



**SCHOOL OF GOVERNMENT**  
LUISS Guido Carli

Working Paper Series

---

**OVERCOMING OVERLAPPINGS  
(IN OTHER WORDS...BEYOND 'THIS' EUROPE)**

SOG-WP16/2014

ISSN: 2282-4189

---

Romano Ferrari Zumbini

---

This text may be reproduced only for personal research purposes. Additional reproduction for other purposes, whether in hard copies or electronically, requires the consent of the author(s), editor(s).

If cited or quoted, references should be made to the full name of the author(s), editor(s), the title, the working paper, or the other series, the year and the publisher.

---

© 2014 Romano Ferrari Zumbini

Printed in Italy, April 2014

LUISS School of Government

Via di Villa Emiliani, 14

00197 Rome ITALY

email: [sog@luiss.it](mailto:sog@luiss.it)

web: [www.sog.luiss.it](http://www.sog.luiss.it)



# ABSTRACT

---

Traditional legal categories are being exposed to unsustainable torsion, which has made them largely obsolete. Legislation tends less and less to govern general and abstract cases. On the contrary, it increasingly regulates concrete interests. The fragmentation in the interpretative instruments available to Western law experts patently shows that institutional, administrative and political categories also need to be rethought.

The notion of modern State as formed and enhanced by legal positivism has become blurred. The outlook for legal post-modernism is not that of a “return to the Middle Ages” – with the latter term being used in its noblest connotation, i.e. as an era marked by complexity, notwithstanding the lack of overarching State entities, but also by an overall orderliness. Present times are characterised by a residual presence of the State, which is, however, surrounded by a variety of other institutional centres of responsibility. Therefore, a clarification is needed as to what these *New Ages* have to offer.

The (rightfully) much cited “multilevel constitutionalism” remains a descriptive, albeit fascinating, notion. Finding an equilibrium or a unifying point of view among the contrary forces – both centrifugal and centripetal – coming from the system’s various focuses is no easy endeavour. Here resides the structural problem of the European project: *what does a united Europe actually imply? What is actually perceived as a united Europe?*

The issue is not an exquisitely legal one. It has much wider implications and – on the model of what is known as *perceived inflation* (or of *perceived cold*) – it relates to the citizens’ perception of Europe. How can it be explained that the European flag is perhaps the only one worldwide conjuring no feelings in the men and women living in the area? The problem deserves further consideration, in the wake of the upcoming election on 25 May 2014, which is likely to mark a major victory for anti-European forces.

Public administration, as a subjectivised, univocal and monolithic entity relying on strictly hierarchised and proceduralised deeds, has been gradually replaced by a multifaceted reality where a set of actions, procedures and entities converge towards a concrete interest.

In this context, a decisive role in describing the *status quo* is played by **overlapping**. This notion makes it possible to describe a situation where an area of responsibilities – in the wider sense of the term – is shared among entities pertaining to different legal systems: the domestic and the supranational one. The allocation of tasks among such differentiated levels does not follow unambiguous, well-defined and comprehensive criteria. In other words, an in-depth assessment is

required as to “*who does what?*”, in order to redefine a certain and reliable operating framework. Furthermore, an institutional model needs forming which *does not supplement* its predecessor, *but removes* the ensuing wealth of political and administrative centres of responsibilities, which prevents European citizens benefiting from the European project.

The considerations made above lead us back to the initial conundrum: what is left today of the modern State? To what extent do European citizens perceive State sovereignty? What room for manoeuvre does a national government have, in political and administrative terms, to exercise its sovereign powers? Very little, is the most spontaneous answer. This imposes a reflection on the institutional architecture of Member States.

In August 1914 theories on public power had found their clearest formulation. Political and institutional discourse was overwhelmingly dominated by State-centred approaches. How large will the share of State sovereignty be in August 2014? The political and institutional conclusions to be drawn by the *status quo* would prompt a streamlining of various (seeming) centres in the decision-making process.

*Keywords: Twilight of the traditional legal categories and of the nation State; Overlapping in European institutional architecture; Redundancy in national and european administrative bodies; European reality and its perceptions: a wide gap; Reality principle.*

## AUTHOR INFORMATION

---

**Romano Ferrari Zumbini** National Scientific Qualification as Full professor (History of political doctrines and institutions), Professor History of Law LUISS University of Rome.

Contact Information:

Departement of Law - LUISS  
Via Parenzo, 11, 00198 Rome - Italy  
Email: [rz.ferrari@luiss.it](mailto:rz.ferrari@luiss.it)

# INDICE

---

1. FRA MEDIO EVO E POSITIVISMO, UN'INATTESA VICINANZA.....	1
1.1 Il definitivo tramonto delle categorie tradizionali.....	1
1.2 La lunga attesa di un'alba chiarificatrice.....	2
2. L'EUROPA DELLE <i>SOVRAPPOSIZIONI</i> .....	3
3. CATEGORIZZARE LA COMPLESSITÀ: UN'IPOTESI DI LAVORO.....	6
4. QUANTO RIMANE DELLA SOVRANITÀ STATALE? .....	13
5. L'EUROPA FRA REALTÀ E PERCEZIONE: LE CRESCENTI ONDATE ANTIEUROPEISTE.....	14

# 1. FRA MEDIO EVO E POSITIVISMO, UN'INATTESA VICINANZA

La costruzione unitaria europea si espande in ogni settore della vita dell'ordinamento giuridico, producendo un inedito grado di complessità. Le categorie giuridiche tradizionali (diritto, facoltà, potestà, etc.) sono sottoposte ad una torsione insostenibile, che le ha rese in larga parte obsolete. La norma tende sempre meno a disciplinare fattispecie generali ed astratte. Al contrario, tende sempre più ad amministrare interessi concreti, caso per caso. La frantumazione (irreversibile ed innegabile) dello strumentario interpretativo del giurista occidentale è la spia eclatante della necessità di una rimeditazione anche delle categorie istituzionali, amministrative e politiche.

I grandi schemi ermeneutici si sfarinano. La statualità moderna quale costituitasi ed esaltatasi con il positivismo giuridico (lo Stato di diritto, il Parlamento-legislatore, etc.) conosce crepe troppo grandi per far finta di niente. Essa attraverserebbe comunque, ed a prescindere da Bruxelles, una compressione. Ma la costruzione europea ne accentua le difficoltà.

La sistematizzazione teorica (*à la* G. Jellinek, per limitarsi ad un solo nome) è divenuta sfuggente. Lo scenario della postmodernità giuridica non è quello di un "nuovo Medio Evo", inteso questo, il Medio Evo, nell'accezione più nobile del termine, cioè di un mondo, a suo modo, complesso sia pure senza un telaio statale, ma, tutto sommato ordinato. Manca oggi, infatti, quella complessiva condivisione di rappresentazioni e valori che consentiva invece al frastagliato reticolo di istituzioni dell'Europa medievale di ritrovarsi in un'unità residua più ampia.

Il presente invece si connota per una presenza dello Stato nazionale, ma avvolto da una pluralità di altri centri d'imputazione istituzionale. Insomma, va chiarito cosa offre il *Nuovo Evo*.

## 1.1 Il definitivo tramonto delle categorie tradizionali

Lo Stato di diritto da tanto, troppo tempo è proclamato in crisi definitiva. Eppure non riesce a sostituirsi ad esso alcun modello alternativo. I tentativi di elaborazione generale espongono casistiche o cataloghi di problemi, tutt'al più enumerano intenzioni e suggestioni, proiettate in un futuro indistinto; al contrario, dal fronte opposto ciclicamente ritorna, in risposta alle sollecitazioni della globalizzazione, il richiamo ad un rinnovato (ed impossibile) Stato-centrismo. E' frequente la tentazione di un ripiegamento sulle buone, vecchie, solide fondamenta del diritto pubblico ottocentesco. Ma quel buon mondo antico non è più e non potrà più esserlo.

Il *principio di realtà* cozza tanto contro l'una, antica visione, quanto con l'altra, nuova visione. L'osservazione della situazione concreta ci pone dinanzi ad un sistema ibrido, nel quale i

piani di nuova introduzione incidono su quelli preesistenti senza sostituirsi ad essi, bensì *sovrapponendosi*.

La creazione di agenzie, autorità ed enti variamente denominati (i cui originali europei sono replicati da omologhi nazionali) non ha eliminato l'antica presenza dei ministeri. Nonostante il fatto che la gran parte delle decisioni vitali per la vita economica e sociale vengano prese su “nuovi” tavoli, i governi nazionali continuano a reclamare una centralità (spesso solo formale?) nella definizione e conduzione delle politiche pubbliche. Le sedi sovranazionali -debolmente rappresentative e dalla problematica legittimazione democratica- non si sono però sostituite ai tradizionali circuiti delle assemblee elettive nazionali, per quanto esse attraversino una difficile fase di ricerca di identità.

Il tanto evocato -e a ragione- “costituzionalismo multilivello” rimane una formula descrittiva, ancorché affascinante. Non é agevole rinvenire un'istanza di compensazione e di unificazione delle opposte spinte -centrifughe e centripete- provenienti dai diversi “fuochi” del sistema. E in ciò il problema sistematico della costruzione europea: *cosa è realmente Europa unita? Cosa è realmente percepito come Europa unita?*

### ***1.2 La lunga attesa di un'alba chiarificatrice***

I cittadini europei non comprendono perché i singoli Stati membri legiferino sul diritto di cittadinanza (da ultimo, meno di un anno fa, l'Austria), quando contemporaneamente è dato leggere sui passaporti l'appartenenza all'Unione in nome della cittadinanza comune. I cittadini europei nel chiedere il rimborso per un mancato viaggio (causa *overbooking*) con una compagnia aerea *low-cost* non sanno se debbono rivolgersi ad un'autorità del Paese sede del compagnia, o del Paese della loro residenza, o del luogo della (mancata) partenza o dell'arrivo (mancato). I cittadini europei non sanno spiegarsi il perché di spese telefoniche più elevate appena usciti dallo Stato di appartenenza.

Gli esempi potrebbero proseguire sterminati: il problema non è solo aridamente giuridico, la questione ha un respiro molto più ampio e -sulla falsariga della cd. *inflazione percepita* (o del cd. *freddo percepito*)- riguarda la percezione che dell'Europa hanno i cittadini: l'Europa è, a usare un'espressione forte e un po' paradossale, un gigantesco bancomat o pure un luogo che racchiude valori ed ideali? Ma se così fosse -circostanza che, del resto, sarebbe auspicabile- come spiegarsi che quella europea è forse l'unica bandiera del mondo a non emozionare gli uomini e le donne, che abitano e vivono nel relativo territorio? E ciò merita un approfondimento, sullo sfondo di un voto, quello del 25 maggio 2014, che, con ogni probabilità, segnerà un grande risultato favorevole alle spinte antieuropeiste

## 2. L'EUROPA DELLE *SOVRAPPOSIZIONI*

La presenza e il ruolo degli organismi di matrice UE ridefiniscono di continuo la presenza ed il ruolo delle istituzioni nazionali, anche in assenza di modifiche formali alle norme scritte. Il livello centrale statale con le sue costruzioni e le sue forme direttamente derivanti dal lungo processo di affinamento dello Stato moderno, non è oggi più il limite assoluto ed indiscutibile dell'orizzonte giuridico, oltre il quale sfuma il "non-diritto" delle relazioni fra soggetti sovrani (per dirla con Hegel). Al contrario, lo Stato non è altro che un piano fra i tanti; l'amministrazione centrale, in particolare, è una cerniera intermedia fra l'amministrazione europea e le amministrazioni locali e, quelle indipendenti, che esprimono un nuovo paradigma "aperto" di azione pubblica.

L'amministrazione pubblica come potere soggettivizzato, univoco e monolitico, che si esprimeva per atti rigidamente gerarchizzati e procedimentalizzati, ha ceduto il passo ad un contesto plurale dove attorno ad un interesse concreto convergono una serie di azioni, procedimenti, soggetti.

In questo contesto decisivo nella descrizione dell'esistente è il fenomeno della **sovrapposizione**. Attraverso questa nozione è possibile indicare la condizione nella quale un'area in senso lato competenziale è condivisa fra più soggetti riconducibili ad ordinamenti diversi: quello interno e quello sovranazionale. Fra tali livelli differenziati non esiste un criterio di riparto unitario, fisso ed appagante: per quanto possa apparire a prima vista velleitaria l'idea di metterlo a punto, si avverte la necessità di una ricerca ad ampio spettro, che definisca in base a strumenti di lavoro nuovi gli esatti confini della molteplicità istituzionale attuale. In particolare, occorre comprendere una volta per tutte: i) quale sia il ruolo residuo delle istituzioni statali; ii) come si strutturano le relazioni tra enti appartenenti a livelli e plessi diversi (es. agenzie/autorità indipendenti/ministeri/livelli locali/livelli europei); iii) quale sia -se esiste, o al contrario (come è più probabile)- quale debba essere il possibile baricentro che consenta alla struttura, così multiforme, di reggere. In altre parole, si tratta di indagare con ampio respiro "*chi fa cosa?*", per ridefinire un quadro operativo certo ed affidabile.

Si tratta di progettare un modello istituzionale volto *non* a costruire qualcosa *in più* rispetto al precedente, *bensì a smontare* quella pluralità di centri d'imputazione politico-amministrativa, la cui abbondanza impedisce al cittadino europeo di cogliere i benefici della costruzione europea.

Quasi ogni ramo della costruzione europea offre casi di **sovrapposizioni fra enti nazionali e agenzie/istituzioni UE**. Limitandosi ad un livello elementare di esemplificazione, si proporranno di seguito dei casi immediatamente deducibili dall'osservazione di alcuni settori della vita giuridica:



### ***Diritto amministrativo/profilo generali***

**a) governance e organizzazione amministrativa**, laddove il livello centrale statale è schiacciato fra la galassia dell'amministrazione europea e le amministrazioni locali. L'implosione (sostanziale) del modello burocratico otto-novecentesco ha avuto risvolti essenziali su tutti gli aspetti più rilevanti dell'organizzazione amministrativa, a cominciare dallo *status* del pubblico funzionario (profondamente ridefinito dalla contrattualizzazione),

**b) le posizioni giuridiche soggettive** sono sottoposte ad una ridefinizione continua: 1) la nozione/categoria di economicità è stata rimodulata dai giudici Ue ed estesa sulla base di criteri sostanziali e funzionali, mettendo in crisi la classica dicotomia pubblico/privato nell'economia; 2) concetti come facoltà, potestà, diritto (soggettivo), interesse (legittimo / semplice) sono messi in crisi dalla legislazione europea e dalla giurisprudenza delle Corti sovranazionali, che evitano le qualificazioni, muovendosi in un'ottica sostanzialistica. La sovrapposizione in questa prospettiva è concettuale; e, al pari delle sovrapposizioni esplicite, essa genera non chiarezza e invece anomia,

**c) governance e authorities (a livello "macro")**: è ormai dato acquisito quello dell'esistenza di un percorso: dalla centralità dell'amministrazione dello Stato (monocratica, verticistica) alla complessità dell'amministrazione multilivello. Ma questo percorso reca diversi problemi, primo fra tutti le sovrapposizioni. Alcuni esempi: Antitrust (Commissione/AGCM); Privacy (Autorità garante nazionale/Organismi Eu); Telecomunicazioni (Agenzia europea per la sicurezza delle reti e dell'informazione -ENISA- vs. AGCOM).

### ***Diritto amministrativo/profilo di settore***

**a) Energia**: i) Agenzia per la cooperazione degli operatori dell'energia (autorità europea di settore per l'energia elettrica ed il gas). Secondo la definizione normativa "coordina" ed "assiste" ed "integra" le autorità nazionali: come? Quali sono i rapporti con l'Autorità per l'energia elettrica ed il gas ed il Ministero dello Sviluppo economico?; ii) Enti ex-Euratom: Agenzia di approvvigionamento di EURATOM (ESA); iii) Impresa comune europea per il progetto ITER e lo sviluppo dell'energia da fusione (*Fusion for Energy*). Quali sono le competenze in rapporto con gli enti nazionali (ministero competente)?

**b) Ambiente**: Agenzia europea dell'ambiente (EEA). Per definizione, "svolge compiti d'informazione ed osservazione in materia ambientale". Quali? Quali sono le interrelazioni con i competenti organismi nazionali (Ministero dell'ambiente)?

***Diritto amministrativo/profilo processuale:*** è questo il profilo nel quale ancora maggiore è l'impatto della costruzione europea. Quello dell'effettività della tutela è l'aspetto, forse, più dirompente. Da giudizio sull'atto il processo amministrativo è divenuto inesorabilmente giudizio sul rapporto: ne discende che vanno ripensate le categorie di separazione fra poteri e quale sia il rapporto fra giudice ed amministrazione.

### ***Diritto civile***

**a) consumatori e mercato:** il ruolo della giurisprudenza nel “filtraggio” delle regole europee: esiste un quadro certo di tutele? Esiste un nuovo modello/nuovi modelli contrattuali unitari? Combaciano a livello europeo (direttive) e nell'applicazione concreta interna? Esiste perfetta coincidenza e coerenza nelle definizioni dei soggetti del mercato (consumatore, professionista, impresa)? Quali complessi di regole sono applicabili a quali soggetti?

**b) consumatori e mercato:** le sovrapposizioni fra organismi ed authorities nazionali/europee: es. Agenzia esecutiva per la salute ed i consumatori (EAHC). Quali competenze esattamente? Quali poteri esattamente? In altre parole come si stagliano i rapporti con gli organismi nazionali?

### ***Diritto bancario e finanziario***

i) un primo problema, non più recente, è quello della sovrapposizione fra *authorities* nazionali e sovranazionali: Consob e Banca d'Italia/ autorità microprudenziali/ ESRB; ii) un secondo, e ancor più pressante, problema è quello che riguarda le ormai imminenti prospettive della vigilanza bancaria unica europea, tema che richiede con urgenza di essere indagato in una prospettiva sistematica complessiva (ad es., dando rilievo ricostruttivo generale alle problematiche specifiche che si evidenziano all'interno del quadro: ad es., la specificità del credito cooperativo. Qual è (e sarà) con esattezza il ruolo della BCE per le banche di rilevanza non sistemica, la cui operatività non esce dai confini nazionali?)

### ***Diritto societario***

La direttiva CRD IV sull'armonizzazione bancaria (giugno 2013) supera, come noto, il modello tradizionale proprio del codice, che distingue organi e poteri all'interno del tipo sociale prescelto; da un lato, e, dall'altro, nullità e annullabilità del contratto di società. Invece, con questa direttiva si passa dalla tipizzazione formale, nitida e rigida ad un'elasticità indeterminata che si disinteressa delle strutture per concentrarsi solo su obiettivi sostanzialistici. In altre parole, vengono meno le

categorie relative agli organi (assemblea, cda, collegio sindacale...) e allo *status* (socio, amministratore, sindaco...) per passare ad una tecnica che individua le funzioni (gestione, controllo, supervisione strategica...); ebbene quanto rimane degli assetti nazionali retrostanti? Cosa rimane del codice e in genere delle categorie tradizionali?

### 3. CATEGORIZZARE LA COMPLESSITÀ: UN'IPOTESI DI LAVORO

Quella che si propone è una serie di tabelle che non intendono proporsi come strumento di risoluzione del problema posto in termini generali nei paragrafi precedenti, ma come bozza per una prima raccolta delle questioni concrete rinvenibili da una preliminare osservazione del panorama istituzionale-amministrativo esistente. In altre parole, i problemi che vi si troveranno adombrati necessitano di essere compiutamente indagati uno ad uno, per verificare se si tratti di **sovrapposizioni reali** oppure, al contrario, di **sovrapposizioni** meramente **percepite**.

Con l'avvertenza che non solo l'effettivo intrecciarsi di competenze, con ricadute materiali sulla realtà, rileva per una esatta ricostruzione del quadro generale nel quale oggi versano gli ordinamenti europei. Al contrario, grande è l'importanza della **percezione**. Essa, difatti, orienta il senso comune dei soggetti che tali ordinamenti compongono. In una prospettiva di *realismo giuridico*, è il dato emotivo a conferire giuridicità ad un fatto, facendolo diventare rilevante per il diritto.

[n.b. : dalle tabelle sono escluse le Istituzioni principali, ossia Consiglio, Parlamento, Commissione, Consiglio Europeo e Corte di giustizia.

Occorre comunque sottolineare che una delle sovrapposizioni principali riguarda le competenze della Commissione in materia *antitrust* e quelle dell'AGCM (Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato).

Nell'elencazione degli organismi si è seguito l'ordine rinvenibile sul sito ufficiale dell'Unione Europea, Europa.eu]

Tab. a) : organismi centrali

ORGANISMO EUROPEO	COMPETENZE ISTITUZIONALI	ORGANISMO STATALE
Banca Centrale Europea	E' responsabile per la politica monetaria e, a breve, lo sarà per la vigilanza bancaria.	BANCA D'ITALIA (MINISTERO DELL'ECONOMIA E FINANZE)

Banca Europea degli Investimenti	Finanzia progetti di sviluppo/sostegno alle PMI attraverso il <u>Fondo Europeo per gli Investimenti</u> .	MINISTERO DELL'ECONOMIA E FINANZE MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO
----------------------------------	---	---

Tab. b): agenzie specializzate e decentrate<sup>1</sup>

*“È stata istituita una serie di agenzie europee specializzate e decentrate per fornire aiuto e consulenza agli Stati membri e ai loro cittadini. Le agenzie rispondono al desiderio di decentrare geograficamente gli organismi dell'Unione europea e all'esigenza di far fronte a nuovi compiti di natura giuridica, tecnica e/o scientifica. Si tratta di organi disciplinati dal diritto pubblico europeo, distinti dalle istituzioni dell'UE (come il Consiglio, il Parlamento e la Commissione) e dotati di personalità giuridica ”* . (definizione: europa.eu)

Agenzia per la cooperazione degli operatori dell'energia (ACER)	Autorità europea di settore per l'energia elettrica ed il gas; “coordina” ed “assiste” ed “integra” le autorità nazionali	AUTORITA' PER L'ENERGIA ELETTRICA ED IL GAS MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO
Organismo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche (BEREC)	E' costituito da un comitato di regolatori nazionali e da un ufficio di supporto; coordina ed integra l'attività delle autorità nazionali di settore.	AGCOM
Ufficio comunitario delle varietà vegetali (CPVO)	Gestisce il sistema di privative (di origine comunitaria) in materia di nuove varietà vegetali (ritrovati vegetali).	MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE MINISTERO DELL'AMBIENTE
Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro (Eu – OSHA)	Coordina le attività dei centri nazionali per la sicurezza e la salute occupazionale; realizza campagne informative e promozionali; diffonde le buone pratiche; si coordina con le istituzioni europee.	MINISTERO DELLA SALUTE MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI
Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne	Coordina ed integra l'attività doganale e la gestione delle frontiere esterne nei Paesi	MINISTERO DELL'INTERNO MINISTERO DEGLI ESTERI

<sup>1</sup> Le tabelle di seguito proposte non intendono rappresentare liste rigide e formalizzate di conflitti competenziali esaminati "a posteriori" fra soggetti perfettamente comparabili, ma un elenco aperto di aree in astratto incise da livelli sovrapponibili di regolamentazione/amministrazione, anche quando si intersecano soggetti non esattamente omogenei: così, ad esempio, l'EIOPA non è una vera e propria agenzia.

(FRONTEX)	membri.	MINISTERO DELLE FINANZE
Agenzia europea per la gestione operativa di sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (Agenzia IT)	Non determinabili	Non determinabili
Ufficio europeo di sostegno in materia di asilo (EASO)	Rafforza la cooperazione a livello europeo "aiutando" i singoli Stati membri a rispettare gli obblighi di origine europea in materia di asilo	<i>DIPARTIMENTO PER LA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE E L'INTEGRAZIONE (MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI)</i> MINISTERO DELL'INTERNO MINISTERO DELLA GIUSTIZIA
Agenzia europea per la sicurezza aerea (EASA)	Svolge attività di consulenza e certificazione di prodotti ed organizzazioni coinvolte nella produzione. Le sue attività potrebbero essere estese alla certificazione degli equipaggi e delle operazioni di volo.	AGENZIA NAZIONALE PER LA SICUREZZA DEL VOLO (ANSV)
Autorità bancaria europea (EBA)	L'EBA ha l'obiettivo di salvaguardare la stabilità e l'efficienza del sistema bancario e presta particolare attenzione a qualsiasi rischio posto dagli istituti finanziari il cui fallimento è suscettibile di pregiudicare il funzionamento del sistema finanziario o dell'economia reale" (fonte: europa.eu). Dispone di poteri normativi e regolatori; può emanare raccomandazioni.	BANCA D'ITALIA DIPARTIMENTO VIGILANZA
Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie (ECDC)	Opera con compiti di coordinamento nel campo delle malattie infettive e contagiose. Formula pareri e linee guida. Dispone di poteri di intervento autonomo nel caso di focolai derivanti da malattie sconosciute.	MINISTERO DELLA SALUTE
Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale	Fornisce sostegno all'attuazione delle politiche	MINISTERO DELL'ISTRUZIONE,

(Cedefop)	europee in materia di istruzione e formazione professionale.	UNIVERSITA' E RICERCA – MINISTERO DEL LAVORO E POLITICHE SOCIALI  ISFOL
Agenzia europea delle sostanze chimiche (ECHA)	Garantisce l'attuazione della normativa europea in materia di sostanze chimiche.	MINISTERO DELLA SALUTE MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO
Agenzia europea dell'ambiente (EEA)	Svolge compiti d'informazione ed osservazione in materia ambientale.	MINISTERO DELL'AMBIENTE
Agenzia europea di controllo della pesca (EFCA)	Autorità di controllo nel settore della politica europea della pesca. Ha poteri di coordinamento, regolazione, ispezione e controllo.	MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE
Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA)	Individua e comunica i fattori di rischio nella sicurezza degli alimenti e dei mangimi.	MINISTERO DELLA SALUTE MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE
Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro (EUROFOUND)	Svolge attività di ricerca e consulenza; formula pareri in materia di condizioni di vita, condizioni di lavoro e relazioni industriali	MINISTERO DEL LAVORO E POLITICHE SOCIALI
Agenzia del GNSS europeo (GSA)	Gestisce attività relative ai programmi europei di posizionamento via satellite.	
Istituto europeo per l'uguaglianza di genere (EIGE)	Coadiuva istituzioni europee e governi nazionali nel promuovere la parità di genere.	<i>DIPARTIMENTO PER LE PARI OPPORTUNITA'</i>
Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali o professionali (EIOPA)	Autorità di vigilanza sulla stabilità finanziaria degli enti pensionistici ed assicurativi.	ISVAP, COVIP
Agenzia europea per la sicurezza marittima (EMSA)	“Fornisce assistenza tecnica e sostegno all'UE e ai paesi membri per sviluppare e attuare le leggi sulla sicurezza marittima e l'inquinamento causato dalle navi. Inoltre, ha competenze in materia di prevenzione e intervento in caso di fuoriuscite di petrolio	MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E TRASPORTI

	in mare, monitoraggio delle imbarcazioni e identificazione e rintracciamento delle imbarcazioni a lunga distanza.” (fonte: europa.eu)	
Agenzia europea per i medicinali (EMA)	Valuta e controlla i medicinali per uso umano e veterinario, gestendo la procedura autorizzativa finalizzata all'immissione in commercio.	AGENZIA ITALIANA DEL FARMACO (AIFA)
Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze (EMCDDA)	Svolge compiti di osservazione ed informazione in materia di droghe e tossicodipendenze.	<i>DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE ANTIDROGA</i> MINISTERO DELLA SALUTE MINISTERO DELLA GIUSTIZIA MINISTERO DELL'INTERNO
Agenzia europea per la sicurezza delle reti e dell'informazione (ENISA)	Fornisce pareri tecnici e coordina le informazioni in materia di sicurezza delle reti di comunicazione elettronica.	AGCOM
Accademia europea di polizia (CEPOL)	Organizza attività di formazione dei corpi di polizia degli Stati membri, con particolare riguardo alla repressione del crimine internazionale e transfrontaliero.	MINISTERO DELL'INTERNO
l'Ufficio europeo di polizia (EUROPOL)	Realizza attività informative e di coordinamento nel contrasto della criminalità internazionale e transfrontaliera.	MINISTERO DELL'INTERNO
Agenzia ferroviaria europea – promuovere reti ferroviarie sicure e compatibili (ERA)	Ha compiti di coordinamento, studio e preparazione della regolamentazione in materia di sicurezza ferroviaria.	AGENZIA NAZIONALE PER LA SICUREZZA FERROVIARIA - ANSF MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E TRASPORTI
Autorità europea per i valori mobiliari (ESMA)	Salvaguarda la stabilità e l'efficienza del mercato dei valori mobiliari.	CONSOB
Fondazione europea per la formazione professionale (ETF)	Svolge attività di supporto ai paesi partner nel miglioramento dell'istruzione e formazione professionale.	<i>DIPARTIMENTO PER LA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE E L'INTEGRAZIONE</i>

Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA)	Fornisce assistenza e consulenza agli Stati membri ed alle istituzioni europee nell'attuazione delle previsioni europee in materia di diritti fondamentali.	PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI MINISTERO DELL'INTERNO
Ufficio per l'armonizzazione nel mercato interno (marchi, disegni e modelli) (OHIM)	Gestisce le procedure relative ai brevetti e marchi comunitari.	UFFICIO BREVETTI E MARCHI
Unità europea di cooperazione giudiziaria (EUROJUST)	Promuove e coordina indagini nell'ambito del contrasto della criminalità organizzata, internazionale, transfrontaliera.	MINISTERO DELLA GIUSTIZIA – ORGANI GIURISDIZIONALI
Centro di traduzione degli organismi dell'Unione europea (CdT)	Fornisce servizi di traduzione alle agenzie comunitarie.	
Agenzia europea per la difesa (EDA)	Promuove la cooperazione in materia di sicurezza e difesa.	MINISTERO DELLA DIFESA
Istituto dell'Unione europea per gli studi sulla sicurezza (EUISS)	Svolge attività di ricerca e promozione nel campo della sicurezza comune.	(Centro Studi Ministero della Difesa)
Centro satellitare dell'Unione europea (EUSC)	Sfrutta ed elabora informazioni ricavate da immagini satellitari della Terra.	

Tab. c): agenzie esecutive

*“Sono organizzazioni istituite secondo il regolamento (CE) n. 58/2003 del Consiglio (GU L 11 del 16.1.2003), per svolgere determinati compiti relativi alla gestione di uno o più programmi comunitari. Queste agenzie hanno una durata determinata e devono essere ubicate nella sede della Commissione europea (Bruxelles o Lussemburgo)”* . (definizione: europa.eu)

Agenzia esecutiva del Consiglio europeo della ricerca (CER)	Interviene nell'attività e nel programma di lavoro del Consiglio Europeo della Ricerca con compiti di esecuzione e supporto.	CNR MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, UNIVERSITA' E RICERCA
Agenzia esecutiva per la competitività e l'innovazione (EACI)	Gestisce l'attuazione di alcuni specifici programmi europei in materia di competitività ed innovazione produttiva.	MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO
Agenzia esecutiva per la rete transeuropea di trasporto (TEN-)	Provvede alla attuazione tecnica ed operativa del programma	MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E



TEA)	“Rete transeuropea di trasporto – TEN-T”	TRASPORTI
Agenzia esecutiva per la ricerca (REA)	Valuta le proposte e la gestione dei progetti di ricerca in ambito europeo.	CNR MINISTERO DELL’ISTRUZIONE, UNIVERSITA’ E RICERCA
Agenzia esecutiva per la salute e i consumatori (EAHC)	Contribuisce all’attuazione del programma UE per la sanità pubblica.	MINISTERO DELLA SALUTE
Agenzia esecutiva per l’istruzione, gli audiovisivi e la cultura (EACEA)	Provvede all’attuazione di una serie di programmi europei nel campo dell’istruzione, degli audiovisivi e della promozione della cultura.	MINISTERO DELL’ISTRUZIONE, UNIVERSITA’ E RICERCA MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA’ CULTURALI

Tab. d): agenzie e organismi di (ex) EURATOM

“Si tratta di organismi costituiti per realizzare gli obiettivi del trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica (trattato EURATOM). Gli obiettivi del trattato sono: coordinare i programmi di ricerca degli Stati membri per l'utilizzazione pacifica dell'energia nucleare, mettere a disposizione conoscenze, infrastrutture e finanziamenti per lo sviluppo dell'energia nucleare e assicurare un approvvigionamento sufficiente e sicuro di energia atomica.” (definizione: europa.eu)

Agenzia di approvvigionamento di EURATOM (ESA)	“L’agenzia deve assicurare il regolare ed equo accesso di tutti gli utilizzatori dell’Unione europea (UE) ai minerali e ai combustibili nucleari (materie grezze e materie fissili speciali) grazie alla politica comune di approvvigionamento” (fonte: europa.eu)	MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO
Impresa comune europea per il progetto ITER e lo sviluppo dell'energia da fusione ( <i>Fusion for Energy</i> )	“L’impresa comune " <i>Fusion for Energy</i> " è stata costituita nell'aprile 2007 per una durata di 35 anni. Suo scopo fondamentale è gestire il contributo europeo a ITER, il progetto internazionale per l'energia da fusione. Uno dei suoi compiti principali è di collaborare con l'industria e le organizzazioni di ricerca europee per sviluppare e fornire	

	<p>una serie di componenti di alta tecnologia per il progetto ITER. Grazie all'esperienza collettiva dei partecipanti a "Fusion for Energy", l'Europa può aspirare a diventare uno dei leader mondiali nella costruzione di reattori dimostrativi a fusione. Partecipano all'impresa comune i 27 Stati membri dell'Unione europea, l'Euratom (rappresentata dalla Commissione europea) e la Svizzera.” (fonte: europa.eu)</p>	
--	---	--

#### 4. QUANTO RIMANE DELLA SOVRANITÀ STATALE?

Quanto ricostruito conduce ad un grande interrogativo: il Medio Evo si è dissolto, secoli fa, con la nascita dello Stato moderno; ebbene, cosa resta oggi dello Stato moderno? Quanto percepisce il cittadino europeo della sovranità statale? Quale l'ampiezza di una manovra politico-costituzionale per un governo nazionale per esercitare le funzioni sovrana<sup>2</sup>?

Ben poco... è la risposta spontanea: ciò imporrebbe di trarne le conseguenze in termini di architettura istituzionale negli Stati membri.

Per immaginare le risposte si può in via di prima e sommaria approssimazione ipotizzare un'ipotesi grafica di confronto fra il momento attuale ed un punto del passato -l'immediata vigilia della Grande Guerra- che potrebbe individuarsi come simbolico *zenit* dello Stato moderno in Europa nella sua forma più integrale, concettualmente raffinata, operativamente efficace.

Certo, nell'agosto 1914 erano già in campo da svariati decenni le forze della nuova società di massa (si pensi ad esempio alle suggestioni culturali viennesi dei primi del 1900). Tuttavia, la teorizzazione della macchina del potere pubblico aveva raggiunto il proprio punto di maggiore splendore, ed il lessico politico-istituzionale era dominato dalle categorie dello Stato-centrismo in modo assolutamente predominante.

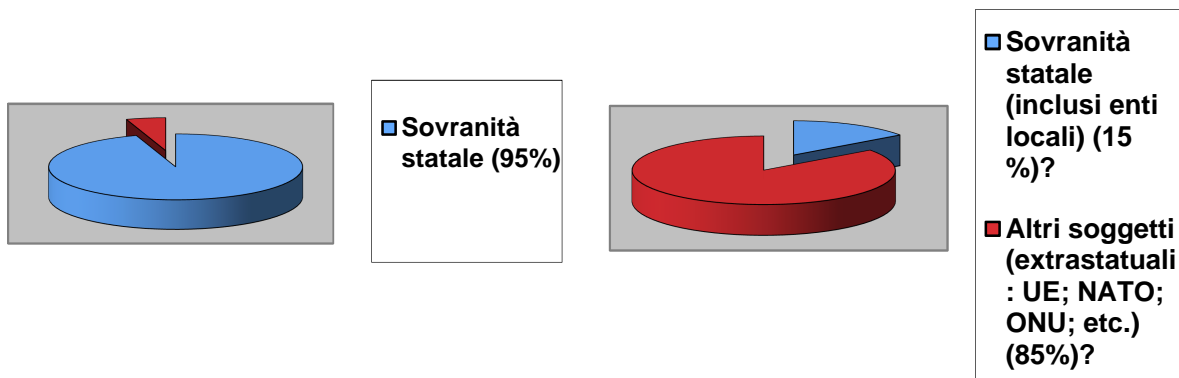
---

<sup>2</sup> A mo' di esempio, l'Italia aveva sottoscritto nel mese di maggio 2003 una convenzione (del 1996) redatta nell'ambito dei lavori all'Aja sul diritto internazionale privato: ebbene, decorsi cinque anni il parlamento italiano non aveva provveduto alla relativa ratifica. Come si concilia siffatta scelta "sovrana" del parlamento nazionale con l'invito formale del Consiglio europeo (attraverso la Decisione 2008/431) ad adempiere?

Il primo conflitto mondiale avrebbe sprigionato nella loro piena potenzialità processi che, di lì a qualche decennio, avrebbero considerevolmente mutato le categorie costituzionali (da Weimar in poi) e di conseguenza anche quelle amministrative, mettendo infine capo, sull'onda di uno stesso ininterrotto fluire, ai primi, decisivi baluginii dell'integrazione europea. Quella medesima integrazione che, condotta su vie e verso approdi probabilmente non presentiti dai suoi primi protagonisti, esige oggi di essere ripensata, ricostruendo cornici interpretative di valore generale.

**AGOSTO 1914**

**AGOSTO 2014 ?**



I dati numerici sono, com'è ovvio, orientativi ed indicano uno degli obiettivi della ricerca che si desidera intraprendere. È un'autentica domanda: solo avendo una chiara comprensione delle regole del gioco contemporaneo sarà possibile sottoporre la costruzione europea senza inutili, fuorvianti, sovrapposizioni di regole che disaffezionano i cittadini dall'Europa, da 'questa' Europa.

## 5. L'EUROPA FRA REALTÀ E PERCEZIONE: LE CRESCENTI ONDATE ANTIEUROPEISTE

In sintesi, l'Europa è un *work in progress* per i famosi addetti ai lavori ed esprime sfide affascinanti; l'Europa è però percepita spesso dai cittadini come un novello Leviatano di hobbesiana memoria. Da ciò scaturirà un esito elettorale dalle conseguenze non prevedibili: delle due l'una, o illuministicamente si imputerà ai cittadini di sbagliare il modo di pensare ovvero sarà necessario rimeditare la costruzione evitando *overlappings* e favorendo la chiarezza nei meccanismi di funzionamento e nelle regole di gioco europeo.

Maria Teresa d'Austria, quando assurse nel 1740 al trono dell'impero asburgico, si presentò ai suoi consiglieri tenendo un figlio al seno, allattandolo. Dopo un primo cordiale saluto li ammonì: "vi firmerò i testi normativi che vorrete, ma una cosa sola da voi pretendo e precisamente che ogni articolo e in genere ogni testo del mio governo sia comprensibile anche al più giovane dei contadini della Galizia occidentale".

Sono oggi sempre comprensibili le norme dell'Unione europea? Sono sempre comprensibili i meccanismi di funzionamento dell'Unione europea? Forse sciogliendo le sovrapposizioni si potrà render più *citizen-friendly* l'idea di Europa.

---

The LUISS School of Government (SoG) is a graduate school training high-level public and private officials to handle political and government decision-making processes. It is committed to provide theoretical and hands-on skills of good government to the future heads of the legislative, governmental and administrative institutions, industry, special-interest associations, non-governmental groups, political parties, consultancy firms, public policy research institutions, foundations and public affairs institutions.

The SoG provides its students with the skills needed to respond to current and future public policy challenges. While public policy was enclosed within the state throughout most of the last century, the same thing cannot be said for the new century. Public policy is now actively conducted outside and beyond the state. Not only in Europe but also around the world, states do not have total control over those public political processes that influence their decisions. While markets are Europeanised and globalised, the same cannot be said for the state.

The educational contents of the SoG reflect the need to grasp this evolving scenario since it combines the theoretical aspects of political studies (such as political science, international relations, economics, law, history, sociology, organisation and management) with the practical components of government (such as those connected with the analysis and evaluation of public policies, public opinion, interests' representation, advocacy and organizational leadership).

For more information about the LUISS School of Government and its academic and research activities visit [www.sog.luiss.it](http://www.sog.luiss.it)

## SUBMISSION GUIDELINES

---

LUISS School of Government welcomes unsolicited working papers in English and Italian from interested scholars and practitioners. Papers are submitted to anonymous peer review. Manuscripts can be submitted by sending them at [sog@luiss.it](mailto:sog@luiss.it). Authors should prepare complete text and a separate second document with information identifying the author. Papers should be between 8,000 and 12,000 words (excluding notes and references). All working papers are expected to begin with an indented and italicised abstract of 150 words or less, which should summarise the main arguments and conclusions of the article. Manuscripts should be single spaced, 11 point font, and in Times New Roman.

Details of the author's institutional affiliation, full postal and email addresses and other contact information must be included on a separate cover sheet. Any acknowledgements should be included on the cover sheet as should a note of the exact length of the article. A short biography of up to 75 words should also be submitted.

All diagrams, charts and graphs should be referred to as figures and consecutively numbered. Tables should be kept to a minimum and contain only essential data. Each figure and table must be given an Arabic numeral, followed by a heading, and be referred to in the text. Tables should be placed at the end of the file and prepared using tabs. Any diagrams or maps should be supplied separately in uncompressed .TIF or .JPEG formats in individual files. These should be prepared in black and white. Tints should be avoided, use open patterns instead. If maps and diagrams cannot be prepared electronically, they should be presented on good quality white paper. If mathematics are included, 1/2 is preferred.

It is the author's responsibility to obtain permission for any copyrighted material included in the article. Confirmation of Workinthis should be included on a separate sheet included with the file.

## SOG WORKING PAPER SERIES

---

The LUISS School of Government aims to produce cutting-edge work in a wide range of fields and disciplines through publications, seminars, workshops, conferences that enhance intellectual discourse and debate. Research is carried out using comparative approaches to explore different areas, many of them with a specifically European perspective. The aim of this research activities is to find solutions to complex, real-world problems using an interdisciplinary approach. LUISS School of Government encourages its academic and student community to reach their full potential in research and professional development, enhancing career development with clear performance standards and high-quality. Through this strong focus on high research quality, LUISS School of Government aims to understanding and influencing the external research and policy agenda.

This working paper series is one of the main avenues for the communication of these research findings and opens with these contributions.

WP #1 – Sergio FABBRINI, *Intergovernmentalism and Its Outcomes: the Implications of the Euro Crisis on the European Union* SOG-Working Paper 1, January 2013.

WP #2 - Barbara GUASTAFERRO, *Reframing Subsidiarity Inquiry from an “EU value-added” to an “EU non encroachment” test? Some Insights from National Parliaments’ Reasoned Opinions.* SOG-Working Paper 2, February 2013.

WP #3 - Barbara BORÓŃSKA-HRYNIEWIECKA, *Regions and subsidiarity after Lisbon: overcoming the ‘regional blindness’?*, SOG-Working Paper 3, March 2013.

WP #4 - Cristina FASONE, *Competing concepts in the early warning mechanism*, SOG-Working Paper 4, March 2013.

WP #5 - Katarzyna GRANAT, *Institutional Design of the Member States for the Ex Post Subsidiarity Scrutiny*, SOG-Working Paper 5, March 2013.

WP #6 – Cecilia Emma SOTTILOTTA, *Political Risk: Concepts, Definitions, Challenges*, SOG-Working Paper 6, April 2013.

WP #7 – Gabriele MAESTRI, *Il voto libero: la necessità di regole chiare e trasparenti sul procedimento preparatorio e di un contenzioso che decida rapidamente*, SOG-Working Paper 7, July 2013.

WP #8 – Arlo POLETTI & Dirl DE BIÈVRE, *Rule enforcement and cooperation in the WTO: legal vulnerability, issue characteristics, and negotiation strategies in the DOHA round.*, SOG-Working Paper 8, September 2013.

WP #9 - Sergio FABBRINI, *The Parliamentary election of the Commission President: constraints on the Parlamentarization of the European Union*, SOG-Working Paper 9, October 2013.

WP #10 - Lorenzo DONATELLI, *La disciplina delle procedure negoziali informali nel "triangolo decisionale" unionale: dagli accordi interistituzionali alla riforma dell'articolo 70 del regolamento del Parlamento Europeo*, SOG Working Paper 10, October 2013.

Wp #11 - Mattia GUIDI & Yannis KARAGIANNIS, *The Eurozone crisis, decentralized bargaining and the theory of EU institutions*, SOG Working Paper 11, November 2013.

Wp #12 - Carlo CERUTTI, *Political Representation in the European Parliament: a Reform Proposal*, SOG Working Papers 12, January 2014.

Wp #13 – Dessislava CHERNEVA-MOLLOVA, *The EP's rules of procedure and their implications for the Eu institutional balance*, SOG Working Papers 13, February 2014.

Wp #14 - Luca BARTOLUCCI, *The European Parliament and the 'opinions' of national parliaments*, SOG Working Papers 14, February 2014.

Wp #15 - Leonardo MORLINO, *Transitions to Democracy. What We Know and What We Should Know*, SOG Working Papers 15, April 2014.

Wp #16 - Leonardo MORLINO, *How to assess democracy in Latin America?*, SOG Working Papers 15, April 2014.



**SCHOOL OF GOVERNMENT**  
LUISS Guido Carli



Working Paper Series

---