

INDICE

INTRODUZIONE

1.	Il fenomeno: « <i>a secret governing system in Europe</i> »	1
2.	L'effetto: l'« amministrativizzazione » del processo decisionale europeo ...	2
3.	Il primo problema: l'assenza di un modello di <i>accountability</i>	5
4.	Il secondo problema: la legittimità. <i>Infranationalism</i> o <i>deliberative supranationalism</i> ?	7
5.	Il terzo problema: le prospettive del potere esecutivo oltre lo Stato	11
6.	La tesi: i comitati come fondamento di una « amministrazione europea » .	15
7.	Il metodo	17
8.	La struttura dell'indagine	20

CAPITOLO PRIMO

I COMITATI NEGLI ORDINAMENTI COMPOSITI

1.	Il primo paradosso	23
2.	L'Unione europea come ordinamento composito	25
2.1.	L'evoluzione del sistema istituzionale in senso transnazionale	30
2.2.	La collocazione istituzionale dei comitati europei	34
3.	I comitati in altri ordinamenti compositi	38
4.	La polisindia negli imperi	40
5.	I comitati delle federazioni	45
5.1.	I comitati tedeschi	50
5.2.	I comitati svizzeri	56
5.3.	I comitati canadesi	60
5.4.	I problemi di <i>accountability</i>	64
6.	I comitati globali	67
6.1.	I comitati transnazionali	72
6.2.	I comitati transgovernativi	77
6.2.1.	I comitati dell'Organizzazione mondiale del commercio	88
6.3.	I problemi di <i>accountability</i>	96
7.	Che cosa c'è di nuovo nei comitati europei?	99

CAPITOLO SECONDO

I COMITATI DELLA COMITOLOGIA

1.	Il secondo paradosso	103
----	----------------------------	-----

2.	Cenni storici	105
2.1.	Il periodo « internazionalistico »: dalle origini all'Atto unico europeo	106
2.1.1.	I primi comitati e il problema della legittimità	106
2.1.2.	L'intervento della Corte di giustizia: dalla « <i>Meroni trap</i> » alla « dottrina <i>Köster</i> »	112
2.1.3.	La contrapposizione tra il Consiglio e il Parlamento	115
2.2.	La cesura: l'Atto unico europeo e la decisione « comitologia » del 1987	116
2.3.	Il periodo « sovranazionale »	122
2.3.1.	La fase degli accordi interistituzionali	122
2.3.2.	La decisione « comitologia » del 1999 e le proposte di modifica	126
2.3.3.	Il Libro bianco sulla <i>governance</i> europea: eliminare la comitologia?	131
2.4.	La comitologia nel « Trattato costituzionale »	134
2.5.	La rilevanza attuale del fenomeno: alcuni dati quantitativi	138
3.	Le funzioni	140
3.1.	L'« esecuzione » del diritto comunitario	140
3.1.1.	La distinzione tra legislazione e esecuzione	140
3.1.2.	(<i>Segue</i>): l'erosione della potestà legislativa del Parlamento ..	142
3.1.3.	L'ampiezza della « delega »	146
3.1.4.	Il conferimento di compiti esecutivi alla Commissione: un obbligo per il Consiglio?	153
3.2.	Le materie	155
3.3.	Le attribuzioni	157
3.4.	I fini e i destinatari	161
4.	L'organizzazione	162
4.1.	La natura giuridica dei comitati della comitologia	163
4.2.	L'istituzione e la composizione	169
5.	L'attività	171
5.1.	L'iniziativa	171
5.2.	La consultazione del comitato	172
5.2.1.	Le regole procedurali comuni	172
5.2.2.	Lo svolgimento delle riunioni	178
5.2.3.	Le regole procedurali speciali	181
5.3.	L'adozione formale della misura	188
5.3.1.	L'approvazione da parte della Commissione	188
5.3.2.	L'eventuale modifica della misura in Consiglio	190
6.	L'influenza sul processo decisionale	191
6.1.	La « dottrina <i>Köster</i> »: la comitologia non altera l'equilibrio istituzionale	191
6.2.	La comitologia influenza l'esito del processo decisionale	192
6.3.	La sovranazionalità procedurale	195
6.4.	La « dottrina <i>Köster</i> » rivisitata: formalismo giuridico o « machiavellismo integrazionista »?	199

7.	<i>L'accountability</i>	201
7.1.	Il controllo politico	202
7.1.1.	Il controllo da parte delle istituzioni europee	202
7.1.2.	Il controllo da parte delle autorità nazionali	205
7.2.	La trasparenza e la partecipazione	207
7.3.	La <i>judicial review</i>	208
8.	La spiegazione del paradosso: l'equivoco dello « <i>State-as-a-unit</i> »	211
9.	Conclusioni	213

CAPITOLO TERZO

I COMITATI DEL CONSIGLIO

1.	Il terzo paradosso	215
2.	Cenni storici	217
2.1.	L'origine e l'evoluzione del Coreper	217
2.2.	L'origine e l'evoluzione dei comitati speciali e dei gruppi di lavoro	223
3.	Le funzioni	226
4.	L'organizzazione	229
4.1.	La natura giuridica dei comitati del Consiglio	230
4.2.	Profili macro-organizzativi: il sistema dei comitati del Consiglio	231
4.2.1.	La struttura	231
4.2.2.	Il coordinamento tra il Coreper e i comitati speciali	233
4.3.	Profili micro-organizzativi: l'organizzazione interna dei comitati del Consiglio	239
4.3.1.	I gruppi di lavoro e i comitati speciali: l'istituzione e la composizione	240
4.3.2.	Il coordinamento tra le presidenze dei gruppi di lavoro	242
4.3.3.	L'organizzazione del Coreper	245
5.	L'attività	246
5.1.	La convocazione delle riunioni	247
5.2.	L'attività di negoziazione preliminare	249
5.3.	Lo svolgimento delle riunioni	250
5.3.1.	Lo svolgimento delle riunioni del Coreper	255
6.	L'influenza sul processo decisionale	257
6.1.	L'approccio formalistico dei giudici comunitari	258
6.2.	Il Consiglio decide?	260
6.3.	La sovranazionalità procedurale	264
7.	<i>L'accountability</i>	266
7.1.	Il controllo politico	266
7.1.1.	Il « <i>double check</i> » dei gruppi Antici e Mertens	269
7.1.2.	La regola del consenso e le istruzioni	272
7.2.	La trasparenza e la <i>judicial review</i>	277
8.	La spiegazione del paradosso: oltre l'interesse nazionale	281
9.	Conclusioni	284

CAPITOLO QUARTO

I COMITATI DI ESPERTI

1.	Il quarto paradosso	286
2.	I comitati di esperti: caratteri generali	287
2.1.	Classificazione: i tre modelli di comitati di esperti	288
2.2.	I caratteri comuni e i caratteri differenziali	292
2.2.1.	I comitati di esperti e i comitati del Consiglio: i caratteri distintivi	294
2.2.2.	Comitati di esperti e comitati della comitologia: i caratteri distintivi	296
2.3.	I comitati « a doppio cappello »: due gruppi di comitati esemplari .	299
2.3.1.	I comitati coinvolti nel c.d. metodo aperto di coordinamento	299
2.3.2.	I c.d. comitati Lamfalussy	300
2.4.	Il numero dei comitati di esperti: un segreto gelosamente custodito dalla Commissione	303
3.	Cenni storici	307
3.1.	L'Alta autorità della Ceca e i primi comitati di esperti	307
3.2.	Lo sviluppo dei comitati di esperti nella Comunità (economica) europea	312
3.2.1.	La prima fase: dal 1958 alla metà degli anni sessanta	313
3.2.2.	La seconda fase: dalla metà degli anni sessanta alla metà degli anni ottanta	316
3.2.3.	La terza fase: dalla metà degli anni ottanta al 2004	323
4.	Il primo modello: i comitati di esperti governativi	330
4.1.	Le funzioni	330
4.1.1.	La fase d'intervento	330
4.1.2.	Le materie e le attribuzioni	333
4.1.3.	I destinatari e i fini	336
4.2.	L'organizzazione	339
4.2.1.	La natura giuridica dei comitati di esperti governativi	339
4.2.2.	L'istituzione e l'organizzazione interna	340
4.2.3.	Tipi di comitati di esperti governativi	344
4.3.	L'attività	347
4.3.1.	Lo svolgimento delle riunioni	348
4.3.2.	Il metodo di lavoro	349
4.4.	L'influenza sul processo decisionale	351
4.5.	L' <i>accountability</i>	356
5.	Il secondo modello: i comitati di rappresentanti di interessi	360
5.1.	Le funzioni	363
5.1.1.	La fase d'intervento	363
5.1.2.	Le materie e le attribuzioni	364
5.1.3.	I destinatari e i fini	368
5.2.	L'organizzazione	372
5.2.1.	La natura giuridica dei comitati di rappresentanti di interessi	372

5.2.2.	L'istituzione e la composizione	374
5.2.3.	La nomina dei membri	377
5.2.4.	La presidenza e il segretariato	379
5.3.	L'attività	381
5.3.1.	La procedura di consultazione: sua (non) obbligatorietà	381
5.3.2.	Le regole procedurali comuni	383
5.3.3.	Le regole procedurali speciali: l'adozione del parere	385
5.3.4.	Il metodo di lavoro	387
5.4.	L'influenza sul processo decisionale	389
5.5.	<i>L'accountability</i>	390
6.	Il terzo modello: i comitati scientifici	392
6.1.	Le funzioni	393
6.1.1.	La fase d'intervento	393
6.1.2.	Le materie	394
6.1.3.	Le attribuzioni	397
6.1.4.	I destinatari e i fini	399
6.2.	L'organizzazione	402
6.2.1.	La natura giuridica dei comitati scientifici	402
6.2.2.	L'istituzione e la composizione	404
6.2.3.	La presidenza e il segretariato	408
6.3.	L'attività	410
6.3.1.	L'obbligatorietà della consultazione: principio « meta-positivo » o obbligo di stretto diritto positivo?	410
6.3.2.	Il metodo di lavoro	414
6.3.3.	Le « <i>conférences du dissensus</i> »	418
6.4.	L'influenza sul processo decisionale: i provvedimenti di <i>risk regulation</i> tra discrezionalità amministrativa e discrezionalità tecnica	419
6.5.	<i>L'accountability</i>	423
6.5.1.	La trasparenza	423
6.5.2.	La <i>judicial review</i>	426
7.	La spiegazione del paradosso: la Commissione come « <i>hub of transnational networks</i> »	429
8.	Conclusioni	431

CAPITOLO QUINTO

LA COSTITUZIONALITÀ DEI COMITATI EUROPEI

1.	Il quinto paradosso	433
2.	L'approccio formalistico della Corte di giustizia	434
3.	Il principio dell'equilibrio istituzionale	437
4.	La costituzionalità dei comitati europei	441
4.1.	La dimensione orizzontale: l'efficienza del processo decisionale	441
4.2.	La dimensione verticale: l'attuazione del diritto comunitario	446
4.2.1.	L'autonomia amministrativa degli Stati membri	448
4.2.2.	Tra autonomia amministrativa degli Stati e supremazia del diritto comunitario: il problema del « <i>dual loyalty</i> »	450

4.2.3.	L'« europeizzazione » del diritto comunitario: un rimedio di carattere generale?	453
4.2.4.	Il rimedio di carattere generale: la « nazionalizzazione » del diritto comunitario attraverso i comitati	454
4.3.	Ancora sulla dimensione verticale: il problema gerarchico e la collegialità transgovernativa	456
5.	L' <i>accountability</i> dei comitati europei	460
5.1.	La crisi del <i>transmission-belt model</i>	462
5.2.	L' <i>interest representation</i> come rimedio?	465
5.2.1.	La trasparenza	467
5.2.2.	La partecipazione	470
5.3.	<i>Accountability</i> e natura composita dell'ordinamento europeo	472
6.	<i>Legitimacy through law</i>	475
7.	Conclusioni	479

CAPITOLO SESTO

VERSO UNA AMMINISTRAZIONE EUROPEA COMPOSITA E UNITARIA

1.	Il sesto paradosso	481
2.	I comitati europei: il modello organizzativo	482
2.1.	Il profilo funzionale	482
2.1.1.	Compiti consultivi o decisionali?	484
2.1.2.	La partecipazione ed acquisizione degli interessi	493
2.1.3.	La finalità di ponderazione e la finalità di composizione	495
2.2.	Il profilo organizzativo	499
2.2.1.	Una amministrazione per collegi	499
2.2.2.	Una amministrazione transnazionale	501
2.2.3.	Una amministrazione rappresentativa	503
2.2.4.	Una amministrazione non gerarchica	506
2.3.	L'attività	509
2.3.1.	Collegi di ponderazione e discrezionalità tecnica: i comitati scientifici	509
2.3.2.	Collegi di composizione e discrezionalità amministrativa	511
2.4.	L'influenza sul processo decisionale	518
2.4.1.	L'attività di ponderazione: la « qualità » delle norme europee	519
2.4.2.	L'attività di composizione: la prevenzione dei conflitti politici	522
2.4.3.	La negoziazione: la gestione dei conflitti politici	526
2.5.	Gli elementi costitutivi del modello: la polisindia europea	527
2.5.1.	Analogie e differenze rispetto ad altri modelli amministrativi dell'Unione europea	529
3.	La collegialità amministrativa negli ordinamenti composti	536
3.1.	Oltre la <i>governance</i> « multi-livello »	536
3.2.	La collegialità transgovernativa come strumento di raccordo tra normazione ultranazionale e esecuzione nazionale	538

3.3. <i>Procedural supranationalism</i> : la « terza » dimensione della sovranità europea	542
4. Una amministrazione europea <i>in fieri</i>	548
4.1. Il problema: la frammentazione	549
4.2. Il rimedio: la Commissione come « centro »	552
4.3. Una amministrazione europea senza un governo europeo?	554
5. Il potere transgovernativo e la nuova frontiera del diritto amministrativo .	559
<i>Indice degli autori citati</i>	563