

La proposta del Parlamento europeo di adozione di un regolamento per un'amministrazione dell'Unione europea aperta, efficace e indipendente

FLAVIA ROLANDO

1. Il 9 giugno 2016 il Parlamento europeo ha adottato una [risoluzione](#) con la quale ha invitato la Commissione a presentare una proposta di regolamento per un'amministrazione dell'Unione europea aperta, efficace e indipendente. Attraverso questa iniziativa il Parlamento europeo mira a introdurre delle norme procedurali che disciplinino l'attività amministrativa delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione al fine di definire i diritti dei cittadini, che sempre più frequentemente con essa si relazionano, e garantire così il rispetto del diritto a una buona amministrazione sancito dall'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

La risoluzione del Parlamento segue a distanza di circa tre anni e mezzo la [precedente risoluzione](#) recante una raccomandazione alla Commissione sul diritto dell'Unione europea in materia di procedimenti amministrativi, con la quale quest'ultima era stata ugualmente invitata ad esercitare il proprio potere di iniziativa legislativa, senza

che tuttavia l'invito avesse avuto alcun seguito. La perseveranza del Parlamento europeo è motivata dall'esigenza di istituire un quadro unitario e organico di principi e norme applicabili ai procedimenti amministrativi europei, considerando che il sistema normativo attuale è caratterizzato da un insieme di procedure diverse, da cui "derivano lacune e incoerenze tra le procedure stesse" (considerando n. 4). Un riferimento normativo organico di regole procedurali a tutela dei diritti dei singoli contribuirebbe a definire un insieme di regole facilmente identificabili, aumentando così le garanzie dei cittadini e di chiunque si interfacci con l'amministrazione dell'Unione. A tal fine, nel predisporre questa nuova risoluzione e il testo ad essa allegato la Commissione giuridica del Parlamento europeo si è avvalsa dell'aiuto di diversi esperti chiamati ad approfondire determinati aspetti della questione e a tratteggiare le linee del dibattito sulla adozione di un codice amministrativo europeo.

2. L'esigenza di istituire un codice di buona condotta, che definisse i diritti dei cittadini nei confronti delle istituzioni dell'Unione europea, è stata rappresentata per la prima volta nel 1998 dal deputato Roy Perry (relatore della [relazione](#) concernente la richiesta di adozione di un Codice di buona condotta amministrativa). Due anni più tardi il Mediatore europeo ha presentato al Parlamento europeo un testo che, con alcune modifiche, è stato adottato dal Parlamento europeo con la risoluzione del 6 settembre 2001 insieme all'invito alla Commissione a presentare una proposta di regolamento sulla base dell'art. 308 TCE (oggi art. 352 TFUE). Da allora diverse istituzioni si sono dotate di codici interni, che tuttavia sono differenti tra loro.

Ad oggi, dunque, i cittadini possono fare riferimento a questi atti, che però non hanno valore vincolante. Il Codice di buona condotta è essenzialmente espressione del principio di buona amministrazione, stabilito dall'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che ha invece assunto efficacia vincolante con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Inoltre, fondamentale è stato e continua a essere il ruolo della Corte di giustizia, che attraverso la propria giurisprudenza ha contribuito a definire la portata di tali principi e diritti.

La necessità di introdurre un regolamento in materia nasce, dunque, dall'esigenza di disciplinare in maniera sistematica, in un unico atto giuridico con valore vincolante, le norme a cui soggiacciono i procedimenti amministrativi gestiti dalle amministrazioni europee e, al contempo, di codificare i diritti di individui, cittadini, ONG e imprese, che sempre più spesso entrano in contatto con l'amministrazione sovranazionale (per una sintesi della ragioni che motivano l'esigenza di introdurre un quadro unitario di principi si veda J. Ziller, *Is law of administrative procedure for the Union institutions necessary? Introductory remarks and prospects*, in particolare p. 15, nonché O. Mir Puigpelat, *Arguments in favour of a general codification of the procedure applicable to EU administration.*, entrambi *briefing notes* per la Commissione giuridica del Parlamento europeo).

3. La proposta di regolamento elaborata dal Parlamento europeo si fonda, come base giuridica, sull'art. 298 TFUE. Introdotta dal Trattato di Lisbona, tale disposizione stabilisce che “nell'assolvere i loro compiti le istituzioni, organi e organismi dell'Unione si basano su un'amministrazione europea aperta, efficace ed indipendente” e a tal

fine il Parlamento europeo e il Consiglio fissano le opportune disposizioni deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria.

Un gruppo di esperti di vari Stati membri, il *Research Network on EU Administrative Law* (ReNEUAL), cui si deve una recente proposta di [Model Rules on EU Administrative Procedures](#), ha sottolineato che l'articolo 298 TFUE si può prestare a differenti interpretazioni. Secondo la lettura più restrittiva la disposizione in esame consentirebbe l'adozione di regolamenti che si applichino esclusivamente all'organizzazione interna delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione. Tuttavia, è stato detto, se si ritenesse che esso consenta solo la disciplina delle procedure interne dell'apparato amministrativo europeo, l'art. 298 TFUE verrebbe ridotto ad una mera riproposizione dell'art. 336 TFUE, spogliando la norma del suo *effet utile* (ReNEUAL, [Libro I](#), p. 32). Inoltre, una simile interpretazione finirebbe per essere in contrasto con l'obiettivo stesso dell'art. 298, ossia l'introduzione di regolamenti che fissino disposizioni finalizzate alla creazione di una amministrazione *aperta*.

Secondo un'interpretazione ampia, invece, la disposizione potrebbe essere legittimamente considerata una base giuridica idonea a introdurre un insieme di norme che disciplinino il procedimento amministrativo sia dell'Unione europea sia degli Stati membri laddove questi attuino il diritto dell'Unione europea (c.d. esecuzione indiretta). Tale interpretazione si basa infatti su un concetto ampio di *amministrazione europea*, che includerebbe anche le amministrazioni nazionali nella loro attività di esecuzione degli atti sovranazionali (si veda J. Ziller, [Towards Restatements and Best Practice Guidelines on EU Administrative Procedural Law](#), note per la Commissione giuridica

del Parlamento europeo, p. 12; sulla possibile interpretazione estensiva si veda sempre ReNEUAL, [Libro I](#), punto 43, p. 17.).

Nella sua proposta dello scorso 9 giugno, il Parlamento europeo ha seguito, invece, una interpretazione che gli autori degli studi preliminari (D.-U. Galletta, H. C. H. Hofmann, O. Mir Puigpelat, J. Ziller, [*The context and legal elements of a Proposal for a Regulation on the Administrative Procedure of the European Union's institutions, bodies, offices and agencies*](#), studio per la Commissione giuridica del Parlamento europeo, p. 15) hanno definito *cauta*. Esso ha inteso infatti disciplinare l'attività amministrativa delle sole istituzioni, organi e organismi dell'Unione, come espressamente stabilito dal par. 3 dell'art. 2. Sono, poi, state esplicitamente escluse dall'ambito di applicazione le procedure legislative, i procedimenti giudiziari e i procedimenti che portano all'adozione di atti non legislativi basati direttamente su disposizioni dei Trattati, su atti delegati o su atti di esecuzione (sulla base degli artt. 290 e 291 TFUE).

L'obiettivo della proposta è cioè quello di istituire un quadro di norme generali applicabile a tutti i procedimenti amministrativi. Sono però fatti salvi gli altri atti giuridici dell'Unione che stabiliscono specifiche norme in materia di procedimenti amministrativi, relativamente a determinati settori. I principi, e quindi i diritti, stabiliti nella proposta di regolamento troveranno applicazione in caso di lacune, e comunque orienteranno l'interpretazione delle disposizioni settoriali, al fine di ridurre la frammentarietà che caratterizza l'attuale insieme di norme procedurali applicabili e trovi applicazione il diritto a una buona amministrazione garantito dall'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

4. La proposta di regolamento è strutturata in sette capi. Dopo quello dedicato alle disposizioni generali, i successivi capi trattano l'avvio, la gestione e la conclusione del procedimento amministrativo. Per quanto concerne l'avvio del procedimento amministrativo, nella proposta si stabilisce con chiarezza che i procedimenti possono essere avviati dall'amministrazione dell'Unione di propria iniziativa oppure su istanza di parte (art. 5 ss.). Nel primo caso la decisione di avviare un procedimento deve essere notificata alle parti nella lingua dello Stato in cui esse si trovano, a meno che non ostino ragioni di interesse pubblico, comunicando altresì gli elementi essenziali del procedimento. Nel secondo caso la richiesta di avviare il procedimento dovrà contenere tutti gli elementi necessari per avviare il procedimento, senza però richiedere *inutili requisiti formali*, e l'amministrazione sarà tenuta a inviare un avviso di ricevimento che contenga anch'essa gli elementi essenziali del procedimento.

Nell'ambito del capo dedicato alla gestione del procedimento vengono specificati sia i diritti procedurali delle parti (il diritto di ricevere informazioni in modo chiaro e comprensibile, di accedere al fascicolo, di essere ascoltati prima che sia adottata qualsiasi misura pregiudizievole nei propri confronti, di produrre le prove che ritengono appropriate, di comunicare con l'amministrazione anche a distanza e in qualsiasi lingua prevista dai Trattati, di essere rappresentate e di pagare oneri ragionevoli e proporzionati), sia gli obblighi per l'amministrazione, e cioè quello di esaminare il caso in maniera accurata e imparziale, di tenere dei registri della corrispondenza, dei documenti ricevuti e delle decisioni adottate nel rispetto della protezione dei dati, di concludere i procedimenti in tempi ragionevoli e comunque non oltre 3 mesi dalla data di notifica della decisione di avviare il procedimento o dall'avviso di ricevimento della richiesta di parte (art. 8 ss.). L'amministrazione potrà ascoltare testimoni ed

esperti, anche su proposta delle parti, e potrà effettuare ispezioni laddove sia conferito un potere ad hoc da un atto legislativo dell'Unione, nei limiti fissati dalle autorizzazioni.

Nel capo dedicato alla conclusione del procedimento è poi previsto l'obbligo di adottare atti in forma scritta, in cui siano chiaramente indicati i motivi su cui gli stessi si fondano, la base giuridica e i presupposti di fatto. Devono essere altresì indicati i mezzi di impugnazione, in particolare il ricorso di tipo amministrativo all'autorità gerarchicamente superiore o ad altro ufficio se ciò non è possibile, nonché la possibilità di avviare un procedimento giudiziario o presentare denuncia al Mediatore europeo (art. 18 ss.).

Sulla base della giurisprudenza della Corte di giustizia e delle disposizioni contenute in alcune discipline settoriali, la proposta di regolamento introduce, poi, alcuni principi relativi alla rettifica e alla revoca degli atti amministrativi, sia che essi siano pregiudizievoli ovvero vantaggiosi per una parte (artt. 23 e 24). In caso di atti pregiudizievoli, la rettifica o revoca dell'atto amministrativo illegittimo avrà effetto *ex tunc*, mentre in caso di atto legittimo gli effetti saranno *ex nunc*. Nell'ipotesi di rettifica o revoca di atti amministrativi vantaggiosi per una parte dovrà essere rispettato il principio del legittimo affidamento, valutando anche un risarcimento per le eventuali perdite subite.

Meritano poi attenzione le disposizioni relative alla disciplina degli atti amministrativi a portata generale: l'art. 26 della proposta estende l'applicazione dei principi stabiliti anche a questa tipologia di atti, considerando che si tratta comunque atti di natura amministrativa. Naturalmente la portata generale imporrebbe una disciplina per alcuni aspetti particolari, come l'obbligo di notifica, che tuttavia non so-

no specificati (in proposito si veda anche [*The context and legal elements of a Proposal for a Regulation on the Administrative Procedure of the European Union's institutions, bodies, offices and agencies*](#), p. 32).

Infine, appare degno di nota l'art. 28, che prevede l'obbligo delle amministrazioni di pubblicare su uno specifico sito internet informazioni semplici, chiare e aggiornate sui procedimenti, e in particolare su quelli che possono essere iniziati su richiesta della parte. Ciò dovrebbe agevolare i cittadini nella conoscenza del funzionamento dell'apparato amministrativo dell'Unione e dei propri diritti, avvicinandoli alla non sempre accessibile burocrazia sovranazionale.

5. La proposta di regolamento per un'amministrazione dell'Unione europea aperta, efficace e indipendente del 9 giugno 2016 è stata adottata sulla base dell'art. 225 TFUE. Secondo questo articolo il Parlamento europeo può chiedere alla Commissione di presentare adeguate proposte sulle questioni per le quali reputa necessaria l'elaborazione di un atto dell'Unione ai fini dell'attuazione dei Trattati. Nella citata raccomandazione il Parlamento europeo ha invitato la Commissione a presentare una proposta legislativa da inserire nel suo programma di lavoro per il 2017, rammentando che la precedente risoluzione del 15 gennaio 2013 non era stata seguita da alcun atto.

La riproposizione della medesima questione da parte del Parlamento europeo, questa volta corredata da una proposta di regolamento, lascia trasparire l'importanza che la questione ha assunto in seno all'Assemblea che rappresenta i cittadini dell'Unione. Non è detto, tuttavia, che la Commissione deciderà di dar seguito alle richieste del Parlamento.

In effetti, pur avendo dedicato in passato un [libro bianco](#) all'argomento, come sopra detto la Commissione non ha presentato alcuna proposta dopo la raccomandazione del Parlamento europeo del 15 gennaio 2013, pur adottata sulla base del medesimo articolo del Trattato e soprattutto con una larga maggioranza dei voti a favore.

La perseveranza del Parlamento europeo e soprattutto l'importanza della materia, che attiene direttamente ai diritti dei cittadini europei e, quindi, alla necessità di far fronte anche politicamente alla percezione di una vera o presunta lontananza da essi delle istituzioni dell'Unione, rendono senz'altro opportuno, a parere di chi scrive, che la Commissione proceda questa volta con una iniziativa legislativa coerente con l'invito rivolto dal Parlamento.