

IL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO NEL PENSIERO DI CLAUDIO FRANCHINI

Paolo Provenzano

1. Se dicessi di aver conosciuto, nell'accezione propria del termine, il prof. Franchini mentirei. Ho avuto modo infatti di incontrarlo solamente qualche volta e da ultimo in occasione della presentazione (purtroppo solamente on-line) della sua monografia sull'intervento pubblico di contrasto alla povertà (1) organizzata nell'ambito del “book-forum CERIDAP” (2).

Posso dire, viceversa, di essere entrato in contatto più volte con gli scritti del Prof. Franchini, che costituiscono un importante lascito per le presenti e future generazioni di cultori del diritto amministrativo.

Della produzione scientifica di Claudio Franchini non colpisce soltanto la sua vastità (3), ma anche (e direi soprattutto) la poliedricità e l'eclettismo dei suoi interessi scientifici, che hanno toccato tutti gli àmbiti della nostra materia: l'organizzazione (4), la giustizia (5) e l'azione (6).

Nella sua produzione scientifica Egli ha spaziato dal diritto amministrativo generale (sia nazionale, sia europeo) ai settori speciali (diritto dello sport, diritto dei beni culturali, diritto dei contratti pubblici, pubblico impiego ecc. ecc.) e si è occupato non solo di temi classici, ma anche (e in modo pioneristico) di temi originariamente poco trattati, che sono poi divenuti centrali nel dibattito dottrinale, talvolta a distanza di molti anni dalla pubblicazione dei suoi studi in materia.

Si pensi, ad esempio, al contributo titolato “*Le nuove disposizioni in materia di corruzione comunitaria*”, pubblicato sul *Giornale di diritto amministrativo* nel 2001 e, quindi, ben undici anni prima dell'avvento della Legge Severino e della grande rilevanza riconosciuta al tema dell'anticorruzione (7). Si pensi, ancora, allo studio su “*Il controllo del giudice penale sulla pubblica amministrazione*” del 1998 (8) e, quindi, di più di vent'anni antecedente alla “esplosione” del tema della c.d. “amministrazione difensiva” (9), che, come noto, è determinata principalmente dagli interventi del giudice penale sulla pubblica amministrazione.

2. Ebbene, detta molteplicità di interessi scientifici costituisce, dalla mia prospettiva di “giovane” (nell'accezione italiana del termine) amministrativista, uno dei valori aggiunti della produzione scientifica del Prof. Franchini e del suo modo d'intendere l'attività di ricerca.

Il che mi sembra essere dimostrato anche da un “genere letterario” nel quale Claudio Franchini si è cimentato nell'ultima fase della sua vita. Mi riferisco ai giudizi dallo stesso resi in qualità di Presidente della Commissione ASN.

Tali giudizi, che sono tanto importanti quanto effimeri (essi sono, infatti, conoscibili dai più solo per un limitatissimo lasso di tempo), dicono per me molto sul modo in cui il Prof. Franchini ha inteso l'attività di ricerca.

In tali giudizi Egli ha, infatti, in più occasioni posto in evidenza che *condicio sine qua non* per acquisire piena maturità scientifica è l'essersi occupati (come Lui in effetti ha fatto, dando così il buon esempio) di più temi. La molteplicità degli argomenti trattati e lo studio di questioni “innovative” associato a quello di temi “tradizionali” costituiscono, infatti, un viatico per raggiungere risultati degni di nota.

Si tratta di un insegnamento importante per noi più “giovani” cultori della materia. Insegnamento che ci deve indurre, non solo, a concentrare i nostri sforzi anzitutto su questioni già “arate”, prima di concentrarci su temi innovativi, ma anche, per quanto possibile, a rifuggire dalla monotematicità (o dalla iperspecializzazione che dir si voglia).

Nell'epoca della VQR e della ASN, infatti, l'iperspecializzazione (che di per sé — sia chiaro — non è un male) funge sovente da “salvagente”, cui ci si aggrappa per evitare di affondare nel “mare tempestoso” delle mediane.

In un sistema, qual è il nostro, che attribuisce rilevanza centrale (e forse eccessiva) alla “produttività” è infatti molto più semplice (e meno dispendioso — e inutile nascondere —) concentrarsi su un unico e solo tema, piuttosto che ripartire sempre daccapo.

Il che, però, va inevitabilmente a scapito dei risultati ultimi della stessa produzione scientifica.

Il raggiungimento di risultati significativi presuppone, infatti, la capacità di applicare ad un dato settore principi e saperi sviluppati e appresi studiandone un altro. La capacità, in altri termini, di non ragionare per compartimenti stagni, ma di far dialogare (intersecandole) problematiche tra loro apparentemente lontane, traendo dallo studio di un singolo istituto considerazioni di più ampio respiro, che possano fungere da “grimaldello” per aprire “porte” ancora chiuse.

3. Esempio paradigmatico di tale metodo, venendo al tema oggetto del presente scritto, è dato, a mio modo di vedere, dai contributi del Prof. Franchini in materia di “procedimento amministrativo”. Scritti che per me hanno rappresentato un fondamentale punto di riferimento nello studio del tema dei vizi procedimentali. Non a caso tali contributi vengono da me citati sin dalla prima nota a piè di pagina della mia monografia sul tema (10).

Da tali scritti risulta, anzitutto, ben chiaro che il “procedimento amministrativo” (e ciò purtroppo viene alle nostre latitudini tutt'oggi sovente obliterato (11), lungi dal costituire un'inutile perdita di tempo (12) serve: da un lato « ad acquisire e a valutare gli interessi in gioco » (13); d'altro lato per « circoscrivere e [per] rendere verificabile l'esercizio della discrezionalità della autorità (...), in una prospettiva garantistica » (14); d'altro lato ancora per « agevolare la collaborazione e la cooperazione tra soggetti » (15), ivi inclusi quelli privati, rispetto ai quali « la partecipazione al procedimento assume principalmente un valore di garanzia delle situazioni giuridiche soggettive » (16).

Ricollegandomi a quanto dicevo prima, sarebbe però davvero riduttivo considerare i contributi di Claudio Franchini in materia di “procedimento amministrativo” quali scritti che si occupano *sic et simpliciter* di tale tematica.

L'evoluzione che il tema del “procedimento amministrativo” (17) ha subito nel corso degli anni nel diritto UE, passando da una fase in cui gli veniva riconosciuta una « limitata importanza » (18) ad una in cui ha acquisito quell'« ampio rilievo » (19) che gli viene tutt'oggi attribuito (20), viene infatti utilizzata negli scritti di cui si discorre quale pretesto per indagare, essenzialmente, tre aspetti problematici: il modo in cui si è formato il diritto amministrativo UE; il modo in cui esso influenza e viene influenzato dagli “ordinamenti” nazionali; e (ultimo ma non ultimo) i limiti di un sistema che difetta di una legislazione di carattere generale. Di tali tre aspetti si passa telegraficamente a trattare.

Negli scritti in questione, come si è anticipato, viene, in primo luogo, posto in evidenza che nel diritto UE il “procedimento amministrativo” costituisce un « prodotto [del] “potere normativo” dei giudici » (21). I quali hanno svolto « una funzione creativa fondamentale » (22), che « risulta allo stesso tempo, di eliminazione delle carenze normative e di creazione del diritto » (23). La Corte di giustizia ha, infatti, « elaborato una nozione non descrittiva, ma normativa del procedimento amministrativo » (24).

Come lo stesso Claudio Franchini ha puntualmente precisato « tale funzione [creativa] si rivela di fondamentale importanza proprio nelle materie con una disciplina incompleta e parziale, come nel caso del procedimento amministrativo, perché, venendo ad assumere carattere prescrittivo, impone l'osservanza di regole generali » (25).

In tale ottica il tema del “procedimento amministrativo” viene, dunque, utilizzato per dimostrare in concreto l'importanza centrale che ha avuto e che ha nel diritto UE (e di rimando negli ordinamenti nazionali) la funzione normogenetica della giurisprudenza della Corte di giustizia (26), che Claudio Franchini ha enfaticamente definito come il « demiurgo dell'integrazione » (27).

In secondo luogo, il tema del “procedimento amministrativo” viene innalzato dal Prof. Franchini a modello per dimostrare che nella dialettica tra diritto UE e diritti nazionali si realizza un « circolo virtuoso » (28) in cui, per un verso, « gli ordinamenti degli Stati membri influenzano quello dell'Unione europea » (29) e, per altro verso, « l'ordinamento comunitario condiziona quelli interni » (30), fungendo così da « disciplina di riferimento » (31), alla luce della quale occorre « ripensare gli istituti nazionali del diritto amministrativo in prospettiva della affermazione di un sistema comune » (32).

Il che è tanto più vero, mi sia consentito di evidenziarlo, se sol si considera che il nostro legislatore ha, verosimilmente in modo inconsapevole, attribuito rilevanza ai principi del diritto UE anche in questioni di diritto puramente interno, com'è dimostrato dal richiamo ai « principi comunitari » che campeggia nell'art. 1 della legge n. 241/1990(33) e a quello ai « principi del diritto europeo » contenuto nell'art. 1 del Codice del processo amministrativo.

Infine, indagando il tema del “procedimento amministrativo” Claudio Franchini dimostra tutti i limiti, nel lungo periodo, di un sistema che, in negativo, difetta di una copertura legislativa di carattere generale (e che, come tale, « riman(e) “per punti” » (34)) e che, in positivo, si affida essenzialmente al “creazionismo” dei giudici, che inevitabilmente è foriero di « ambiguità e oscillazioni » (35).

Come sottolineato espressamente dal Prof. Franchini, infatti, « in mancanza di previsioni normative di carattere generale » (36), « si riscontra una qualche difficoltà nell'opera di individuazione dei principi stessi, perché (...) diviene necessario seguire il metodo empirico e, di conseguenza, risulta più difficile ricondurli a unità » (37).

Da qui l'esigenza, che appare in filigrana dai contributi in esame, nei quali si evidenzia a più riprese « l'esigenza di individuare principi generali comuni da proporre come elementi unificatori, al fine di assicurare coerenza e uniformità al sistema » (38), che venga adottata anche nel diritto UE una disciplina generale sul procedimento (39). Una disciplina generale che, oltre a mettere ordine positivizzando gli approdi cui è giunta in via pretoria la Corte di giustizia, ponga rimedio altresì alle problematiche denunciate dal Prof. Franchini relative alla tutela giurisdizionale dei soggetti interessati nei procedimenti amministrativi nelle ipotesi di coamministrazione (40), rispetto ai quali si pone « il problema del provvedimento impugnare [e] dell'autorità giurisdizionale da adire » (41).

Anche sotto tali profili Claudio Franchini si è dimostrato un precursore dei tempi.

Vero è, infatti, che ancora oggi non è stato adottato nel diritto UE un unico *corpus* normativo che fissi la disciplina generale sul “procedimento amministrativo” e che vada ad ovviare alle

problematiche sopra richiamate. Ma vero è parimenti che sono state adottate, anche grazie alla meritoria opera del gruppo di ricerca ReNeual (42), due Risoluzioni del Parlamento europeo (la prima nel 2013 (43), la seconda nel 2016 (44)) che hanno con forza posto in evidenza l'esigenza di colmare il prima possibile tale lacuna normativa.

Non resta che sperare che di tale esigenza, e dell'impossibilità di procrastinare ulteriormente tale importate passaggio, si renda conto ora anche la Commissione che verrà costituita all'esito delle ultime elezioni europee.

Note:

- (1) C. Franchini, L'intervento pubblico di contrasto alla povertà, Napoli, 2021. Con riferimento a tale monografia cfr. K. Galicz, Recensione a C. Franchini, L'intervento pubblico di contrasto alla povertà, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, in www.forumcostituzionale.it.
- (2) Mi riferisco alla presentazione tenutasi sulla piattaforma MT in data 27 gennaio 2022 (<https://ceridap.eu/eventi/lintervento-pubblico-di-contrasto-alla-poverta/?lng=en>).
- (3) Al riguardo basti considerare che nel Curriculum vitae presentato dal Prof. Franchini all'atto della sua candidatura a Commissario ASN vengono indicate centotrentaquattro pubblicazioni nell'arco temporale 2000/2021.
- (4) Tra gli scritti in materia di organizzazione meritano, ex multiis, di essere in questa sede richiamati il capitolo sull'organizzazione amministrativa europea del Trattato di diritto amministrativo europeo (a cura di M. P. Chiti - G. Greco) (Milano, 2007) e il capitolo, scritto insieme al Prof. Vesperini, titolato L'organizzazione nel volume dal titolo Istituzioni di diritto amministrativo (a cura di S. Cassese) (Milano, 2012).
- (5) Si pensi, tra i tanti, al saggio titolato "Il giudice amministrativo e la ricerca della verità", in Verità e metodo in giurisprudenza (a cura di) G. Dalla Torre, Cesare Mirabelli (Roma, 2014) e all'articolo dal titolo "Evoluzione del sistema italiano di giustizia amministrativa", in Diritto e processo amministrativo, 2-3/2013.
- (6) Mi riferisco, in particolare, ai molteplici contributi in tema di procedimento amministrativo — sui quali brevemente tornerò infra — pubblicati tra il 2003 e il 2013.
- (7) Sul punto cfr. M. Delsignore - M. Ramajoli, La prevenzione della corruzione e l'illusione di un'amministrazione senza macchia, in Riv. Trim. Dir. Pubbl., 1/2019, 61 ss.; B.G. Mattarella, La prevenzione della corruzione in Italia, in Giorn. Dir. Amm., 2013, 123 ss.; AA. VV., Strumenti di contrasto alla corruzione nella pubblica amministrazione tra ordinamento italiano e ordinamento brasiliano, (a cura di) M. Immordino - N. Gullo - C. Celone, in Nuove Autonomie, 2014, 390 ss.; S. Foà, Le novità della legge anticorruzione, in Urb. e app., 2013, 295 ss.
- (8) Su tale medesimo tema si veda anche C. Franchini, Giudice penale e sindacato dell'attività amministrativa (teoria e prassi nell'esperienza di un recente caso in materia di opere ferroviarie), in Dir. proc. amm., 2001, 3, 682 ss.

(9) Al riguardo cfr. S. Battini - F. De Carolis, L'Amministrazione si difende, in Riv. Trim. Dir. Pubbl., 2019, 1, 293 ss. e G. Bottino, Il conflitto tra il legislatore e la giurisprudenza come causa della "burocrazia difensiva": la responsabilità penale per "abuso d'ufficio" come paradigma, in Lav. nelle P.A., 2022, 2, 241 ss.

(10) Cfr. P. Provenzano, I vizi nella forma e nel procedimento amministrativo. Fra diritto interno e diritto dell'Unione Europea, Milano, 2015, 1.

(11) Nel nostro ordinamento purtroppo, da un lato, si assiste a una vera e propria "fuga" dal procedimento, com'è dimostrato, ad esempio, dall'(ab)uso dei silenzi significativi. D'altro lato, si registra una preoccupante dequotazione delle garanzie procedurali a seguito dell'introduzione della disciplina sulle illegittimità non invalidanti di cui all'art. 21-octies, co. 2, nell'ordito della l. n. 241/1990. Su tali temi si veda D.U. Galetta, Il procedimento amministrativo nella scienza del diritto amministrativo in Italia, dalle origini ad oggi: linee generali di sviluppo e critica di alcune recenti « involuzioni », in Foro amm.-TAR, 2011, 3779 ss.

(12) Sul punto occorre rammentare, infatti, che « le procedure amministrative (...) hanno implicazioni non esclusivamente produttive, perché servono a garantire diritti o aspettative che non possono essere misurati solo con l'orologio di Taylor » (S. Cassese, La semplificazione amministrativa e l'orologio di Taylor, in Riv. trim. dir. Pubbl., 1998, 699 ss.).

(13) Così G. della Cananea - C. Franchini, I principi dell'Amministrazione europea, Torino, 2013, 192.

(14) Ibidem.

(15) Ibidem.

(16) Ibidem, 193.

(17) Per una disamina delle "tappe" di tale evoluzione si rinvia a G. della Cananea, I procedimenti amministrativi dell'Unione europea, in Trattato di diritto amministrativo europeo, (a cura di) M.P. Chiti - G. Greco, Milano, 2007, 497 ss.

(18) Così G. della Cananea - C. Franchini, I principi dell'Amministrazione europea, cit., 184. Due sono essenzialmente i motivi che per Claudio Franchini rendevano, ab origine, poco considerato il tema del "procedimento amministrativo" nel diritto comunitario. In primo luogo il fatto che « in sede sovranazionale si era affermato quel tradizionale orientamento, proprio di tutti gli Stati fondatori della Comunità europea, che tendeva a considerare giuridicamente rilevante solo l'atto conclusivo del procedimento, in quanto all'attività precedente doveva essere riconosciuta natura interna, non idonea, dunque, ad incidere nei rapporti tra amministrazione e singoli ». In Secondo luogo la circostanza che « lo stesso ordinamento della Comunità europea nasceva con caratteri che evidenziavano la limitata importanza da riconoscersi alla tematica del procedimento, quali la configurazione del sistema comunitario come ordinamento con fini particolari » (così C. Franchini, I principi applicabili ai procedimenti amministrativi europei, in Riv. It. Dir. Pubbl. Com., 5/2003, 1038-1039).

(19) Così G. della Cananea - C. Franchini, I principi dell'Amministrazione europea, cit. 177.

(20) Secondo Claudio Franchini le ragioni di questo ribaltamento della prospettiva iniziale sono essenzialmente da rinvenirsi, da un lato, nel fatto che nelle esperienze degli stati

membri si è « ven(uta) a chiarire la differenza che intercorre tra le attività amministrative e le manifestazioni dell'autonomia privata » e che nelle stesse sono state, via via, « adottate leggi in materia, sia di principio, sia di carattere organico e con previsioni dettagliate, se non addirittura norme costituzionali ». D'altro lato, nel fatto che « a seguito dell'ampliamento delle funzioni dovuto alla adozione di nuovi Trattati e una serie di tecniche espansive a parte della Corte di giustizia, si [è] afferma(ta) la configurazione del sistema comunitario come vero e proprio ordinamento giuridico generale simile a quello degli Stati nazionali, con la conseguenza che si amplia il ruolo della amministrazione e dei relativi procedimenti » (così C. Franchini, I principi applicabili ai procedimenti amministrativi europei, cit., 1039-1040). Sotto tale ultimo profilo cfr. anche C. Franchini, Le fasi e i caratteri del processo evolutivo dell'organizzazione amministrativa europea, in Riv. It. Dir. Pubbl. Com., 2/2017, 375 ss.

(21) Ibidem, 186, ove si evidenzia che detto « “potere normativo” dei giudici [è stato] esercitato attraverso l'individuazione di regole complessive per l'azione amministrativa da applicare al caso concreto ». E ancora che « l'uso ripetuto e costante nel tempo di questi principi (e per taluni il riferimento a norme di rango costituzionale) li accredita come principi di diritto positivo, che le amministrazioni sono tenute a osservare ». Un esempio paradigmatico della rilevanza centrale che ha avuto in subjecta materia la giurisprudenza della Corte di giustizia è dato dalla crescente rilevanza che, pur in assenza di previsioni normative, è stata in via pretoria gradualmente attribuita al principio (oggi divenuto diritto fondamentale) dell'*audi alteram partem* procedimentale. Tale principio, infatti, ha subito nel corso degli anni un'evoluzione che ha portato lo stesso ad essere ritenuto « principio di diritto amministrativo ammesso in tutti gli Stati membri » (Corte giust., sentenza 4 luglio 1963, 32/1962, Maurice Alvis c. Consiglio, ECLI:EU:C:1963:15), a « norma generale » (Corte giust., sentenza 23 ottobre 1974, 17/1974, Transocean Marine Paint Association c. Commissione, ECLI:EU:C:1974:106), per poi essere, infine, definitivamente innalzato al rango di « principio fondamentale di diritto Comunitario » (Corte giust., sentenza 13 febbraio 1979, 85/1976, Hoffmann-La Roche c. Commissione, ECLI:EU:C:1979:36), che, come tale, deve essere garantito, sia quando « non vi è alcuna normativa che riguardi il procedimento in questione » (Corte giust., sentenza 10 luglio 1986, 234/1984, Belgio c. Commissione, ECLI:EU:C:1986:302), sia nel caso in cui il procedimento è disciplinato da una regolamentazione che non tenga conto dello stesso (Corte giust., sentenza 24 ottobre 1996, C-32/95, Commissione c. Lisrestal, ECLI:EU:C:1996:402).

(22) Ibidem, 203.

(23) Ibidem, 177.

(24) Ibidem, 188.

(25) Così C. Franchini, I principi applicabili ai procedimenti amministrativi europei, cit., 1046.

(26) In tale ottica, com'è stato posto in evidenza da autorevole dottrina, « si può affermare che lo sviluppo del procedimento amministrativo rappresenta uno dei risultati più rimarchevoli dei giudici europei » (così M.P. Chiti, Diritto amministrativo europeo, ed. 3°, Milano, 2008, 498).

(27) Così C. Franchini, Il diritto di accesso tra l'ordinamento comunitario e quello nazionale, in Giorn. Dir. Amm., 9/1996, 826.

(28) Ibidem, 202.

(29) Ibidem.

(30) Ibidem. Più precisamente, il Prof. Franchini osserva che l'ordinamento UE influenza quello degli Stati membri « utilizzando gli istituti e i principi di questi ultimi e adeguandoli alla propria realtà, li perfeziona e li rende uniformi, così da favorirne la diffusione in una ottica di integrazione (la componente comunitaria, infatti, non si limita a influenzare quella nazionale, ma giunge a definirne l'assetto organizzativo e funzionale, in coerenza con la propria missione multi-livello che si colloca accanto agli ordinamenti statali, senza sostituirsi ad essi) ».

(31) Così C. Franchini, Il diritto di accesso tra l'ordinamento comunitario e quello nazionale, cit., 826.

(32) Ibidem.

(33) Con riferimento a detta norma è stato condivisibilmente osservato in dottrina che con essa « i principi comunitari sono divenuti principi del nostro ordinamento interno (...) anche — ed è questa la novità — in applicazione del diritto italiano ». Il tutto con la conseguenza che « anche quando le amministrazioni agiscono all'esterno del cono d'ombra del diritto comunitario si determina (dovrebbe determinarsi in applicazione della riforma) un rinvio automatico ai suoi principi, con l'effetto di estenderli anche ad ogni ambito e settore giuridico esclusivamente interno » (così S. Cognetti, Principio di proporzionalità. Profili di teoria generale e di analisi sistematica, Torino, 2011, 174-175). Da qui la conclusione, secondo altra dottrina, per cui « non è azzardato rilevare che tutta la materia amministrativa è oggi, nel nostro ordinamento, materia “europeizzata”, anche al di là dei settori materiali di attività che sono oggetto delle competenze comunitarie, con una decisione che non costituisce un atto dovuto di adeguamento ma una scelta ordinamentale ben caratterizzata, che va nella direttiva del monismo » (così A. Massera, I principi generali dell'azione amministrativa tra ordinamento nazionale e ordinamento comunitario, in Dir. amm., 2005, p. 730). È di tale medesimo avviso anche M. P. Chiti, Introduzione, in I principi generali dell'azione amministrativa. Atti del convegno di Napoli 3 febbraio 2006, (a cura di) M.P. Chiti - G. De Palma, Napoli, 2006, 3 ss.

(34) Così G. della Cananea - C. Franchini, I principi dell'Amministrazione europea, cit., 184.

(35) Ibidem, 203.

(36) Ibidem, 190.

(37) Ibidem, 189-90.

(38) Così C. Franchini, I principi applicabili ai procedimenti amministrativi europei, cit., 1057.

(39) In tal senso si sono espressi anche: G. della Cananea, From Judges to Legislators? The Codification of EC Administrative procedures in the Field of State Aid, in Riv. it. dir. pubb. com., 1995, 967 ss.; J. Ziller, Is a law of administrative procedure for the Union institutions necessary?, in Riv. it. dir. pubb. com., 2011, 699 ss.; e J. Schwarze, I principi dello stato di

diritto per l'azione amministrativa nella "vecchia" e "nuova" Unione europea, in Riv. it. dir. pubb. com., 2004, 1279 ss.

(40) Sul punto cfr. C. Franchini, Amministrazione italiana e amministrazione comunitaria. La coamministrazione nei settori di interesse comunitario, Padova, 1992.

(41) Così G. della Cananea - C. Franchini, I principi dell'Amministrazione europea, cit., 197. Sul punto si veda anche C. Franchini, Nuovi modelli di azione comunitaria e tutela giurisdizionale, in Dir. amm., 1/2000, 81 ss.

(42) Si tratta, com'è noto, di un gruppo di ricerca, istituito nel 2009, composto da oltre cento tra autorevoli studiosi e pratici del diritto pubblico provenienti da tutti i paesi dell'Unione Europea, che, al termine di un lavoro durato quasi cinque anni, ha elaborato un Codice Modello sul procedimento amministrativo (c.d. Codice ReNUAL). Tale Codice è un articolato di "norme modello" che si compone di sei libri che fissano la possibile disciplina cui assoggettare, non solo i procedimenti volti all'adozione di provvedimenti individuali, ma anche i procedimenti volti all'adozione di atti amministrativi generali, le procedure contrattuali e i procedimenti composti e di coamministrazione (G. della Cananea - D.U. Galetta, Codice ReNEUAL del procedimento amministrativo dell'Unione europea, Napoli, 2016). Con riferimento al Codice ReNEUAL cfr. J. Ziller, Towards Restatements and Best Practice Guidelines on EU Administrative Procedural Law. Note to the European Parliament's Committee on Legal Affairs - Working Group on EU Administrative Law, in www.reneual.eu; C. Napolitano, Verso la codificazione del procedimento amministrativo dell'Unione europea: problemi e prospettive, Resoconto dell'incontro di studi - Milano, 7 novembre 2014, in Riv. It. Dir. Pubbl. Com., 2015, pp. 295 ss. e D.U. Galetta, Le Model Rules di ReNEUAL e gli aspetti più innovativi della collaborazione fra amministrazioni nell'UE: procedimento amministrativo, scambio dei dati e gestione delle banche dati, in Riv. it. dir. pubb. com., 2018, p. 347 ss.; G. Greco, Gli appalti pubblici delle Amministrazioni UE e la proposta di riforma ReNEUAL, in Quo vadis ius publicum europaeum? Liber Amicorum in onore del Professor Jacques Ziller, (a cura di) K. Gromeck-Broc - A. Monica, Napoli, 2024, 95 ss.

(43) Mi riferisco alla Risoluzione del Parlamento Europeo, in data 13 gennaio 2013, recante «raccomandazioni alla Commissione sul diritto dell'Unione europea in materia di procedimenti amministrativi (2012/2024(INL))». Con detta Risoluzione testualmente si «chiede alla Commissione di presentare, sulla base dell'articolo 298 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, una proposta di regolamento su un diritto dell'Unione europea in materia di procedimenti amministrativi, seguendo le raccomandazioni particolareggiate figuranti nell'allegato alla presente risoluzione». In dette raccomandazioni si legge, in particolare «che un diritto dell'Unione europea in materia di procedimenti amministrativi rafforzerebbe la legittimità dell'Unione e la fiducia dei cittadini nella sua amministrazione» (considerando "R") e ancora «che un diritto dell'Unione europea in materia di procedimenti amministrativi potrebbe favorire una convergenza spontanea dei diritti amministrativi nazionali, per quanto riguarda i principi procedurali generali e i diritti

fondamentali dei cittadini nei confronti dell'amministrazione, e in tal modo rafforzare il processo di integrazione » (considerando "S").

(44) Si tratta della Risoluzione del Parlamento Europeo del 9 giugno 2016. Con essa il Parlamento non si è limitato a sollecitare la Commissione a presentare una proposta di Regolamento, come aveva già tentato di fare con la precedente Risoluzione del 2013, ma ha approvato una vera e propria proposta strutturata di Regolamento « per un'amministrazione dell'Unione europea aperta, efficace e indipendente », che si compone di trenta articoli. Nel primo di tali articoli si chiarisce testualmente che l'obiettivo dei successivi ventinove è quello di « stabilire le norme procedurali che disciplinano le attività amministrative dell'amministrazione dell'Unione ». E ciò al fine « di garantire il diritto ad una buona amministrazione sancito dall'articolo 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea attraverso un'amministrazione aperta, efficiente ed indipendente ». La struttura e il contenuto di detta proposta di Regolamento ricalca quella di diverse leggi degli Stati membri sul procedimento amministrativo, ivi inclusa quella italiana. Essa prevede, infatti, una disciplina ad hoc delle diverse fasi del procedimento (introduttiva, istruttoria e decisoria) e attribuisce grande importanza alle garanzie procedurali (id est: al « diritto di essere sentiti » — art. 14 — e al diritto di « accesso al fascicolo » — art. 15). Detta proposta di regolamento prevede poi, per un verso, che di regola il « termine per l'adozione di un atto amministrativo non è superiore a tre mesi » (art. 17) e, per altro verso, che « gli atti amministrativi indicano [nella parte motiva] la loro base giuridica, i loro presupposti di fatto e il modo in cui i diversi interessi pertinenti sono stati presi in considerazione » (art. 19). Con riferimento a tale Risoluzione si è osservato in dottrina che con essa « il Parlamento europeo sembra aver deciso che il momento della codificazione sia finalmente giunto anche per il procedimento amministrativo dell'Unione europea » (D.U. Galetta, Attività e procedimento nel diritto amministrativo europeo, anche alla luce del parlamento europeo sulla disciplina del procedimento per istituzioni, organi e organismi dell'Unione europea (il contributo della rivista italiana di diritto pubblico comunitario, nei suoi primi 25 anni di attività), in Riv. it. dir. pubb. com., 2017, 391 ss.
