

DIANA-URANIA GALETTA

ATTIVITÀ E PROCEDIMENTO NEL DIRITTO AMMINISTRATIVO EUROPEO, ANCHE ALLA LUCE DELLA RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO SULLA DISCIPLINA DEL PROCEDIMENTO PER ISTITUZIONI, ORGANI E ORGANISMI DELL'UNIONE EUROPEA (IL CONTRIBUTO IN MATERIA DELLA RIVISTA ITALIANA DI DIRITTO PUBBLICO COMUNITARIO, NEI SUOI PRIMI 25 ANNI DI ATTIVITÀ) (*)

SOMMARIO: 1. Premessa. — 2. Note introduttive: sulla Comunità europea come « *Verwaltungsgemeinschaft* » e la « non incerta » centralità delle garanzie procedurali nel diritto amministrativo comunitario. — 3. Lo sviluppo delle « garanzie procedurali » nella giurisprudenza delle Corti UE. — 3.1. La garanzia di un trattamento imparziale e di durata ragionevole del procedimento. — 3.2. Il diritto di essere ascoltati e il correlato diritto di essere informati dell'avvio del procedimento. — 3.3. Il diritto di accesso in generale e il diritto di accesso al proprio fascicolo. — 4. Il codice europeo di buona condotta amministrativa e l'articolo 41 della Carta dei diritti sul diritto ad una buona amministrazione. — 5. La disciplina del procedimento amministrativo come esempio dell'influenza circolare (e non monodirezionale!) fra ordinamenti all'interno dell'Unione europea. — 6. *Segue*. La Risoluzione del Parlamento europeo del 9 giugno 2016 come atto di ricognizione del « common core » di principi e regole del procedimento amministrativo nell'Unione europea. — 7. Considerazioni conclusive.

1. *Premessa*.

Permettetemi di invertire l'ordine dei fattori e di trattare, dapprima, il tema che mi è stato assegnato. Per dedicare invece gli ultimi minuti a mia disposizione a dei ringraziamenti, che non sono né

(*) Il presente contributo rappresenta la versione rivista e ampliata della relazione presentata al Convegno dal Titolo « Diritto europeo e diritto nazionale 25 anni dopo », organizzato in occasione dei 25 anni della *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario* (Milano, 11 novembre 2016). Esso rientra altresì fra le Pubblicazioni PRIN 2012 (2012SAM3KM) sulla codificazione dei procedimenti dell'Unione europea.

possono essere dei ringraziamenti d'obbligo, ma sono invece un doveroso tributo di riconoscenza da parte mia, molto profondamente sentito, ai due Direttori della *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, Guido Greco e Mario Pilade Chiti.

Articolerò la mia relazione in due parti.

Una prima parte in cui darò conto del percorso di sviluppo seguito dal diritto amministrativo europeo rispetto al tema del procedimento amministrativo, letto anche attraverso i più importanti contributi pubblicati in argomento nella *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*.

E una seconda parte in cui farò, invece, un bilancio della situazione ad oggi, anche e soprattutto alla luce della recente iniziativa adottata dal Parlamento europeo per spingere la Commissione ad adottare, finalmente, un Regolamento per la disciplina del procedimento amministrativo relativamente alle attività di Istituzioni, organi ed organismi dell'Unione europea.

Seguiranno, infine, alcune brevi (e molto personali) conclusioni.

2. *Note introduttive: sulla Comunità europea come « Verwaltungsgemeinschaft » e la « non incerta » centralità delle garanzie procedurali nel diritto amministrativo comunitario.*

Da sempre condivido la tesi espressa, ormai quasi trent'anni orsono da Jürgen Schwarze, che la Comunità europea fosse (sia) sostanzialmente una « *Verwaltungsgemeinschaft* » (1): una « Comunità di diritto amministrativo ».

In questo senso va ridimensionata (e forse correttamente intesa e calata nel suo specifico contesto) la constatazione fatta da Sabino Cassese nel suo contributo pubblicato in apertura del primo fascicolo pubblicato dalla *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, ove egli dichiarava come fosse incerto il riconoscimento del diritto amministrativo come ramo separato del diritto comunitario e che tale « (...) incerto riconoscimento del diritto amministrativo comunitario » risultasse in verità « (...) collegato all'incerta posizione dell'amministrazione comunitaria » (2).

(1) J. SCHWARZE, *Europäisches Verwaltungsrecht*, Baden-Baden, 1988, vol. I, che qualifica espressamente la CEE come „*Verwaltungsgemeinschaft*“ (p. 6).

(2) S. CASSESE, *I lineamenti essenziali del diritto amministrativo comunitario*, in *RIDPC*, 1991/1, p. 3 ss. (4).

Da un lato, infatti, è constatazione diffusa che l'amministrazione comunitaria abbia subito, nel corso del tempo, gli effetti di quello che è stato molto significativamente qualificato in dottrina come un fenomeno di progressivo « *irrobustimento* » (3).

Dall'altro lato, poi, non può certo dubitarsi della centralità del diritto amministrativo, in quanto tale — e separato dagli altri rami del diritto pubblico — sin dalle origini dell'esperienza delle Comunità europee: come ben mette in evidenza Jürgen Schwarze nelle ben 1500 pagine del suo magistrale *Europäisches Verwaltungsrecht*, la cui prima edizione — in lingua tedesca — reca come data di pubblicazione il « gennaio 1988 » (4).

Per avere conferma a questo riguardo è peraltro sufficiente prendere in considerazione la prima delle Comunità da cui origina l'esperienza dell'Unione europea di oggi: quella Comunità Europea del Carbone dell'Acciaio (CECA) (5) il cui Trattato aveva una durata prevista di 50 anni (e che è giunto dunque a scadenza il 23 luglio del 2002); ma che ha lasciato dietro di sé una tradizione di istituti indubitabilmente di diritto amministrativo (comunitario), di una rilevanza estrema (6).

Basti ricordare qui, che è nello specifico contesto della CECA che nasce la famosa giurisprudenza *Algera* della Corte di giustizia del 1957 ove, con riferimento ad un problema squisitamente di diritto amministrativo quale quello della revoca di atti amministrativi illegittimi, la Corte di giustizia concludeva (come è ormai arcinoto!) che, per non denegare giustizia e in assenza di previsioni specifiche nei Trattati, occorreva risolvere la questione « *informandosi alle leggi, alla dottrina ed alla giurisprudenza dei paesi membri* » (7).

Peraltro, allo stesso modo in cui si è dimostrata assai sensibile al problema di dovere colmare le lacune del diritto (amministrativo)

(3) Così E. CHITI, *La costruzione del sistema amministrativo europeo*, in M.P. Chiti (a cura di), *Diritto Amministrativo europeo*, Milano, 2013, p. 57.

(4) J. SCHWARZE, *Europäisches Verwaltungsrecht* cit.

(5) Così per il vero anche Cassese, quando osservava che « (...) uno dei tratti fondamentali dell'amministrazione comunitaria, ossia l'assenza di poteri di amministrazione diretta, e andato modificandosi col passare del tempo, sicché, oggi, la Commissione non è sempre una amministrazione « non-executant ». Così S. CASSESE, in S. CASSESE, G. DELLA CANANEA, *L'esecuzione del diritto comunitario*, in *RIDPC*, 1991/4, p. 901 ss. (918).

(6) V. P. Reuter, *La Communauté européenne du charbon et de l'acier*, L.G.D.J., Paris, 1953, *passim*; Id., *Le droit de la Communauté européenne du charbon et de l'acier*, in *Journal du droit international*, 1953, p. 4 ss.; Id., *Les interventions de la « Haute Autorité »*, in *Actes officiels du Congrès international d'études sur la Communauté européenne du charbon et de l'acier* (Stresa, 1957), Giuffrè, Milano, 1959, p. 7 ss.

(7) Così Corte di giustizia, sentenza 12.07.1957, in cause riun. 7/56, 3/57-7/57, *Algera*, in *Raccolta*, 1957, p. 81 ss.

sostanziale contenuto nei Trattati (e nel diritto derivato), la Corte di giustizia risulta essere stata sin dal principio consapevole anche di quella che in dottrina appariva da tempo come un'evidenza, già all'inizio degli anni Ottanta. Osserva infatti il grande giurista tedesco Otto Bachof, in un suo magistrale saggio del 1982 su diritto procedimentale e prassi amministrativa, come « *Il miglior diritto sostanziale emerge poco, se la sua realizzazione non è garantita attraverso un diritto procedimentale adeguato* » (8).

Evidentemente consapevole di ciò la Corte di giustizia (insieme agli altri giudici comunitari « minori ») ha accompagnato, in questi oltre cinquant'anni di attività, lo sviluppo e l'evoluzione delle garanzie procedurali *vis à vis* dell'attività di esecuzione amministrativa del diritto comunitario. E la *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario* ha — anche attraverso la sua opera di costante monitoraggio della giurisprudenza dei giudici comunitari (9) — fornito un essenziale contributo di conoscenza anche a tale specifico riguardo.

Nel corso del tempo la Corte di giustizia ha infatti sviluppato nella sua giurisprudenza, sotto forma di principi generali dell'azione amministrativa comunitaria, un'ampia serie di « garanzie procedurali », molte delle quali si trovano oggi codificate sia a livello di regolamenti settoriali, che al livello del diritto primario.

Vi è peraltro un elemento tradizionalmente assimilato alle c.d. « garanzie procedurali » (sebbene esso, strutturalmente e « ontologicamente », si collochi a valle della dinamica procedimentale e rappresenti piuttosto un elemento costitutivo dell'atto), che trova la sua disciplina « costituzionale » specifica sin dal Trattato CECA del 1951. Mi riferisco all'obbligo di motivazione, già previsto per gli atti dell'Alta autorità CECA e codificato sin dal principio nell'art. 15 del Trattato CECA (10). Previsione ripresa poi dall'art. 190 del Trattato CEE del 1957, che già statuiva (assimilando in questo — è vero! — atti amministrativi e atti, invece, normativi (11)) che « *I regolamenti,*

(8) O. BACHOF, *Verfahrensrecht, Verfahrenspraxis*, in *Die öffentliche Verwaltung*, 1982, p. 757 ss. (757). La traduzione è mia.

(9) A partire dal fascicolo 1992/1 la costanza di questo monitoraggio è stata infatti garantita attraverso la creazione di una Rubrica apposita, dal titolo « Sentenze dei giudici comunitari », curata all'epoca da E. Ferrari, D.U. Galetta e G. Stansfield.

(10) « Les décisions, recommandations et avis de la Haute Autorité sont motivés » (art. 15 Tr. CECA).

(11) Sul punto cfr. Le osservazioni di S. CASSESE, *I lineamenti essenziale del diritto amministrativo comunitario* cit., p. 4.

le direttive e le decisioni del Consiglio e della Commissione sono motivati”.

L’obbligo di motivazione è attualmente contenuto nell’art. 296, comma 2, TFUE che statuisce che « *Gli atti giuridici sono motivati e fanno riferimento alle proposte, iniziative, raccomandazioni, richieste o pareri previsti dai trattati* ». Mentre con riguardo ai contenuti concreti del relativo obbligo è necessario fare riferimento alla copiosa giurisprudenza in materia che, sebbene consideri in linea di principio sufficiente una motivazione che esponga in modo plausibile le ragioni di fatto e di diritto che hanno condotto all’adozione dell’atto (12), fa poi concretamente dipendere i requisiti specifici circa l’ampiezza della motivazione dalle peculiarità del singolo caso (13).

3. *Lo sviluppo delle « garanzie procedurali » nella giurisprudenza delle Corti UE.*

Prima di analizzare brevemente le previsioni dell’art. 41 della Carta dei diritti dell’Unione europea pare, in effetti, opportuno dare anzitutto conto di quella giurisprudenza dei giudici comunitari in cui — al pari dell’obbligo di motivazione — le garanzie procedurali ora codificate dall’art. 41 CDUE sono state sviluppate.

La consistenza quantitativa della relativa giurisprudenza mi pare, già di per sé, segno inequivocabile della rilevanza attribuita dalle Corti di Lussemburgo alle garanzie procedurali all’interno dello spazio amministrativo europeo (14). Vale perciò la pena di farvi subito un rapido cenno — non potendo ovviamente darne qui conto in modo esaustivo (15) —, articolando i relativi riferimenti in base a

(12) Cfr. fra le tante già Corte giust., sentenza 20.03.1957, in causa 2/56, Die in der “Geitling” Ruhrkohlen-Verkaufsgesellschaft mbH zusammengeschlossenen Bergwerksgesellschaften c. Alta Autorità, in *Raccolta*, 1957, p. 11 ss., V. anche Corte giust., sentenza 17.11.1987, in cause riun. 142 e 156/84, *British American Tobacco*, in *Raccolta*, 1987, p. 4487 ss., punto 72.

(13) Cfr. ad es. Corte giust., sentenza 26.06.1986, in causa 203/85, *Nicolet Instrument*, in *Raccolta*, 1986, p. 20149 ss., punto 10; Trib. primo grado, sentenza 12.12.1996, in causa T-16/91 RV, Rendo NV e.a. c. Commissione, in *Raccolta*, 1996, p. II-1827 ss., punto 44.

(14) Su cui v. il volume di M. P. CHITI e A. NATALINI (a cura di), *Lo spazio amministrativo europeo*, Bologna, 2012.

(15) Per cui mi permetto di rinviare, anzitutto, a D.U. GALETTA, *Il diritto ad una buona amministrazione europea come fonte di essenziali garanzie procedurali nei confronti della Pubblica Amministrazione*, in *RIDPC*, 2005/3, p. 819 ss. Si vedano poi anche i molti riferimenti contenuti a tale riguardo nel recente volume di P. PROVENZANO, *I vizi nella forma e nel procedimento amministrativo, fra diritto interno e diritto U.E.*, Milano, 2015, *passim*.

quelle che debbono essere ormai considerate, alla luce della previsioni di cui all'art. 41 CDUE, le garanzie di base essenziali per coloro che entrino in rapporto con un'attività amministrativa espletata nel contesto dell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione europea.

3.1. *La garanzia di un trattamento imparziale e di durata ragionevole del procedimento.*

Sin dalla nota pronunzia *Technische Universität München* del 1991 la Corte di giustizia aveva identificato l'esistenza di un obbligo per le amministrazioni procedenti « (...) di esaminare in modo accurato e imparziale tutti gli elementi rilevanti della fattispecie » (16). Specificando altresì come questa garanzia di trattamento imparziale esiga, in concreto, che siano presi in considerazione « (...) tutti gli elementi di fatto e di diritto disponibili al momento dell'adozione dell'atto »; poiché sussiste l'obbligo di predisporre la decisione « (...) con tutta la diligenza richiesta e di adottarla prendendo a fondamento tutti i dati idonei ad incidere sul risultato » (17).

A questo dovere di accuratezza — talora descritto in dottrina come « *duty of care* » (18) — si affiancava da tempo nella giurisprudenza comunitaria, ed ovviamente con esiti potenzialmente confliggenti, il principio della durata ragionevole del procedimento.

Secondo quanto ha ben sottolineato l'Avvocato generale *Mischo* nella causa *DSM* del 2002 « (...) il fatto di esigere che l'amministrazione prenda posizione entro un termine ragionevole » risulta infatti « (...) acquisito in diritto comunitario » (19). E ciò perché — come precisa espressamente a tale riguardo l'Avvocato generale *Jacobs*, in una causa di poco successiva — « (...) un'amministrazione lenta è una cattiva amministrazione » e, pertanto, « *Non vi è alcun dubbio sul fatto che i principi di buona amministrazione impongono all'amministrazione comunitaria, in tutti i procedimenti che possono condurre*

(16) Corte giust., sentenza 21.11.1991, in causa C-269/90, *Technische Universität München c. Hauptzollamt München-Mitte*, in *Raccolta*, 1991, p. I-5469 ss., punto 14.

(17) V. ad es. Trib. primo grado, sentenza 19.03.1997, in causa T-73/95, *Oliveira c. Commissione*, punto 32, in *Raccolta*, 1997, p. II-381 ss.; Trib. primo grado, sentenza 09.07.1999, in causa T-231/97, *New Europe Consulting e a. c. Commissione*, in *Raccolta*, 1999, p. II-2403 ss., punto 41.

(18) Così H.C.H. HOFMANN, *Inquisitorial Procedures and General Principles of Law: The Duty of Care in the Case Law of the European Court of Justice*, in L. JACOBS, S. BAGLAY, *The Nature of Inquisitorial Processes in Administrative Regimes*, Routledge, 2016, cap. 8.

(19) Conclusioni dell'avvocato generale *Mischo*, del 12 ottobre 2001, in causa C-244/99P, *DSM NV e DSM Kunststoffen BV c. Commissione*, in *Raccolta*, 2001, punto 83.

all'adozione di una misura che incida negativamente sugli interessi di uno o più individui, di evitare ritardi ingiustificati e di garantire che ciascuna fase del procedimento venga conclusa entro un termine ragionevole dopo la fase precedente » (20).

Quanto alla valutazione di cosa sia una durata ragionevole, la giurisprudenza comunitaria ha sovente sottolineato, a tale riguardo, come questa « (...) *si valuta sulla scorta delle circostanze specifiche di ciascuna pratica e, in particolare, del contesto della stessa, delle varie fasi procedurali espletate dalla Commissione, della condotta delle parti nel corso del procedimento, della complessità della pratica, nonché degli interessi delle parti nella contesa* » (21).

3.2. *Il diritto di essere ascoltati e il correlato diritto di essere informati dell'avvio del procedimento.*

Per quel che concerne il diritto di essere ascoltati, anche qui si tratta di una garanzia che antecedentemente all'adozione della Carta dei diritti risultava codificata in diverse norme settoriali di diritto secondario (22), dalle quali la giurisprudenza comunitaria aveva tratto il principio riconducendolo al novero di quei diritti della difesa che spettano ai destinatari di decisioni sfavorevoli ed elevandolo al rango di principio generale del diritto comunitario, che trova perciò applicazione anche in assenza di previsioni normative specifiche (23).

(20) Conclusioni dell'avvocato generale Jacobs, C-270/99, punto 40, in *Raccolta*, 2001, p. I-919 ss. Nello stesso senso si veda la sentenza della Corte di giustizia, sentenza 28.03.1997, in causa C-282/95P, *Guerin*, in *Raccolta*, 1997, p. I-1503 ss., punto 37, , dove si legge che « (...) *la decisione definitiva della Commissione deve, in conformità ai principi di buona amministrazione, essere emanata entro un termine ragionevole a decorrere dalla ricezione delle osservazioni del denunciante* ».

(21) Trib. primo grado, sentenza 22.10.1997, in cause riun. T-213/95 e T-18/96 cit., punto 57. V. anche Trib. primo grado, sentenza 19.03.1997, in causa T-73/95, *Oliveira*, in *Raccolta*, 1997, p. II-381 ss.; Trib. primo grado, sentenza 14.07.1997, in causa T-81/95, *Interhotel*, in *Raccolta*, 1997, p. II-1265 ss.

(22) Si vedano, ad es., l'art. 19 del Regolamento n. 17, in *GUCE*, n. L 13 del 21.02.1962, p. 204 ss. (210), nonché il Regolamento 2842/98/CE del 22.12.1998, che statuisce il diritto di essere ascoltati nel contesto di specifici procedimenti ex artt. 85 e 86 CE, in *GUCE*, n. L 354 del 30.12.1998, p. 18. L'art. 18 del Regolamento 4064/89/CEE, relativo ai procedimenti di controllo sulle fusioni, in collegamento con il Regolamento 447/98/CE del 01.03.1998, in *GUCE*, n. L 61 del 02.03.1998, p. 1 ss.; l'art. 11 del Regolamento 2026/97/CE, in *GUCE*, n. L 288 del 21.10.1997, p. 1 ss. (12), relativo all'audizione nel contesto dei procedimenti antidumping.

(23) Secondo la giurisprudenza dei giudici comunitari, infatti, « (...) *il rispetto dei diritti della difesa in qualsiasi procedimento promosso nei confronti di una persona e che possa concludersi con un atto per questa lesivo costituisce un principio fondamentale del diritto comunitario e deve essere garantito anche in assenza di norme specifiche riguardanti tale procedimento. Per il rispetto di tale principio è necessario che il destinatario di una decisione*

Quanto ai contenuti specifici di questo diritto, la Corte di giustizia ha precisato come si tratti di un diritto ad esprimere la propria opinione su tutti gli elementi di fatto e di diritto rilevanti (24) e che può tuttavia variare nei suoi contenuti concreti a seconda delle circostanze. La sua estensione dipenderà, infatti, da diversi fattori; e, in primo luogo, dalla natura del provvedimento che si intende adottare e dal più o meno ampio margine di apprezzamento discrezionale di cui disponga l'Amministrazione per la sua decisione (25).

Quale presupposto essenziale per l'esercizio del diritto di essere ascoltati la giurisprudenza ha identificato il diritto di essere informati dell'avvio del procedimento; cui corrisponde, ovviamente, il dovere dell'Amministrazione di informare i soggetti interessati. Con la conseguenza che, nell'adottare la sua decisione finale, l'Amministrazione potrà tenere conto soltanto di quegli elementi sui quali sia stato possibile per l'interessato esprimere la propria opinione (26).

3.3. *Il diritto di accesso in generale e il diritto di accesso al proprio fascicolo.*

Prima dell'avvento della previsione dell'art. 41 CDUE il diritto d'accesso al proprio fascicolo (che costituisce un necessario corollario del diritto di essere ascoltati) risultava anch'esso disciplinato da varie norme settoriali (27). Al pari del diritto di essere ascoltati esso è stato tuttavia elevato dalla giurisprudenza dei giudici comunitari al

pregiudizievole sia messo in condizione di far conoscere utilmente il proprio punto di vista sugli elementi presi in considerazione dalla Commissione per motivare la decisione controversa». Così Trib. primo grado, sentenza 06.12.1994, in causa T-450/93, *Lisertal*, in *Raccolta*, 1994, p. II-1177 ss cit., punto 42. Si vedano, fra le altre, anche le sentenze della Corte giust., 12.02.1992, in cause riun. C-48/90 e C-66/90, *Paesi bassi e a. c. Commissione*, in *Raccolta* 1992, p. I-565 ss., punto 44, 29.06.1994, in causa C-135/92, *Fiskano c. Commissione*, in *Raccolta*, 1994, p. I-2885 ss.

(24) « *Le imprese interessate devono, in ogni caso, essere state messe in condizione, nel corso del procedimento amministrativo, di far conoscere efficacemente il loro punto di vista sulla sussistenza e sulla pertinenza dei fatti e delle circostanze allegati nonché sugli elementi di prova accolti dalla Commissione a sostegno delle proprie affermazioni* ». Corte giust., sentenza 27.06.1991, in causa C-49/88, *Al-Jubail Fertilizer Company e a. c. Consiglio*, in *Raccolta*, 1991, p. I-3187 ss., punto 17.

(25) Corte giust., sentenza 21.11.1991, in causa C-269/90 cit., punto 14.

(26) Cfr. sul punto Corte giust., sentenza 15.07.1970, in causa 45/69, *Firma Böhringer Mannheim GmbH c. Commissione*, in *Raccolta*, 1970, p. 769 ss., punto 9.

(27) V. art. 11 c. 7 del Regolamento 2026/97/CE cit.; art. 18 c. 3 del Regolamento 4064/89/CEE, in *GUCE* n. L 395 del 30.12.1989, p. 1.

rango di principio generale, trovando dunque applicazione con riguardo a tutti i procedimenti amministrativi (28).

Il diritto di accedere agli atti del proprio fascicolo è stato pacificamente riconosciuto dalla giurisprudenza comunitaria in collegamento col diritto di difesa (29); ne scaturisce, dunque, quale corollario, che non sarà possibile fondare una decisione amministrativa su documenti e mezzi di prova ai quali l'interessato non abbia avuto previamente accesso (30).

In questo contesto il Tribunale UE ha espressamente specificato come il principio generale di parità delle armi assuma qui il significato di « *uguaglianza nel livello di informazione* » delle parti (31) e — sempre nella sentenza *Solvay* — ha sottolineato poi come „(...) *il rispetto dei diritti della difesa non può urtarsi a difficoltà tecniche e giuridiche che un'amministrazione efficiente può e deve superare*” (32).

Occorre peraltro distinguere, a tale riguardo, fra il diritto di accesso al proprio fascicolo e la possibilità, invece, di ottenere un accesso pieno e completo agli atti delle Istituzioni comunitarie che come tale — e sino all'adozione del Regolamento n. 1049/2001/CE (33), pur con tutti i suoi intrinseci limiti — era stato invece sempre negato dalla Corte di giustizia comunitaria (34), ove non fosse previsto da specifiche norme di diritto secondario. Nonostante, infatti, che tale diritto fosse stato inserito nei Trattati con il Trattato di Amsterdam del 1997, l'art. 255 del TCE rinviava all'adozione di

(28) „*La consultazione del fascicolo rientra tra le garanzie procedurali miranti a tutelare i diritti della difesa e a garantire, in particolare, l'esercizio effettivo del diritto di contraddittorio (...)*”. Così Trib. primo grado, sentenza 18.12.1992, in cause riun. 10, 11, 12 e 15/92, Cimenteries CBR SA c. Commissione, in *Raccolta*, 1992, p. II-2667 ss., punto 38.

(29) Cfr. Corte giust., sentenza 09.11.1983, in causa 322/81, NV Nederlandsche Banden Industrie Michelin c. Commissione, in *Raccolta*, 1983, p. 3498 ss., punto 7; Trib. primo grado, sentenza 17.12.1991, in causa T-7/89, SA Hercules Chemicals NV c. Commissione, in *Raccolta*, 1991, p. II-1711 ss., punto 51.

(30) Così ancora Corte giust., sentenza 09.11.1983, in causa 322/81 cit. alla nota precedente, punto 8. Così anche Corte giust., sentenza 13.02.1979, in causa 86/76, Hoffmann-La Roche & Co. AG c. Commissione, in *Raccolta*, 1979, p. 461 ss., punto 14.

(31) Trib. primo grado, sentenza 29.06.1995, in causa T-30/91, Solvay SA c. Commissione, in *Raccolta*, 1995, p. II-1775 ss., punto 83.

(32) Trib. primo grado, sentenza 29.06.1995, in causa T-30/91 cit., punto 102.

(33) Regolamento n. 1049/2001/CE sull'accesso del pubblico ai documenti delle istituzioni cit. Il regolamento in questione è stato peraltro completato da parte delle istituzioni comunitarie attraverso l'emanazione di alcuni atti di autoregolamentazione interna. Sul punto v. M. MIGLIAZZA, *Brevi riflessioni sugli sviluppi della trasparenza nell'Unione europea*, in *Dir. pubbl. compar. eu.*, 2003/3, p. 1355 ss.

(34) Si veda, ad es., Corte giust., sentenza 13.07.1966, in causa 56 e 58/64, Consten GmbH e a. c. Commissione, in *Raccolta*, 1966, p. 322 ss. (385).

regolamenti da parte delle Istituzioni interessate — Parlamento europeo, Consiglio e Commissione — allo scopo di definire i principi generali e le condizioni dell'accesso. Alla previsione si è data peraltro esecuzione solo dopo numerose sollecitazioni ricevute, in tal senso, da parte del Mediatore europeo (35) e, comunque, soltanto nel 2001.

Il contenzioso relativo all'applicazione del Regolamento n. 1049/2001/CE risulta peraltro assai cospicuo ed ampia e variegata è la giurisprudenza a tale riguardo (36).

4. *Il codice europeo di buona condotta amministrativa e l'articolo 41 della Carta dei diritti sul diritto ad una buona amministrazione.*

Pur a seguito di questa rapida disamina può certamente concludersi che, almeno per quel che concerne le garanzie procedurali (e pur con tutti i dovuti *distinguo* all'interno di queste), risulta dunque fondata la constatazione fatta dal giudice Yves Galmot (37), quando osservava come la Corte di giustizia, nell'utilizzare lo strumento del diritto comparato fra i « *méthodes d'« interprétation » grâce auxquelles la Cour de Justice construit le droit communautaire* » (38), fosse in verità sin dal principio ben consapevole del fatto che l'inevitabile ravvicinamento fra diritti amministrativi nazionali che questo produceva non potesse avvenire « verso il basso »; e di come fosse invece suo compito assicurare ai cittadini comunitari, nel suo ambito proprio, garanzie « comunitarie » all'altezza di quelle concesse dai diritti nazionali più performanti (39).

Peraltro con il Trattato di Maastricht ha trovato ingresso nell'edificio comunitario anche una importante figura di origine nordeuropea, il c.d. Mediatore (Ombudsman) che — come sottolineava Mario Pilade Chiti in un saggio del 2000 sul tema — « (...) *constituisse una delle più importanti conferme dell'esistenza dell'amministrazione*

(35) A tale proposito si rinvia ai discorsi del Mediatore europeo, in <http://www.euro-ombudsman.eu.int/home/it/default.htm>.

(36) Sul punto si rinvia per tutti al recente saggio di J. SCHWARZE, *Access to documents under European Union Law*, in RIDPC, 2015/2, p. 335 ss.

(37) Consigliere di Stato francese e Giudice alla Corte di Giustizia CEE dal 1982 al 1988.

(38) Cfr. Y. GALMOT, *Réflexions sur le recours au droit comparé par la Cour de justice des Communautés européennes*, in *Revue Française de droit administratif*, 1990, p. 255 ss.

(39) « *La Cour est tout à fait consciente du fait que le droit communautaire doit, dans son domaine propre, assurer aux citoyens de la Communauté des garanties aux moins égales à celles que leur reconnaissent les droits nationaux les plus performants* ». Così Y. GALMOT, op. cit. nota precedente, par. 2.

comunitaria, intesa nei due sensi di apparato amministrativo e di attività » (40).

Il Mediatore europeo, oltre a rispondere alle denunce presentate, conduce di propria iniziativa indagini su possibili casi di cattiva amministrazione nell'azione delle istituzioni, organi ed organismi dell'Unione (art. 228 TFUE); e, sin dal settembre 1995, data di sua istituzione, ha lavorato per definire il concetto di cattiva amministrazione (41) ed ha sviluppato al riguardo una copiosa « ombudsprudenzen » (42).

Non stupisce, dunque, che sia stato proprio il primo Mediatore europeo, il finlandese Jacob Söderman, ad impegnarsi in favore dell'inserimento nella Carta dei diritti UE del diritto ad una buona amministrazione (43) al quale, nella sua idea originaria, avrebbe dovuto affiancarsi anche « ... un complesso di regole e di principi, una legge o un Codice di buona condotta amministrativa affinché le istituzioni e gli organi dell'UE e i loro agenti possano essere all'altezza del livello di buona amministrazione stabilito nella Carta » (44).

Mentre i codici di condotta sino ad ora adottati sono tuttavia rimasti privi di valore giuridico vincolante, l'art. 41 della Carta di Nizza ha acquisito invece, con il Trattato di Lisbona, valore giuridico pari a quello dei Trattati (45).

Quanto ai suoi specifici contenuti, esso prevede nel primo comma il diritto di « Ogni persona (...) a che le questioni che la riguardano siano trattate in modo imparziale ed equo ed entro un termine ragionevole dalle istituzioni, organi e organismi dell'Unione ». Specifica, poi, il comma 2, come tale diritto comprenda, in particolare, « a) il diritto di ogni persona di essere ascoltata prima che nei suoi confronti venga adottato un provvedimento individuale che le rechi pregiudizio; b) il diritto di ogni persona di accedere al fascicolo che la riguarda, nel rispetto dei legittimi interessi della riservatezza e del

(40) M.P. ЧИТИ, *Il mediatore europeo e la buona amministrazione comunitaria*, in RIDPC, 2000/2, p. 303 ss.

(41) Cfr. J. SÖDERMAN, *Gute Verwaltung als Grundrecht in der Europäischen Union*, in *Die Union - Vierteljahrszeitschrift für Integrationsfragen*, 2001, p. 61 ss.

(42) Che si può reperire in: <http://www.ombudsman.europa.eu/cases/>.

(43) V. il discorso da lui pronunciato dinanzi alla Convenzione: « Speech by the European Ombudsman, Jacob Söderman to the European Convention », Brussels, 27-28 February 2003, in <http://www.ombudsman.europa.eu/speeches/en/2003-02-28.htm>, dove egli sottolinea che « I also proposed to add « good administration » as an objective of the Union. However I am happy to support instead the better proposal of Mr Dick ROCHE to add the right to good administration as a right of citizenship in Article 7 ».

(44) V. relazione annuale 2000, in <http://www.ombudsman.europa.eu>, p. 11.

(45) Così stabilisce l'art. 6 TUE.

segreto professionale e commerciale; c) l'obbligo per l'amministrazione di motivare le proprie decisioni ».

Si aggiungono il c. 3, sul diritto al risarcimento da parte dell'Unione dei danni causati dalle sue istituzioni o dai suoi agenti nell'esercizio delle loro funzioni « *conformemente ai principi generali comuni agli ordinamenti degli Stati membri* », e il c. 4, sul diritto di rivolgersi alle istituzioni dell'Unione in una delle lingue dei trattati e di ricevere una risposta nella stessa lingua.

L'art. 41 — il cui contenuto non può in alcun modo essere inteso come esaustivo (46) — rappresenta evidentemente il portato di quelle garanzie enucleate nel corso del tempo da parte dei giudici comunitari nella loro giurisprudenza ed assurte col tempo al rango di principi generali del diritto UE (47). Il che appare perfettamente in linea con il compito assegnato dalla Convenzione ai redattori della Carta: che non era quello di coniare nuovi diritti, bensì unicamente di operare una ricognizione generale dei diritti già esistenti nel contesto dell'Unione, con l'obiettivo di dare loro una maggiore visibilità.

5. *La disciplina del procedimento amministrativo come esempio dell'influenza circolare (e non monodirezionale!) fra ordinamenti all'interno dell'Unione europea.*

Nel nuovo art. 297 TFUE è chiaramente statuito che « *L'attuazione effettiva del diritto dell'Unione da parte degli Stati membri,*

(46) Come ha immediatamente sottolineato la miglior dottrina. Cfr. ad es. M. HILF, *Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, in *Sonderbeilage zu Neue Juristische Wochenschrift, EuZW, NVwZ e JuS*, 2000, p. 6; P. TETTINGER, *Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, in *Neue Juristische Wochenschrift*, 2001, p. 1014 ss.

(47) È necessario dunque fare riferimento alla preesistente giurisprudenza per potere comprendere correttamente i contenuti dei diritti sanciti dall'art. 41. infatti lo stesso Testo delle spiegazioni relative al testo completo della Carta a fare rinvio, a tale proposito, alla preesistente giurisprudenza della Corte di giustizia: ivi si legge, infatti, che « *L'articolo 41, è basato sull'esistenza di una comunità di diritto, le cui caratteristiche sono state sviluppate dalla giurisprudenza che ha sancito segnatamente il principio della buona amministrazione (cfr. tra l'altro, la sentenza della Corte del 31 marzo 1992, causa C-255/90 P, Burban, in Racc. 1992, I-2253, e le sentenze del Tribunale di primo grado del 18 settembre 1995, T-167/94, Nölle, in Racc. 1995, pag. II-2589; 9 luglio 1999, T-231/97, New Europe Consulting e altri, in Racc. II-2403). Le espressioni di questo diritto enunciate nei primi due paragrafi derivano dalla giurisprudenza (cfr. le sentenze della Corte del 15 ottobre 1987, causa 222/86, Heylens, in Racc. 1987, pag. 4097, punto 15; del 18 ottobre 1989, causa 374/87, Orkem, in Racc. 1989, pag. 3283; del 21 novembre 1991, causa C-269/90, TU München, in Racc. 1991, pag. I-5469, e le sentenze del Tribunale di primo grado del 6 dicembre 1994, in causa T-450/93, Lisrestal, cit.; 18 settembre 1995, causa T-167/94, Nölle, in Racc. 1995, pag. II-258) e, per quanto attiene all'obbligo di motivare, dall'articolo 253 del trattato CE ».* Il riferimento necessario è, tuttavia, ovviamente, anche a tutta l'ulteriore giurisprudenza della Corte di giustizia (e del Tribunale di primo grado) in argomento.

essenziale per il buon funzionamento dell'Unione, è considerata questione di interesse comune ».

Che si voglia, dunque, qualificare il relativo fenomeno di cooperazione fra amministrazioni, che necessariamente ne scaturisce, come coamministrazione (48), *shared administration* (49), reti di amministrazioni, ovvero *Verwaltungsverbund* (50), quel che è da tempo certo — come osservava già Cassese in saggio firmato insieme a della Cananea e pubblicato sulla prima annata della *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario* — è che « (...) *per svolgere le proprie funzioni, la Commissione deve collaborare con le amministrazioni nazionali. Di conseguenza, le due amministrazioni, comunitaria e nazionale, sono divenute sempre più collegate, attraverso raccordi di tipo procedimentale* » (51). E ciò è altrettanto vero nell'ipotesi contraria: in cui siano, cioè, le amministrazioni nazionali a dovere mettere in esecuzione il diritto europeo secondo la modalità tradizionalmente definita di « amministrazione comunitaria indiretta ».

È, infatti, facile constatazione come, in verità, né l'amministrazione diretta pura né l'amministrazione indiretta pura esistano realmente in natura: essendo l'esecuzione del diritto UE per lo più un'attività assai complessa e che implica interazioni continue, formali od informali, tra amministrazioni europee ed amministrazioni nazionali (52).

Ciò risulta ancora più vero oggi, nell'epoca della c.d. amministrazione digitale: un'epoca in cui attività e procedure amministrative si avvalgono sempre più sovente dell'ausilio di strumenti digitali ed in cui le decisioni amministrative (siano esse di amministrazioni europee, o di amministrazioni nazionali) si basano largamente sul ricorso a fonti di informazione organizzate nella forma di vere banche dati digitalizzate e gestite (in maniera più o meno formaliz-

(48) Nozione che si deve — come è noto — a C. FRANCHINI ed elaborata nel suo noto volume *Amministrazione italiana e amministrazione comunitaria. La coamministrazione nei settori di interesse comunitario*, Roma, 1990.

(49) P. CRAIG, *EU administrative law*, II ed., Oxford, 2012, *passim*.

(50) Sul che v. D.U. GALETTA, *Coamministrazione, reti di amministrazioni, Verwaltungsverbund: modelli organizzativi nuovi o alternative semantiche alla nozione di « cooperazione amministrativa » dell'art. 10 TCE, per definire il fenomeno dell'amministrazione intrecciata?*, in *RIDPC*, 2009/6, p. 1689 ss.

(51) Così S. CASSESE, in S. CASSESE, G. DELLA CANANEA, *L'esecuzione del diritto comunitario* cit., p. 909.

(52) A questo proposito si rinvia ai vari contributi pubblicati all'interno del volume, tuttora di grande interesse, di F. BIGNAMI, S. CASSESE (a cura di), *Il procedimento amministrativo nel diritto europeo* (quaderno n. 1 della Riv. Trim. dir. Pubbl.), Milano, 2004.

zata, a seconda dei casi) congiuntamente dai due livelli di amministrazione (nazionale e UE) (53).

È in questo contesto di amministrazione costantemente « interconnessa » (come permettono, e richiedono che sia, le moderne tecnologie digitali) che si realizza quella « influenza mediata » — cui faceva cenno già Cassese in un ampio saggio pubblicato nel 1993 sulla *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario* — « (...) che viene prodotta dalla costituzione di un « ambiente » comune, nel quale diventano più agevoli i « trapianti » di istituti giuridici e le imitazioni da un ordinamento giuridico all'altro » (54).

Personalmente non userei però il termine « trapianti ». Anche perché il trapianto — nel diritto, così come nella medicina — è sempre ad alto rischio di rigetto da parte dell'organismo di destinazione. Ma non userei neppure il termine di « imitazioni » (55), di « contagio » o di « infezioni » (56): che già di per sé evocano scenari necessariamente negativi.

Parlerei invece piuttosto — e alla luce di quello che si è potuto concretamente osservare nello sviluppo del diritto procedimentale amministrativo — di una costante *influenza circolare* (57) fra ordinamenti nazionali ed ordinamento dell'Unione europea; e, aggiungerei, anche degli ordinamenti nazionali degli Stati membri fra di loro, con o senza il tramite della giurisprudenza della Corti UE.

Come osservava infatti *Javier Barnes* in un suo bel saggio pubblicato sulla *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario* nel 2004 non è, anzitutto, solo l'Unione europea ad esportare (in maniera del tutto unidirezionale) istituti e norme nel diritto degli Stati membri. Specialmente in materia di procedimento amministrativo è vero in realtà proprio il contrario: e, cioè, che è l'Unione europea, in assenza

(53) Sul che mi permetto di rinviare ai lavori di ReNEUAL, e in particolare ai libri V e VI, che si possono leggere, nella traduzione italiana, in G. DELLA CANANEA, D.U. GALETTA e. a. (a cura di), *Codice ReNEUAL del procedimento amministrativo dell'Unione Europea*, Napoli, 2016.

(54) S. CASSESE, *L'influenza del diritto amministrativo comunitario sui diritti amministrativi nazionali*, in *RIDPC*, 1993/2, p. 329 ss. (331).

(55) Op. loc. cit nota precedente.

(56) Questa terminologia è espressamente usata da S. CASSESE, *Il procedimento amministrativo europeo*, in F. BIGNAMI, S. CASSESE (a cura di), *Il procedimento amministrativo nel diritto europeo* cit., p. 50 s..

(57) L'espressione è mutuata da Franchini che la usa, con riguardo specifico al tema dell'organizzazione amministrativa, anche nel suo scritto del 2004 sulla *RIDPC*: C. FRANCHINI, *Il diritto amministrativo italiano e l'influenza comunitaria: l'organizzazione*, in *RIDPC*, 2004/5, p. 1179 ss. (par. 3). Ma la utilizza già in C. FRANCHINI, *Amministrazione italiana e amministrazione comunitaria. La coamministrazione nei settori di interesse comunitario*, Padova, 1992.

di una disciplina generale del procedimento amministrativo sua propria (58), ad avere importato le soluzioni elaborate all'interno degli Stati membri, basandosi sui principi e gli istituti procedurali da questi sviluppati nel corso del tempo.

Né questa influenza circolare si arresta qui. Perché anche i diritti procedurali nazionali degli Stati membri si sono reciprocamente influenzati fra di loro; e, di conseguenza, si sono fra loro sensibilmente ravvicinati negli ultimi decenni.

Il ravvicinamento progressivo, nel contesto dell'Unione europea, delle normative sul procedimento amministrativo non è dunque soltanto il frutto della giurisprudenza delle corti europee e il risultato (più o meno obbligato) degli standard di garanzia da queste elaborati. Essa è anche e soprattutto — a mio modo di vedere — il frutto dello sviluppo progressivo di un « comune sentire » in materia, che ha a sua volta generato la nascita di un « common core » di principi e regole del procedimento amministrativo nell'Unione europea e dell'Unione europea.

Prova ne sono le molte codificazioni nazionali del procedimento amministrativo nel frattempo realizzatesi anche nel contesto dei c.d. nuovi Stati membri (59).

Il che — a mio modo di vedere — consente di ridimensionare di molto, in concreto, la preoccupazione efficacemente espressa in dottrina (e che, in astratto, appare certamente condivisibile) attraverso l'uso dell'immagine metaforica del procedimento amministrativo come una sorta di « super colla », usata per tenere insieme i frammenti del sistema di *governance* europea; e che come tale, per quanto utile, occorre che sia sempre applicata con parsimonia (60).

Una prova evidente di quanto osservato — e di questa « influenza circolare » (né *top down*, né *bottom up* (61)!) fra ordinamenti — è, infatti, anche la recentissima codificazione francese del procedimento amministrativo: che accoglie in pieno l'idea alla base del

(58) Discipline del procedimento amministrativo sono presenti infatti, almeno sino ad oggi, solo in specifici ambiti settoriali del Diritto UE.

(59) Al riguardo si rinvia all'ampio volume di J-B. AUBY, *Codification of Administrative Procedure*, Bruylant, 2014, p. 4.

(60) La metafora della super colla si deve a CAROL HARLOW E RICHARD RAWLINGS, *Process and Procedure in EU Administration*, Hart Publishing, Oxford and Portland, 2014, *passim*, che chiudono appunto il loro volume con la seguente riflessione: « *Super glue is a useful product but it should be thienly applied* » (p. 339).

(61) Secondo la terminologia coniata anni orsono da G. DELLA CANANEA, *I procedimenti amministrativi composti*, in F. BIGNAMI, S. CASSESE (a cura di), *Il procedimento amministrativo nel diritto europeo* cit., p. 307 ss.

diritto ad una buona amministrazione contenuto nella Carta dei diritti UE. Si tratta di una legge sul procedimento amministrativo che pone al centro, non tanto e non soprattutto l'aspetto di organizzazione dell'attività connesso al procedimento amministrativo, quanto piuttosto il suo carattere di normazione di disciplina delle relazioni fra cittadino e pubblica amministrazione (si chiama, infatti, *Code des relations entre le public et l'administration*) (62).

Così come prova ne è il recente tentativo di codificazione, a livello europeo, di questo « common core » di principi e regole sul procedimento amministrativo, tramite l'adozione di una normativa generale sul procedimento amministrativo per le istituzioni, organi ed organismi dell'Unione europea, che troverebbe la sua base giuridica (63) nella previsione dell'art. 298 TFUE (64).

6. Segue. *La Risoluzione del Parlamento europeo del 9 giugno 2016 come atto di ricognizione del « common core » di principi e regole del procedimento amministrativo nell'Unione europea.*

La Rivista italiana di diritto pubblico comunitario ha contribuito sin dal principio anche al dibattito sulla possibile codificazione del procedimento amministrativo dell'Unione europea. È infatti del 1995 il saggio in lingua inglese di Giacinto della Cananea sulla codificazione del procedimento amministrativo in materia di aiuti di Stato (65), in cui l'A. si esprime, già all'epoca, in favore di una generale codificazione del procedimento amministrativo europeo. Gli fa da eco un noto saggio di oltre manica: Carol Harlow pubblica, nel 1996, uno scritto sull'*European Law Journal* in cui si esprime

(62) *Code des relations entre le public et l'administration*, entrato in vigore il 1° gennaio 2016, che si può leggere in <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000031366350&idSectionTA=>.

(63) Non è ovviamente possibile approfondire qui la complessa questione relativa all'idoneità o meno dell'art. 298 TFUE come base giuridica per una normativa generale del procedimento amministrativo per le Istituzioni, organi ed organismi dell'Unione europea. Si rinvia, perciò, in argomento a P. Craig, *A General Law on Administrative Procedure, Legislative Competence and Judicial Competence*, in *European Public Law*, 2013, p. 503 ss.; J. ZILLER, *European Added Value of a Law of Administrative Procedure*, in *RIDPC*, 2012/6, p. 1203 ss.

(64) Art. 298 TFUE: « 1. Nell'assolvere i loro compiti le istituzioni, organi e organismi dell'Unione si basano su un'amministrazione europea aperta, efficace ed indipendente. 2. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, fissano disposizioni a tal fine, nel rispetto dello statuto e del regime adottati sulla base dell'articolo 336 ».

(65) G. DELLA CANANEA, *From Judges to Legislators? The Codification of EC Administrative procedures in the Field of State Aid*, in *RIDPC*, 1995, p. 967 ss.

invece negativamente sul punto, usando la nota metafora della scarpa che deve adattarsi al piede e non viceversa (66).

Più di recente, nel 2004, interviene nel dibattito anche Jürgen Schwarze, con un magistrale intervento presentato al primo congresso della *Societas Iuris Public Europaei* (SIPE) (67) e pubblicato (nella mia traduzione in lingua italiana) sulla *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*. Nel suo contributo Schwarze sottolinea come gli paia opportuno « (...) disciplinare per legge, sulla base di un'attribuzione di competenza tuttora da prevedere nel Trattato, le linee generali del procedimento amministrativo europeo (...) in considerazione del parallelismo tra giurisprudenza europea e le sorte codificazioni nazionali del diritto amministrativo » (68).

Ancora più di recente, poi, la *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario* ha contribuito ancora al dibattito con importanti contributi sul tema della possibile codificazione: rispettivamente di Mario Pilade Chiti (69), di Jacques Ziller (70) e di Bernardo Mattarella (71).

La *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario* ha contribuito, peraltro, non soltanto al dibattito dottrinario in materia, ma anche alla diffusione delle informazioni inerenti all'attività svolta al riguardo al livello delle istituzioni UE (72). Attività che ha condotto la commissione giuridica del Parlamento europeo (commissione JURI) a predisporre una proposta di Risoluzione (73), adottata

(66) C. HARLOW, *Codification of EC administrative procedures? Fitting the Foot to the Shoe or the Shoe to the Foot*, in *Eur. Law J.*, 1996, p. 3 ss. L'autrice si esprime peraltro in senso molto critico rispetto alle prospettive di eventuale codificazione anche nel più recente scritto, *At risk: National Administrative Procedure within the European Union*, in *IJPL*, 2015/1, p. 56 ss., in cui auspica una « careful convergence ».

(67) V. in <http://www.sipe-online.eu/index.html>.

(68) J. SCHWARZE, *I principi dello stato di diritto per l'azione amministrativa nella "vecchia" e nella "nuova" unione europea*, in *RIDPC*, 2004/6, p. 1279 ss. (par. 5.2.)

(69) M.P. CHITI, *Towards an EU regulation on administrative procedure?*, in *RIDPC*, 2011/1, p. 1 ss.

(70) J. ZILLER, *Is a law of administrative procedure for the Union institutions necessary?*, in *RIDPC*, 2011/3, p. 699 ss.; ID., *European Added Value of a Law of Administrative Procedure* cit.

(71) B. MATTARELLA, *The concrete options for a law on administrative procedure bearing on direct EU administration?*, in *RIDPC*, 2012/3, p. 537 ss.

(72) Ivi compresa l'attività svolta dal gruppo di lavoro di cui io stessa ho fatto parte, e che ha affiancato la commissione giuridica del Parlamento europeo (commissione JURI) nella predisposizione in concreto della sua proposta di Risoluzione di cui *infra*.

(73) V. D.U. GALETTA, H. C. H. HOFMANN, O. MIR PUIGPELAT, J. ZILLER, *Context and legal elements of a proposal for a Regulation on the administrative procedure of the European Union's institutions, bodies, offices and agencies*, in *RIDPC*, 2016/1, p. 313 ss. V. altresì il rapporto precedente — predisposto sempre su incarico della Commissione JURI — di D.U.

infine senza voti contrari dal Parlamento europeo (74), lo scorso 9 giugno 2016.

L'adozione di questa Risoluzione segna la fine della seconda tappa di un lungo percorso verso la codificazione del procedimento amministrativo per le istituzioni, organi ed organismi dell'Unione europea (75), la cui prima tappa era stata segnata dall'adozione, nel 2013, di una prima Risoluzione recante raccomandazioni alla Commissione sul diritto dell'Unione europea in materia di procedimenti amministrativi e con la quale il Parlamento chiedeva 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 » (76).

A questa prima Risoluzione, forse proprio per come essa risultava strutturata, era seguito un nulla di fatto. La Risoluzione del Parlamento europeo (per un'amministrazione europea aperta, efficace e indipendente) adottata il 9 giugno 2016 (77) si caratterizza, infatti, per la formulazione da parte del Parlamento europeo di una vera e propria proposta strutturata di Regolamento sul procedimento amministrativo, articolata in ben 30 articoli, preceduti da 44 considerando.

Partendo dall'esame dei considerando, occorre dire che la maggior parte di essi è dedicata all'elencazione di principi generali del procedimento amministrativo comunitario. Questi, infatti, volutamente non sono stati inseriti all'interno dell'articolato del Regolamento: perché lo scopo non è quello di ridefinire o limitare i principi richiamati, fornendone una definizione a contenuto vincolante.

GALETTA, H. C. H. HOFMANN, O. MIR PUIGPELAT, J. ZILLER, *The General Principles of EU Administrative Procedural Law. An in-depth Analysis*, in *RIDPC*, 2015/5, p. 1421 ss.

(74) Precisa J. ZILLER come la Risoluzione sia stata adottata « (...) all'unanimità o quasi » poiché « non avendo nessuno dei gruppi parlamentari o dei deputati chiesto il conteggio dei voti, non si può distinguere tra voti a favore e possibili astensioni ». Così nella sua breve nota J. ZILLER, *Risoluzione del Parlamento europeo per un'amministrazione europea aperta, efficace e indipendente*, in *RIDPC*, 2016/5, p. 947 ss., che accompagna la pubblicazione del testo della Risoluzione in parola.

(75) 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 (October 2010)*, in [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2010/425652/IPOL-JURI_NT\(2010\)425652_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2010/425652/IPOL-JURI_NT(2010)425652_EN.pdf); Id., *Alternatives in Drafting an EU Administrative Procedure Law (November 2011)*, in <http://www.reneual.eu/images/Projects/JacquesZiller.pdf>.

(76) 2012/2024(INL)

(77) 2016/2610(RSP).

L'obiettivo è, al contrario, quello di mettere in evidenza l'esistenza di questi principi, rendendo meglio visibile il contenuto e le concrete applicazioni.

Il metodo applicato nella redazione dei considerando è stato infatti quello che potremmo definire come *»restatement«* (ri-affermazione): i principi sono stati cioè individuati e declinati, nella sostanza sulla base delle statuizioni già presenti al riguardo nelle norme dei Trattati e nel diritto secondario, così come sulla base di quanto elaborato nella giurisprudenza delle Corti dell'Unione europea e nella prassi applicata dalle varie istituzioni, uffici, agenzie etc. dell'Unione europea e riassunta nei vari Codici di condotta e, in particolare, in quello del Mediatore europeo.

Il corpo del progetto di regolamento è strutturato, invece, al pari di molti codici nazionali, in modo da disciplinare in sequenza temporale le attività che rispecchiano le diverse fasi tipiche del procedimento amministrativo. Si inizia, dunque, con le disposizioni relative all'avvio del procedimento, cui fa seguito la disciplina della fase di istruzione del procedimento e, a catena, quella relativa alla sua conclusione. Segue, infine, un capo dedicato a rettifica e revoca degli atti amministrativi.

Così come nelle discipline nazionali sul procedimento, il capo centrale della disciplina è sicuramente il terzo: quello dedicato alla fase istruttoria del procedimento. Al suo interno sono disciplinati anche i diritti e gli obblighi procedimentali delle parti e dell'amministrazione dell'UE nel contesto della dinamica procedimentale.

Mi limito qui ad osservare che, per quel che concerne le parti, oltre al diritto di ricevere tutte le informazioni relative al procedimento in modo chiaro e comprensibile, al diritto di essere sentiti e di accedere al proprio fascicolo, con tutti i relativi corollari, è previsto anche un « obbligo di cooperazione » (art. 10) con le autorità competenti, al fine di accertare « i fatti e le circostanze del caso di specie ». Sicché la partecipazione è intesa — molto opportunamente — non soltanto nella prospettiva del diritto, ma anche in quella dell'obbligo.

7. *Considerazioni conclusive.*

Fondata da due lungimiranti Direttori — e con l'obiettivo specifico di creare una sede scientifica per studi e ricerche in un settore di studi collocato ai confini di più discipline giuridiche e che risultava,

all'epoca, quanto mai controverso —, oltre ad avere contribuito a dimostrare che il Diritto amministrativo europeo di certo esiste (78), la *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario* è servita anche — in questi suoi primi 25 anni di vita — da incubatore per oramai già due generazioni di nuovi studiosi: che nel suo seno sono nati ed hanno prosperato, portando avanti filoni di studio sovente all'avanguardia (79).

All'interno di questo assai prospero filone di studi, come si è visto anche il tema dell'attività e del procedimento ha trovato ampio spazio di indagine ed approfondimento. Non a caso, infatti, anche la poc'anzi esaminata Risoluzione del Parlamento europeo è frutto dell'attività di studio e ricerca anche di studiosi come la sottoscritta, che all'interno della *Rivista* si sono formati. E, quale che ne sarà il seguito, di certo essa rappresenta una tappa importante nel cammino verso la codificazione del procedimento amministrativo dell'Unione europea.

Se infatti — come ci ricordava Jürgen Schwarze nel suo scritto del 2004 — « (...) si tratta di stabilire quando, in uno specifico ordinamento amministrativo, il passaggio dai principi inizialmente non scritti ad una codificazione da parte del legislatore appaia sensato o, addirittura, si imponga » (80), il Parlamento europeo sembra avere deciso che il momento della codificazione sia finalmente giunto anche per il procedimento amministrativo. Forse nella consapevolezza che — come Schwarze osservava con la sua usuale lungimiranza — « Una codificazione (parziale) del procedimento amministrativo (...) potrebbe compensare lo sviluppo divergente di crescenti regole procedurali annesse alle molte previsioni di diritto materiale del diritto dell'Unione e potrebbe anche alleggerire e semplificare la normazione dell'Unione attraverso una possibilità generalizzata di rinvio » (81).

(78) Come già si è detto, lo scritto di Cassese pubblicato come saggio di apertura nel primo fascicolo della RIDPC si apriva infatti con la domanda se « (...) esiste un diritto amministrativo comunitario, separato dai diritti amministrativi nazionali e dal diritto costituzionale delle Comunità europee ». Così S. CASSESE, *I lineamenti essenziali del diritto amministrativo comunitario* cit., p. 4.

(79) Ricordo qui, in particolare, gli amici Gianfranco Cartei, Edoardo Chiti, Roberto Mastroianni, con i quali tanto sovente si è condiviso, soprattutto nei primi anni, il lavoro redazionale della *Rivista*. Oltre agli amici (e colleghi « di scuola ») Marco Antonioli e Nicola Bassi.

(80) J. SCHWARZE, *I principi dello stato di diritto per l'azione amministrativa* cit., par. 4.

(81) J. SCHWARZE, *I principi dello stato di diritto per l'azione amministrativa*, cit., par. 5.2.

La Risoluzione del Parlamento europeo 2016/2610(RSP) non rappresenta peraltro solo un concreto passo avanti nella prospettiva di una codificazione del procedimento amministrativo delle istituzioni, organi e organismi dell'Unione, che porterebbe ad un ulteriore ravvicinamento, per induzione, « *degli standards del diritto amministrativo in Europa* » (82). Non è neppure solo il tentativo concreto di offrire un quadro d'azione strutturato ed unitario all'attività amministrativa dell'Unione, che sia accompagnato anche da una serie di basilari ed essenziali garanzie per i destinatari dell'azione medesima.

Essa rappresenta anche — a mio modo di vedere — un considerevole passo avanti nella prospettiva della necessità di combinare, nel contesto dell'Unione europea, la legittimazione per risultati con la « *legittimazione democratica da partecipazione e rappresentanza* ».

Mi riferisco, a quest'ultimo proposito, alla posizione autorevolmente espressa da Mario Pilade Chiti in un suo ampio saggio, di recente pubblicato sulla *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, in cui osserva come legittimazione democratica e legittimazione per risultati sarebbero « *la peculiare miscela di fonti e modalità di legittimazione che connota in modo originale l'UE* » (83).

A tale riguardo, mi pare di potere affermare che la proposta di Regolamento sul procedimento amministrativo sia chiaro indice anche della volontà, da parte del Parlamento europeo, di rivendicare un proprio ruolo in materia di iniziativa legislativa, colmando così, almeno in parte, il tanto reclamato « deficit democratico » dell'Unione europea. È, infatti, la prima volta che il Parlamento europeo — forse consapevole della scarsa incisività dei propri interventi di mera, generica sollecitazione — non si limita più, appunto, con generiche Raccomandazioni (come la precedente Risoluzione del 15 gennaio 2013, recante raccomandazioni alla Commissione sul diritto dell'Unione europea in materia di procedimenti amministrativi) a sollecitare la Commissione a fare uso di quel potere di iniziativa legislativa di cui essa è l'esclusivo detentore (84). Ma si spinge ben oltre: sino a

(82) Cfr. J. SCHWARZE, op. e loc. cit. nota precedente.

(83) M.P. CHITI, *La legittimazione per risultati dell'Unione europea quale "Comunità di diritto amministrativo"*, in *RIDPC* 2016/2, p. 397 ss. (419).

(84) Il nuovo art.11 c. 4 TUE, che introduce il diritto di iniziativa « legislativa » dei cittadini europei, prevede infatti comunque che « *Cittadini dell'Unione, in numero di almeno un milione, che abbiano la cittadinanza di un numero significativo di Stati membri, possono prendere l'iniziativa d'invitare la Commissione europea, nell'ambito delle sue attribuzioni, a presentare una proposta appropriata su materie in merito alle quali tali cittadini ritengono necessario un atto giuridico dell'Unione ai fini dell'attuazione dei trattati* ».

formulare un'articolata proposta di Regolamento e con l'intento chiaro (mi pare) di porre la Commissione davanti alle sue responsabilità.

La proposta di Regolamento sul procedimento amministrativo rappresenta, dunque, un'iniziativa che soddisfa, al contempo, le due modalità di legittimazione dell'Unione europea identificate da Chiti nel suo scritto come « *connotati originali dell'UE* ». Perché, da un lato, essa richiama alla perdurante centralità, nel contesto del diritto UE, del « risultato » come elemento e strumento di legittimazione. Un risultato che va inteso per lo più come « *portato di procedimenti amministrativi* » (85), che debbono però essere corredati da adeguate garanzie « procedurali » per il cittadino. Dall'altro lato, la Risoluzione in questione rappresenta il chiaro segno della volontà del Parlamento europeo di rivendicare la propria centralità rispetto all'attività di produzione normativa e in una chiara prospettiva di « legittimazione democratica ».

Concludendo, dunque, può certamente dirsi che la *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario* abbia contribuito, in questi suoi primi 25 anni di vita, assai concretamente a quel « *gradual and natural growing together of legal systems* » cui faceva riferimento John Bell nel suo saggio del 1992 e che è stato sinora il vero motore dell'integrazione europea (86).

Un « crescere insieme » che, come tale (e per quel che concerne il tema oggetto della mia analisi) è stato certamente caratterizzato da meccanismi di influenza circolare e continua, di reciproco scambio fra diritti degli Stati membri e diritto dell'Unione europea, da un lato, e fra diritti degli Stati membri, dall'altro.

Non si è trattato, cioè, almeno per quel che riguarda il procedimento amministrativo, di meccanismi di influenza solo verticale o solo orizzontale, in una o nell'altra direzione. Si è trattato, invece, di una genuina circolazione, continua e costante, di principi, di istituti, di modelli di procedimento (87); che ha condotto, infine, all'adozione di un documento che rappresenta certamente una sintesi interessante e che, a sua volta, rappresenterà un modello per future codificazioni

(85) Sottolinea M.P. CHITI, *La legittimazione per risultati dell'Unione europea* cit., come « (...) *gran parte dei risultati sono il portato di procedimenti amministrativi svolti da organismi di natura amministrativa* » (p. 416).

(86) J. BELL, *Convergences and divergences in European Administrative Law*, in *RI-DPC*, 1992/1, p. 3 ss. (22).

(87) L'espressione « *Circular motion* » è utilizzata da M.P. CHITI, *Towards an EU regulation on administrative procedure?* cit., p. 3.

nazionali del procedimento amministrativo od aggiornamenti delle stesse.

E questo si realizzerà, ed è mia ferma opinione, del tutto indipendentemente dagli esiti « istituzionali » della proposta di Regolamento sottoposta dal Parlamento europeo alla Commissione (sotto forma di Risoluzione).

L'aver potuto partecipare attivamente alla sua produzione — attraverso la mia attività di consulenza, insieme ad altri autorevoli colleghi, al comitato JURI del Parlamento europeo — è peraltro una delle tante ragioni per cui mi sento in dovere di attestare pubblicamente il mio debito culturale nei confronti dei due Direttori della *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*: che ringrazio di cuore, dunque, sia a titolo personale che facendomi portavoce del *comune sentire* di una larga parte della nostra comunità scientifica. Con l'auspicio, ovviamente, che a questi « primi venticinque anni » della *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario* ne seguano numerosissimi altri.

