

# CERIDAP

RIVISTA INTERDISCIPLINARE SUL  
DIRITTO DELLE  
AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

Estratto

FASCICOLO  
2 / 2021

APRILE - GIUGNO

## L'Unione Europea come comunità di implementazione. Strategie nazionali di recepimento delle direttive europee

*Karl-Peter Sommermann e Cristina Fraenkel-Haerberle*

DOI: 10.13130/2723-9195/2021-2-18

*Alla luce di un ordinamento dell'Unione Europea sempre più diversificato e complesso, le amministrazioni degli Stati membri sono chiamate a compiere un costante sforzo di adeguamento. La gamma degli interventi richiesti in sede di trasposizione del diritto dell'Unione Europea spazia, nelle diverse prassi nazionali, da adattamenti puntuali a un sostanziale ripensamento delle regole procedurali e organizzative. L' "europeizzazione" dei diritti nazionali assume quindi innumerevoli connotazioni che variano tipologicamente dalle modifiche direttamente riconducibili al diritto sovranazionale a quelle che assimilano nell'ordinamento interno le trasformazioni indotte dall'integrazione europea pur in assenza di una specifica prescrizione normativa. L'analisi, effettuata nell'ambito del progetto di ricerca recentemente conclusosi al German Research Institute of Public Administration (Speyer) sull' "europeizzazione e internazionalizzazione delle amministrazioni nazionali in chiave comparata", esamina, prendendo a paradigma la trasposizione delle direttive in materia ambientale, le diverse strategie di implementazione messe in atto dagli Stati membri dell'UE. I risultati di questo studio comparato mostrano un quadro eterogeneo e difficilmente riconducibile ad un modello comune di implementazione.*

### ***The European Union as an implementing community. National strategies for the transposition of European directives***

*It has long been a commonplace that the European Union forms a community of law and that the principle of "integration through law" is one of its central characteristics. In view of the growing scope and complexity of Union law, which requires ever new adaptations from the Member States, research on the implementation of Union law, which also works empirically, is gaining considerable importance. An international*

*research project conducted at the German Research Institute for Public Administration was dedicated to the implementation and adaptation strategies of selected EU Member States. It investigated the transposition of organisational and procedural requirements for national administrations as laid down in EU directives related to environmental and energy policy. The investigation focused on various modalities of transposition: minimum transposition (“copy out”), the enactment of provisions that create obligations going beyond the requirements of the Directive (“gold-plating”) and the extension of the rules or principles of the Directive to other fields of law (“spill-over”), either by including a subject area not provided for in the Directive in the scope of application of the transposition provisions (spill-over in the narrow sense) or by fundamentally reforming a legal area on the occasion of the Directive (spill-over in the broad sense). The comparative analysis revealed a low degree of strategic use of transposition modalities. However, there is a growing awareness among Member States that they belong not only to a law community, but also to an implementation community. This is not least due to the mechanisms and procedures of intertwining Union and national action.*

## **1. L’implementazione del diritto dell’Unione Europea come campo d’indagine<sup>[1]</sup>**

Costituisce ormai da tempo un concetto consolidato che l’Unione Europea sia una “comunità di diritto” e che il principio della “*integration through law*”<sup>[2]</sup> rappresenti uno dei suoi principali tratti distintivi. Come “comunità di diritto”, l’Unione europea non solo richiede a tutti gli Stati membri il rispetto di standard giuridici comuni, racchiusi nel proprio diritto primario e secondario, ma è parimenti tenuta a offrire ai cittadini dell’Unione, in sede di recepimento del diritto europeo, le stesse garanzie che lo Stato di diritto offre a livello nazionale. In questa prospettiva, il concetto di “comunità di diritto” è assimilabile a quello di “Stato di diritto”<sup>[3]</sup>. A partire dagli anni '90, il principio dello “Stato di diritto” è esplicitamente contemplato dal diritto primario dell’UE<sup>[4]</sup> e – in una prospettiva generale – rappresenta una garanzia anche rispetto alle violazioni del principio dello Stato di diritto perpetrate dagli stessi Stati membri<sup>[5]</sup>. Scaturito originariamente dalle tradizioni di libertà e dalle guarentigie costituzionali degli Stati nazionali europei, per essere successivamente recepito a livello dell’Unione,

tale postulato costituzionale ora compie il percorso inverso, cementando la tutela a livello nazionale.

Sono ormai innumerevoli gli studi e le pubblicazioni sull'interazione tra il diritto degli Stati membri e quello dell'Unione europea e in particolare sull'europeizzazione del diritto amministrativo nazionale. L'attenzione invece riservata al *diverso* recepimento del diritto europeo all'interno degli Stati membri, nonostante il suo fondamentale impatto sulle prassi implementative nazionali, è stata finora contenuta<sup>[6]</sup>. Ciò vale, in particolare, per l'implementazione delle direttive. Fondamentale importanza per la compenetrazione tra diritto europeo e diritto nazionale assume la questione se, anche nei casi in cui il diritto dell'Unione riconosca agli Stati membri un margine di azione, si possano raggiungere standard giuridici equivalenti negli ordinamenti nazionali. Se già l'attuazione dei regolamenti dell'Unione Europea evidenzia forti scostamenti tra gli Stati membri non unicamente riconducibili ai diversi contesti, bensì anche a culture amministrative differenti<sup>[7]</sup>, il recepimento delle direttive aggiunge nuove variabili, suscettibili di favorire notevoli divaricazioni. Tali elementi di differenziazione spaziano dall'organizzazione statale (come la diversa distribuzione delle competenze legislative e gli interessi divergenti perseguiti dalle unità sub-statali), per ricomprendere costruzioni e categorie dogmatiche disomogenee (incluso l'adattamento, eventualmente necessario, a preesistenti codificazioni uniformatrici), fino alle influenze culturali e delle politiche nazionali sull'attività legislativa.

In considerazione della crescente ampiezza e complessità del diritto dell'Unione, che richiede costantemente nuovi adattamenti da parte degli Stati membri, lo studio delle strategie implementative assume un ruolo sempre più rilevante anche per la scienza giuridica. Esso è saldamente ancorato a un approccio scientifico orientato al dato fattuale (*wirklichkeitswissenschaftlicher Ansatz*)<sup>[8]</sup>, avendo come punto di fuga un'implementazione giuridica efficace. Il suo campo d'indagine non può limitarsi all'analisi giuridica, dovendo includere anche studi empirici<sup>[9]</sup>. Risulta particolarmente utile, a questo proposito, l'esame delle controversie giurisdizionali e delle relative decisioni giurisprudenziali, la cui ricostruzione dei fatti mette a disposizione un ricco materiale empirico. Sebbene si possano estrapolare da un alto numero di casi carenze strutturali simili della strategia di implementazione e forse anche della cultura amministrativa, l'analisi casistica

mette normalmente in rilievo solo singoli aspetti dell'applicazione della legge. Lo studio dell'implementazione non può quindi in alcun modo limitarsi a questi dati episodici. L'analisi deve invece includere un ampio spettro di questioni da approfondire, che spaziano dalla concretizzazione delle disposizioni legislative da parte del diritto secondario e delle norme interne all'amministrazione, tra cui circolari e istruzioni, riferite allo svolgimento di fatto (e quindi non solo giuridico) dei processi decisionali, fino all'analisi del comportamento dei pubblici funzionari nei confronti dei cittadini. In riferimento al diritto dell'Unione Europea, lo studio dell'implementazione non investe unicamente l'esegesi e l'attuazione del diritto dell'Unione da parte delle autorità nazionali, ma anche le modalità in cui le direttive vengono recepite. Il riferimento normativo è l'art. 197, c. 1, TFUE, che considera «*l'attuazione effettiva del diritto dell'Unione*» una «*questione di interesse comune*» e che quindi identifica l'Unione Europea come una “comunità di implementazione”.

Un progetto di ricerca internazionale, condotto negli ultimi cinque anni al *Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung* (Istituto di ricerca tedesco per la Pubblica amministrazione) a Speyer, ha affrontato un aspetto di questa problematica, analizzando le strategie di implementazione e di adeguamento adottate da Stati membri selezionati dell'UE<sup>[10]</sup>.

La ricerca è focalizzata sul recepimento delle direttive in ambito ambientale e sulla politica energetica dell'Unione Europea, che, come noto, perseguono l'obiettivo di promuovere un ravvicinamento strutturale e di favorire l'interoperabilità, anche mediante l'uniformazione dei procedimenti amministrativi e degli assetti organizzativi nazionali. Sebbene gli aspetti procedurali e organizzativi siano, come si è detto, particolarmente radicati nell'«*evoluzione storica delle singole tradizioni statali*»<sup>[11]</sup>, finora mantenute dall'UE, in linea di principio, nella sfera dell'autonomia nazionale, questo criterio risulta progressivamente eroso da un diritto europeo sempre più penetrante<sup>[12]</sup>. Per lo studio comparato delle strategie di implementazione, l'analisi del recepimento di tali direttive, proprio in quanto incidenti sul procedimento amministrativo e sull'organizzazione delle amministrazioni, risulta quindi di particolare interesse, non solo in quanto pone in risalto l'effetto nomopoietico del diritto europeo sull'organizzazione e l'azione statale, ma anche perché consente di analizzare efficacemente la reazione degli Stati membri agli interventi sugli apparati amministrativi nazionali e agli impulsi

per il loro ulteriore sviluppo. In questo senso, il progetto di ricerca mira ad ottenere informazioni sulla prassi implementativa e, per quanto possibile, sulle strategie di implementazione degli Stati membri selezionati per l'indagine. L'analisi cerca di rispondere, *inter alia*, ai seguenti specifici quesiti:

- è riscontrabile nell'implementazione delle direttive UE una tendenziale propensione per un recepimento minimalista (implementazione 1:1)? In che misura si fa ricorso alla tecnica implementativa del «*copy out*»?
- È riscontrabile in fase implementativa il ricorso al *gold plating*, cioè all'emanazione di disposizioni che prescrivono obblighi che vanno oltre i requisiti prescritti da una direttiva?
- Sono riscontrabili situazioni, in cui il recepimento di una direttiva viene esteso a materie non interessate dal diritto europeo (*spill over* in senso stretto), oppure rappresenta addirittura l'occasione per operare una riforma generale di un intero ambito dell'amministrazione (*spill over* in senso lato)?
- Sono riscontrabili specifici ostacoli o difficoltà di recepimento, riconducibili alle particolarità dell'ordinamento costituzionale nazionale, dell'organizzazione statale, della tradizione giuridica o della cultura amministrativa?

Qui di seguito verranno riportati unicamente i risultati della ricerca sull'implementazione delle direttive in materia ambientale emergenti dall'analisi comparata delle tecniche e delle strategie di recepimento adottate dagli Stati membri. Il progetto si è incentrato sulle direttive europee sulla valutazione di impatto ambientale<sup>[13]</sup>, sulla valutazione ambientale strategica<sup>[14]</sup>, sull'autorizzazione integrata ambientale<sup>[15]</sup>, sul diritto all'informazione ambientale<sup>[16]</sup> e sulla partecipazione del pubblico<sup>[17]</sup>, che hanno notoriamente introdotto una disciplina particolarmente innovativa. Anche in passato, del resto, il settore della tutela dell'ambiente, a causa del suo sviluppo dinamico e del suo ruolo pionieristico nella sperimentazione di nuove modalità procedurali, è divenuta «ambito di riferimento»<sup>[18]</sup> centrale nella comparazione, assumendo il ruolo di locomotiva dell'innovazione nell'ordinamento europeo.

Per l'analisi sull'implementazione delle direttive concernenti il settore energetico si rinvia invece al volume in lingua tedesca «*Praxis der Richtlinienumsetzung im Europäischen Verwaltungsverbund*»<sup>[19]</sup> dove sono presentati i risultati della ricerca.

## 2. Le diverse tecniche di trasposizione delle direttive negli Stati membri

Nell'analisi delle modalità di attuazione delle direttive negli Stati membri, tre varianti assumono, come accennato, particolare interesse, essendo frequentemente legate a considerazioni strategiche: in primo luogo, l'attuazione minimale, finalizzata alla minore interferenza possibile nell'ordinamento degli Stati membri; in secondo luogo il “*gold plating*”, che si caratterizza per l'aggiunta di prescrizioni non previste dal diritto europeo e che viene quindi ritenuto controproducente anche da Bruxelles, in quanto può comportare distorsioni o ibridazioni suscettibili di pregiudicare il conseguimento degli obiettivi posti dal diritto europeo<sup>[20]</sup>; e in terzo luogo, la tecnica dello “*spill over*”, che estende l'ambito di attuazione oltre quanto specificato da una direttiva e può persino sfociare in riforme strutturali del diritto nazionale. Soprattutto quest'ultima tecnica evidenzia potenzialità innovatrici del diritto dell'Unione, che vanno ben oltre il suo ambito di intervento.

### 2.1. Diffusa preferenza per un'implementazione minimalista?

La trasposizione delle direttive europee negli ordinamenti degli Stati membri richiede, come è noto, l'introduzione di istituti giuridici spesso estranei alla tradizione nazionale.

L'analisi comparata delle tecniche di recepimento poste in essere dagli Stati membri ha tuttavia evidenziato una diffusa propensione ad una trasposizione “minimalista” delle regole dettate da Bruxelles. Particolarmente emblematica appare a questo proposito la posizione dell'ordinamento austriaco, che, a partire dal 2000, ha inserito nei propri programmi di governo l'impegno a contrastare, anche a livello politico e persino con operazioni “ostracizzanti”, un'attuazione “esorbitante” del diritto europeo, arrivando nella corrente legislatura (2017-2022) a contrastare fortemente il *gold plating*<sup>[21]</sup>.

Anche in Germania l'obiettivo dichiarato dell'attuazione “uno a uno” (*Eins-zu-eins-Umsetzung*) delle prescrizioni del diritto europeo è stato espressamente (e ripetutamente) inserito anche nell'attuale patto di coalizione, risalente al 2018

(oltre che negli accordi delle precedenti legislature), come principio guida della politica governativa<sup>[22]</sup>. Questa modalità di recepimento lascia spazio a diverse interpretazioni: da un lato si ritiene che le direttive europee debbano essere trasposte (con teutonica precisione) in modo accurato, cioè senza omettere nulla, dall'altro – e in particolare – viene posta in risalto l'esigenza di non intervenire sull'ordinamento nazionale oltre lo stretto necessario<sup>[23]</sup>. Da questa soluzione minimalista ci si aspetta, infatti, un minore impatto sul *corpus* legislativo e sull'organizzazione dell'amministrazione<sup>[24]</sup>.

Nella stessa direzione si muoveva l'ormai abrogata «*Transposition Guidance, how to implement European Directives effectively*» del *Department for Business, Enterprise & Regulatory Reform* britannico, stabilendo come principio di riferimento per l'implementazione delle direttive: «*ensure that (save in exceptional circumstances) the UK does not go beyond the minimum requirements of the measure which is being transposed*», e richiedendo una giustificazione apposita per qualsiasi intervento normativo inquadrabile come *gold plating*<sup>[25]</sup>. Anche in merito al rispetto dei termini previsti per il recepimento di un atto europeo la *Transposition Guidance* stabiliva che gli atti di recepimento dovessero essere emanati possibilmente all'ultimo momento, e preferibilmente addirittura il giorno della scadenza, a meno che necessità impellenti non imponessero un'attuazione anticipata<sup>[26]</sup>.

Un esempio analogo è riscontrabile anche in Italia, dove la legge di stabilità del 2012<sup>[27]</sup>, introducendo un emendamento alla legge di semplificazione del 2005<sup>[28]</sup> ha previsto che l'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) preveda in un'apposita sezione che dia conto del rispetto dei «*livelli minimi di regolazione comunitaria*». In base a questa disposizione che ha introdotto il c.d. «*divieto del gold plating*», gli atti di recepimento delle direttive europee non possono, di regola, prevedere «*l'introduzione o il mantenimento di livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive stesse*»<sup>[29]</sup>.

Queste soluzioni minimali, che spesso limitano la trasposizione ad un mero «*copy-out*», ossia alla ripresa letterale delle disposizioni delle direttive, tentano – in sostanza – di contenere lo sforzo di adattamento dei legislatori e delle amministrazioni. Proprio in quest'ottica nel 2006 il Consiglio di Stato francese ha raccomandato al governo di privilegiare una strategia implementativa minimale, in base alla quale gli atti normativi europei devono essere possibilmente recepiti



letteralmente (*transposition par recopie*). Tale tecnica è peraltro considerata maggiormente rispettosa del diritto primario e secondario dell'Unione Europea perché meno suscettibile di generare fraintendimenti, errori o omissioni<sup>[30]</sup>.

Anche a livello europeo l'*Agenda for Better Regulation of the European Commission* (2015) raccomanda agli Stati membri di evitare un *gold plating* ingiustificato, in sede di implementazione del diritto UE, in considerazione dei possibili maggiori oneri (e quindi svantaggi competitivi)<sup>[31]</sup> provocati da questa tecnica implementativa per le aziende e la pubblica amministrazione (così detto «*regulatory burden*»)<sup>[32]</sup>. All'opposto, secondo la Commissione Europea, «*spetta alle autorità degli Stati membri sfruttare le opzioni di semplificazione offerte dalla legislazione dell'UE e verificare che quest'ultima sia applicata a livello nazionale, regionale e locale con la maggiore efficacia ed efficienza possibile*»<sup>[33]</sup>. Indipendentemente dalle raccomandazioni europee, ci sono altre due ragioni che consigliano ai governi ed ai legislatori nazionali di preferire al *gold plating* un'attuazione minimalista e cioè, da un lato, l'obiettivo di contenere al massimo "l'influenza esterna" di matrice europea, dall'altro, quello di scogiurare procedure di attuazione complicate e spesso controverse.

## **2.2. La strategia del “*gold plating*” come implementazione “esorbitante” e la sua diffusione nel contesto europeo**

Alla luce di tale veloce panoramica, la diffusa preferenza per politiche di “no gold plating” – in base alle quali ogni recepimento non minimalista del diritto europeo assume una connotazione negativa<sup>[34]</sup> – potrebbe sembrare un formidabile deterrente alle pratiche di implementazione esorbitante. Vi sono tuttavia anche indici di segno opposto.

Con l'espressione *gold plating* si intende, infatti, una tecnica di trasposizione del diritto europeo che gli consente di sconfinare, con riguardo all'oggetto o alle conseguenze giuridiche, rispetto alla sfera applicativa prefigurata dall'atto che s'intende recepire<sup>[35]</sup>.

Rispetto all'oggetto tale tecnica può, ad esempio, comportare come è avvenuto in Italia, l'estensione dell'ambito di applicazione della direttiva sulla prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento da emissioni industriali a impianti diversi da quelli contemplati dal diritto UE<sup>[36]</sup>. Si ha invece *gold plating* rispetto alle

conseguenze giuridiche, qualora vengano introdotti meccanismi di *enforcement* o sanzioni più severe di quanto previsto da un atto comunitario<sup>[37]</sup>, ad esempio qualora, i valori limite di inquinamento, stabiliti a livello europeo, vengano resi più severi in sede di implementazione nazionale<sup>[38]</sup>.

La sfera di attuazione di una direttiva può quindi essere superata sia, esternamente – mediante lo sconfinamento in ambiti non contemplati dalla direttiva, secondo la tecnica dello *spill over*, che verrà approfondita nel prossimo paragrafo – sia “internamente”, qualora il legislatore nazionale regoli aspetti non considerati dalla direttiva stessa. In questi casi si ha una maggiore intensità normativa a livello nazionale rispetto al paradigma europeo, mediante un utilizzo “*intra muros*” dello spazio attribuito alla discrezionalità degli Stati membri<sup>[39]</sup>.

In relazione all’atto di recepimento si presentano invece due ipotesi. In primo luogo la trasposizione esorbitante può essere attuata all’interno di uno stesso atto il cui ambito di applicazione viene ad essere più ampio di quanto previsto dal diritto europeo (si pensi all’inserimento tra i soggetti obbligati, ai sensi della legge sull’informazione ambientale, di amministrazioni per le quali il diritto europeo prevede invece un’esenzione). In altri casi invece disposizioni che talvolta riprendono, addirittura pedissequamente, quanto disposto dal diritto europeo vengono inserite in un autonomo atto normativo, avente un oggetto diverso<sup>[40]</sup>.

Il ricorso al *gold plating* può essere sostenuto da diverse circostanze. Può, ad esempio, verificarsi il caso in cui il diritto nazionale già prima del recepimento di una direttiva risulti conforme ai requisiti prescritti dal diritto UE, anche in settori non rientranti nella sua sfera di applicazione<sup>[41]</sup>. Viceversa considerazioni politiche possono avere un peso, qualora una soluzione introdotta sulla spinta del diritto europeo venga considerata particolarmente innovativa e convincente, e conseguentemente estesa anche ad ambiti diversi<sup>[42]</sup>. Si è visto, ad esempio, che la direttiva che dà applicazione al secondo pilastro della Convenzione di Aarhus<sup>[43]</sup> e consente la partecipazione di cittadini e organizzazioni non governative a progetti aventi rilevanza ambientale, è stata ritenuta particolarmente idonea a promuovere la “democrazia ambientale”, motivo per cui – come si illustrerà più avanti – questa soluzione è stata favorevolmente accolta come suscettibile di estensione.

La possibilità di ricorrere al *gold plating* dipende peraltro dal grado di armonizzazione che il diritto europeo richiede dal legislatore nazionale. Se esso prescrive un’armonizzazione completa (*Vollharmonisierung*), si ha la totale

sostituzione delle normative nazionali con uno standard comune. Tale meccanismo determina una sorta di svuotamento del potere statale di intervenire ed inibisce conseguentemente l'adozione di una diversa disciplina da parte degli Stati membri. Viceversa, se una direttiva prevede un'armonizzazione minima (*Mindestharmonisierung*), si avrà un ravvicinamento solo parziale della normativa statale, ma potranno essere adottate misure di maggiore protezione. In quest'ultimo caso lo spazio discrezionale di cui gli Stati membri possono disporre rimane esterno alla sfera del diritto UE<sup>[44]</sup>.

La preferenza per un'armonizzazione completa o minima va stabilita caso per caso. Vi sono però materie in cui il TFUE contiene indicazioni precise. Per esempio, nell'ambito del ravvicinamento normativo avente ad oggetto l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno, all'art. 114 commi 4 e 5 TFUE è previsto che, sotto la vigilanza della Commissione Europea, gli Stati membri possano mantenere o introdurre disposizioni nazionali relative, *inter alia*, alla protezione dell'ambiente, anche in esito all'adozione di una misura di armonizzazione a livello europeo, derogando quindi ai requisiti da essa stabiliti<sup>[45]</sup>. Il *gold plating* può inoltre essere messo in atto anche nel caso di direttive che prevedano un'armonizzazione completa, purché il diritto primario contempli una clausola di rafforzamento della tutela che consenta agli Stati membri di mantenere standard nazionali più elevati<sup>[46]</sup>. Ad esempio, l'art. 193 TFUE prevede che le misure di protezione nell'ambito della tutela dell'ambiente, adottate in base all'articolo 192, non impediscano ai singoli Stati membri di introdurre standard di tutela più rigorosi. In questo settore il *gold plating* è incoraggiato da una previsione espressa dei Trattati, analogamente a quanto avviene nell'ambito della tutela dei consumatori, ove la facoltà di introdurre norme di protezione più severe è prevista dall'art. 169, c. 4, TFEU<sup>[47]</sup>.

### **2.3. L'uropeizzazione indiretta (*spill over*) come opportunità per promuovere riforme ad ampio raggio in ambiti non toccati da una direttiva dell'UE**

Si riscontrano talora situazioni particolari di *gold plating*, in cui l'uropeizzazione del diritto amministrativo, viene estesa – come si è detto – per via indiretta a materie non interessate dal diritto europeo, oppure il recepimento di un atto

dell'Unione Europea rappresenta addirittura l'occasione per operare una riforma generale dell'amministrazione<sup>[48]</sup>.

In pratica, mentre il *gold plating* viene prevalentemente inteso come un'implementazione esorbitante effettuata nell'ambito di attuazione di una direttiva, lo *spill over* viene a denotare lo sconfinamento del diritto europeo in ambiti esterni alla propria sfera d'influenza<sup>[49]</sup>. In questi casi di europeizzazione indiretta, determinati standard, procedure e assetti organizzativi, prefigurati dal diritto europeo, vengono ad impattare altri soggetti, luoghi o oggetti, a cui si applicano di riflesso<sup>[50]</sup>.

Sebbene l'adozione di dure politiche di “*no gold plating*” potrebbe sembrare incompatibile con il diffondersi di pratiche di implementazione indiretta vi sono tuttavia dei segnali contrari. In particolare, il principio della libertà dell'informazione è una chiara dimostrazione di come, nonostante una trasposizione titubante del diritto europeo in materia di accesso alle informazioni ambientali, il legislatore nazionale sia stato stimolato a trasferire i principi contenuti nella direttiva 2003/4/CE (libertà di accesso alle informazioni ambientali e diffusione delle medesime da parte della P.A., nozione ampia di informazione ambientale non limitata ad un documento amministrativo e legittimazione all'accesso slegata dalla dimostrazione di un interesse qualificato) anche ad altri ambiti del diritto.

Prendendo ad esempio la Germania, vi è un ampio consenso tra gli studiosi in merito al fatto che la legislazione sull'accesso all'informazione ambientale (primo pilastro della Convenzione di Aarhus) abbia rappresentato il punto di partenza di un'ampia parabola legislativa in materia di trasparenza<sup>[51]</sup>.

In proposito si ritiene che nel diritto tedesco si sia passati, a partire dalla prima direttiva del 1990<sup>[52]</sup>, da una fase di vera e propria “astinenza normativa” (*Regelungsabstinz*) ad una legislazione quasi ipertrofica in tema di trasparenza<sup>[53]</sup>. Infatti, da allora tale principio è tutelato dalla legge sulla libertà d'informazione (*Informationsfreiheitsgesetz – IFG*) della Federazione, entrata in vigore il 1 gennaio 2006<sup>[54]</sup>, oltre che da diverse leggi di analogo tenore, promulgate dai *Länder* tedeschi nell'ambito della loro competenza in materia di provvedimento amministrativo<sup>[55]</sup>, già a partire dalla fine degli anni novanta del secolo scorso<sup>[56]</sup>.

In particolare, le leggi sulla libertà di accesso alle informazioni hanno sancito un

diritto alla trasparenza che va ben oltre il settore ambientale, ma che ne riprende i principi. La legge sulla trasparenza della città di Amburgo prevede, ad esempio, oltre ad un diritto di accesso su richiesta, un vero e proprio obbligo di pubblicazione di una lista di documenti da parte della P.A. (*proactive disclosure*)<sup>[57]</sup>. Lo stesso dicasi della legge sulla trasparenza del *Land* Renania-Palatinato<sup>[58]</sup>, che disciplina l'istituzione di una "piattaforma digitale della trasparenza" su cui l'amministrazione è tenuta a pubblicare d'ufficio i documenti riportati in un apposito elenco<sup>[59]</sup>. È anche previsto un feedback anonimo, cioè una funzione mediante la quale gli utenti della piattaforma possono valutare la qualità delle informazioni offerte e formulare proposte migliorative<sup>[60]</sup>. La legge disciplina inoltre unitariamente il diritto di informazione ambientale e la libertà d'informazione in generale, superando il sistema dualistico previsto altrove<sup>[61]</sup>.

Anche in altri settori ove, similmente al diritto ambientale, vengono in rilievo interessi diffusi, come nell'ambito della tutela dei consumatori, una normativa analoga sull'accesso alle informazioni è stata disciplinata con apposita legge (*Verbraucherinformationsgesetz – VIG*)<sup>[62]</sup>. Inoltre, in esito alla riunificazione tedesca, i *Länder* dell'ex Germania dell'est hanno inserito nelle loro Costituzioni il diritto di accesso alle informazioni ambientali, dando in tal modo nuovi impulsi alla strategia della trasparenza<sup>[63]</sup>. Tale fermento normativo ha, infine, indotto la dottrina tedesca ad auspicare l'adozione di un codice unitario sulla libertà di informazione<sup>[64]</sup>.

Anche nel Regno Unito, parallelamente alla promulgazione delle *Environmental Information Regulations* (EIR), il *Freedom of Information Act* (FOIA), entrato in vigore nel 2004, ha introdotto la figura dell'*Office of Information Commissioner*, avente la funzione di promuovere un diritto generalizzato di accesso alle informazioni detenute dall'amministrazione<sup>[65]</sup>. Sono state inoltre istituite autorità indipendenti (*Tribunals*) per la tutela di un diritto all'informazione inteso in senso assai più ampio da quanto previsto dall'EIR<sup>[66]</sup>. Si tratta di organi di controllo creati *ex novo* all'interno dell'amministrazione allo scopo di imprimere una vera svolta, superando la *culture of secrecy* a favore di un *legal right to know*<sup>[67]</sup>.

Il caso italiano rappresenta un esempio particolarmente emblematico nell'analisi degli effetti di *spill over* della direttiva sull'informazione ambientale. La recente normativa varata in materia di trasparenza (decreto Madia n. 97/2016)<sup>[68]</sup>, che

punta a un diritto generale di accesso alle informazioni, a prescindere dalla posizione giuridica fatta valere, come previsto dall'art. 7 della legge delega n. 124/2015<sup>[69]</sup>, pare riprendere pedissequamente i principi della direttiva 2003/4/CE sull'informazione ambientale<sup>[70]</sup>. In tal senso l'art. 2, c. 1, del decreto Madia prevede che tale trasparenza sia «*intesa come accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche*», con cui si esplicita altresì l'obiettivo di garantire un controllo sociale dell'attività amministrativa e di combattere la corruzione<sup>[71]</sup>.

In materia di partecipazione dei cittadini nelle attività aventi un impatto sull'ambiente, come seconda colonna della Convenzione di Aarhus, un effetto *di spill over* è altresì riscontrabile nella previsione del vigente codice italiano dei contratti pubblici<sup>[72]</sup> sull'organizzazione di dibattiti pubblici (*débats publics*) per i progetti infrastrutturali di maggiori dimensioni. L'istituto giuridico del dibattito pubblico non è menzionato in nessuna delle tre direttive europee, attualmente in vigore in materia di appalti e concessioni<sup>[73]</sup>, e nemmeno dalla normativa precedente, essendo piuttosto riconducibile all'influsso della Convenzione di Aarhus<sup>[74]</sup>. In attuazione del Codice dei contratti, l'istituto del dibattito pubblico è stato disciplinato in Italia con D.P.C.M. del 10 maggio 2018, n. 76, recante le modalità di svolgimento, tipologie e soglie dimensionali delle opere sottoposte a dibattito pubblico, che ha allocato la Commissione Nazionale per il Dibattito Pubblico presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti<sup>[75]</sup>. Tale istituto tuttavia non è stato incredibilmente ancora mai utilizzato, poiché la Commissione nazionale sul dibattito pubblico è stata nominata solo il 30 dicembre 2020<sup>[76]</sup>.

Questa forma di partecipazione si è ispirata alla tradizione francese della *Commission Nationale du Débat Public*, istituita nel 1995 dalla cosiddetta *Loi Barnier*<sup>[77]</sup> per sottoporre a verifica la compatibilità ambientale di grandi infrastrutture, e che in Francia ha ormai una tradizione consolidata anche in altri contesti. Basti ricordare che in occasione delle proteste innescate dai “*gilet jaunes*” la Commissione nazionale è stata invitata nel 2018, su iniziativa del presidente Macron, a convocare un “*Grand débat National*” per discutere le proposte

riformatrici, avanzate dalla società civile<sup>[78]</sup>.

Diversamente dal *gold plating*, si ritiene che lo *spill over* possa essere praticato anche nel caso di direttive che prevedano la piena armonizzazione del diritto europeo, considerando che il suo obiettivo non è quello di ampliare l'oggetto o di rendere più rigorosi gli standard normativi rispetto ad un atto normativo europeo, bensì quello di estenderne gli effetti di fuori della sua sfera di applicazione, allo scopo di preservare la coerenza e l'omogeneità del sistema giuridico nazionale, oltre che di evitare ingiustificate differenziazioni<sup>[79]</sup>.

### 3. Cenni conclusivi

Se la funzionalità dell'ordinamento giuridico dell'Unione Europea dipende dall'effettiva implementazione del suo diritto primario e secondario, la trasposizione delle direttive europee da parte degli Stati membri assume, evidentemente, un ruolo di primo piano. Le direttive rappresentano notoriamente un compromesso tra l'obiettivo di preservare l'identità del diritto nazionale e le esigenze di armonizzazione a livello europeo<sup>[80]</sup>. L'implementazione deve avvenire in modo che lo spazio conformativo attribuito agli Stati membri («*la scelta della forma e dei mezzi*», secondo il disposto dell'art. 288, c. 3, TFUE) venga utilizzato per garantire la massima effettività del diritto dell'Unione nel contesto nazionale. Senza un'implementazione effettiva la comunità di diritto perderebbe infatti la propria capacità di integrazione e la forza dello Stato di diritto risulterebbe decisamente compromessa.

L'obiettivo di avviare un processo di consolidamento normativo che ponga in risalto il principio di sostenibilità e l'approccio integrato a cui è improntato il diritto europeo consiglia un recepimento sistematico<sup>[81]</sup>. In tal senso appare positivo che il legislatore italiano abbia recepito in modo coordinato le direttive sulla valutazione d'impatto ambientale (VIA), la valutazione ambientale strategica (VAS) e l'autorizzazione integrata ambientale (AIA) nell'ambito del Titolo II del Codice dell'ambiente, allo scopo di snellire le procedure e fare confluire le disposizioni in un disegno organico<sup>[82]</sup>.

Maggiori difficoltà invece si presentano nel caso in cui le direttive europee intervengano in materie già disciplinate a livello nazionale nell'ambito di un codice unitario. Il progetto di ricerca condotto a Speyer ha evidenziato che gli

obblighi di implementazione difformi dall'architettura della codificazione preesistente, richiedono, infatti, o una nuova codificazione, oppure l'emanazione di una legge speciale, che può rivelarsi incompatibile con la codificazione già in essere<sup>[83]</sup>. Ad esempio il recepimento delle direttive in materia ambientale ha determinato in vari ordinamenti nazionali, tra cui quello tedesco e polacco, l'emersione di una normativa speciale, che ha prodotto una "decodificazione" strisciante delle leggi sul procedimento amministrativo<sup>[84]</sup>, il cui compito è invece precisamente quello di (possibilmente) accorpate le disposizioni della legislazione di settore in un codice generale, nell'intento di incrementare la coerenza e la razionalità del sistema.

Le riserve formulate in Germania nei confronti del progetto (fallito) di Codice dell'ambiente, e quindi di una codificazione unitaria della materia, sono dovute al timore che le regole provenienti da Bruxelles possano confliggere con un corpo normativo unitario e coeso, alterandone l'organicità<sup>[85]</sup>.

L'obbligo di implementare le direttive europee rappresenta una declinazione del principio di leale collaborazione, di cui all'art. 4, c. 3, TUE, nonché del principio dell'*effet utile* e di equivalenza (già divieto di discriminazione), secondo cui le procedure introdotte dal diritto dell'UE non dovrebbero rivelarsi più farraginose di quelle previste a livello nazionale<sup>[86]</sup>. In questo contesto l'implementazione di un programma normativo non dovrebbe esaurirsi nella trasposizione del disposto letterale delle direttive. Solo un'effettiva implementazione può essere, infatti, considerata rispondente a ciò che in Germania viene definita "responsabilità di integrazione" (*Integrationsverantwortung*), di cui all'art. 23, c. 1, *Grundgesetz* (GG), che denota l'obbligo del legislatore nazionale di farsi parte diligente nell'adempimento degli obblighi scaturenti dai Trattati<sup>[87]</sup>.

A tale tesi è stato obiettato, tuttavia, che, in fondo, il diritto europeo si limiti a richiedere dagli Stati membri l'adozione delle disposizioni legislative e amministrative, necessarie a dare attuazione ad una direttiva entro il termine prestabilito. In quest'ottica l'obbligo di recepimento verrebbe conseguentemente soddisfatto unicamente in base alla formale adozione di un'apposita disciplina a livello nazionale<sup>[88]</sup>.

Molto più arduo è invece stabilire se gli Stati membri abbiano provveduto a tutti gli adempimenti procedurali, organizzativi e finanziari per garantire l'*effet utile* del diritto europeo<sup>[89]</sup>. Talora, come è stato stigmatizzato in relazione



all'ordinamento spagnolo<sup>[90]</sup>, il recepimento di una direttiva avviene esternamente al circuito parlamentare, mediante decreto legge, oppure – come avviene in Italia – si concreta nell'emanazione di una legge delega annuale, con la quale il governo viene incaricato di adottare tutti i provvedimenti necessari<sup>[91]</sup>.

È lecito chiedersi fino a che punto tale politica nazionale influisca sullo sfruttamento ottimale del margine di discrezionalità riconosciuto agli Stati membri nell'attuazione del diritto dell'Unione, potendo risultare contraria al principio di sussidiarietà e di proporzionalità, intesa come scelta dello strumento più idoneo per raggiungere lo scopo, proclamati all'art. 5, commi 3 e 4 TFUE<sup>[92]</sup>. Le tecniche di recepimento dovrebbero infatti consentire agli Stati membri di inserire armoniosamente le prescrizioni normative europee, che spesso si configurano come *legal transplants*<sup>[93]</sup>, nell'ordinamento giuridico nazionale<sup>[94]</sup>.

Le direttive europee utilizzano, come è noto, una terminologia e una tecnica normativa inconsueta rispetto a quella familiare agli Stati membri e pertanto la loro trasposizione letterale non garantisce, ma anzi può pregiudicare, il loro corretto recepimento. Al contrario, la libera scelta della forma consente agli Stati membri di porre in essere ciò che gli studi politologici definiscono “*customization*”, cioè l'adattamento del programma normativo europeo mediante la sua integrazione nella tradizione nazionale<sup>[95]</sup>.

L'analisi svolta nell'ambito del progetto di ricerca ha sostanzialmente evidenziato, nonostante la presenza di elementi comuni, l'impossibilità di identificare una specifica strategia di implementazione nei singoli Stati esaminati nel settore della protezione dell'ambiente. Gli Stati membri tendono piuttosto a reagire in ordine sparso, in sintonia con la loro particolare tradizione nazionale, oltre che in base al colore politico di volta in volta prevalente. La generale avversione per il *gold plating*, diffusa in vari Stati membri, può essere difficilmente interpretata come un'autonoma strategia di trasposizione, considerando che anche le istituzioni europee si mostrano critiche rispetto alle tecniche di implementazione esorbitanti<sup>[96]</sup>. Tuttavia, lo sviluppo di parametri e cataloghi dettagliati di criteri, come nel caso della menzionata (ma ormai abrogata) *Transposition Guidance* del governo britannico, può contribuire a una maggiore prevedibilità e coerenza nell'implementazione del diritto europeo. In futuro, l'Unione Europea e i suoi Stati membri sentiranno la mancanza del contributo fornito dal Regno Unito ad una razionalizzazione della formulazione e implementazione del diritto europeo.

Il Regno Unito è stato peraltro anche una delle principali forze trainanti della *Better Regulation Policy* dell'Unione europea<sup>[97]</sup>.

La consapevolezza degli Stati membri di appartenere non solo a una comunità di diritto, ma anche di implementazione, è rafforzata da meccanismi e procedure che favoriscono la compenetrazione tra l'azione dell'Unione Europea e quella nazionale, ad esempio nel quadro della cooperazione delle agenzie europee di regolazione ed esecutive, che vengono a formare una struttura reticolare con le amministrazioni nazionali, cooperando non solo al livello dei membri dei rispettivi Consigli di amministrazione. Sul fronte dell'organizzazione amministrativa, si sono già delineate negli Stati membri, in singole aree, organizzazioni isomorfe, che garantiscono nel contempo un collegamento con un'amministrazione dell'Unione, sempre più articolata in agenzie. Tali considerazioni valgono, non da ultimo, per il settore energetico, dove da tempo si parla di attività regolatoria integrata (*Regulierungsverbund*)<sup>[98]</sup>. Al settore energetico è stata dedicata la seconda parte del progetto<sup>[99]</sup>, i cui risultati non hanno potuto essere esposti in questa sede. Il recepimento delle direttive europee ha richiesto anche in questo ambito un notevole sforzo di adeguamento da parte degli Stati membri<sup>[100]</sup>, che ha in parte dato luogo a reinterpretazioni della Costituzione (*Verfassungswandel*)<sup>[101]</sup> e financo a vere e proprie riforme costituzionali.

Lo studio comparato delle tecniche di implementazione, al quale il progetto ha voluto dare un piccolo apporto, può non solo contribuire allo sviluppo delle *best practices* nell'attuazione delle direttive, ma anche identificare soluzioni deficitarie nell'applicazione del diritto dell'Unione, individuarne le cause di fatto e di diritto e supportare i necessari processi di adattamento del diritto e della cultura amministrativa<sup>[102]</sup>. Di conseguenza, l'analisi comparativa dell'implementazione si configura come un importante tassello della scienza giuridica e della scienza amministrativa in Europa.

1.

Per quanto le considerazioni qui riportate costituiscano il frutto di riflessioni e valutazioni condivise, i paragrafi 1 e 3 sono da attribuire a Karl-Peter Sommermann e il paragrafo 2 a Cristina Fraenkel-Haerberle che ha curato la redazione del testo in lingua italiana. Gli autori ringraziano Sabrina Tranquilli per la rilettura dell'articolo e i preziosi suggerimenti.

2.

- Cfr. M. Cappelletti, M. Seccombe, J.H. Weiler, *Integration through law: Europe and the American federal experience*, in M. Cappelletti, M. Seccombe, J. Weiler, *Integration through Law*, vol. I, De Gruyter, Berlin, 1986, p. 3-68. Per una valutazione della prospettiva d'indagine "integration through law" si veda A. Vauchez, *'Integration-through-Law'. Contribution to a Socio-history of EU political Commonsense*, EUI Working Papers RSCAS 2008/10, San Domenico di Fiesole, 2008.
3. Cfr. Corte giust., sentenza 25 luglio 2002, C-50/00, *Unión de Pequeños Agricultores*, ECLI:EU:C:2002:462, p.to 38; nel testo in lingua inglese la Corte fa uso dell'espressione emblematica: «community based on the rule of law».
  4. Si vedano il preambolo del TUE nella versione del Trattato di Maastricht del 1992; l'art. 6 del TUE nella versione del Trattato di Amsterdam del 1997 e il vigente art. 2 TUE.
  5. Sull'obbligo degli Stati membri di affermare il principio dello Stato di diritto (effettività della tutela giurisdizionale) cfr. Corte giust., sentenza 5 novembre 2019, C-192/18, *Commissione/Polonia*, ECLI:EU:C:2019:924, p.to 98: «*In via preliminare, occorre ricordare che l'articolo 19 TUE, che concretizza il valore dello Stato di diritto affermato all'articolo 2 TUE, affida ai giudici nazionali e alla Corte il compito di garantire la piena applicazione del diritto dell'Unione in tutti gli Stati membri nonché la tutela giurisdizionale spettante ai singoli in forza di detto diritto*».
  6. Un precedente studio comparativo sull'implementazione delle direttive è contenuto in H. Siedentopf, J. Ziller, *Making European Policies Work. The Implementation of Community Legislation in the Member States*, 2 volumi, Bruylant, Bruxelles et al., 1988.
  7. Cfr. Sul punto K.-P. Sommermann, *Gemeineuropäische Verwaltungskultur als Gelingensbedingung europäischer Integration?*, in *DÖV*, 11, 2015, p. 449, 452 ss.
  8. Sull'approccio della scienza orientato al dato fattuale nella teoria dello Stato si veda già H. Heller, *Staatslehre*, Gerhart Niemeyer, Leiden, 1934, p. 42 ss.
  9. Sul concetto di studio dell'implementazione si veda anche E. J. Lohse, *Rechtsangleichungsprozesse in der Europäischen Union. Instrumente, Funktionsmechanismen und Wirkparameter effektiver Harmonisierung*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2017, p. 166: «*Lo studio dell'implementazione si occupa dell'attuazione e dell'applicazione delle leggi, unitamente alla definizione dei fattori giuridici, paragiuridici ed extragiuridici, che all'interno di uno Stato favoriscono l'effettiva applicazione del diritto, soprattutto da parte delle autorità amministrative e dei privati nel diritto amministrativo*». Lo studio dell'implementazione è stato inizialmente teorizzato nelle scienze sociali in relazione all'implementazione di programmi politici; cfr. R. Mayntz, *Die*

*Implementierung politischer Programme - Theoretische Überlegungen zu einem neuen Forschungsgebiet*, in R. Mayntz, *Implementation politischer Programme. Empirische Forschungsberichte*, Athenäum, Königstein i.Ts., 1980, p. 1-17; Id., *Zur Einleitung: Probleme der Theoriebildung in der Implementationsforschung*, in R. Mayntz, *Implementation politischer Programme II - Ansätze zur Theoriebildung*, Springer, Wiesbaden, 1983 p. 7-24.

10. Sono state studiate in particolare le strategie di implementazione adottate in materia ambientale da Belgio, Francia, Germania, Italia, Polonia, Regno Unito, Spagna e Ungheria.
11. H. Strebel, *Vergleichung und vergleichende Methode im öffentlichen Recht*, in *ZaöRV*, 24, 1964, p. 405, 409.
12. Sulla sempre maggiore relativizzazione dell'autonomia procedurale e amministrativa degli Stati membri si veda D.-U. Galetta, *Procedural Autonomy of EU Member States: Paradise Lost?*, Springer, Berlin et al., 2010. Sulle restrizioni dell'autonomia procedurale imposte dalla Corte di giustizia, si veda anche C. Krönke, *Die Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten der Europäischen Union*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2013, p. 241 ss.
13. Direttiva 2011/92/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati.
14. Direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 giugno 2001, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente.
15. Direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale.
16. Direttiva 2003/4/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2003, sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale.
17. Direttiva 2010/75/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento).
18. Vgl. E. Schmidt-Aßmann, *Zur Reform des Allgemeinen Verwaltungsrechts - Reformbedarf und Reformansatz*, in W. Hoffmann-Riem, E. Schmidt-Aßmann, G. F. Schuppert, *Reform des Allgemeinen Verwaltungsrechts: Grundfragen*, Nomos, Baden-Baden, 1993, p. 11, 14.
19. C. Fraenkel-Haeberle, J. Socher, K.-P. Sommermann, *Praxis der Richtlinienumsetzung im*

*Europäischen Verwaltungsverbund: die Reichweite der Umgestaltung der nationalen Umwelt- und Energieverwaltung*, Duncker & Humblot, Berlin, 2020. Dal progetto era precedentemente scaturito il seguente volume collettaneo in lingua tedesca e italiana: C. Fraenkel-Haerberle, D.-U. Galetta, K.-P. Sommermann, *Europäisierung und Internationalisierung im Vergleich: deutsch-italienische Analysen zur Denationalisierung der Öffentlichen Verwaltung*, Duncker & Humblot, Berlin, 2017.

20. Si veda lo studio del Directorate-General for Internal Policies – Policy Department «'Gold-plating' in the EAFRD. To what extent do national rules unnecessarily add to complexity and, as a result, increase the risk of errors?», redatto su incarico del Parlamento Europeo, Doc. IP/D/ALL/FWC/2009-056 v. 27.02.2014. Si legge nell'abstract all'inizio del documento (p. 1): «'Gold-plating' refers to obligations that go beyond EU requirements: an excess of norms, guidelines and procedures accumulated at national, regional and local levels interfering with the expected policy goals.»
21. F. Leidenmühler, *Die freiwillige „Übererfüllung“ unionsrechtlicher Vorgaben durch die Mitgliedstaaten. Ein Beitrag zur rechtsdogmatischen und rechtspolitischen Diskussion um das sog. „Gold Plating“*, in *EuR*, 4, 2019, p. 383 s.
22. Patto di coalizione tra CDU, CSU e SPD, XIX legislatura, del 7.2.2018, pp. 13, 57, 64, 137. Una formulazione analoga era già contenuta nel patto di coalizione CDU, CSU e SPD, XVIII legislatura, del 16.12.2013, p. 15 e nel patto di coalizione tra CDU, CSU e FDP, XVII legislatura, del 26.10.2009, p. 115. La neoelitta Cancelliera Merkel aveva affermato questo principio già nella sua prima dichiarazione governativa del 30.11.2005 *Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel* (bundesregierung.de) 01.2.2021□.
23. J. Schwarze, *Richtlinienumsetzung „eins zu eins“*, in R. Pitschas, A. Uhle, *Festschrift für Rupert Scholz zum 70. Geburtstag*, Duncker & Humblot, Berlin, 2007, p. 167 (175 ss.).
24. Cfr. sul punto M. Payrhuber, U. Stelkens, „1:1-Umsetzung“ von EU-Richtlinien: *Rechtspflicht, rationales Politikkonzept oder (wirtschafts)politischer Populismus? – zugleich zu Unterschieden zwischen Rechtsangleichungs- und Deregulierungsrichtlinien*“, in *EUR*, 2, 2019, p. 190.
25. *Department for Business, Innovation and Skills, Transposition Guidance: How to implement European Directives effectively*, London, 2011 (da ultimo emendata nel 2018) e ora abrogata in seguito all'abbandono dell'UE da parte del Regno Unito, come citata da J. Socher, *Annäherung nationaler Verwaltungssysteme trotz „no gold plating“-Politiken?*, in C. Fraenkel-Haerberle, D.-U. Galetta, K.-P. Sommermann, *Europäisierung und Internationalisierung der nationalen Verwaltungen im Vergleich*, cit., p. 69.

26. Transposition Guidance, cit., p. 28, guiding principle 5(e). Si veda J. Socher, *Die Umsetzung organisations- und verfahrensrechtlicher Vorgaben des Umweltrechts in Großbritannien*, in C. Fraenkel-Haeblerle, J. Socher, K.-P. Sommermann, *Praxis der Richtlinienumsetzung im europäischen Verwaltungsverbund*, cit., p. 92.
27. L. n. 183/2011 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato).
28. L. n. 246/2005 (Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005).
29. Comma aggiunto dall'art. 14, c. 2, della l. n. 183/2011.  
 «Costituiscono livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive comunitarie l'introduzione o il mantenimento di requisiti, standard, obblighi e oneri non strettamente necessari per l'attuazione delle direttive; b) l'estensione dell'ambito soggettivo o oggettivo di applicazione delle regole rispetto a quanto previsto dalle direttive, ove comporti maggiori oneri amministrativi per i destinatari; c) l'introduzione o il mantenimento di sanzioni, procedure o meccanismi operativi più gravosi o complessi di quelli strettamente necessari per l'attuazione delle direttive.» (comma aggiunto dall'art. 14, c. 2, L. n. 183/2011). Si veda sul punto più estesamente E. Buoso, *Prospektive und verifizierende Regelungsfolgenabschätzung sowie "Gold-Plating"- Verbot als allgemeine Strategie der Umsetzung des Unionsrechts in Italien*, in C. Fraenkel-Haeblerle, J. Socher, K.-P. Sommermann, *Praxis der Richtlinienumsetzung im europäischen Verwaltungsverbund*, cit., p. 119.
30. M. Payrhuber, U. Stelkens, *1:1-Umsetzung“ von EU-Richtlinien: Rechtspflicht, rationales Politikkonzept oder (wirtschafts)politischer Populismus? – zugleich zu Unterschieden zwischen Rechtsangleichungs- und Deregulierungsrichtlinien*, cit., p. 192. Gli autori precisano che nei Paesi Bassi la trasposizione minimale viene effettuata mediante rinvio (statico o dinamico) all'atto di diritto europeo da recepire nell'ordinamento nazionale.
31. In proposito è diffuso il timore di pregiudicare l'attrattiva della Germania come *location* economica (cosiddetta “*Standortattraktivität*”) nei confronti degli investitori e degli operatori esteri.
32. Commissione Europea, *Legiferare meglio per ottenere risultati migliori – Agenda dell'UE*, 19.5.2015, COM (2015) 215 final, p. 8, ove la Commissione chiede al Parlamento Europeo e al Consiglio di «*esortare gli Stati membri a recepire il diritto dell'UE senza gold plating ingiustificati. Sebbene in alcuni casi il gold plating possa aiutare a conseguire gli obiettivi della legislazione nel contesto locale o miri ad accrescerne i vantaggi, in altri può imporre nuovi oneri significativi. Gli Stati membri dovrebbero essere invitati a spiegare i*

- motivi del gold plating».*
33. Programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione (REFIT): situazione attuale e prospettive, 18.6.2014, COM (2014) 368 final, p. 7.
34. Sia consentito rinviare a C. Fraenkel-Haerberle, *Indirekte Europäisierung und prägender Einfluss der Rechts- und Verwaltungskultur*, in C. Fraenkel-Haerberle, D.-U. Galetta, K.-P. Sommermann, *Europäisierung und Internationalisierung im Vergleich: deutsch-italienische Analysen zur Denationalisierung der Öffentlichen Verwaltung*, cit., p. 137.
35. Si veda in proposito la ricostruzione di E. Lohse, *Rechtsangleichungsprozesse in der Europäischen Union*, cit., p. 360 ss.
36. La direttiva 96/61/CE del Consiglio del 24 settembre 1996 sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento (ora direttiva 2010/75/EU), prevedeva sei categorie di impianti da sottoporre a IPPC (*integrated pollution prevention and control*). Con d.lgs. n. 128/2010 (Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale) l'Italia ha esteso l'IPPC a numerosi altri impianti di cui all'allegato VIII.
37. Tra le sanzioni introdotte – a detta della dottrina tedesca – dilatando l'ambito di attuazione della direttiva sulla VIA, rientra il § 4, c. 1 *UmwRG* (legge sull'accesso alla giustizia nel settore ambientale), che qualifica determinate violazioni della normativa sulla VIA come «*vizi assoluti del procedimento*», di cui non è prevista l'irrilevanza, in deroga a quanto altrimenti stabilito dal § 46 *VwVfG* (legge sul procedimento amministrativo) sui vizi di forma, del procedimento e sulla competenza territoriale, che non hanno palesemente influito sul contenuto di una decisione. Cfr. M. Payrhuber, U. Stelkens, *1:1-Umsetzung“ von EU-Richtlinien: Rechtspflicht, rationales Politikkonzept oder (wirtschafts)politischer Populismus? – zugleich zu Unterschieden zwischen Rechtsangleichungs- und Deregulierungsrichtlinien*, cit., p. 218.
38. C. D. Classen, *Überschießende Effekte der Umsetzung von Richtlinien in den EU-Mitgliedstaaten aus rechtlicher Perspektive*, in C. Fraenkel-Haerberle, J. Socher, K.-P. Sommermann, *Praxis der Richtlinienumsetzung im Europäischen Verwaltungsverbund*, cit., p. 291.
39. T. Kuhn, *Überschießende Umsetzung bei mindest- und vollharmonisierenden Richtlinien: Einheitliche oder gespaltene Anwendung?*, in *EuR*, 2, 2012, p. 222. L'autore utilizza la metafora del «*formaggio emmenthal con fori più o meno larghi*».
40. C. D. Classen, *Überschießende Effekte der Umsetzung von Richtlinien in den EU-*

- Mitgliedstaaten aus rechtlicher Perspektive*, cit., p. 292.
41. Ibid., p. 293. L'Autore fa inoltre presente che il ricorso al *gold plating* può venire in rilievo, qualora il legislatore ritenga per ragioni sistematiche che sia controproducente operare una distinzione tra gli ambiti contemplati dal diritto europeo ed altri settori che ne rimangono esclusi. Un obiettivo può essere, ad esempio, quello di evitare una discriminazione della popolazione nazionale, in casi in cui, soprattutto nell'ambito del mercato interno, le norme UE (non solo di rango primario, ma anche secondario) abbiano ad oggetto unicamente fattispecie di rilevanza transfrontaliera, mentre la disciplina nazionale rimane una mera questione di diritto interno. In questo ambito il *gold plating* può puntare alla coerenza normativa mediante l'estensione dell'ambito di attuazione della normativa europea anche a fattispecie di mera rilevanza nazionale (Ivi, p. 295).
42. C. D. Classen, *Überschießende Effekte der Umsetzung von Richtlinien in den EU-Mitgliedstaaten aus rechtlicher Perspektive*, p. 295.
43. Convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione dei cittadini e l'accesso alla giustizia in materia ambientale del 1998 (La Convenzione di Aarhus — italiano isprambiente.gov.it).
44. E. Lohse, *Rechtsangleichungsprozesse in der Europäischen Union*, cit., p. 566.
45. F. Leidenmühler, *Die freiwillige „Übererfüllung“ unionsrechtlicher Vorgaben durch die Mitgliedstaaten. Ein Beitrag zur rechtsdogmatischen und rechtspolitischen Diskussion um das sog. „Gold Plating“*, cit., p. 397.
46. Ibid., p. 394.
47. Ibid., p. 398.
48. K.-P. Sommermann, *Gemeineuropäische Verwaltungskultur als Gelingensbedingung Europäischer Integration*, cit., p. 451 s.
49. J. Socher, *Annäherung nationaler Verwaltungssysteme trotz „no gold plating“-Politiken?*, in C. Fraenkel-Haeberle, D.-U. Galetta, K.-P. Sommermann, *Europäisierung und Internationalisierung im Vergleich: deutsch-italienische Analysen zur Denationalisierung der Öffentlichen Verwaltung*, cit., p. 68.
50. K.-P. Sommermann, *Gemeineuropäische Verwaltungskultur als Gelingensbedingung Europäischer Integration*, cit., p. 449.
- 51.



## CERIDAP

- H. Maurer, C. Waldhoff, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Beck, München, 2017, p.to 31;  
B. Wegener, *Aktuelle Fragen der Umweltinformationsfreiheit*, in *NVwZ*, 10, 2015, p. 609.
52.  
Direttiva 90/313/CEE del Consiglio, del 7 giugno 1990, concernente la libertà di accesso all'informazione in materia di ambiente.
53.  
C. Gusy, *Informationsfreiheit, Öffentlichkeitsarbeit, Transparenz*, in *JZ*, 4, 2014, p. 172.
54.  
*Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (IFG)* del 5.9.2005, *BGBL. I*, p. 2722.
55.  
Art. 84, c. 1, *GG*.
56.  
Ad eccezione di Baden-Württemberg, Baviera, Assia, Bassa Sassonia e Sassonia sono state emanate leggi sulla trasparenza in tutti i *Länder* tedeschi. In tempi recenti sono stati varati anche regolamenti comunali sulla trasparenza, ad esempio nel Comune di Lipsia (*Leipzig- Informationsfreiheitsatzung – IFS* del 1.12.2012, *Leipziger Abl.* n. 2 del 26.1.2013); cfr. R. Götze, *Aktuelle Entwicklungen im Umweltinformationsrecht*, in *LKV*, 6, 2013, p. 241 s.
57.  
*HmbGVBl. I*, 2012, p. 271, § 3.
58.  
*GVBl.* 2015, p. 383.
59.  
Si vedano i §§ 6 e 7.
60.  
Ivi § 6, c. 3.
61.  
Sia consentito rinviare più estesamente a C. Fraenkel-Haerberle, J. Socher, *Direct and Indirect Europeanisation of National Administrative Systems. Implementation and Spillover Effects of the Environmental Information Directives in a Comparative Perspective*, in *Revista Catalana de Dret Public*, 56, 2018, p. 125 ss.
62.  
*Verbraucherinformationsgesetz* del testo pubblicato il 17.10.2012 (*BGBL. I*, p. 2166, 2725), come modificato dall'art. 2, c. 34 della legge del 7.8.2013 (*BGBL. I*, p. 3154).
63.  
D. König, *Das Umweltinformationsgesetz – ein Modell für mehr Aktenöffentlichkeit*, in *DÖV*, 1, 2000, p. 53.
64.  
M. Payrhuber, U. Stelkens, *1:1-Umsetzung“ von EU-Richtlinien Rechtspflicht, rationales Politikkonzept oder (wirtschafts)politischer Populismus? – zugleich zu Unterschieden zwischen Rechtsangleichungs- und Deregulierungsrichtlinien“*, cit., p. 219.

## CERIDAP

65. Freedom of Information Act 2000, c. 36, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/36/contents> <29.1.2021>.
66. Sulla genesi del *Freedom of Information Act* 2000 si veda S. Roll, *Zugang zu Umweltinformationen und Freedom of Information*, Duncker & Humblot, Berlin, 2003, in particolare p. 62-75 e 172-196.
67. J. Socher, *Die Umsetzung organisations- und verfahrensrechtlicher Vorgaben des Umweltrechts in Großbritannien*, cit., p. 99; K.-P. Sommermann, *La exigencia de una Administración transparente en la perspectiva de los principios de democracia y del Estado de Derecho*, in R. García Macho, *Derecho administrativo de la información y administración transparente*, Marcial Pons, Madrid et al., 2010, p. 11, 12 (con nota 2), 15 s.
68. D. Lgs. n. 97/2016 (Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche).
69. L. n. 124/2015 (Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza).
70. Così recita l'art. 7 lett. h della legge delega n. 124/2015: «fermi restando gli obblighi di pubblicazione, riconoscimento della libertà di informazione attraverso il diritto di accesso, anche per via telematica, di chiunque, indipendentemente dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti, ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni [...]; previsione di sanzioni a carico delle amministrazioni che non ottemperano alle disposizioni normative in materia di accesso, di procedure di ricorso all'Autorità nazionale anticorruzione in materia di accesso civico e in materia di accesso ai sensi della presente lettera, nonché della tutela giurisdizionale ai sensi dell'articolo 116 del codice del processo amministrativo, di cui all'allegato 1 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, e successive modificazioni.»
71. Si veda più estesamente D.-U. Galetta, *Accesso civico e trasparenza della Pubblica Amministrazione alla luce delle (previste) modifiche alle disposizioni del D. Lgs. N. 33/2013*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2.3.2016; Id., *La trasparenza per un nuovo rapporto tra cittadino e la P.A.: un'analisi storico-evolutiva nella prospettiva di diritto comparato europeo*, in *RIDPC*, 5, 2016, p. 1019 ss.; Id., *The Italian Freedom of Information Act 2016. Why Transparency- On-Request is a Better Solution?*, in *Italian Journal of Public Law* 2, 2016, p. 268 ss.

72.  
D. Lgs. n. 50/2016 (Codice dei contratti pubblici), art. 22.
73.  
Direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014 , sull'aggiudicazione dei contratti di concessione; direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014 , sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/C; direttiva 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014 , sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE.
74.  
R. Dipace, *Sviluppo sostenibile, prevenzione e precauzione nella disciplina dei lavori pubblici*, in L. Giani, M. D'Orsogna, A. Police, *Dal diritto dell'emergenza al diritto del rischio*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, p. 278.
75.  
Si veda sul punto G. della Cananea, *Exit or voice? Débat public goes to Italy*, in *European Public Law*, 2, 2019, p. 157 ss.
76.  
<https://www.mit.gov.it/comunicazione/news/infrastrutture-grandi-opere/infrastrutture-istituita-commissione-nazionale-per-22.2.2021>. Si veda sul punto il commento di N. Posteraro, *Grandi opere e partecipazione democratica: alcune riflessioni sul dibattito pubblico italiano "à la française"*, in *Ist. del Federalismo*, 3, 2020, p. 607 ss.: [https://www.regione.emilia-romagna.it/affari\\_ist/rivista\\_3\\_2020/Posteraro.pdf](https://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/rivista_3_2020/Posteraro.pdf) 22.3.2021.
77.  
L. n. 9-101 del 2.2.1995, JORF 1995, p. 1840.
78.  
M. Kordeva, *Die Umsetzung organisations- und verfahrensrechtlicher Vorgaben des Umweltrechts der Union in Frankreich*, in C. Fraenkel-Haeberle, J. Socher, K.-P. Sommermann, *Praxis der Richtlinienumsetzung im europäischen Verwaltungsverbund*, cit., p. 84.
79.  
F. Leidenmühler, *Die freiwillige „Übererfüllung“ unionsrechtlicher Vorgaben durch die Mitgliedstaaten*, cit., p. 387.
80.  
P. Reimer, *Richtlinienkonforme Rechtsanwendung: Spielräume und Bindungen nach mitgliedstaatlichem Recht*, in *JZ*, 19, 2015, p. 911. L'accento posto sull'armonizzazione normativa è ribadito da T. von Danwitz, *Rechtswirkungen von Richtlinien in der neueren Rechtsprechung des EuGH*, in *JZ*, 14, 2007, p. 698.
81.  
Come si desume esplicitamente già dal disposto dell'art. 11 TFUE. Si veda più estesamente Z. Cieslik, *Ausgewählte Aspekte der Umsetzung des EU-Umweltrechts in Polen*, in C.

- Fraenkel-Haeblerle, J. Socher, K.-P. Sommermann, *Durchführung des Unionsrechts im europäischen Verwaltungsverbund*, cit., p. 131 s.
82. D. Lgs. n. 152/2006 (Codice dell'ambiente), Parte II, artt. 4-52. Si veda C. Fraenkel-Haeblerle, *Europäische Vorgaben im Umweltbereich und ihre Umsetzung in Italien aus verfahrensrechtlicher und organisatorischer Sicht*, in Id., J. Socher, K.-P. Sommermann, *Praxis der Richtlinienumsetzung im europäischen Verwaltungsverbund*, cit., p. 104.
83. K.-P. Sommermann, *Die Umsetzung von Richtlinien im Umwelt- und Energiebereich durch die EU-Mitgliedstaaten: vergleichende Schlussfolgerungen*, in C. Fraenkel-Haeblerle, J. Socher, K.-P. Sommermann, *Praxis der Richtlinienumsetzung im europäischen Verwaltungsverbund*, cit., p. 326
84. Per la Germania si veda la Legge sul procedimento amministrativo del 25.5.1976, nel testo pubblicato il 23.1.2003 (*BGBI. I S. 102*), da ultimo modificato dall'art. 5, c. 26, della legge del 21.7.2019 (*BGBI. I S. 846*); per la Polonia la Legge sul procedimento amministrativo del 14.6.1960, Dz. U. 2018, Pos. 2096. Per la Germania cfr. M. Burgi, *Verwaltungsverfahrenrecht zwischen europäischem Anpassungsdruck und nationalem Gestaltungswillen*, in *JZ*, 3, 2010, p. 107; K.-P. Sommermann, *Das Verwaltungsverfahrensgesetz im europäischen Kontext: eine rechtsvergleichende Bilanz*, in H. Hill, Id., U. Stelkens, J. Ziekow, *35 Jahre Verwaltungsverfahrensgesetz – Bilanz and Perspektiven*, Duncker & Humblot, Berlin, 2011, p. 191, 196 s. Relativamente alla decodificazione del procedimento amministrativo tedesco in ambito ambientale vengono in rilievo, ad esempio, la legge sull'informazione ambientale (*Umweltinformationsgesetz – UIG*), la legge sulla valutazione d'impatto ambientale (*Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung – UVPG*), la legge sull'accesso alla giustizia in ambito ambientale (*Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz – UmwRG*), la legge sull'*emission trading* (*Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz – TEHG*). Per la Polonia si vedano A. Wróbel, *Entwicklung des polnischen Verwaltungsverfahrenrechts*, in H. Hill, K.-P. Sommermann, U. Stelkens, J. Ziekow, *35 Jahre Verwaltungsverfahrensgesetz – Bilanz and Perspektiven*, cit., p. 171, 177; Z. Cieslik, *Ausgewählte Aspekte der Umsetzung des EU-Umweltrrechts in Polen*, cit., p. 135 ss.
85. K.-P. Sommermann, *Die Umsetzung von Richtlinien im Umwelt- und Energiebereich durch die EU-Mitgliedstaaten: vergleichende Schlussfolgerungen*, cit., p. 326. In merito al progettato (e mai realizzato) Codice Federale dell'Ambiente si veda J. Sanden, *Die Prinzipien des Umweltgesetzbuches*, in *ZUR*, 1, 2009, p. 3; B. Weber, D. Riedel, *Brauchen wir das Umweltgesetzbuch noch? Wider die Legendenbildung über das gescheiterte UGB*, in *NVwZ*, 16, 2009, p. 998.
86. M. Payrhuber, U. Stelkens, *1:1-Umsetzung“ von EU-Richtlinien Rechtspflicht, rationales*

- Politikkonzept oder (wirtschafts)politischer Populismus? – zugleich zu Unterschieden zwischen Rechtsangleichungs- und Deregulierungsrichtlinien*“, cit., p. 203.
87. Ibid., p. 217.
88. J. Barnes, *Die Umsetzung organisations- und verfahrensrechtlicher Vorgaben des Umweltrechts in Spanien*, in C. Fraenkel-Haerberle, J. Socher, K.-P. Sommermann, *Praxis der Richtlinienumsetzung im europäischen Verwaltungsverbund*, cit., p. 149
89. Ibid., p. 149
90. Ibid., p. 147 s.
91. Obbligo introdotto, nell'ordinamento italiano, dalla l. n. 86 del 9.3.1989 (conosciuta anche come la «legge La Pergola»). Ai sensi dell'art. 30 della l. n. 234/2012 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea), che ha attuato una riforma organica della materia, la legge di delegazione europea contiene le deleghe legislative necessarie per assicurare il recepimento delle direttive europee. Affianco alla legge di delegazione europea è prevista l'adozione annuale di una legge europea, che contiene più in generale disposizioni volte a garantire l'adeguamento dell'ordinamento interno a quello europeo.
92. F. Leidenmühler, *Die freiwillige „Übererfüllung“ unionsrechtlicher Vorgaben durch die Mitgliedstaaten*, cit., p. 393.
93. Si definisce *legal transplant* «ogni manifestazione esistente in uno Stato di un concetto giuridico, traslata volontariamente o sulla spinta di un obbligo fattuale o normativo da un ordinamento giuridico, in cui precedentemente operava (o generalmente continua ad operare) in un altro ordinamento giuridico»; cfr. E. Lohse, *Rechtsangleichungsprozesse in der Europäischen Union*, cit., p. 109.
94. K.-P. Sommermann, *Die Umsetzung von Richtlinien im Umwelt- und Energiebereich durch die EU-Mitgliedstaaten: vergleichende Schlussfolgerungen*, cit., p. 319.
95. M. Payrhuber, *U. Stelkens, 1:1-Umsetzung“ von EU-Richtlinien Rechtspflicht, rationales Politikkonzept oder (wirtschafts)politischer Populismus? – zugleich zu Unterschieden zwischen Rechtsangleichungs- und Deregulierungsrichtlinien*“, cit., p. 201.
96. K.-P. Sommermann, *Die Umsetzung von Richtlinien im Umwelt- und Energiebereich durch die EU-Mitgliedstaaten: vergleichende Schlussfolgerungen*, cit., p. 330.
- 97.

- Vgl. OECD, *Better Regulation in Europe: United Kingdom*, Paris, 2010, p. 37 a.
98. Si veda *ex multis* G. Britz, *Vom europäischen Verwaltungsverbund zum Regulierungsverbund?*, in *EuR*, 41, 2006, p. 46-77; J. Haller, *Der Verwaltungsverbund in der Energieregulierung*, Nomos, Baden-Baden, 2013, p. 35 ss.; M. Schüler, *Der institutionelle Regulierungsrahmen für die europäische Energiewirtschaft*, Nomos, Baden-Baden, 2019.
99. Vgl. C. Fraenkel-Haerberle, J. Socher, K.-P. Sommermann, *Praxis der Richtlinienumsetzung im Europäischen Verwaltungsverbund*, cit., Parte II (p. 177-288).
100. Lo sforzo di adeguamento degli Stati membri nell'ambito dell'armonizzazione normativa è ampiamente scandagliato nelle sue molteplici prospettive dalla ricerca di E. J. Lohse, *Rechtsangleichungsprozesse in der Europäischen Union*, cit.
101. Relativamente alle “reinterpretazioni costituzionali programmate” sulla spinta delle norme del diritto europeo si veda K.-P. Sommermann, *Verfassungswandel im Prozess der europäischen Integration und der Globalisierung*, in U. Steiner, G. Manssen, M. Jachmann, C. Gröpl, *Nach geltendem Verfassungsrecht. Festschrift für Udo Steiner zum 70. Geburtstag*, R. Boorberg, Stuttgart et al., 2009, p. 796, 800 ss.
102. Sulla necessità di un nucleo di elementi comuni della cultura amministrativa in Europa si veda K.-P. Sommermann, *Gemeineuropäische Verwaltungskultur als Gelingensbedingung europäischer Integration?*, cit., e K.-P. Sommermann, *Towards a Common European Administrative Culture?*, in K. König, S. Kropp, S. Kuhlmann, C. Reichard, J. Ziekow, *Grundmuster der Verwaltungskultur – Interdisziplinäre Diskurse über Grundformen der öffentlichen Verwaltung*, Nomos, Baden-Baden, 2014, p. 605-628.