLER, R. BIEBER, J. PIPKORN, J. STREIL, J.H.H. WEILER, *L'Unione europea*, 2001, 281-282.

³⁵ Anche qui è necessaria una sotto-distinzione dovendo rilevare, nell'ambito dell'esecuzione indiretta, un'applicazione diretta delle disposizioni comunitarie, per mezzo dei regolamenti, ed un'applicazione indiretta, per mezzo del recepimento con atti normativi interni delle direttive.

³⁶ «In sintesi, l'organizzazione comunitaria, da monista che era, è divenuta oggi pluralista. In tali termini, risulta evidente il parallelismo con l'esperienza della maggior parte degli Stati nazionali: questi – com'è noto – con il passare degli anni hanno perso gradualmente l'unità originaria e si sono trasformati in enti ad amministrazioni disaggregate, cioè in enti senza centro. Vi è non un unico organo destinato ad esprimere la volontà in sede amministrativa, bensì una pluralità. Inoltre, accanto alle amministrazioni statali, vengono ad acquisire rilevanza altri pubblici poteri che agiscono seguendo itinerari diversi e con problematiche differenti: in tal modo, si moltiplicano le strutture, le funzioni diventano eterogenee, si producono conflitti permanenti e occasionali, vengono introdotti meccanismi di coordinamento. ... In conclusione, può dirsi che, a distanza di oltre quaranta anni dalla propria nascita, anche nella Comunità europea, così come negli Stati nazionali, si è affrancata una amministrazione di tipi multiorganizzativo», C. FRANCHINI, *op. cit.*, 656-657.

Amministrazione incammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli

o nazionale, sia della c.d. "europeizzazione del diritto amministrativo", considerando tale nozione come conseguenza degli effetti del diritto comunitario europeo sulla normazione nazionale³⁷.

Volendo trarre una prima conclusione, si può affermare che, attualmente, si è in una fase di transizione in cui il diritto amministrativo degli Stati membri rinviene le proprie fonti tanto nel diritto nazionale, quanto nel diritto comunitario, senza che in questo secondo caso si identifichino precise fonti giuridico-organizzative. Ciò anche in quanto che non esiste ancora una Carta federativa europea che contenga disposizioni primarie e vincolanti in tema di amministrazioni pubbliche, e l'eventuale inadempimento allo stesso diritto comunitario da parte di uno stato membro viene sanzionato esclusivamente sulla base di trattati internazionali³⁸. Nonostante l'Unione europea sia dotata di un apparato amministrativo stabile, composto da funzionari ad esso preposti, che operano come burocrati in un sistema di organi e uffici, non è possibile poter rilevare ancora un'organizzazione amministrativa, a livello europeo, legittimata da norme organizzative e procedurali tali da permettere l'applicazione di un diritto amministrativo come l'esperienza giuridica ci ha insegnato a conoscere. Naturale è, quindi, il ricorso ad un'amministrazione indiretta nelle materie di competenza propria delle istituzioni comunitarie, attuata seguendo i canoni applicativi riferibili al principio di sussidiarietà³⁹, in alcuni casi, ma, soprattutto, attraverso un vero e

³⁷ A. WEBER, *Sviluppi nel diritto amministrativo europeo*, in *Rivista italiana di diritto pubblico*, 1998, 589. L'A. precisa che: "Diritto amministrativo europeo significa, perciò, norme ed atti giuridici, che derivano dalla fonte del diritto comunitario, mentre la europeizzazione del diritto amministrativo caratterizza soprattutto la circostanza dell'influenza sul diritto amministrativo nazionale, che deriva dal fatto che il diritto amministrativo è posto in esecuzione principalmente in maniera decentrata, ossia ad opera degli Stati membri". Quest'ultimo inciso sembra poter avallare quanto sostenuto sull'inesistenza di un'organizzazione amministrativa a livello europeo, tale da configurare l'inesistenza di un diritto amministrativo effettivamente comunitario. Cfr. M. P. CHITI, *Diritto amministrativo europeo*, Milano, 1999, 106-107, "Non vi è comune modo di intendere i caratteri del diritto amministrativo europeo, ed anzi si dibatte sulla stessa configurabilità unitaria. Manuali recenti affermano, infatti, che « ancora oggi non esiste un unico diritto amministrativo della Comunità europea. Ciò può non meravigliare, visto che il diritto comunitario viene applicato direttamente dalle amministrazioni della Comunità solo in alcuni settori » (Beutler e altri, 1998). Per contro, opere seminali considerano da tempo che il diritto amministrativo sia il cuore dell'intero sistema giuridico comunitario, realizzandone gli obiettivi ed assicurando la connessione tra le tante branche del diritto comunitario (Monaco, 1975) ... Appare sbagliato contestare al configurabilità stessa del diritto amministrativo europeo. Tale opinione non aveva validità neanche all'origine del sistema comunitario, quando pure le politiche comunitarie erano limitate e modeste le situazioni in cui la Comunità eseguiva direttamente ed influenzava in modo significativo le amministrazioni nazionali. In ogni caso, è stata poi superata dalla rapida evoluzione del processo di integrazione e delle innovazioni giuridico-istituzionali che ne sono derivate".

³⁸ "Il diritto amministrativo europeo non è il risultato di un disegno come quello costituzionale, che si rinviene in larga misura nei trattati. Esso, al contrario, è il frutto di ciò che viene definita «ad hocrazia», di decisioni prese caso per caso, in un ordinamento che, nei suoi cinquant'anni di vita, ha subito più di una soluzione di continuità e che non si è ancora consolidato, è allo stato fluido.", S. CASSESE, *La signoria comunitaria sul diritto amministrativo*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2002, 291.

³⁹ "...sono ancora ben poche le materie dove l'Unione europea ha anche il potere di eseguire, mentre sono pochissime quelle in cui non può che far eseguire. Per quest'ultimo verso; l'Unione

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli

proprio "avvalimento" delle amministrazioni nazionali da parte della Commissione UE.

In tale contesto si è dapprima definita l'amministrazione europea come «un'amministrazione di missione»⁴⁰, ossia orientata strettamente al perseguimento delle finalità assegnate alle diverse istituzioni europee. Si è poi rilevato come l'amministrazione comunitaria operi senza un "diritto amministrativo"⁴¹, laddove "le norme costituzionali si disinteressano dell'organizzazione, limitandosi a menzionare l'apparato amministrativo della Commissione e pochi organi collegiali". L'evoluzione del sistema comunitario ha condotto, invece, allo sviluppo autonomo di un diritto amministrativo caratterizzante un'organizzazione amministrativa operante per mezzo di formali procedimenti, "nonché con forme di tutela del singolo rispetto all'azione dei pubblici poteri"⁴².

Recentemente, attraverso l'analisi della normativa comunitaria che interviene più o meno direttamente nella definizione di un diritto amministrativo europeo, si è dimostrato come si sia oramai affermato un *modus operandi* delle amministrazioni comunitarie fondato su di un principio di "pluriprocedimentalità" che interessa queste ultime e le amministrazioni dei diversi Stati membri, sino alla configurazione di un sistema amministrativo articolato su distinti livelli

ha fatto grandi passi avanti rispetto al modello originario di un'amministrazione necessariamente indiretta, attraverso l'utilizzazione di uffici di altri enti. Ma l'Unione è ancora lontana dal disporre delle forze esecutrice, e, quindi, dal rassomigliare agli Stati Uniti d'America", *Ibidem*.

⁴⁰ S. CASSESE, *Il sistema amministrativo europeo e la sua evoluzione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1991, 770.

⁴¹ G. DELLA CANANEA, *L'amministrazione europea*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Milano, 2000, 1511.

⁴² "Una simile evoluzione è espressione della diversificazione del modello originario il quale, secondo una tipica dinamica delle organizzazioni complesse, si è modificato nel corso degli anni, perché, di fronte al mutamento delle condizioni iniziali, ai fini dell'integrazione delle amministrazioni nazionali con quella comunitaria, si sono resi necessari adattamenti per gli aspetti sia di intervento diretto, sia di gestione congiunta con le strutture interne, sia di vigilanza e di controllo", C. FRANCHINI, *op. cit.*, 675. Anche S. CASSESE, *Il diritto amministrativo europeo presenta caratteri originali?*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2003, 35, riconosce l'esistenza di un diritto amministrativo europeo, se pur ancora in fase embrionale ed in via di definizione, avente caratteristiche e peculiarità che lo rendono modello sistemico di diritto originale ed innovativo; "Non meno complesso dell'organizzazione e del funzionamento è l'assetto dei principi giuridici che reggono il diritto amministrativo europeo. Questo è composto di quattro corpi normativi distinti, pur se comunicanti. Il primo è il corpo delle disposizioni costituzionali, amministrative e di formazione giurisprudenziale di fonte comunitaria, relative all'amministrazione comunitaria. Il secondo è il corpo delle disposizioni di tipo analogo, ma di fonte nazionale e relative all'amministrazione nazionale. Il terzo è il corpo delle norme comunitarie relative all'amministrazione nazionale. Il quarto è il corpo delle norme e principi degli Stati riconosciuti dalla Comunità e da questa applicati alla propria amministrazione ... L'assetto che deriva dai quattro corpi normativi è singolare. Quanto alla fonte, i diritti amministrativi statali contribuiscono alla formazione di principi del diritto amministrativo comunitario, mentre, nel senso opposto, quest'ultimo detta i principi che vanno rispettati dai diritti amministrativi nazionali. Però, alla base di ciascuna delle due componenti, quella comunitaria e quella nazionale, detta i principi per se stessa".

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli

competenziali in cui spesso, però, va rilevata la predominanza, se non gerarchica, funzionale, proprio delle istituzioni comunitarie⁴³.

Nonostante, comunque, la ancora momentanea, non perfetta definizione di un diritto amministrativo europeo, il "Diritto ad una buona amministrazione" ha trovato formale sanzione nell'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, emblematicamente collocato nel Capo V della stessa Carta intitolato alla "Cittadinanza"⁴⁴, nel quale la necessità della corretta applicazione delle norme che regolano l'esercizio delle amministrazioni pubbliche comunitarie, è considerata alla stregua di principio fondamentale nell'ambito della garanzia di quei diritti imprescindibili che sono riconosciuti ai cittadini europei. Non solo, il medesimo articolo detta le misure minime di garanzia che devono comunque essere riconosciute agli stessi cittadini dell'Unione da parte delle istituzioni comunitarie (diritto di audizione e accesso ai fascicoli d'istruttoria, obbligo della

⁴³ S. CASSESE, *Il diritto amministrativo europeo presenta caratteri originali?*, *op. cit.* In tale scritto l'A. pone in rilievo come i regolamenti n. 17/62 e 1/2003 dell'UE, consentono alla Commissione di effettuare ispezioni nei locali delle imprese nazionali al fine di esperire accertamenti in merito all'accertamento di eventuali intese e abusi di posizione dominante proibiti dagli artt. 81 e 82 Trattato CE. In tal caso l'intervento diretto della Commissione UE è integrato solo dalla sovrintendenza dell'autorità giudiziaria del paese membro nel quale si svolgono gli accertamenti, e tale intervento ha solo il fine di vigilare sulla correttezza procedurale dell'azione degli organi comunitari, risultando, peraltro, escluso qualsiasi sindacato di merito. "La decisione comunitaria è eseguita con l'assistenza dell'amministrazione nazionale e sotto il controllo (limitato) del giudice nazionale, ma può essere solo impugnata dinanzi al giudice comunitario [Corte di Giustizia UE]. Il diritto amministrativo diviene, così, più complesso, disponendosi su più livelli (comunitario e nazionale) e risultando dall'interazione di più livelli ... Da un lato, la Commissione è posta in posizione di supremazia funzionale; dall'altro, essa deve riconoscere pari dignità agli Stati nazionali. Per un verso essa ordina, per l'altro essa consente che privati e amministrazioni nazionali sfruttino la possibilità di scelta ad essi offerte. Ad esempio, la Commissione, nell'attività di controllo della concorrenza, dipende in larga misura dalle informazioni ricevute dai settori interessati e, quindi, dà ampio ascolto ai controinteressati. Altro esempio: il diritto comunitario lascia che i privati scelgano il diritto più favorevole e, quindi, impedisce agli Stti di limitare tale scelta: così le società legittimamente costituite secondo le norme di un altro Stato membro possono agire in ogni altro Stato, perché il rifiuto del riconoscimento della personalità giuridica da parte di un altro ordinamento «equivale alla negazione stessa della libertà di stabilimento riconosciuta alle società dagli artt. 43 e 48 Trattato CE»... Dunque, nei confronti della Commissione, gli Stati (o, meglio, i governi) nazionali si pongono in modo duplice, perché, da un lato, sono chiamati a collaborare, dall'altro, sono spinti a concorrere. Nel primo ruolo, sono assimilati ad un pubblico potere, nel secondo sono assimilati ai privati e agiscono in coalizioni di interessi di regolati".

⁴⁴ "Il Capo V, in ogni suo articolo, riprende i sei tipici diritti della cittadinanza previsti dal Trattato UE: Fanno eccezione l'articolo in commento [41, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea] e il successivo dedicato al diritto di accesso. Dunque, dietro l'aspetto meramente sistematico si nasconde una questione di molto più ampio respiro: l'intento di fornire al cittadino europeo non solo una serie di diritti politici *par excellence*, bensì anche alcuni diritti a carattere più strettamente amministrativo in grado cioè di metterlo in diretto rapporto con le istituzioni comunitarie viste sul versante della loro attività amministrativa", R. BIFULCO, *Art. 41. Diritto ad una buona amministrazione*, in R. BIFULCO, M. CATARBIA, A. CELOTTO, *op. cit.*, 285. Anche nel Progetto di trattato costituzionale, al Titolo II della parte prima, è intestato il titolo "Cittadinanza dell'Unione e diritti fondamentali" (artt. 5 e 6).

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli

motivazione dei provvedimenti, sino ad arrivare all'ipotesi di risarcimento per danni cagionati dagli organi UE nell'esercizio delle loro funzioni)⁴⁵.

Per ciò che concerne il caso italiano, un'attenta lettura del co. 1, art. 118⁴⁶, della Carta costituzionale italiana, nel desumere dalla disposizione la relativa norma, non lascia grandi margini di ragionamento nel prevedere che le funzioni amministrative siano esercitate dai Comuni, salvo intervento sussidiario da parte di Province, Città Metropolitane (peraltro ancora non istituite), Regioni e Stato. E l'Unione europea? Grazie ad un'interpretazione estensiva dell'art. 11 della Costituzione⁴⁷, l'Italia (grazie soprattutto alla giurisprudenza della Corte

⁴⁵ "... occorre ricordare come il processo di integrazione europea con la connessa formazione del relativo ordinamento giuridico e con la connessa nascita del fenomeno della co-amministrazione, sia stato il fattore che, forse più di altri, ha concorso a determinare i cambiamenti (a livello normativo ma anche a livello di orientamenti giurisprudenziali) più significativi che si sono avuti nel nostro sistema amministrativo perlomeno dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana", A. ZITO, *Il « diritto ad una buona amministrazione » nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e nell'ordinamento interno*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2002, 425; ancora l'A. afferma che "Ricostruire il rapporto tra singolo e pubblica amministrazione collocandolo nel capo V [della Carta] dedicato alla cittadinanza e farlo a partire dalle pretese che il primo può vantare nei confronti della seconda, come la Carta prevede, significa, infatti, affermare in modo inequivocabile la centralità del primo (l'individuo) nei confronti della seconda (la pubblica amministrazione), nel senso che è il contenuto delle sue pretese a rivalersi sulle modalità di svolgimento della funzione amministrativa e non il contrario". Dello stesso tenore sono i successivi artt. 42 "Diritto d'accesso ai documenti" e 43 "Mediatore", inerenti alla correttezza dell'agire amministrativo da parte delle istituzioni UE. "Altri diritti pieni di cittadinanza riguardano il rapporto fra cittadino e Parlamento europeo e, sono, piuttosto che diritti partecipativi politici in senso stretto, diritti alla tutela da parte del corpo rappresentativo, legittimato dalla diretta investitura popolare: si tratta del diritto di petizione e del diritto di ricorso al Mediatore, il quale è, in sostanza, un difensore civico, nominato dal Parlamento europeo per il controllo della *maladministration* nell'ambito comunitario. Petizione e ricorso al Mediatore possono, secondo il Trattato, operare senza riserve di ulteriori condizioni perché il Parlamento, nonostante le lamentate carenze di altre attribuzioni, è già naturale depositario delle doglianze e richieste dei cittadini dell'Unione, A. LA PERGOLA, *L'Unione attraverso la cittadinanza europea*, *op. cit.*, 93; "Al mediatore possono rivolgersi non solo tutti i cittadini dell'Unione europea, ma anche coloro che vi risiedono, al fine di denunciare « casi di cattiva amministrazione nell'azione delle istituzioni o degli organi comunitari » (con l'eccezione, naturalmente, degli organi giurisdizionali): ciò significa, in pratica, che tutte le volte nelle quali ci si imbatte in una « gestione scadente o poco funzionale nell'applicazione impropria delle norme » - vale a dire una applicazione che si caratterizzi per una « carente o inefficace amministrazione » espressione di « irregolarità amministrative, omissioni amministrative, abuso di potere, negligenza, procedure illegali, iniquità, disfunzione o incompetenza, discriminazione, ritardi evitabili, mancanza o rifiuto di indicazioni » - viene riconosciuta una possibilità di indagine e di controllo sull'effettivo funzionamento della amministrazione comunitaria", C. FRANCHINI, *op. cit.*, 669-670. Cfr. R. BIFULCO, M. CARTARIA, A. CELOTTO, *op. cit.*, 285 e ss.; M. P. CHITI, *Il mediatore europeo e la buona amministrazione comunitaria*, in *Rivista italiana di diritto pubblico*, 2002, 303.

⁴⁶ Art. 118, co.1, Costituzione della Repubblica italiana: "Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza".

⁴⁷ Secondo l'art. 11, Cost.: "L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli

Costituzionale) ha acconsentito ad una limitazione della propria sovranità tale da permettere al diritto comunitario di entrare a far parte dell'ordinamento giuridico nazionale⁴⁸, sino alla considerazione di una subordinazione del sistema normativo italiano⁴⁹ a quello dell'UE. Se quanto esposto ha condotto alla possibilità, per gli organi legislativi dell'Unione europea, di emanare atti (regolamenti) direttamente applicabili ed altri (direttive) vincolanti nel recepimento da parte dell'ordinamento

che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo". Oggi, a seguito della riforma del Titolo V, parte II della Costituzione (con legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), si è provveduto a dotare di copertura "costituzionale" la partecipazione dell'Italia all'Unione europea (co. 1, art. 117: "La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali"). "Il problema di cui mi occupo si è posto sul piano del trattato e su quello della costituzione di ciascuno Stato membro, dell'una e dell'altra fonte suprema, negli ordinamenti che cooperano, prima di tutto mediante il loro rapporto di base, per costituire il sistema europeo nella sua interezza. A risolverlo è stata, in definitiva, l'opera regolatrice della giurisprudenza. La Corte comunitaria, da un canto, dall'altro le Corti Costituzionali (e dove queste non sono istituite gli organi giurisdizionali di vertice negli Stati membri) hanno, dialogando attraverso le loro pronunce, come rispettive interpreti di quelle fonti supreme, sciolto i nodi dei rapporti fra gli ordinamenti in gioco", A. LA PERGOLA, *Costituzione ed integrazione europea*, op. cit., 817; ancora, l'A., richiama il dispositivo della celebre sentenza *Costa/Enel* dinanzi alla Corte di Giustizia europea (Sentenza 15 luglio 1964, causa n. 6/64, in Racc. 1135), nel quale si evince che "Il trasferimento degli Stati «a favore dell'ordinamento giuridico comunitario dei diritti e degli obblighi corrispondenti alle disposizioni del trattato implica una limitazione definitiva dei loro diritti sovrani, di fronte alla quale un atto unilaterale ulteriore, incompatibile con il sistema delle Comunità, sarebbe del tutto privo di efficacia». Il principio di efficacia diretta completa il sistema", *Idem*, 820; nel lavoro in citazione l'A. segue l'evoluzione delle sentenze della Corte Costituzionale italiana, in merito alla regolamentazione dei rapporti tra gli ordinamenti giuridici comunitario e nazionale e precisa che "la sentenza n. 170/1984 [della Corte Cost.] costituzionalizza l'obbligo del giudice di applicare le norme comunitarie, come se egli fosse il giudice istituito dall'ordinamento che il nostro riconosce come esclusivo. Perciò il diritto comunitario è applicato *ad esclusione* del diritto interno, con l'effetto immediato richiesto dalla Corte di Lussemburgo, ma senza un effetto invalidante o abrogante delle norme incompatibili, di cui il giudice del caso concreto possa incidentalmente conoscere.", *Idem*, 831.

⁴⁸ Per approfondimenti B. BEUTLER, R. BIEBER, J. PIPKORN, J. STREIL, J.H.H. WEILER, op. cit., 113-114.

⁴⁹ Il principio del primato delle norme comunitarie sul diritto interno italiano è stato oggetto della giurisprudenza della Corte Costituzionale sin dagli anni '60-'70 (sentenze n. 98 del 1965; n. 183 del 1973; n. 170 del 1984), che ha preferito considerare i due ordini di fonti non come gerarchicamente posti su diversi livelli, ma prendendo a riferimento un criterio di separazione basato su una distinzione di competenza. Benché la dottrina maggioritaria sia concorde nel riconoscere un principio di preferenza del diritto comunitario, con la sentenza n. 232 del 1989 la Corte ha sì ammesso implicitamente la prevalenza del diritto comunitario sull'ordinamento interno italiano (non riconoscendo la propria competenza nel dirimere contrasti tra norme comunitarie e norme interne, anche di rango costituzionale, che rimanda al giudizio della Corte di Giustizia europea), ma ha fatto salvo il proprio sindacato in riferimento ai diritti fondamentali presenti nella Costituzione della Repubblica italiana. "In tal modo, nel sistema italiano, le norme comunitarie godono di un primato con riserva sulle norme interne, dato che prevalgono su tutte le norme interne, comprese quelle di rango costituzionale, eccezion fatta, però, per i diritti inviolabili e i principi inderogabili contenuti nella Costituzione". *Ibidem*, 124-129. Cfr., anche, L. ALBINO, op. cit., 949.

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli

giuridico italiano, non sembrano esserci dubbi su di un implicito potere, da parte di futuri organi esecutivi comunitari investiti di una piena competenza amministrativa, di esercitare una funzione amministrativa effettiva nel rispetto dei principi fondamentali garantiti dalle disposizioni del testo costituzionale italiano.

Tali precisazioni sono utili per addentrarsi nella seconda parte di quanto premesso nella parte introduttiva di questo articolo, cioè la previsione di un'efficace interoperabilità tra le diverse amministrazioni degli Stati membri.

Pur nella considerazione che ancora oggi non è possibile prevedere la nascita di un ente sovranazionale europeo (federazioni di stati? Confederazione?), con organi capaci di applicare un diritto amministrativo europeo direttamente promanante da fonti giuridiche comunitarie, magari mediato dalle istituzioni dei singoli paesi che lo compongono sulla base del principio di sussidiarietà⁵⁰, è altrettanto auspicabile la costituzione di una "rete di amministrazioni", capace di uniformare le diverse prassi comportamentali degli apparati pubblici, attraverso l'omogeneizzazione delle legislazioni nei settori coinvolti in tale ambito.

In questo contesto lo sforzo degli organi istituzionali UE è teso verso il coordinamento delle amministrazioni pubbliche degli Stati membri ed i propri organismi amministrativi, nell'attuare processi quanto più uniformi di gestione delle politiche pubbliche, attraverso *standard* procedurali caratterizzati dall'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, legittimati da una formale copertura giuridica, fornita dal pieno riconoscimento legale della documentazione e degli atti prodotti con strumenti informatici⁵¹. Tutto ciò caratterizza le amministrazioni a rete⁵².

⁵⁰ "Oltre ad acquisire una forte componente politica, anche nella sfera dei rapporti internazionali, l'Unione è anche, in misura crescente, « ente a funzioni amministrative, che dispone circa le strutture e attività amministrative degli Stati », G. della CANANEA, *op. cit.*, 1523, cit. M.S. GIANNINI, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 1981, 648.

⁵¹ Proprio al fine di garantire il miglioramento dei servizi pubblici e privati, e con l'obiettivo di velocizzare e funzionalizzare le transazioni economico/finanziarie, il programma *eEurope* ha, tra gli obiettivi fondamentali, quello di promuovere l'affermazione e lo sviluppo del commercio elettronico. A tal uopo, è compito dei Paesi membri recepire nella maniera più uniforme possibile (magari richiamandosi al principio di comparazione tra gli ordinamenti), le direttive impartite dall'UE in materia di commercio elettronico, di commercializzazione a distanza dei servizi finanziari e di moneta elettronica, alle quali si aggiunge quella sulla tutela del diritto d'autore che, a livello commerciale, riveste una notevole rilevanza.

⁵² ... oggi la Comunità partecipa sempre più a processi di attuazione delle proprie politiche in modo non solo continuativo ma anche diretto. Tuttavia il coinvolgimento nell'azione amministrativa delle autorità sopranazionali non ha comportato un progressivo indebolimento del ruolo delle amministrazioni degli Stati membri, perché non si è verificata una sostituzione delle autorità comunitarie a quelle nazionali nel processo di esecuzione delle politiche della Comunità, bensì una parziale fusione, per quanto non completa, tra i due livelli di competenza. E' accaduto, infatti, che sono state create reti di soggetti di diversa estrazione e natura, operanti a diversi livelli territoriali, con differenti funzioni, poteri e responsabilità, al fine della realizzazione di obiettivi comuni... Attraverso questo modello si realizza una compartecipazione di vari soggetti (autorità comunitarie, amministrazioni nazionali, attori sociali, gruppi di interesse, ecc.) i quali vengono aggregati o composti non in funzione sopranazionale o nazionale, quanto in funzione della soluzione dei problemi tecnici che sorgono per la realizzazione del mercato interno e, quindi, in funzione della collettività. In tal modo, diviene possibile riunire amministrazioni separate che

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli

4. I programmi *eEurope* come presupposti per l'efficienza delle amministrazioni europee

La piena attuazione del programma *eEurope*, da cui può scaturire un forte beneficio sulla vita socio/politica ed economica dei cittadini europei, non può prescindere dal raggiungimento di uno degli obiettivi più onerosi che si prefigge lo stesso piano d'azione: la realizzazione di amministrazioni pubbliche che possano fornire un funzionale ed ottimale accesso elettronico ai servizi pubblici⁵³. L'accesso elettronico ai servizi pubblici da parte dei cittadini, insieme con l'interconnessione telematica dei vari organi delle amministrazioni pubbliche che utilizzano le possibilità offerte dall'innovazione tecnologica, e la relativa predisposizione di strumenti tecnico-giuridici che rivoluzionano il rapporto tra tecnologia e diritto, sono le basi fondanti dell'*eGovernment*⁵⁴.

Già da alcuni anni, attraverso singole iniziative intraprese dagli stati membri dell'UE, le amministrazioni pubbliche europee hanno avviato programmi di attuazione delle nuove politiche gestionali inerenti l'attività amministrativa, attraverso l'applicazione delle nuove tecnologie alle esigenze governative⁵⁵.

L'*eGovernment* s'inserisce anche nel contesto di predisposizione di strumenti atti a rendere effettivo il coordinamento delle amministrazioni comunitarie da

operano nello stesso settore, realizzando una integrazione di natura strutturale allo scopo di assicurare il miglior rapporto tra diversi livelli di governo.", C. FRANCHINI, *op. cit.*, 666-667.

⁵³"Gli Stati membri devono fornire entro il 2003 un accesso elettronico generalizzato ai servizi pubblici di base", COMMISSIONE UE, *Piano d'azione eEurope 2002*, in http://www.europa.eu.int/index_it.htm.

⁵⁴ Acronimo di "e": *electronic* e "government": governo, letteralmente governo elettronico. Il termine vuole indicare la nuova filosofia gestionale delle politiche pubbliche adottata dalle istituzioni ad essa preposte, caratterizzata dall'utilizzo delle possibilità offerte dall'innovazione tecnologica, volta a predisporre strumenti tecnico-giuridici in grado di migliorare l'operato delle amministrazioni pubbliche, che possa essere valido supporto per il coinvolgimento e la partecipazione di cittadini e imprese ai processi di *governance*, ponendo le basi per futuri modelli innovativi di *e-democracy*. L'*eGovernment* s'inserisce nel più generale processo di cambiamento che vede protagoniste le amministrazioni pubbliche, e che è alimentato dalla valorizzazione dei diritti connessi alla necessità di garantire al cittadino una gestione della "cosa pubblica" più rispondente alle effettive e attuali esigenze della collettività, nonché all'affermazione piena dei diritti all'informazione e alla comunicazione nei confronti della collettività stessa, che deve poter essere resa cosciente delle attività dei decisori politici per essere attivamente partecipe. V. SARCONI, *Per un'innovazione delle politiche governative: l'eGovernment*, in *Diritto & Diritti – Rivista giuridica elettronica*, pubblicata su Internet http://www.diritto.it/articoli/dir_tecnologie/sarcone.html, Settembre 2002. Cfr. C. SILVESTRO, *e-Government, e-Governance, e-Democracy*, in G. CASSANO (a cura di), *Diritto delle nuove tecnologie informatiche e dell'internet*, Roma, 2001; RUSSO-SISSA, *Il governo elettronico*, Milano, 2001.

⁵⁵ Per approfondimenti vedasi sito internet del DIPARTIMENTO PER L'INNOVAZIONE E LE TECNOLOGIE nella sezione dedicata all'*eGovernment* nell'Unione europea, in <http://www.mininnovazione.it/ita/egovernment/mondo.shtml#ue>.

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli

parte degli organi direttivi dell'UE, offrendo flessibili strumenti di collegamento tra le realtà istituzionali europee, e consentendo un dinamico utilizzo delle informazioni necessarie all'avvicinamento di tutti i soggetti governativi degli stati membri.

Proprio nell'ambito di uno studio su come fornire l'UE di validi ed efficaci strumenti attuativi della politica governativa comunitaria, nel 2001, la Commissione ha redatto un libro bianco⁵⁶ sulla *governance* europea (intesa come insieme di regole, processi e comportamenti pertinenti i poteri pubblici a livello comunitario, con particolare riguardo all'apertura, alla partecipazione, all'effettività, alla responsabilità e alla coerenza con le quali tali poteri vengono o dovrebbero essere esercitati), nel quale si evince l'importanza di dotare l'UE di un apparato decisionale effettivo e fornito di mezzi adeguati, giuridici ed applicativi, per poter operare con efficacia.

Tali politiche innovative devono, altresì, tenere conto del futuro allargamento dell'Unione europea a nuovi *partner* e, proprio la garanzia di poter contare su di un apparato amministrativo funzionale e proceduralizzato, può essere la chiave di volta affinché l'ingresso di nuovi Stati possa risultare, almeno a livello strutturale-operativo per quel che concerne le amministrazioni pubbliche, la semplice integrazione di ulteriori elementi in un sistema già collaudato.

L'attuazione del programma di *eGovernment* presuppone la ridefinizione dell'organizzazione interna delle diverse amministrazioni pubbliche, nonché un adeguamento ai nuovi *standard* di interscambio di informazioni e documenti⁵⁷ operabile su canali digitali⁵⁸.

Il primo impegno delle istituzioni europee teso alla realizzazione di un'interconnessione tra le varie realtà delle diverse amministrazioni nazionali e comunitarie, consiste nella predisposizione del programma IDA (*Interchange of*

⁵⁶ COMMISSIONE EUROPEA, *European governance, a white paper*, Bruxelles, 25 luglio 2001, COM -2001- 428final, in <http://www.europa.eu>.

⁵⁷ "L'adozione del documento informatico e della firma digitale stanno portando ad una graduale smaterializzazione degli atti aventi valenza giuridica che, unita alla gestione degli archivi basata sulla proceduralizzazione consentita dal protocollo informatico, hanno come fine ultimo la realizzazione di quella "teleamministrazione", che consentirà di abbattere le barriere di distanza fisiche e procedurali che si frappongono ai processi di comunicazione ed integrazione tra i vari enti che amministrano la Repubblica italiana e tra quelli deputati, in futuro, ad amministrare l'Unione europea", V. SARCONI, *op. cit.* Per il caso italiano, ci si riferisce alle prescrizioni normative contenute nel D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, *Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa*, nel quale è confluito il D.P.R. 513/97, per mezzo del quale è stato riconosciuto pieno valore giuridico (e legale per gli adempimenti previsti in materia di documentazione amministrativa) agli atti informatici, alle firme digitali ed ad altre fattispecie connotate dall'essere "immateriali", ovvero prodotti per mezzo di strumenti elettronici. Per approfondimenti U. MARONE, *L'informatica nella Pubblica Amministrazione*, Napoli, 1998; G. ROGNETTA, *La firma digitale e il documento informatico*, Napoli, 1999; G. FINOCCHIARO, *La firma digitale e le firme elettroniche*, in IDEM, *Diritto di internet*, Bologna, 2001; G. MANDOLFO, *L'atto amministrativo elettronico*, in G. CASSANO (a cura di), *op. cit.*

⁵⁸ In tale ambito fondamentale appare l'opera di aggiornamento professionale che vede coinvolti i dipendenti pubblici chiamati direttamente all'applicazione e gestione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, e dei nuovi istituti giuridici ad esse ricollegati.

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

Data between Administrations - scambio di dati tra amministrazioni), avente come oggetto l'approntamento delle iniziative volte all'incentivazione ed allo sviluppo delle reti transeuropee per lo scambio elettronico dei dati tra le amministrazioni, affinché tale fluidità nella condivisione d'informazioni possa essere di effettiva utilità al sostenimento delle politiche comunitarie⁵⁹. Le priorità del programma consistono nel sostenere le esigenze dell'Unione economica e monetaria attraverso una politica di coordinamento tra le amministrazioni, in condizioni di elevata sicurezza. Anche l'IDA è finalizzata alla predisposizione dei mezzi tesi a sostenere il futuro ampliamento dei soggetti costituenti l'UE, ed a migliorare la qualità dei servizi pubblici in un'ottica di predisposizione di soluzioni tecniche compatibili per tutti i soggetti comunitari.

L'architettura comunicativa dell'IDA prevede la predisposizione di una "rete delle reti", ovvero la creazione di un collegamento sopranazionale a livello europeo che possa raccordare tutte le reti telematiche pubbliche nazionali, le relative sotto-reti regionali e le diverse reti civiche⁶⁰. Il tutto allo scopo di confermare, anche in tema di connessioni digitali, l'affermazione del principio di sussidiarietà che possa garantire, anche alle reti locali in ambito nazionale, di potere agevolmente accedere ai servizi offerti dagli organismi comunitari, passando per quelli della propria amministrazione statale ed avendo a disposizione l'accesso anche alle singole amministrazioni di tutti i paesi membri.

La consolidazione del programma IDA conduce verso un nuovo metodo interoperativo tra le pubbliche amministrazioni europee, che potranno proficuamente far valere le sinergie offerte dall'immediatezza dei collegamenti, e dalla facilità di poter accedere a dati, informazioni e servizi resi disponibili *on-line*. Della semplificazione procedurale offerta dall'allacciamento delle varie amministrazioni alla rete costituente l'IDA si gioveranno, anche e soprattutto, i cittadini e le imprese che potranno contare su risposte di operatori pubblici più pronti, efficienti e trasparenti.

⁵⁹ Il programma IDA parte nel giugno del 1994 a seguito di una risoluzione del Consiglio europeo che sancisce la necessità di ottimizzare lo scambio di informazioni tra le amministrazioni degli stati membri e le Istituzioni comunitarie al fine di favorire un migliore funzionamento del mercato interno. Nel novembre 1995, la Commissione europea stanziava i fondi necessari per la creazione di un'infrastruttura telematica atta alla realizzazione dello scambio di dati in determinati settori fondamentali. Tra il 1997 ed il 1999 parte la seconda fase del programma (IDA II) con l'obiettivo di consolidare le linee programmatiche del progetto ed ottenere un pieno consenso di tutti i quindici paesi membri dell'UE. Il 3 agosto 1999 entrano in vigore le decisioni UE n. 1719 e 1720/1999/CE relative al programma IDA II (G.U. UE L 203 del 03/8/1999), in <http://www.europa.eu.int/ISPO/ida/jsp/index.jsp?fuseAction=home>.

⁶⁰ In Italia sono attive la Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione (RUPA) e diverse Reti Unitarie Pubbliche Amministrazioni Regionali (RUPAR), aventi la finalità di interallacciare le diverse amministrazioni per funzionalizzarne l'attività. Sul tema M. IASELLI, *La Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione*, Napoli, 1999 e, per un aggiornamento, vedasi IDEM, *Idem*, in CASSANO (a cura di), *op. cit.*

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli

5. La formalizzazione dei programmi *eEurope*

La richiesta di una predisposizione e la successiva attuazione di un piano d'azione capace di focalizzare tutte le tematiche da sviluppare per la piena applicazione del progetto *eEurope*, nonché l'individuazione degli interventi necessari a tale scopo, i soggetti istituzionali e non da coinvolgere, e una quantificazione dei tempi per l'esecuzione di quanto preventivato, è rappresentata dai Capi di Stato e di governo durante il Consiglio europeo di Lisbona del 23/24 marzo 2000. Si apre, dunque, la strada che conduce ad una sinergia collaborativa, che possa impegnare i Paesi membri dell'Unione verso un coordinamento delle singole iniziative dei singoli stati in tema di *Società dell'informazione*, per poterli convogliare in uno sforzo cooperativo comune. La formalizzazione degli impegni programmatici da intraprendere avviene con la redazione del "Piano d'azione *eEurope* 2002 – Una *Società dell'informazione* per tutti", elaborato dal Consiglio e della Commissione europea per il Consiglio europeo di Feira del 19-20 giugno 2000, per mezzo del quale sono definite le "misure necessarie al raggiungimento degli obiettivi fissati in occasione del Consiglio europeo di Lisbona"⁶¹.

Precondizione necessaria che deve supportare il piano *eEurope*, è quella di un'armonizzazione del quadro giuridico che governa i settori chiave del progetto; dunque una *standardizzazione* delle normative nazionali che possa regolare il settore delle telecomunicazioni e delle nuove tecnologie, al fine di fornire agli organismi dell'Unione un valido strumento per garantire un'omogenea applicazione delle direttive europee sulla *Società dell'informazione*. Proprio nel piano d'azione si suggerisce l'applicazione di un metodo di progettazione teso al raggiungimento degli obiettivi, basato sul coordinamento e sull'analisi comparativa, oltre che a livello nazionale, su scala europea. Tali ultime necessità non possono prescindere dall'esigenza di un forte coinvolgimento politico dei governi dei paesi membri. Vi è anche l'esigenza di promuovere l'uniformità degli impegni profusi e l'intensificazione degli sforzi, laddove risulta necessario garantire la piena partecipazione al programma di quelle regioni europee che versano in condizioni socio-economiche deficitarie, per evitare, anche nel settore della *Società dell'informazione*, il verificarsi di un'Europa che viaggi a due velocità (com'è avvenuto in campo economico).

Un ruolo fondamentale nell'ambito del progetto *eEurope* è rappresentato dall'implementazione delle infrastrutture destinate all'interconnessione delle reti nazionali per la ricerca e l'istruzione, al fine di stimolare le istituzioni pubbliche e

⁶¹ Le azioni da intraprendere sono raggruppate in tre macro-obiettivi. Obiettivo 1 - GARANTIRE UN ACCESSO PIÙ ECONOMICO, PIÙ RAPIDO E PIÙ SICURO AD *INTERNET* → Sotto-obiettivi: a) accesso più economico e rapido ad *Internet*; b) accesso più rapido ad *Internet* per ricercatori e studenti; c) reti e carte intelligenti sicure. Obiettivo 2 - INVESTIRE NELLE RISORSE UMANE E NELLA FORMAZIONE → Sotto-obiettivi: a) giovani d'Europa nell'era digitale; b) lavorare nell'economia basata sulla conoscenza; c) partecipazione di tutti all'economia basata sulla conoscenza. Obiettivo 3 – PROMUOVERE L'UTILIZZO DI *INTERNET* → Sotto-obiettivi: a) accelerare il commercio elettronico; b) amministrazioni *on-line*: accesso elettronico ai servizi pubblici; c) assistenza sanitaria *on-line*; d) contenuti europei digitali per reti globali; e) trasporti intelligenti.

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli

le organizzazioni private che operano nell'ambito della formazione e dell'innovazione ad un maggiore impegno operativo che assicuri l'allargamento delle conoscenze telematiche, connesse con le prerogative della *Società dell'informazione*, ad un maggior numero di soggetti⁶². Il pieno coinvolgimento dei giovani, ed in particolare delle strutture adibite alla formazione ed alla ricerca, è tra le finalità precipue del piano d'azione *eEurope*. La professionalizzazione d'insegnanti e professori e la fornitura di adeguate risorse tecniche fanno da corollario allo scopo di creare un universo scolastico-accademico capace di poter divenire esso stesso un mezzo incentivante per la *Società dell'informazione*, per giungere alla nascita di nuove figure professionali capaci di investire il proprio bagaglio culturale nelle tecnologie dell'informazione.

Priorità imprescindibili per l'applicazione di un proficuo utilizzo delle tecnologie dell'informazione, consistono nel garantire la predisposizione di sistemi sicuri per la navigazione in *Internet*, che rappresenta lo strumento fondamentale, canale necessario sul quale veicolare l'integrazione europea; quindi, un migliore coordinamento, supportato da un'adeguata cooperazione, nella lotta alla criminalità informatica, una migliore garanzia della sicurezza nell'accesso ai servizi elettronici anche e, soprattutto, la promozione dell'impiego delle carte intelligenti, ovvero supporti tecnologici da utilizzare come chiavi d'accesso alle infrastrutture informatiche⁶³.

La possibilità di lavorare in un'economia basata sulla conoscenza può divenire un impulso per migliorare le prospettive occupazionali dell'Unione europea, senza dimenticare quelle fasce sociali che hanno più difficoltà d'inserimento, o reinserimento, nel mondo del lavoro (ad. es. lavoratori più anziani), e prevedendo appositi programmi per i disabili che, grazie proprio all'utilizzo delle nuove tecnologie, possono fornire un contributo non più condizionato da impedimenti posti da problematiche di tipo fisico (ad es. barriere architettoniche).

La *Società dell'informazione* ha come fine generale, infatti, quello di consentire un'integrazione socio-economica piena in tutti i paesi dell'Unione europea, finalizzando azioni volte all'eliminazione delle distanze culturali ed occupazionali esistenti tra le diverse fasce sociali. Il superamento delle problematiche legate alle distanze fisiche tra individui e tra i diversi paesi

⁶² Potenziamento delle reti nazionali di ricerca per consentire a ricercatori e studenti in tutta l'Europa di disporre di reti efficienti utilizzando, per esempio, i fondi strutturali e i finanziamenti della Banca Europea per gli Investimenti. Accesso ad alta velocità ad *Internet* e creazione sistemi *Intranet* all'interno delle università utilizzando i fondi strutturali e i finanziamenti della BEI; *Piano d'azione eEurope 2002, cit.*

⁶³ In Italia, per esempio, sono in distribuzione le carte d'identità elettroniche (CIE); in altre parole delle tessere, dotate di microprocessore, che andranno a sostituire il classico documento cartaceo d'identità, con la possibilità di immagazzinare, su tali memorie elettroniche, un'elevata quantità di dati identificativi della persona. Non solo, tali tessere sono destinate a divenire delle carte multifunzionali per il cittadino per mezzo delle quali accedere ai servizi telematici offerti dalla Pubblica Amministrazione, anche grazie a processi d'identificazione resi possibili dal *software* occorrente per la generazione della firma digitale. La carta d'identità elettronica consentirà la sottoscrizione, valida legalmente, dei documenti trasmessi per via telematica (come previsto dal D.P.R. 445/2000).

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli

membri, grazie ai collegamenti virtuali ed all'interconnessione con canali telematici, che consentono lo scambio e la condivisione, in tempo reale, d'informazioni e documenti per tutti i cittadini europei, è la condizione ottimale per rinforzare il sentimento di comune appartenenza ad un organismo socio-politico di rilevanza europea. L'impegno che l'Unione europea profonde nel promuovere lo sviluppo della *Società dell'informazione*, la rende protagonista di un fondamentale processo di crescita della società civile, ponendola come vero punto di riferimento per tutti i *partner* comunitari, e garantendo all'Europa un ruolo mondiale d'avanguardia nello sviluppo delle nuove tecnologie e nelle applicazioni sociali ad esse connesse.

Con la presentazione del piano *eEurope 2005*⁶⁴, la Commissione aggiunge nuovi programmi e nuovi obiettivi da raggiungere per l'affermazione della *Società dell'informazione*. Il documento è caratterizzato da un bilancio delle attività promosse negli anni precedenti e dalla definizione di nuove necessità applicative, per lo più di carattere tecnico-scientifico, da dover realizzare per garantire la piena fruizione delle nuove tecnologie per tutti.

Tra gli obiettivi raggiunti grazie alla promozione delle iniziative presenti nel programma *eEurope* è da porre l'accento sul raddoppio degli utilizzatori di *internet* a livello domestico, grazie anche ad un abbattimento delle tariffe di connessione realizzato a seguito di una politica di libera concorrenza che si è affermata anche a seguito della predisposizione di un adeguato quadro normativo per la regolamentazione delle telecomunicazioni in tutti i paesi membri. Proprio gli stati membri si sono preoccupati di adottare le linee guida europee in tema di accessibilità al *web* assicurando un principio di omogeneizzazione delle normative in materia; le scuole, le Università e praticamente tutti gli istituti pubblici e privati dedicati alla formazione sono collegati alla rete *internet*. L'Europa può vantare la rete dorsale per la ricerca più veloce del mondo. La disciplina del commercio elettronico è divenuta più puntuale, mentre le pubbliche amministrazioni aumentano in maniera esponenziale l'offerta di servizi rendendo sempre più vicina l'effettiva adozione delle reti per l'*eGovernment*, l'*eLearning*, l'*eHealth* e l'*eBusiness*⁶⁵, che rappresentano le prossime scommesse della *Società dell'informazione*. La predisposizione di un sistema di collegamento telematico basato sulla banda larga, quindi su infrastrutture tecniche che garantiscono un'alta velocità di trasmissione di informazioni, è considerata una priorità per le

⁶⁴ COMMISSIONE UE, *eEurope 2005: una Società dell'informazione per tutti*. Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato Economico e Sociale e al Comitato delle Regioni. Piano d'azione da presentare per il Consiglio europeo di Siviglia. 21 e 22 giugno 2002, in http://www.europa.eu.int/comm/information.society/eeurope/documentation/index_en.htm.

⁶⁵ La Pubblica Amministrazione italiana ha recentemente varato un portale pilota per il Governo che ha l'obiettivo di realizzare un dominio sul quale veicolare i principali servizi pubblici: <http://www.italia.gov.it>. Dell'*eGovernment* si è già trattato; l'*eLearning* propugna la formazione scolastica e professionale da attuare veicolando l'insegnamento sui canali di *internet*; l'*eHealth* si prefigge di offrire al cittadino la possibilità di accedere ai servizi sanitari anche con accessi domestici *on-line*; l'*eBusiness* si è affermato ormai da tempo visto che la gestione dei servizi finanziari avviene in misura maggiore tramite i canali informatici.

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli

istituzioni europee al fine di ottimizzare l'erogazione dei servizi già offerti e per stimolare la nuova offerta di quelli ancora da attuare.

Nel programma *eEurope* 2005 è prevista anche una revisione intermedia delle azioni promosse dall'UE, a livello di stati membri, al fine di garantire un'omogenea integrazione delle attività sostenute che sarà anche oggetto di un'analisi comparativa costruita su una base giuridica comune per tutti i paesi membri.

Lo scambio d'esperienze, più funzionale grazie anche all'attuazione dei precedenti progetti legati all'*eEurope*, sarà una possibilità in più per tutti gli aderenti all'Unione per favorire l'affermazione di una buona prassi applicativa e per un coordinamento generale delle singole politiche nazionali. *eEurope* 2005 rilancia dunque politiche occupazionali e formative innovative, pubbliche amministrazioni interoperabili a livello europeo, servizi più accessibili ed efficienti, recuperi sociali delle fasce meno abbienti, tecnologie che avvicinano cittadini senza vincoli di frontiera, alla ricerca dell'affermazione di una democrazia europea a livello elettronico prodromo di un'effettiva, oltre che formale, cittadinanza europea⁶⁶.

⁶⁶ La Commissione dell'Unione europea ha pubblicato una relazione sulla Società dell'Informazione, "Verso un'Europa basta sulla conoscenza. L'Unione europea e la Società dell'informazione", e sulle iniziative *eEurope*, disponibile in *internet*, http://www.europa.eu.int/comm/publications/booklets/move/36/index_it.htm.

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli

6. Dal rapporto "Delors" a "eEurope 2005". Genesi della Società dell'informazione nell'Unione europea

Lo sviluppo tecnologico rappresenta una profonda innovazione oltre che per il panorama scientifico, anche per quello socio/culturale, fino a spingersi a rivoluzionare i comportamenti e le relazioni inter-individuali e di massa ed i diversi ordinamenti giuridici.

Dell'importanza di quanto premesso si resero conto le istituzioni comunitarie quando, nel 1993, in un libro bianco della Commissione Europea (c.d. "rapporto Delors"⁶⁷), furono messi in evidenza i profondi cambiamenti sociali ed economici che l'affermarsi di quella che fu battezzata come la «Società dell'informazione», avrebbero comportato nel panorama mondiale, ed in particolare nel contesto europeo⁶⁸. L'implementazione di iniziative volte a favorire lo sviluppo della Società dell'informazione è divenuta, così, per gli organi direttivi dell'Unione europea, la grande occasione per favorire l'integrazione dei paesi membri, attraverso l'implementazione di una politica d'incentivazione per la diffusione delle nuove tecnologie e dei relativi servizi, da mettere a disposizione di tutti i cittadini europei.

Risale al dicembre 1994 la creazione, in seno alla Commissione UE, dell'Ufficio per il progetto sulla Società dell'informazione (ISPO – *Information Society Project Office*) che, nel 1998, assumerà la denominazione di Ufficio per la promozione della Società dell'informazione (*Information Society Promotion Office*); nel successivo mese di luglio, per proposta del Consiglio europeo, la Commissione presenta il documento "Europe's way to the Information Society. An Action Plan", COM(94)347 final, un piano d'azione teso alla predisposizione degli strumenti giuridico-legali per la definizione di un nuovo quadro di gestione europea delle telecomunicazioni e per l'incoraggiamento di iniziative locali, da parte degli stati membri, tendenti alla realizzazione della Società dell'informazione, nonché contenente studi sugli aspetti socio/culturali di tale progetto a proposito dell'impatto sulle istituzioni pubbliche e sulla società civile, con il relativo approfondimento delle opportunità e dei rischi.

La Società dell'informazione assume una dimensione mondiale, nel febbraio 1995, con lo svolgimento del G7 "Ministerial Conference on the Information Society", che si tiene a Bruxelles⁶⁹; mentre la revisione del piano d'azione

⁶⁷ COMMISSIONE UE, *libro bianco su Grow, Competitiveness and Employment; the Challenges and courses for Entering into XXI century*, 1993, in http://www.europa.eu.int/comm/information.society/eeurope/documentation/index_en.htm.

⁶⁸ L'analisi dei profili socio-economici che contraddistinguono la Società dell'informazione, vengono per la prima volta trattati nel c.d. "rapporto Bangemann"⁶⁸, presentato al Consiglio europeo di Corfù nel 1994, nel quale la rivoluzione tecnologica connessa all'evoluzione dei processi sociali è addirittura paragonata a quella industriale del XVIII secolo.

⁶⁹ La Società dell'informazione ed il fenomeno della "globalizzazione", connesso all'utilizzo delle nuove tecnologie, sono i temi cardine della Conferenza che si tiene a Bonn dal 6 all'8 luglio del 1997, dove i ministri di 29 paesi europei discutono su piani d'azione e di cooperazione per

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli

stabilito nel 1994 arriva nel luglio 1996 con la Comunicazione della Commissione europea *"Information Society: From Corfu to Dublin – The new emerging priorities"*, documento col quale viene definita una seconda fase strategica d'approccio alla Società dell'informazione da parte dell'UE, con la definizione di azioni complementari da assegnare agli stati membri. Sempre nel 1996 viene redatto, dalla Commissione europea, il libro verde *"Living and Working in the Information Society: People First"*, COM(96)389 final, ovvero uno studio sui riflessi sociali legati allo sviluppo della *Società dell'informazione*, con particolare riferimento ai miglioramenti connessi alle condizioni di vita, ed un'analisi sui cambiamenti delle condizioni lavorative in relazione all'adozione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (*Information and Communication Technologies* 'ICTs').

Nel 1997 la Commissione europea redige un nuovo libro verde, che ha per oggetto la convergenza delle comunicazioni, dei *media* e dell'informazione tecnologica, vale a dire l'analisi della sempre più omogenea utilizzazione e condivisione comunicativa di cui sono protagonisti la telefonia, i *mass-media*, i *personal computer* (*Green paper "Convergence of the telecommunications, media and information technology"* COM(97)623final).

Prima del lancio definitivo del programma *eEurope* sono stati stanziati dall'Unione europea 3600 milioni di euro per l'attuazione del programma IST (*Information Society Technologies*) per il quadriennio 1998-2002, mentre hanno preso il via altri due programmi della stessa durata temporale: *The Fifth Framework Programme* (finalizzato all'individuazione dei criteri principali da applicare allo sviluppo della ricerca nel settore dello sviluppo tecnologico, concernente la competitività industriale e la qualità della vita dei cittadini europei) e il *Multiannual Community Programme (Promoting the Information Society: PROMISE – Council Decision 98/253/EC of 30 march 1998)*, per stimolare la stabilizzazione della *Società dell'informazione* attraverso l'incremento dell'impegno dei pubblici poteri, ottimizzando le risorse per garantire benefici socio-economici ed occupazionali con la promozione delle sinergie tra livello europeo e stati membri. L'ultimo libro verde dell'UE, che precede l'iniziativa complessiva del 1999, è il *"Public sector Information: a key resource for Europe"*, del gennaio 1999 -COM/98/0585final-, uno studio su come la piena adozione delle tecnologie dell'informazione può aiutare i pubblici poteri a migliorare le politiche pubbliche a beneficio dei cittadini.

Il piano d'azione *eEurope 2005* rappresenta un ulteriore *step* di perfezionamento del programma di integrazione sociale, economica e giuridica che consente all'Unione europea di proseguire quel processo di unificazione che la sta portando a divenire il soggetto politico più importante dell'intero pianeta.