

IL NUOVO SPAZIO AMMINISTRATIVO EUROPEO¹

di Franco Bassanini

I problemi dell'Unione europea e delle sue istituzioni e quelli della riforma della pubblica amministrazione e dell'ammmodernamento del sistema amministrativo italiano sono stati al centro della riflessione e delle ricerche di Astrid, fin dalla sua nascita, nel 2001.

Sul primo versante, un gruppo di Astrid² costituì lo staff tecnico-giuridico (il *back office*, come scherzosamente amavamo dire) di Giuliano Amato, allora vicepresidente della Convenzione per il futuro dell'Europa. Lo stesso gruppo partecipò con un *paper*³ al dibattito sulla riforma del Trattato; elaborò numerose versioni *in progress* di quello che divenne poi il testo della Costituzione europea predisposto dalla Convenzione; redasse i primi commentari italiani al testo della Convenzione⁴ e poi al testo approvato dalla Conferenza intergovernativa⁵; discusse le possibili *exit strategies* dopo i referendum francese e olandese; elaborò il primo commentario al Trattato di Lisbona, corredato da una ricca raccolta di commenti e valutazioni sui risultati della lunga e travagliata stagione costituente⁶; e ha, negli ultimi mesi, in una composizione rinnovata⁷, approfondito i problemi delle innovazioni da introdurre nell'assetto istituzionale e nella *governance* economica dell'Unione per far

¹ Testo della prefazione a: Astrid, *Lo spazio amministrativo europeo*, a cura di Mario P. Chiti e A. Natalini, Bologna, Il Mulino, 2012.

² Facevano parte del gruppo Andrea Manzella, Franco Pizzetti, Paolo Caretti, Marta Dassù, Domenico Sorace, Franco Bassanini, Marida Dentamaro, Cesare Pinelli, Vincenzo Cerulli Irelli, Giulio Vesperini, Carlo Fusaro, Mario Dogliani, Giorgio Macciotta, Gerardo Mombelli, Tania Groppi, Giovanna De Minico, Giampaolo Rossi, Giorgio Gaja, Luigi Carbone, Stefano Ceccanti, Luisa Torchia, Marta Cartabia, Giulia Tiberi, Francesco Clementi, Alessandra Battaglia, Giuseppe Buccino, Silvia Paparo, Mario Bellocchi, Mario P. Chiti, Franca D'Alessandro, Alessandro Pajno, Gianclaudio Bressa, Umberto Allegretti, Giampaolo Rossi, Marilisa D'Amico, Augusto Fantozzi, Andrea Fedele, Giulia Tiberi, Alberto Martinelli, Giuseppe Rao, Fiorenza Barazzoni, Andrea Giorgis, Roberto Cavallo Perin, Enrico Grosso, Sergio Stamatii, Giuseppe Busia, Felice Besostri, Gian Paolo Manzella.

³ Astrid, *Per la Costituzione dell'Unione europea. Convergenze, divergenze, percorsi possibili e qualche proposta*, paper elaborato dal gruppo di studio di Astrid presieduto da G. Amato e F. Bassanini e coordinato da L. Carbone, febbraio 2003.

⁴ Astrid, *Una Costituzione per l'Europa. Dalla Convenzione europea alla Conferenza Intergovernativa*, a cura di F. Bassanini e G. Tiberi, Bologna, Il Mulino, 2003.

⁵ Astrid, *La Costituzione europea. Un primo commento*, a cura di F. Bassanini e G. Tiberi, Bologna, Il Mulino, 2004.

⁶ Astrid, *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, a cura di F. Bassanini e G. Tiberi, Bologna, Il Mulino, 2008.

⁷ Fanno parte del nuovo gruppo Giuliano Amato, Roberto Gualtieri, Franco Bassanini, Fabio Bassan, Valerio Briani, Giuseppe Busia, Enzo Cannizzaro, Remo Caponi, Marta Cartabia, Vincenzo Cerulli Irelli, Mario P. Chiti, Francesco Clementi, Luigi Cozzolino, Pier Virgilio Dastoli, Emilio De Capitani, Melina Decaro, Gianmario Demuro, Mario Di Ciommo, Francesca Ferraro, Giovanni Maria Flick, Luca Fossati, Eduardo Gianfrancesco, Luigi Gianniti, Guido Lenzi, Nicola Lupo, Alfredo Macchiati, Andrea Manzella, Raffaello Matarazzo, Stefano Micossi, Giulio Napolitano, Fabrizia Peirce, Laura Pennacchi, Giuseppe Pennisi, Riccardo Perissich, Pier Luigi Petrillo, Cesare Pinelli, Paolo Ponzano, Federica Resta, Edoardo Reviglio, Lucia Serena Rossi, Vincenzo Russo, Maria Teresa Salvemini, Giulia Tiberi, Gianluigi Tosato, Diego Valiante, Nicola Verola, Giulio Vesperini.

fronte alla crisi finanziaria e alle sfide della competizione globale. Un altro gruppo di Astrid⁸ studiò i problemi, allora ancora pressoché inesplorati, dello spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia⁹. Un terzo gruppo¹⁰ ha discusso dei problemi del bilancio dell'Unione, nel nuovo contesto del Trattato di Lisbona, e ha avanzato proposte innovative in tema di finanziamento dell'Europa¹¹.

Sul secondo versante, la riflessione e l'elaborazione di proposte per la riforma e l'ammodernamento del sistema amministrativo sono nel DNA costitutivo di Astrid, come componente essenziale della sua ragione sociale. Diversi gruppi di Astrid hanno così lavorato sui problemi della semplificazione del sistema delle istituzioni territoriali¹², della riforma regionale¹³, della qualità della regolazione e della semplificazione burocratica¹⁴, dell'*e-government* e della digitalizzazione delle amministrazioni e dei servizi pubblici¹⁵, delle liberalizzazioni e della riforma dei servizi pubblici locali¹⁶, dello statuto del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni e della dirigenza pubblica¹⁷, della corruzione e della trasparenza amministrativa¹⁸. Ne sono sorte ricerche di diversa ampiezza e ambizione, ma sempre condotte secondo criteri metodologici che rappresentano una costante di tutta l'attività della Fondazione: la totale libertà della ricerca, e dunque l'assenza di vincoli o opzioni precostituite, l'approccio interdisciplinare e la collegialità dell'elaborazione, il rigore delle analisi e la costante ricerca di proposte e soluzioni innovative ai problemi man mano emersi.

⁸ Facevano parte del gruppo Giuliano Amato, Franco Bassanini, Giacinto Bisogni, Giuseppe Busia, Giovanni Buttarelli, Francesca Caroccia, Francesco Clementi, Emilio De Capitani, Renato Finocchi Ghersi, Vito Monetti, Elena Paciotti, Ignazio Juan Patrone, Cesare Pinelli, Lorenzo Salazar, Luciano Scagliotti.

⁹ Astrid, *Verso l'Europa dei diritti. Lo Spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia*, a cura di G. Amato e E. Paciotti, Bologna, Il Mulino, 2005.

¹⁰ Facevano parte del gruppo Tommaso Amico di Meane, Fabrizio Barca, Franco Bassanini, Antonella Crescenzi, Pier Virgilio Dastoli, Melina Decaro, Giacinto della Cananea, Alessandra Di Pippo, Giovanni Gasparini, Maurizio Greganti, Germano Guglielmi, Gian Paolo Manzella, Andrea Marroni, Stefano Micossi, Laura Pennacchi, Riccardo Perissich, Edoardo Reviglio, Vincenzo Russo, Maria Teresa Salvemini, Jacopo Sce, Margherita Scoppola, Stefano Silvestri, Valeria Termini.

¹¹ Astrid, *Il finanziamento dell'Europa. Il bilancio dell'Unione e i beni pubblici europei*, a cura di M.T. Salvemini e F. Bassanini, Firenze, Passigli Editori, 2010.

¹² Astrid, *Semplificare l'Italia. Stato, Regioni, Enti locali*, a cura di F. Bassanini e L. Castelli, Firenze, Passigli Editori, 2008.

¹³ Astrid, *Verso il federalismo. Normazione e amministrazione nella riforma del titolo V della Costituzione*, a cura di V. Cerulli Irelli e C. Pinelli, Bologna, Il Mulino, 2004; Astrid, *Welfare e federalismo*, a cura di L. Torchia, Bologna, Il Mulino, 2005; Astrid, *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni*, a cura di L. Vandelli e F. Bassanini, Bologna, Il Mulino, 2012.

¹⁴ Astrid, *Gli sportelli unici per le attività produttive: fallimento o rilancio?*, a cura di B. Dente e F. Bassanini, Firenze, Passigli, 2007; Astrid, *La tela di Penelope. Primo Rapporto Astrid sulla semplificazione legislativa e burocratica*, a cura di A. Natalini e G. Tiberi, Bologna, Il Mulino, 2010.

¹⁵ Astrid-Think!, *Pubblica Amministrazione che si trasforma: cloud computing, federalismo, interoperabilità*, a cura di E. Acquati, S. Macellari e A. Osnaghi, Firenze, Passigli, 2012.

¹⁶ Astrid, *Sviluppo o declino. Il ruolo delle istituzioni per la competitività del Paese*, a cura di L. Torchia e F. Bassanini, Firenze, Passigli Editori, 2005; Astrid, *Le virtù della concorrenza*, a cura di C. De Vincenti e A. Vigneri, Bologna, Il Mulino, 2006; Astrid, *I nodi delle reti. Infrastrutture, mercato e interesse pubblico*, a cura di P.M. Manacorda, Firenze, Passigli Editori, 2010; Astrid, *I Servizi pubblici locali tra riforma e referendum*, di C. De Vincenti e A. Vigneri, Firenze, Passigli Editori, 2011; Astrid, *Finanziamento delle Local Utilities e investimenti di lungo termine*, a cura di C. De Vincenti, Rimini, Maggioli, 2012.

¹⁷ Astrid, *L'amministrazione come professione. I dirigenti pubblici tra spoil system e servizio ai cittadini*, a cura di G. D'Alessio, Bologna, Il Mulino, 2008.

¹⁸ Astrid, *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzioni e rimedi*, a cura di F. Merloni e L. Vandelli, Firenze, Passigli Editori, 2011.

Date queste premesse, è evidente che Astrid non poteva non affrontare e discutere le rilevanti innovazioni che il Trattato di Lisbona e le sue prime applicazioni (fortemente influenzate dalla necessità di far fronte ai problemi della instabilità finanziaria, della crisi dei debiti sovrani e della recessione economica dei Paesi europei periferici) hanno introdotto non solo nella amministrazione dell'Unione, ma anche, in prospettiva, nelle amministrazioni nazionali degli Stati membri, per effetto della nuova competenza dell'Unione europea per il sostegno, coordinamento o completamento dell'azione degli Stati membri nel settore della cooperazione amministrativa e dell'attuazione del diritto dell'Unione¹⁹ e del riconoscimento del valore di diritto primario delle regole sulla «cittadinanza amministrativa», quale parte della Carta dei diritti fondamentali²⁰.

Esse pongono interrogativi di grande momento e di grande complessità. Che cosa significa che la pubblica amministrazione e l'attuazione del diritto dell'Unione sono questioni di interesse comune? Sebbene nell'esercizio della nuova competenza l'Unione non possa sostituirsi agli Stati membri, come potrà, e fino a qual punto, oltre a sostenerne l'azione, coordinare e completare le loro iniziative? La verifica sull'«effettività» dell'attuazione da parte degli Stati membri darà all'Unione le stesse opportunità di «intrusione» che si stanno manifestando nel campo del diritto processuale? Il Tfu consolidava le acquisizioni raggiunte nel diritto derivato in tema di amministrazione, e delimita le possibilità di penetranti interventi dell'Unione? Oppure rappresenta un'occasione per nuovi e pregnanti interventi dell'Unione? Si può ancora parlare di autonomia amministrativa degli Stati membri? La «costituzionalizzazione» dell'amministrazione dell'Unione comporta il definitivo superamento del modello di esecuzione indiretta del diritto dell'Unione o favorisce l'ulteriore sviluppo dell'amministrazione congiunta con gli Stati? I principi che presiedono all'azione amministrativa dell'Unione sono i medesimi «imposti» agli Stati membri o, in parte, diversi? E in particolare il principio della «indipendenza» dell'amministrazione europea (art. 298 Tfu) va inteso come una variante terminologica della «autonomia e imparzialità» dell'amministrazione, oppure come «indipendenza dalla politica» sul modello della Bce? E in tal caso, tenderà a estendersi alle amministrazioni nazionali, o prevarrà il più complesso rapporto tra politica e amministrazione che è proprio della gran parte delle Costituzioni democratiche, intese a conciliare l'uguaglianza dei cittadini e il principio di legalità con il principio democratico-rappresentativo? Quale è il rapporto tra la previsione sull'amministrazione dell'Unione e la nuova competenza per la cooperazione amministrativa? E a fronte di questo scenario europeo, come si pone il nostro ordinamento? Che cosa potrebbe (o almeno dovrebbe) conseguentemente cambiare nella organizzazione, nel *modus operandi*, nella cultura delle nostre amministrazioni pubbliche?

Nella risposta a questi interrogativi, dunque nell'analisi della portata e del significato delle innovazioni introdotte dal Trattato di Lisbona, nella discussione dei problemi interpretativi e applicativi che ne discendono, nella ricerca di soluzioni e proposte per attuarle al meglio, confluiscono naturalmente i due filoni di ricerca che ho sopra ricordato: siamo, per così dire, al loro crocevia. Spettava dunque, altrettanto naturalmente, ad Astrid affrontare la questione, mettendo al lavoro un gruppo capace di integrare le competenze, le tecniche, l'approccio proprio delle istituzioni europee e del loro diritto, con quelle del diritto amministrativo e della scienza dell'amministrazione italiana. Questo volume dà conto dei principali risultati della loro ricerca, diretta da Mario P. Chiti e Alessandro Natalini.

¹⁹ Cfr. soprattutto gli artt. 6, 197 e 298 Tfu; ma anche i vari Protocolli di rilievo amministrativo, come il Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

²⁰ Artt. 41 e ss.

Si tratta di risultati di notevole importanza.

Lo sono sul versante dell'amministrazione europea, perché l'integrazione amministrativa, che pure nel tempo si era gradualmente sviluppata, mancava di una chiara base giuridica nei Trattati, che ora invece ha finalmente acquisito.

Ma lo sono ancor più sul versante delle amministrazioni nazionali e delle loro regole, che escono dal novero delle questioni sulle quali gli Stati membri conservano piena indipendenza e totale sovranità²¹. Non è solo la conseguenza della nuova competenza dell'Unione in tema di cooperazione amministrativa, inserita tra i settori nei quali l'Unione può «svolgere azioni intese a sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri» (art. 6 Tfeue, dove è soprattutto rilevante il potere di «completare» l'azione degli Stati membri, formula che non esclude interventi diretti dell'Unione nelle attività delle amministrazioni nazionali, ovviamente nel rispetto del principio di sussidiarietà); ma è soprattutto la conseguenza dell'inserimento nella Carta dei diritti fondamentali dei diritti di «cittadinanza amministrativa» e della nuova disposizione dell'art. 197 Tfeue, secondo cui «l'attuazione effettiva del diritto dell'Unione da parte degli Stati membri, essenziale per il buon funzionamento dell'Unione, è considerata questione di interesse comune». Sul combinato disposto di queste disposizioni, sulla loro interpretazione e sulla loro applicazione, la ricerca è stata – come si vedrà dalle pagine seguenti – rigorosa e approfondita; ed è giunta – a mio sommo avviso – a risultati convincenti.

L'impatto sulle amministrazioni nazionali degli Stati membri – e dunque sulla nostra – sarà rilevante (ancorché, presumibilmente, non immediato). Intanto perché, come ben sintetizza Mario P. Chiti, «con le nuove disposizioni va accantonato definitivamente, perché superato, il principio dell'autonomia amministrativa degli Stati membri. Infatti, la questione amministrativa diviene “comune” ed oggetto, quando l'azione esecutiva di uno Stato non è “effettiva”, di interventi diretti dell'Unione, anche con carattere di completamento; ovviamente tenendo fermo il principio (art. 2 Tfeue) secondo il quale “l'esercizio delle competenze dell'Unione si fonda sui principi di sussidiarietà e proporzionalità”»; e perché la considerazione della amministrazione quale «questione di interesse comune» implica che «le regole sull'azione amministrativa, sulle responsabilità relative, ma implicitamente anche sulla giustiziabilità, divengano progressivamente comuni»²².

Lo spazio amministrativo europeo non è più così un obiettivo e un'aspirazione; diventa una realtà di diritto positivo, anche se affidata in concreto al dipanarsi delle iniziative della

²¹ Resta – è vero – la piena autonomia degli Stati per l'assetto istituzionale interno («compreso il sistema delle autonomie locali e regionali»). Ma la progressiva messa in comune delle amministrazioni pubbliche imporrà comunque un qualche ridimensionamento dell'autonomia istituzionale: più l'attività dei soggetti pubblici sarà retta da principi generali e regole comuni, tanto minore sarà il rilievo distintivo dei vari modelli istituzionali nazionali.

²² M.P. Chiti, *Introduzione* a questo volume, pp. 18-19, 30. Se è vero che «i principi europei hanno un'inarrestabile forza espansiva verso il diritto degli Stati membri, ponendosi come parametro anche nei loro confronti» (*ivi*, p. 21), sarei tuttavia cauto nel pensare che queste regole comuni comportino automaticamente una conformazione della disciplina delle amministrazioni nazionali a quella dell'amministrazione europea, in specie se dovesse prevalere una interpretazione «forte» del principio della indipendenza della amministrazione europea, stabilito dall'art. 298 Tfeue: interpretazione forse accettabile nel contesto dell'attuale assetto istituzionale dell'Unione (di cui si auspica il superamento verso una più forte integrazione politica e una più robusta legittimazione democratica); ma – a mio avviso – non compatibile con i principi della democrazia rappresentativa, che non può non affidare alle istituzioni politiche amministrative il compito di stabilire gli obiettivi delle politiche pubbliche e dunque delle attività delle amministrazioni, fermo il rispetto della imparzialità della loro azione e dell'autonomia dei dirigenti nella loro gestione. Cfr. più ampiamente F. Bassanini, *I principi costituzionali e il quadro istituzionale: distinzione fra politica e amministrazione, autonomia e responsabilità della dirigenza*, in Astrid, *L'amministrazione come professione*, cit., pagg. 31-61.

Commissione e delle altre istituzioni politiche europee e alla giurisprudenza della Corte di Giustizia.

Per l'amministrazione pubblica italiana si tratterà di una sfida molto impegnativa, ma salutare.

Come è noto – e come da molto tempo cerco di sottolineare²³ – il problema della pubblica amministrazione italiana, dopo le riforme degli anni novanta, più che di costi (che sono in linea con la media dei Paesi Ocse) è di qualità dei servizi e di oneri regolatori e burocratici imposti alle famiglie e alle imprese, che sono spesso disallineati rispetto a quelli dei principali paesi europei che con noi competono sui mercati internazionali.

La qualità della regolazione e la produttività delle amministrazioni e dei servizi pubblici italiani costituiscono uno dei principali, se non il principale fattore della stagnazione e della bassa produttività dell'economia italiana e della stessa crisi della finanza pubblica e del debito sovrano del Paese²⁴. Per converso, una coraggiosa e incisiva azione di ammodernamento del sistema amministrativo italiano, accompagnato da una consistente riduzione dei costi regolatori e burocratici impropri imposti alle imprese e da una forte accelerazione dei tempi dei procedimenti giudiziari²⁵, potrebbe contribuire in misura assai rilevante alla ripresa della crescita, all'incremento della produttività del sistema produttività e dunque alla competitività del paese, rendendo sostenibile nel tempo le politiche di riduzione del debito e di consolidamento fiscale imposte dal fiscal compact europeo.

Anche per questo, alla fine degli anni novanta, il Governo italiano prese l'iniziativa²⁶ di proporre l'introduzione di un meccanismo di definizione europea di indicatori o livelli standard di qualità dei servizi e delle prestazioni delle amministrazioni pubbliche e di semplificazione regolatoria e burocratica, e di meccanismi europei di valutazione delle *performance* delle amministrazioni e della qualità dei servizi: l'idea era che il combinato disposto degli uni (i livelli standard) e degli altri (i meccanismi di valutazione) potesse rappresentare, se non un vincolo, almeno un *benchmarking* significativo, inducendo processi di allineamento delle amministrazioni e dei servizi pubblici alle migliori pratiche europee. L'intento, almeno da parte nostra, era quello di imitare il modello sperimentato, in quegli anni, con il trattato di Maastricht, che, in particolare in Italia, aveva generato, combinando vincoli esterni, obiettivi sfidanti e incentivi dedicati, un processo virtuoso di rapido risanamento degli squilibri della finanza pubblica: anche perciò ribattezzai allora quel progetto con il termine evocativo di «Maastricht delle Pubbliche Amministrazioni», e avanzai

²³ V. per es. *Réformer l'Etat: la réforme de l'administration publique italienne*, in «Astrid Rassegna», 2005, n. 2.

²⁴ Cfr. F. Bassanini, *Twenty years of Administrative Reform in Italy*, in «Review of Economic Conditions in Italy», 2009, n. 3, e già *L'ammodernamento del sistema amministrativo italiano*, luglio 2005, in <http://www.astrid.eu/Riforma-de1/Studi-e-ri/Archivio-21/doc6.pdf>

²⁵ Cfr. F. Bassanini, S. Paparo e G. Tiberi, *Qualità della regolazione: una risorsa per competere*, in Astrid, *Sviluppo o declino. Il ruolo delle istituzioni per la competitività del Paese*, cit.; F. Bassanini, *Deregolazione, miglior regolazione e competitività del paese*, in «Astrid Rassegna», 2010, n. 11.

²⁶ L'iniziativa, avviata nel 1996 con una lettera dei Ministri italiano e spagnolo della funzione pubblica (Bassanini e Rajoy Brey) ai ministri responsabili per l'amministrazione pubblica degli altri 13 Stati dell'Unione, ebbe un primo sbocco nella Conferenza di Manchester organizzata dal Governo inglese nel marzo 1998 sul tema *Miglior governo con una regolazione più efficace*, e successivamente nelle riunioni dei ministri della funzione pubblica di Londra (maggio 1998) e Vienna (novembre 1998), fu menzionata nelle conclusioni del Consiglio europeo di Cardiff del giugno 1998, fu poi l'oggetto del Consiglio informale dei ministri della funzione pubblica di Strasburgo (2000), che portò, tra l'altro, alla costituzione della commissione Mandelkern, ed alla approvazione di risoluzioni approvate dai Consigli europei di Nizza e di Uppsala.

l'ipotesi che dopo una fase sperimentale si potesse anche giungere alla firma di un trattato «capace di imporre standard di qualità e di efficienza minimi, pur nel rispetto del pluralismo delle scelte operate da ciascun paese quanto ai modelli istituzionali e organizzativi e allo statuto dei dipendenti pubblici».

Nell'illustrare il fondamento razionale e le basi giuridiche implicite di quell'iniziativa, scrivevo allora: «sebbene l'organizzazione delle amministrazioni pubbliche sia sinora sottratta al campo d'azione dei Trattati comunitari, essendo considerata materia di esclusiva competenza nazionale, è però possibile, ed anzi necessario (sotto molteplici profili: l'effettività del mercato unico, la tutela della concorrenza, la competitività dell'economia europea, la realizzazione della cittadinanza europea), mettere in moto meccanismi virtuosi di confronto e di emulazione sulle migliori pratiche, per raggiungere, in tutta l'Unione, elevati ed omogenei standard di qualità della regolazione e di qualità dell'azione amministrativa e dei servizi pubblici. La creazione di un vero e proprio spazio amministrativo europeo appare necessaria per tre fondamentali ragioni: 1) per evitare le distorsioni alla concorrenza e le alterazioni del mercato interno che deriverebbero dalla coesistenza, nel mercato europeo, di costi burocratici e oneri da regolazione molto differenziati; 2) per ridimensionare una delle cause del deficit di competitività dell'economia europea nel suo insieme, troppo appesantita da carichi regolativi e costi burocratici non sempre necessari; 3) per realizzare la cittadinanza europea, intesa come effettiva possibilità di esercizio dei diritti fondamentali dei cittadini europei in tutti gli Stati dell'Unione. Uno spazio amministrativo comune, dove la cittadinanza europea e le libertà del mercato unico possano essere esercitate senza i pesi e gli intralci posti in essere da amministrazioni inefficienti e da normative indebitamente onerose per i cittadini e le imprese».

Il progetto fu in linea di massima approvato in un vertice informale dei Ministri della funzione pubblica europei tenutosi a Strasburgo nell'autunno del 2000 sotto la presidenza francese, ma apparve ben presto che una base giuridica implicita, ancorché sostanzialmente assai solida come quella sopra sintetizzata, era comunque inadeguata a vincere resistenze diffuse e consolidate, non soltanto delle burocrazie nazionali, ma anche di quella comunitaria, attestate dietro lo spalto della esclusiva competenza degli Stati membri in materia di pubblica amministrazione²⁷.

Ora la base giuridica c'è: e consentirà di riprendere un percorso virtuoso di progressiva integrazione delle amministrazioni nazionali in uno spazio amministrativo europeo capace, se non di imporre, almeno di stimolare e promuovere il progressivo allineamento della qualità delle nostre amministrazioni e dei nostri servizi pubblici alle *best practices* europee.

²⁷ Ancora all'inizio del 2001, una lettera congiunta dei tre ministri italiano, francese e britannico (Bassanini, Sapin, Mowlan) al Presidente della Commissione europea Prodi e al Commissario Liikanen, con la quale i tre governi sollecitavano un'iniziativa della Commissione per la semplificazione della regolazione comunitaria e per l'avvio di un *benchmarking* delle amministrazioni nazionali, suscitò vivaci reazioni da parte del Segretariato generale della Commissione, che la respinse come un'impropria ingerenza dei governi degli Stati membri in una questione che doveva ritenersi rientrare nella sovranità di ciascun regolatore (europeo o nazionale).