

Micaela Lottini*

Governance del mercato europeo e nuove tecnologie

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Cooperazione amministrativa e meccanismi di integrazione – 3. Il *green pass* europeo e la cooperazione amministrativa – 4. Conclusioni.

1. Premessa

Gli ultimi due decenni hanno visto lo sviluppo di una nuova fase dell'integrazione europea nell'ambito della quale, come viene messo in evidenza nei documenti¹ della Commissione e delle altre istituzioni², si è posto l'accento sul fatto che promuovere la corretta ed effettiva applicazione del diritto eurounitario da parte degli Stati membri è essenziale per garantire che cittadini (ed imprese) possano beneficiare delle opportunità offerte dal mercato unico.

In altre parole, viene ad essere superata la tradizionale impostazione basata sull'adozione di regole di integrazione positiva e integrazione negativa, che aveva caratterizzato lo sviluppo del mercato europeo dalle sue origini, e che appunto faceva riferimento ad una serie di atti normativi di ordine 'costituzionale' (le regole del Trattato dedicate alle libertà fondamentali e alla tutela della concorrenza), e le normative secondarie di armonizzazione, per un approccio basato sulla garanzia della corretta ed efficace applicazione di queste regole³.

* Micaela Lottini è professore associato di Diritto Amministrativo e titolare del Corso 'State and market in EU law', presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università 'Roma Tre'.

¹ Comunicazione della Commissione, *sul miglioramento del controllo dell'applicazione del diritto comunitario*, del 16 maggio 2003, COM (2002) 725 def.; Commissione, Libro Bianco, *sulla governance europea*, del 25 luglio 2001, COM (2001) 428 def.

² European Parliament, Council and European Commission, *Joint Declaration on the EU's legislative priorities for 2017*, su: <<https://ec.europa.eu>>.

³ Vedi, *inter alia*, Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo, e al Comitato delle regioni, del 21 ottobre 2025, *su semplificazione, attuazione e effettiva applicazione*, COM(2025) 871 def.

2. Cooperazione amministrativa e meccanismi di integrazione

In questa chiave, il ruolo svolto dalle pubbliche amministrazioni nazionali, chiamate ad applicare il diritto europeo⁴, è stato riconosciuto come cruciale per l'integrazione del mercato⁵; conseguentemente, il miglioramento della capacità amministrativa a livello nazionale è divenuta una questione di crescente interesse. In questo senso, al fine di facilitare l'attività delle amministrazioni nazionali e favorire la corretta applicazione del diritto europeo, viene individuato quale strumento fondamentale, l'imposizione di obblighi di cooperazione amministrativa⁶, che è oggi infatti considerata come «the backbone of the EU's unique system of government and governance»⁷.

Obblighi di cooperazione sono stati imposti alle amministrazioni nazionali come principio generale (articolo 4, paragrafo 3, TUE⁸ e articolo 197 TFUE⁹), da specifici atti normativi¹⁰ e dalla giurisprudenza della Corte

⁴ Raccomandazione della Commissione, del 29 giugno 2009, *su misure per migliorare il funzionamento del mercato unico*, 2009/524/CE, GU L 176, del 7 luglio 2009; Commissione, Libro bianco *sulla governance europea*, del 25 luglio 2001, COM(2001) 428 def.

⁵ A. ROSAS, *Ensuring uniform application of EU law in a Union of 27: the role of national courts and authorities*, speech at the Sixth Seminar of the National Ombudsmen of EU Member States and Candidate Countries – *Rethinking good administration in the European Union* – Strasbourg, 14 -16 October 2007, disponibile su: <<https://infoeuropa.eu/rocid.pt>>.

⁶ Commissione, Libro bianco *sulla governance europea*, del 25 luglio 2001, COM(2001) 428 def.; F. LAFARGE, *Administrative cooperation between member States and the implementation of EU law*, in *European public law*, 4, 2010, p. 597.

⁷ A.H. TÜRK, H.C.H. HOFMANN, *An introduction to EU administrative governance*, in *EU administrative governance* edited by H.C.H. Hofmann, A.H. Türk, Edward Elgar Cheltenham 2006, p. 1.

⁸ «In virtù del principio di leale cooperazione, l'Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dai trattati».

⁹ «1. L'attuazione effettiva del diritto dell'Unione da parte degli Stati membri, essenziale per il buon funzionamento dell'Unione, è considerata una questione di interesse comune. 2. L'Unione può sostenere gli sforzi degli Stati membri volti a migliorare la loro capacità amministrativa di attuare il diritto dell'Unione. (...)».

¹⁰ A titolo esemplificativo: Direttiva 2006/123/CE, del 12 dicembre 2006, *relativa ai servizi nel mercato interno*, GU L 376 del 27 dicembre 2006; Direttiva 2013/55/UE, del 20 novembre 2013, *che modifica la direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali e il regolamento (UE) 1024/2012 relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno ("il regolamento IMI")*, GU L 354 del 28 dicembre 2013.

di giustizia dell'Unione europea (CGUE)¹¹.

Inoltre, sono state proposte una serie di iniziative volte a facilitare la corretta applicazione del diritto UE da un punto di vista amministrativo¹² e a sostenere le amministrazioni nazionali nell'adempimento dei loro obblighi di cooperazione.

Dal 2007, ad esempio, il sistema di informazione del mercato interno (IMI)¹³ collega le autorità nazionali, regionali e locali in una dimensione transfrontaliera e consente loro di comunicare rapidamente e facilmente con le loro controparti estere, in specifici settori del mercato interno. Allo stesso modo, la tessera professionale europea (EPC)¹⁴, un documento elettronico rilasciato, attraverso IMI, ai professionisti interessati a lavorare in un altro Stato membro, facilita il riconoscimento reciproco delle qualifiche professionali.

Tali meccanismi sono finalizzati a prevenire decisioni illegittime delle amministrazioni nazionali quando applicano il diritto UE; tuttavia, nel caso in cui si verifichi un problema, al cittadino o impresa interessati deve essere garantito un meccanismo di ricorso efficace ed adeguato.

Le istituzioni europee si sono poste il problema di come reagire di fronte a siffatte decisioni illegittime, dato che l'errata applicazione delle norme del mercato interno da parte delle pubbliche amministrazioni nazionali è caratterizzata da particolare problematicità, in quanto l'individuo (o l'impresa) deve affrontare l'amministrazione di uno Stato membro diverso dal proprio, attivando lunghi e costosi procedimenti giudiziari.

Tenendo conto di ciò, nel 2001, la Commissione ha adottato la Comunicazione, *per una soluzione efficace dei problemi nel mercato interno: "SOLVIT"*¹⁵, ed ha proposto l'istituzione di un meccanismo di risoluzione

¹¹ Sentenza della Corte del 10 febbraio 2000, *FTS*, C-202/97, EU:C:2000:75.

¹² R. CAVALLO PERIN, G.M. RACCA, *Administrative cooperation in the public contracts and service sectors for the progress of European integration*, in *European democratic institutions and administrations* edited by F. Merloni, A. Pioggia Giappichelli, Torino, 2018, p. 265, 267.

¹³ Cfr., a tale riguardo, il Regolamento (UE) n. 1024/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, *relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno e che abroga la decisione 2008/49/CE della Commissione ("il regolamento IMI")*, GU L 316 del 14 novembre 2012. Per ulteriori informazioni, vedi l'indirizzo: <<http://ec.europa.eu/internalmarket/iminet/ndexen.html>>.

¹⁴ Sotto questo profilo, cfr., M. LOTTINI, *The European professional card: a new single market governance tool*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 5, 2017, p. 1254.

¹⁵ Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni, *Soluzione efficace dei problemi nel mercato interno*, COM (2001) 702 def.

alternativo delle controversie tra cittadini (o imprese) e le pubbliche amministrazioni nazionali che abbiano agito in violazione del diritto UE: la rete SOLVIT.

SOLVIT mira a favorire la corretta applicazione delle norme del mercato interno da parte delle pubbliche amministrazioni nazionali, nonché a consentire ai cittadini e alle imprese di sfruttare le loro opportunità di libera circolazione.

SOLVIT è un meccanismo informale¹⁶, gratuito e non vincolante che tratta i reclami dei cittadini (o delle imprese) di uno Stato membro riguardanti l'applicazione del diritto dell'UE da parte di un'autorità pubblica di un altro Stato membro. SOLVIT lavora per risolvere il problema in collaborazione con l'autorità pubblica nazionale, proponendo una possibile soluzione e, in ultima analisi, una modifica della decisione amministrativa originaria.

Il sistema SOLVIT è costituito da una rete di Centri nazionali, una banca dati on-line che collega i Centri ed una procedura di risoluzione delle controversie, delineata nella Raccomandazione *sui principi per l'utilizzo di SOLVIT*¹⁷, adottata nel dicembre 2001 (e modificata nel 2013)¹⁸.

L'attività di SOLVIT si basa sul principio della cooperazione reciproca, che in questo caso opera a tre diversi livelli: a livello transfrontaliero, i due Centri degli Stati membri interessati collaborano per operare una prima valutazione della questione; a livello nazionale, il Centro e l'autorità nazionale che avrebbe agito in violazione del diritto UE cooperano per trovare una possibile soluzione; infine, a livello sovranazionale, i Centri collaborano con la Commissione Europea e le altre istituzioni e reti.

Nel corso degli anni, i documenti di valutazione¹⁹ di SOLVIT hanno indicato che il meccanismo si è dimostrato efficace nell'offrire ai privati e alle piccole imprese un'alternativa alle Corti, nel garantire la corretta applicazione del diritto dell'UE e nel modificare le prassi amministrative a livello nazionale. La percentuale di casi gestiti e risolti, infatti, è in costante aumento. Le autorità nazionali tendono a seguire le soluzioni proposte da

¹⁶ See, in this respect, D.U. GALETTA, *Informal information processing in dispute resolution networks: informality versus the protection of individual's rights?*, in *European public law*, 1, 2001, p. 71.

¹⁷ Raccomandazione della Commissione, del 7 dicembre 2001, *relativa ai principi per l'utilizzo di "SOLVIT" — la rete per la soluzione dei problemi nel mercato interno*, C(2001)3901, GU L 331 del 15 dicembre 2001.

¹⁸ Raccomandazione della Commissione, del 17 settembre 2013, *sui principi di funzionamento di SOLVIT*, C(2013) 5869 def., GU L 249, del 19 settembre 2013.

¹⁹ Tutti i rapporti sono disponibili sul sito web di SOLVIT: <<http://ec.europa.eu/solvit>>.

SOLVIT, nonostante la loro natura non vincolante, e hanno migliorato la loro capacità di interpretare e applicare correttamente il diritto UE²⁰.

Vale la pena ricordare, in conclusione, che la Commissione ha strutturato la banca dati on-line SOLVIT come modulo a sé stante nel sistema di informazione del mercato interno (IMI)²¹.

A ben vedere i meccanismi individuati dalle istituzioni europee per facilitare l'attività delle pubbliche amministrazioni nazionali²² *ex ante* nonché per risolvere eventuali controversie tra cittadini e pubbliche amministrazioni in una dimensione transfrontaliera si fondano da una parte sul principio della c-cooperazione amministrativa²³ multilivello e dall'altra sull'utilizzo degli strumenti informatici.

3. *Il green pass europeo e la cooperazione amministrativa*

Questo modello di intervento è stato riproposto dalle istituzioni europee per far fronte ad una delle più significative crisi che hanno attraversato il nostro continente negli ultimi decenni, ossia la pandemia da COVID-19. Infatti, il 14 giugno 2021 è stato adottato il Regolamento (UE) n. 953²⁴ per definire il quadro relativo al rilascio, verifica e accettazione del certificato COVID digitale dell'Unione europea (c.d. *green pass* europeo).

Come è noto, una delle questioni giuridiche maggiormente significative e complesse riguardanti il rapporto tra il processo di integrazione europea e le misure²⁵ imposte dagli Stati per fronteggiare la crisi pandemica, è stato

²⁰ In argomento, cfr., Commission Staff Working Document, *SOLVIT's helping hand in the Single Market: celebrating 20 years*, Brussels, 26 September 2022, SWD (2022) 325 final.

²¹ Su questo tema cfr., L. MUSSELLI, *Administrative cooperation between Member States: the SOLVIT network*, in *Networks. In search of a model for European and global regulation* edited by L. Ammannati, Giappichelli, Torino 2012, p. 91.

²² Comunicazione della Commissione, del 25 ottobre 2023, *sul Rafforzamento dello Spazio amministrativo europeo* (CompAct), COM(2023) 667 def.

²³ In argomento, *inter alia*, R. CAVALLO PERIN, G.M. RACCA, *La cooperazione amministrativa: dai gruppi alle reti d'amministrazioni pubblica*, in *CERIDAP*, 4, 2025.

²⁴ Regolamento (UE) 2021/953 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2021, *su un quadro per il rilascio, la verifica e l'accettazione di certificati interoperabili di vaccinazione, di test e di guarigione in relazione alla COVID-19 (certificato COVID digitale dell'UE) per agevolare la libera circolazione delle persone durante la pandemia di COVID-19*, OJ L 211/1 del 15.6.2021.

²⁵ Ad esempio, restrizioni all'ingresso o l'obbligo per i viaggiatori transfrontalieri di

rappresentato proprio dal *vulnus*²⁶ che queste ultime potevano determinare al diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, diritti che costituiscono attributi fondamentali della cittadinanza europea (nonché, evidentemente, un prerequisito per lo svolgimento delle più svariate attività lavorative ed economiche).

Nell'ambito di questo contesto, evidenze medico/scientifiche avevano rilevato che coloro i quali fossero stati vaccinati, o avessero avuto un risultato negativo ad un test per la COVID-19, ovvero fossero guariti nei mesi precedenti, comportavano un rischio ridotto di contagio.

Sicché, queste categorie di persone, non costituendo un 'rischio significativo' per la salute pubblica, in linea di principio, potevano evitare le restrizioni alla circolazione.

Di qui l'esigenza di creare un quadro giuridico che consentisse l'individuazione condivisa a livello europeo dei soggetti a basso rischio, nei confronti dei quali era possibile ridurre le misure limitative della libertà di circolazione, in modo da contemperare le esigenze di tutela della salute e quella dell'integrazione europea, appunto nel rispetto dei principi di necessità e proporzionalità.

Per questi motivi, il 17 marzo 2021, la Commissione europea ha presentato una proposta²⁷ di Regolamento (poi adottato il 21 giugno) per stabilire un quadro comune per il rilascio, la verifica e la mutua accettazione di certificati interoperabili relativi alla vaccinazione, ai test e alla guarigione dalla COVID-19 (certificato COVID digitale dell'UE – c.d. *green pass*), che potessero attestare la caratteristica di basso rischio del titolare dello stesso certificato e facilitare, quindi, la libera circolazione transfrontaliera.

Il certificato rilasciato dallo Stato membro di origine, sulla base di specifici criteri e condizioni, veniva (mutualmente) riconosciuto dalle competenti autorità degli altri Stati membri; in altre parole, lo stesso era il frutto di un meccanismo di cooperazione a diversi livelli, nell'ambito del quale le competenti autorità nazionali svolgevano un'attività di controllo sanitario, o certificativa dell'avvenuta vaccinazione e questa attività veniva mutualmente riconosciuta, con l'ausilio dei nuovi strumenti informatici.

sottoporsi a quarantena o ad autoisolamento o ad un test per l'infezione da SARS-CoV-2.

²⁶ Sul tema approfonditamente, G. CAGGIANO, *COVID-19. Competenze dell'Unione, libertà di circolazione e diritti umani in materia di controlli delle frontiere, misure restrittive della mobilità e protezione internazionale*, in *aisdue.eu*, i *Post di AISDUE*, 2, 2020, p. 72.

²⁷ Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, *su un quadro per il rilascio, la verifica e l'accettazione di certificati interoperabili relativi alla vaccinazione, ai test e alla guarigione per agevolare la libera circolazione durante la pandemia di COVID-19 (certificato verde digitale)*, del 17 marzo 2021, COM(2021) 130 def.

4. Conclusioni

Come abbiamo detto, il *green pass* non rappresenta una assoluta novità, ma si fonda su meccanismi già ampiamente collaudati. Ad ogni modo, il nuovo strumento europeo induce ad una riflessione. Come appare evidente, la cooperazione amministrativa quale strumento di governance del mercato unico e volano dell'integrazione europea, non può che fondarsi sull'utilizzo delle nuove tecnologie, la quali non sono più uno strumento di semplificazione o efficientamento²⁸, ma ne costituiscono elemento essenziale.

La connessione informatica rappresenta un elemento imprescindibile della rete SOLVIT che viene trasformata, proprio attraverso di essa, da un semplice meccanismo di cooperazione ad un sistema di risoluzione delle controversie tra cittadini europei e pubbliche amministrazioni nazionali strutturato e basato su regole comuni di funzionamento.

Come appare evidente, quindi, l'utilizzo dello strumento informatico consente di superare a livello amministrativo alcuni degli ostacoli pratici più significativi all'azione amministrativa in una dimensione transfrontaliera, quali le differenze linguistiche o di prassi; questo emerge chiaramente dal sistema IMI, nonché dal certificato informatico della Carta professionale europea.

Il *green pass* si inserisce, quindi, nell'ambito di questo contesto e rappresenta l'ennesima testimonianza, nell'ambito del mercato europeo, dell'importanza della cooperazione amministrativa, della quale, però, lo strumento informatico è ormai divenuto elemento essenziale ed imprescindibile.

²⁸ Sul tema del rapporto tra buona amministrazione e utilizzo delle nuove tecnologie, cfr., D.U. GALETTA, *Digitalizzazione e diritto ad una buona amministrazione (Il procedimento amministrativo, fra diritto UE nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione)*, in *Il Diritto dell'Amministrazione Pubblica digitale*, a cura di R. Cavallo Perin, D.U. Galetta, Giappichelli, Torino 2025, p. 77.