*Ai miei cari*

**Indice**

**Capitolo 1. I modelli organizzativi dell’amministrazione europea: amministrazione indiretta, diretta e coamministrazione.**

SEZIONE I - L’EVOLUZIONE DELL’ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA EUROPEA

1. L’amministrazione indiretta come modello normale secondo il disegno originario 7
2. L’amministrazione diretta e l’esecutivo europeo 11
3. La coamministrazione 15
4. Il metodo aperto di coordinamento 19

SEZIONE II - I MODELLI STRUTTURALI PREVALENTI

1. La Commissione e i suoi uffici 23
2. I comitati 25
3. Le agenzie esecutive 29
4. Le agenzie europee 33

**Capitolo 2. La pubblica amministrazione europea nel Trattato di Lisbona**

SEZIONE I - LE NOVITA’ INTRODOTTE DAL TRATTATO DI LISBONA

1. Dalla Costituzione europea al Trattato di Lisbona 45
2. Le innovazioni apportate dal Trattato di Lisbona sul sistema dell’amministrazione europea 51
3. L’amministrazione “aperta, efficace e indipendente” 53
4. Gli atti giuridici dell’Unione: atti delegati e atti di esecuzione 57
5. La cooperazione amministrativa: una nuova competenza per l’Unione 61
6. L’art. 197 TFUE e il sostegno agli Stati membri 64
7. La revisione dei comitati 70
8. Il nuovo assetto del potere esecutivo europeo 78

SEZIONE II – I DIRITTI RELATIVI ALLA CITTADINANZA AMMINISTRATIVA

1. La Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea 83
2. Il diritto ad una buona amministrazione 87
3. Il diritto di accesso ai documenti amministrativi 103
4. Il diritto di sottoporre al Mediatore europeo casi di cattiva amministrazione 109
5. L’iniziativa dei cittadini europei 113

**Conclusioni** 121

**Bibliografia** 129

**Sitografia** 135

**CAPITOLO 1.**

**I modelli organizzativi dell’amministrazione europea: amministrazione indiretta, diretta e coamministrazione.**

SEZIONE I

L’EVOLUZIONE DELL’ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA EUROPEA

1. **L’amministrazione indiretta come modello normale secondo il disegno originario**

Fin dall’inizio del processo di integrazione europea il principio che ha regolato l’amministrazione comunitaria è stato quello dell’esecuzione indiretta[[1]](#footnote-1) per cui, di norma, la Comunità regola ma non amministra e l’amministrazione delle sue regole è affidata agli apparati amministrativi degli Stati membri[[2]](#footnote-2).

La Comunità europea non opera direttamente tramite le sue istituzioni, ma per l’esecuzione delle politiche comunitarie si avvale delle amministrazioni nazionali, le quali agiscono come sue branche.

“L’amministrazione viene intesa complessivamente come questione lasciata agli Stati membri, secondo il modello della Comunità che «fa loro fare[[3]](#footnote-3)», salve circoscritte situazioni di amministrazione diretta o congiunta con le amministrazioni nazionali”[[4]](#footnote-4).

Questo aspetto appare evidente nella lettura dell’art. 5, comma 2, del Trattato CECA, ove si prevede che “le istituzioni della Comunità esercitano le proprie funzioni con un apparato ridotto, in cooperazione stretta con gli interessati”, mentre nel Trattato CE si evince dall’affermazione generale contenuta originariamente nell’art 5, secondo il quale “gli Stati membri devono facilitare le Istituzioni comunitarie nell’adempimento dei loro compiti”[[5]](#footnote-5).

“L’idea dei padri fondatori, e, in particolar modo di Jean Monnet, era quella di dar vita ad un ordinamento sovranazionale che, per l’esecuzione delle proprie politiche, si avvalesse delle strutture amministrative degli Stati membri, senza poter interferire su di esse”[[6]](#footnote-6). Su questa logica l’organismo europeo viene configurato come una variante delle organizzazioni internazionali, le quali di solito non sono dotate di una significativo apparato amministrativo[[7]](#footnote-7).

La Comunità assume decisioni, ma il profilo dell’esecuzione e dell’attuazione è responsabilità gravante sulle amministrazioni nazionali, che, dunque, diventano uno strumento delle Istituzioni comunitarie[[8]](#footnote-8).

L’ordinamento europeo viene concepito, quindi, come un potere pubblico senza amministrazione diretta, salvo che in alcuni casi particolari, come, ad esempio il settore della concorrenza. Si tratta di un potere che è caratterizzato da una struttura burocratica leggera, molto snella che non deve preoccuparsi di dare esecuzione ai provvedimenti adottati dalle istituzioni.

Non era certo intenzione dei pionieri delle istituzioni comunitarie creare una amministrazione ampia: “non di Monnet, il cui progetto consisteva nel creare un organismo con compiti di impulso, promozione e indirizzo di interventi comuni e non di attuazione di tali interventi”[[9]](#footnote-9), che restava invece affidata alle burocrazie nazionali[[10]](#footnote-10); e neppure dei governanti degli Stati europei, preoccupati di conservare le loro prerogative sovrane. Così, per garantire l’esistenza di una struttura quanto più snella ed essenziale possibile, sarebbe bastato un ristretto e ben selezionato corpo di funzionari.

Già agli inizi degli anni 50 del secolo scorso, l’ispiratore del progetto europeo tendeva ad affermare la concezione di una amministrazione “di missione” dotata di funzioni essenzialmente ordinali - cioè di tipo logistico - capace di acquisire in via autonoma, ancorché limitata, le conoscenze indispensabili per l’adozione delle decisioni. “In tal modo, esonerata da incombenze di gestione lasciate alle burocrazie statali, l’amministrazione europea poteva porsi al servizio della causa dell’integrazione”[[11]](#footnote-11).

Nei trattati Istitutivi della Comunità europea lo strumento normativo viene considerato come un elemento fondamentale ai fini dell’integrazione degli ordinamenti e dello sviluppo delle politiche europee. Il trattato di Roma del 1957 vide prevalere nettamente una logica separatista tra le diverse sfere decisionali: quella comunitaria e quelle nazionali. L’originario modello separatista era figlio della preoccupazione dei governi nazionali di cedere significative porzioni di sovranità. A fronte di una comunità deputata all’esercizio del potere prevalentemente legislativo, sta l’affidamento agli Stati membri del ruolo di attuatori in funzione decentrata. Le pubbliche amministrazioni nazionali operano in qualità di veri e propri uffici di attuazione decentralizzata del diritto comunitario.

In base al tradizionale modello di esecuzione decentrata delle normative e delle politiche europee, la Comunità procede al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative vigenti negli Stati membri[[12]](#footnote-12), mentre questi ultimi vi danno esecuzione nei propri ordinamenti attraverso le proprie amministrazioni[[13]](#footnote-13). Di conseguenza le Istituzioni comunitarie non hanno uffici periferici decentrati negli Stati.

Priva com’è di uffici periferici e di mezzi finanziari adeguati, l’amministrazione europea non può fare a meno dell’apporto delle burocrazie nazionali. La scelta di un’amministrazione assai limitata diviene quasi obbligata. Tale carattere, evidente nella versione originaria dei Trattati, resta tutt’oggi una costante dell’ordinamento dell’Unione, se è vero che ancora nel 1997, in una Dichiarazione allegata al Trattato di Amsterdam, si è sentito il bisogno di ribadire che “l’applicazione amministrativa del diritto comunitario compete essenzialmente agli Stati membri in conformità delle loro norme costituzionali”[[14]](#footnote-14) e che ancora il Trattato di Lisbona nell’attuale formulazione dell’art 197 TFUE riconosce agli Stati membri un ruolo determinante per l’attuazione del diritto dell’Unione.[[15]](#footnote-15)

1. **L’amministrazione diretta e l’esecutivo europeo**

Fin dalla genesi del processo di integrazione europea il principio dell’amministrazione indiretta ha avuto le sue eccezioni: in alcuni casi, espressamente indicati dal Trattato, gli Stati membri hanno optato per uno schema di esecuzione diretta delle norme e delle politiche europee. Anche se la gran parte delle politiche comunitarie veniva eseguita secondo il principio di esecuzione indiretta, vi erano una serie di attività svolte direttamente dalle istituzioni comunitarie. Data la voluta assenza di uffici periferici, l’amministrazione diretta era affidata alle istituzioni centrali.

L’amministrazione diretta ha mosso i suoi primi passi con la creazione di un’amministrazione europea intorno all’Alta autorità della CECA. Vi è stata, quindi, sin dall’inizio una amministrazione comunitaria, cioè un complesso organizzativo di organi e uffici che facevano capo all’Alta Autorità di cui la Commissione è l’erede.

Essa è stata dotata sin dall’inizio di funzioni e potestà amministrative sopraordinate nei confronti delle istituzioni pubbliche nazionali: è stata abilitata a regolare la condotta degli operatori economici (imprese e loro associazioni) mediante una serie di provvedimenti generali e individuali ( ad es. quote e contingentamenti di prodotti; ordini e sanzioni) che non richiedevano atti interni di attuazione, e ha avuto la capacità di emanare atti produttivi di effetti in capo alle varie figure soggettive anche senza l’intermediazione delle autorità statali[[16]](#footnote-16).

Dunque, anche se il principio prevalente è quello della amministrazione indiretta, esistono anche poteri amministrativi esercitati direttamente dalle istituzioni comunitarie, ed in particolare dalla Commissione, vertice dell’amministrazione europea. La Commissione ha il potere di attuare direttamente – cioè autonomamente - le politiche comunitarie solo in settori circoscritti, il principale dei quali è la concorrenza. Così: gli art 85-88 del Trattato Ce assegnano alla Commissione un ruolo primario nella vigilanza sull’applicazione delle regole che tutelano la concorrenza tra le imprese[[17]](#footnote-17).

La Commissione europea, essendo l’organo in cui è concentrata gran parte dell’attività amministrativa dell’Unione, è stata tradizionalmente considerata come l’istituzione depositaria del potere esecutivo a livello europeo. Tuttavia tale lettura appare alquanto semplicistica e riduttiva, in quanto sottovaluta le funzioni amministrative esercitate dal Consiglio e il preminente ruolo svolto dalle amministrazioni nazionali nell’esecuzione del diritto europeo. La questione del potere esecutivo nell’Unione europea è di gran lunga più complicata e merita senz’altro un adeguato approfondimento.

In origine il potere esecutivo nell’Unione europea non aveva una collocazione ben definita: l’attuazione delle norme europee era affidata congiuntamente al Consiglio, alla Commissione e alle amministrazioni nazionali. Si trattava di un potere condiviso sia in senso orizzontale, tra la Commissione e il Consiglio dell’Unione europea, sia in senso verticale, tra l’Unione e gli Stati membri.

In senso verticale, la funzione esecutiva era tendenzialmente strutturata secondo il modulo operativo dell’amministrazione indiretta che vedeva gravare la responsabilità dell’attuazione delle politiche comunitarie in capo agli Stati membri. In ossequio al principio di sussidiarietà, spettava agli Stati membri garantire l’attuazione della normativa comunitaria sul loro territorio. In senso orizzontale, invece, il Trattato Ce configurava l’esecutivo europeo come un’entità «bicefala», con due teste: da un lato vi era la Commissione, istituzione di tipo sovranazionale, la quale esercitava la maggior parte delle competenze esecutive; dall’altro lato il Consiglio, istituzione di tipo intergovernativo, collocato in una posizione di supremazia.

La mancanza di un’istituzione che potesse definirsi con chiarezza quale esecutivo comunitario era dovuta, probabilmente, alla mancanza di una precisa separazione dei poteri. Nel disegno originario della Comunità, infatti, non esisteva una chiara distinzione tra funzione normativa e funzione esecutiva, essendo le due funzioni affidate congiuntamente a diverse istituzioni.

Il Trattato Ce si riferiva alla funzione esecutiva in due principali disposizioni: gli artt. 202 e 211. Ai sensi dell’art. 211 TCE, quarto alinea, la Commissione “esercita le competenze che le sono conferite dal Consiglio per l’attuazione delle norme da esso stabilite”. Essa viene considerata quale “genuino governo della Comunità responsabile delle maggiori funzioni esecutive”[[18]](#footnote-18), cui è attribuito il compito fondamentale di “assicurare il funzionamento e lo sviluppo del mercato comune nella Comunità”.

A sua volta l’art. 202, così come modificato dall’Atto unico europeo, stabilisce, al terzo alinea, quattro principi:

1. Il Consiglio conferisce alla Commissione il potere di eseguire le norme da esso stabilite;
2. Nel far ciò, Il Consiglio può condizionare l’esercizio delle competenze di esecuzione, imponendo alla Commissione il rispetto di “determinate modalità”;
3. Tali modalità di esercizio delle competenze di esecuzione devono rispondere ai principi stabiliti, in via preventiva, dal Consiglio;
4. «In casi specifici» il Consiglio può riservarsi l’esercizio diretto dei compiti di esecuzione;

Esisteva, dunque, nel Trattato CE uno specifico riferimento alla funzione esecutiva, attribuita di regola alla Commissione, definita come l’esecutivo comunitario. Tuttavia, essa non disponeva di poteri esecutivi generali, ma solo di quelli espressamente conferitale dal Consiglio, o dal Consiglio insieme al Parlamento, quando l’atto legislativo era adottato congiuntamente.

Il controllo sull’esercizio delle funzioni esecutive delegate alla Commissione era assicurato dalla presenza di appositi comitati[[19]](#footnote-19), istituiti dal Consiglio con il compito di affiancare la Commissione, garantendo al contempo la partecipazione delle amministrazioni nazionali, espropriate di una parte dei loro compiti esecutivi. I comitati seguivano le procedure stabilite in via preventiva dal Consiglio[[20]](#footnote-20), ed erano chiamati a dare un parere sui progetti delle misure che la Commissione intendeva approvare. In caso di disaccordo tra la Commissione e il comitato, la decisione tornava in seno al Consiglio, detentore ultimo di un potere arbitrale, esercitato nell’ipotesi di parere negativo o mancato parere del comitato[[21]](#footnote-21).

Con l’aggiunta dell’ultimo alinea all’art. 202 TCE, l’Atto Unico Europeo aveva inteso affidare in via ordinaria alla Commissione l’esecuzione delle norme stabilite dal Consiglio. Peraltro, la nozione di esecuzione, di cui all’art. 202, veniva intesa in senso ampio, come comprensiva sia delle misure di esecuzione normativa, sia delle misure di esecuzione amministrativa[[22]](#footnote-22).

Tuttavia, l’art. 202 prevedeva anche la possibilità, per il Consiglio, di arrogarsi, seguendo una procedura aggravata, l’attuazione diretta degli atti da esso adottati, ma solo «in casi specifici»[[23]](#footnote-23). La regola era, dunque, quella della attuazione affidata alla Commissione, con eccezioni a favore del Consiglio in casi particolari. A tale riguardo la Corte di giustizia ha adottato un’interpretazione restrittiva dell’art. 202 TCE, imponendo un uso limitato della c.d. auto delegazione di poteri di esecuzione da parte del Consiglio. La Corte, oltre a verificare il rispetto della procedura aggravata prevista dalla disposizione, impone al Consiglio di fornire una motivazione precisa e dettagliata nei casi in cui decida di riservarsi l’esercizio delle competenze di esecuzione[[24]](#footnote-24), con la precisazione che, comunque, l’attribuzione delle competenza esecutive alla Commissione non costituisce un vero e proprio obbligo per il Consiglio, ma solo una facoltà.

1. **La coamministrazione**

L’esecuzione diretta e quella indiretta non rappresentano le uniche modalità di gestione delle decisioni amministrative comunitarie.

L’esecuzione indiretta delle politiche comunitarie costituisce la regola, mentre l’esecuzione diretta costituisce, in linea di principio, l’eccezione. Ma tra amministrazione diretta e amministrazione indiretta esiste un’ ulteriore e significativa ipotesi da considerare: quella della coamministrazione. Quell’ipotesi in cui, cioè, si prevedono procedimenti amministrativi composti, articolati lungo diverse fasi, sia nazionali che comunitarie, cui accedono soggetti di natura diversa: la Commissione, i comitati di settore ed ulteriori organismi di intervento.

I poteri amministrativi sono disciplinati in modo tale che nell’atto finale di esercizio confluiscono elementi decisionali sia delle amministrazioni nazionali, sia delle amministrazioni comunitarie. Si tratta, quindi, di decisioni amministrative prese in collaborazione tra autorità diverse[[25]](#footnote-25), seppure all’interno di un unico procedimento[[26]](#footnote-26).

Questo fenomeno caratterizza l’ultima e più intensa fase di sviluppo dell’integrazione che inizia negli anni ’80 ed arriva fino ai giorni nostri. A livello europeo, i poteri pubblici sovranazionali assumono compiti di gestione che svolgeranno direttamente, o più spesso congiuntamente con le amministrazioni nazionali.

Vi è il definitivo abbandono dell’impostazione tradizionale. Il modello tradizionale dell’amministrazione indiretta si fondava sul fenomeno della dissociazione tra la disciplina della funzione, di competenza europea, e quella della sua attuazione, tendenzialmente esclusiva del livello nazionale. Ma quando il livello europeo deve realizzare politiche in cui la distinzione tra norma e attuazione è molto sfumata, si è costretti a sperimentare altri modelli basati su complesse forme di interazione tra i livelli di governo (coamministrazione e amministrazione decentrata) che portano alla costruzione di reti amministrative.

A seguito dell’ampliamento delle funzioni dovuto all’adozione di nuovi trattati (con l’approvazione dell’Atto Unico europeo e dei trattati di Maastricht e di Amsterdam) si è ampliato il ruolo dell’amministrazione. Il diritto europeo ha progressivamente occupato spazi tradizionalmente coperti dall’azione delle amministrazioni nazionali. “La dilatazione delle competenze dell’organismo europeo, anche al di fuori dei confini propriamente comunitari, nei cosiddetti Secondo e terzo pilastro dell’Unione europea, ha determinato una maggiore rilevanza delle azioni delle amministrazioni e, più in generale, concorso alla valorizzazione dei profili amministrativi”[[27]](#footnote-27).

In questo senso “la vicenda della progressiva messa a punto di un’amministrazione europea - sia essa strettamente sovranazionale, nazionale in funzione comunitaria o comune[[28]](#footnote-28) - è quella di una serie di reazioni e di aggiustamenti *ad hoc* rispetto ai problemi posti dalla integrazione dei mercati, nel quadro regolatorio fissato dal Trattato”[[29]](#footnote-29). D’altra parte il processo di integrazione amministrativa si è sviluppato non all’interno di un progetto organico, ma in relazione a problemi specifici collegati al funzionamento del mercato interno e alla costante ridefinizione del suo contenuto.

La tendenza attuale va nella direzione del superamento della dicotomia tra esecuzione diretta ed esecuzione indiretta, con l’emersione di nuovi modelli di interazione tra le varie istituzioni coinvolte nell’attuazione dei compiti dell’Ue tra cui, in particolare, la co-amministrazione .

Al metodo di esecuzione indiretta si è progressivamente sostituito il metodo di esecuzione congiunta (talora definito anche come mista o composta) tra Comunità e Stati membri caratterizzata da forme di gestione condivisa delle politiche comunitarie.

Si assiste all’emersione di numerosi apparati amministrativi comuni a Stati membri e Unione Europea, concepiti come sistemi reticolari, composti da soggetti complementari tra loro. Si registra una accentuata diffusione di forme innovative - ad es. ipotesi di coamministrazione, di amministrazione congiunta fra autorità amministrative comunitarie e autorità amministrative nazionali, di compartecipazione,di amministrazione diretta, di reti di organismi, e così via - che determinano effetti non secondari sul piano organizzativo oltre che su quello procedimentale.

Il nuovo modello dell’organizzazione composita[[30]](#footnote-30), proprio perché si articola in strutture che operano in sedi differenti, in connessione tra di loro (spesso in modo da risultare complementari le une con le altre), presuppone un rapporto di integrazione tra ordinamenti. “L’assetto strutturale degli uffici europei favorisce l’integrazione amministrativa tra il livello sovranazionale e quello interno, perché determina una serie di relazioni o di intersezioni tra i sistemi che sviluppano un rapporto, non di autonomia , ma di complementarietà”[[31]](#footnote-31).

Si ha, quindi, un elevato grado di integrazione tra l’ordinamento europeo e l’ordinamento nazionale nella sfera esecutiva. Il diritto amministrativo europeo interagisce con quelli nazionali: l’ordinamento europeo e l’ordinamento nazionale collaborano all’interno di procedimenti comuni, molti dei quali hanno struttura composita, essendo in parte nazionali e in parte sovranazionali.

Il nuovo principio del “fare insieme” implica che i procedimenti amministrativi si svolgano per fasi che normalmente coinvolgono sia gli organi comunitari che quelli nazionali, secondo un ordine che varia da procedimento a procedimento, con inizio anche nell’ordinamento nazionale e che normalmente vede più passaggi tra le due sfere.

Da ciò si evince il carattere composito e multilivello della organizzazione amministrativa europea, in quanto articolata in vari uffici, di diversa natura e collocazione, nazionale e sovranazionale, in un’ottica di decentramento e di integrazione.

D’altra parte il carattere composito e multilivello dell’organizzazione amministrativa europea ha trovato riconoscimento anche nel trattato di Lisbona. Da un lato, in virtù del principio di leale cooperazione, si stabilisce che l’Unione e gli Stati devono rispettarsi e assistersi reciprocamente nell’adempimento dei compiti derivanti dai trattati (art. 4/3 del trattato sull’Unione Europea) , mentre dall’altro lato, riguardo alla cooperazione amministrativa, l’art. 197 TFUE dispone che “l’attuazione effettiva del diritto dell’Unione da parte degli Stati membri debba essere considerata una “questione di interesse comune”.

“Queste disposizioni confermano che l’organizzazione deve ispirarsi non al criterio della gerarchia ma a quello della interdipendenza strutturale e funzionale: solo attraverso la costituzione di strutture organizzative in grado di operare- contemporaneamente e alternativamente - dall’alto verso il basso e viceversa, infatti, risulta possibile garantire all’Unione europea e agli Stati membri quella azione di supporto reciproco che consente di assicurare relazioni e connessioni tra soggetti distinti.”[[32]](#footnote-32)

“Negli ultimi due decenni si è realizzato un sistema di amministrazione europea integrata, in senso sia organizzativo che procedimentale”[[33]](#footnote-33). l’Unione si è progressivamente affermata non più solo come amministrazione di missione, ma anche come amministrazione di gestione, nell’ambito di un ordinamento amministrativo europeo composito e policentrico.

Oggi si constata l’esistenza di una p.a. comunitaria, articolata in figure organizzative diverse e caratterizzata da variegati rapporti con le amministrazioni nazionali.

Il modello relazionale tradizionalmente definito come esecuzione indiretta, volto a garantire l’autonomia amministrativa degli Stati, “non corrisponde più allo sviluppo del diritto positivo, e non esprime la complessa trama di rapporti che collegano l’amministrazione comunitaria e le amministrazioni nazionali”[[34]](#footnote-34).

Oggi può dirsi che, a distanza di oltre cinquant’anni dalla propria nascita, si è affermata una amministrazione di tipo multi-organizzativo, un sistema complesso composto da amministrazioni comunitarie, dirette ed indirette, dalle amministrazioni nazionali operanti per finalità comunitarie e dagli organismi a composizione mista.

L’organizzazione europea, da monista che era inizialmente, è diventata pluralista: si tratta di un’amministrazione estremamente composita in quanto “si articola in una pluralità di modelli e di tipi che sono ordinati sempre più secondo il criterio della dispersione”[[35]](#footnote-35). Tale sistema di può definire a pieno titolo come “amministrazione comune dell’ordinamento europeo”[[36]](#footnote-36).

1. **Il metodo aperto di coordinamento**

Il metodo aperto di coordinamento, meglio noto nell’acronimo inglese di OMC, *Open Method of Coordination* nasce negli anni ’90, nel quadro del coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri previste dal Trattato di Maastricht, e per l’implementazione delle politiche dell’occupazione previste dal Trattato di Amsterdam. Esso è stato consacrato per la prima volta in occasione del Consiglio europeo di Lisbona del marzo 2000 come strumento della Strategia di Lisbona[[37]](#footnote-37) in alternativa ai metodi classici.

Tale metodo rappresenta un nuovo strumento di cooperazione tra Stati membri nell’ottica della convergenza delle politiche pubbliche nazionali al fine di raggiungere alcuni obiettivi comuni, diffondere le migliori pratiche e conoscenze.

Si tratta di un metodo di coordinamento non vincolante delle politiche pubbliche dei diversi stati membri dell’Unione europea che si applica in ambiti che rientrano nella competenza statale quali ad esempio l’occupazione, la protezione sociale, l’inclusione sociale, la gioventù, l’istruzione e la formazione. In queste materie, non essendo prevista la competenza esclusiva o concorrente dell’Unione, non possono essere emanati atti vincolanti come direttive o regolamenti.

Non essendo possibile realizzare un’armonizzazione delle legislazioni degli Stati in settori che rientrano nella loro esclusiva competenza, il metodo aperto di coordinamento utilizza talvolta strumenti di soft law, talaltra fa riferimento a metodi usati nel settore del management e delle imprese. Il principio su cui si basa tale metodo è la cooperazione volontaria tra gli Stati ovvero la loro volontà di accordarsi sul raggiungimento di obiettivi comuni senza far ricorso a norme cogenti.

Esso si basa essenzialmente su :

1. L’identificazione a livello europeo degli obiettivi comuni e dei termini entro cui conseguirli
2. La presentazione da parte degli Stati di piani d’azione per il perseguimento di tali obiettivi
3. La definizione di indicatori di qualità e di quantità
4. Il «benchmarking» ovvero la predisposizione di parametri di confronto dei risultati raggiunti dagli stati membri e delle migliori pratiche

Il metodo aperto di coordinamento vede coinvolti gli esecutivi degli Stati membri e tra le istituzioni comunitarie la Commissione, il Consiglio e il Consiglio europeo, lasciando da parte il Parlamento europeo e la Corte di giustizia. In tale contesto gli Stati membri sono chiamati a valutare gli altri Stati membri («peer pressure»), mentre le istituzioni stabiliscono le linee direttrici e svolgono un ruolo di supervisori.

Tale metodo si configura come “uno dei principali strumenti della governance europea”[[38]](#footnote-38) e rappresenta una “terza via” tra cooperazione intergovernativa e metodo comunitario, in quanto, da un lato, lascia un ampio margine di manovra agli Stati, dall’altro lato assicura all’Unione un ruolo di guida e di assistenza agli attori nazionali nell’elaborazione progressiva delle loro politiche. Il valore aggiunto di questo nuovo metodo di coordinamento delle politiche nazionali consiste nella realizzazione dell’apprendimento reciproco tra gli Stati attraverso una procedura di confronto e di scambio di informazioni ed esperienze.

SEZIONE II

I MODELLI STRUTTURALI PREVALENTI

1. **La Commissione e i suoi uffici**

La Commissione viene originariamente identificata soprattutto quale “governo del nuovo ordinamento”[[39]](#footnote-39), sminuendone le attribuzioni amministrative. Essa viene dotata di un apparato burocratico ridotto che agisce soprattutto con il metodo collegiale, poiché sono i singoli commissari riuniti nel collegio a prendere le decisioni. I commissari nel loro insieme sono chiamati a svolgere l’intera attività della Commissione, dalla fase preparatoria a quella di adozione delle decisioni, con la conseguenza che la più gran parte di esse viene assunta in modo centralistico e orizzontale.

L’apparato amministrativo posto al servizio dei singoli commissari, con il compito di preparare ed eseguire le decisioni del collegio, si configura come “una pura amministrazione interna”[[40]](#footnote-40), che opera in funzione servente dell’istituzione, con l’obiettivo di rendere più rapido ed efficace il lavoro dei commissari nei vari ambiti di intervento.

Con l’ampliamento delle politiche comunitarie, conseguente all’espansione dei settori di intervento della Comunità, aumentano anche le attribuzioni amministrative assegnate direttamente alla Commissione e i casi in cui essa è datata compiti di esecuzione diretta. I commissari non sono più in grado di gestire da soli le questioni loro affidare ma necessitano dell’ausilio di strutture che si occupino di svolgere una serie di attività di tipo preliminare ( come fare istruttorie, acquisire documenti, reperire le informazioni necessarie) al fine di consentire l’adozione delle decisioni.

A partire dagli anni ’60 del secolo scorso si assiste ad un processo di amministrativizzazione della Commissione, la quale viene dotata di un apparato amministrativo molto più ampio, al fine di rispondere alle nuove esigenze.

All’impostazione iniziale che configurava la Commissione come un’istituzione leggera, di dimensioni circoscritte, dotata di una amministrazione operante al servizio del collegio dei commissari[[41]](#footnote-41), si sostituisce un’organizzazione più complessa con un’amministrazione verticale piuttosto sofisticata. La sua struttura interna si complica e acquisisce maggiore autonomia rispetto al collegio dei commissari, i quali vengono dotati di specifiche responsabilità individuali. Sempre più spesso le decisioni vengono assunte, non più a livello collegiale, ma dai servizi interessati i quali “finiscono per trasformarsi da semplici apparati serventi dell’istituzione in un vero e proprio apparato amministrativo con rilevanza esterna”[[42]](#footnote-42).

Inoltre, per snellire l’iter burocratico e semplificare il processo decisionale interno, vengono introdotte due nuove procedure[[43]](#footnote-43): la procedura scritta[[44]](#footnote-44) e la pratica della habilitation[[45]](#footnote-45).

In dipendenza sia dell’aumento delle funzioni esercitate, sia delle risorse finanziarie e umane attribuite ai singoli commissari, si ha un ampliamento della dimensione e della rilevanza dei vari uffici della Commissione, articolati in direzioni, servizi e divisioni.

La Commissione, nella fase di preparazione e attuazione delle decisioni, è assistita dai servizi dipendenti. I servizi sono articolati in Direzioni generali (DG), equivalenti ai ministeri o dicasteri negli ordinamenti statuali, che sono a loro volta suddivisi in direzioni e queste ultime in unità. Al centro dell’organizzazione amministrativa viene posta la figura del Segretario generale, il quale riveste una molteplicità di funzioni: dirige il segretariato, assiste il presidente, sorveglia l’esecuzione delle decisioni adottate, assicura il coordinamento dei vari servizi e si occupa dei rapporti della Commissione con le altre istituzioni. Ove necessario, per problemi particolari possono essere create altre strutture di durata limitata, denominati usualmente gruppi di lavoro o task force.

Ogni commissario è posto a capo di una direzione generale, cui è affidata la cura di uno specifico settore, ed è affiancato nel suo lavoro da un gabinetto, che offre al commissario un’assistenza di tipo prettamente politico.

L’organizzazione e il funzionamento della Commissione sono regolati dal Trattato[[46]](#footnote-46) e dal suo regolamento interno, recante le regole di comportamento dei singoli commissari[[47]](#footnote-47).

1. **I comitati**

Con l’allargamento delle competenze della Comunità, dovuto al progressivo trasferimento di funzioni dal livello nazionale a quello sovranazionale[[48]](#footnote-48), gli apparati amministrativi di supporto alle amministrazioni comunitarie hanno visto crescere la propria importanza e le proprie dimensioni. L’azione diretta dell’Unione ha progressivamente coinvolto organismi diversi dalla Commissione, in connessione con la notevole complicazione dell’organizzazione amministrativa europea.

Nello svolgimento dei suoi compiti la Commissione europea si è avvalsa di una fitta rete di organi collegiali a composizione mista, formati da rappresentanti sia delle amministrazioni comunitarie sia di quelle degli Stati membri : i cosiddetti comitati. Tali organi furono introdotti nei primi anni Sessanta del XX secolo come strumenti di ausilio esterno alla Commissione, per sopperire all’eccessivo carico di lavoro nel settore dell’agricoltura.

L’espansione della Politica agricola comune richiedeva l’adozione di una serie di norme di dettaglio, cui il Consiglio non poteva provvedere per mancanza di tempo e soprattutto delle necessarie competenze tecniche. Tale compito fu affidato, quindi, alla Commissione, la quale, per compensare la sottrazione di poteri decisionali agli Stati membri in tale settore[[49]](#footnote-49), fu affiancata nel processo decisionale da un comitato di gestione[[50]](#footnote-50). In tale contesto la Commissione era vincolata a sottoporre i progetti delle misure che riteneva opportuno adottare all’approvazione dei comitati composti dai funzionari delegati dalle amministrazioni nazionali, che avrebbero poi dovuto darvi attuazione. Solo in caso di parere negativo, la decisione ultima spettava al Consiglio.

Nonostante le iniziali resistenze da parte della Commissione, i comitati si sono diffusi abbastanza rapidamente, affermandosi come una delle principali figure di composizione del sistema amministrativo europeo. Tali organismi, infatti, istituiti originariamente dal legislatore europeo per controllare la Commissione nell’esercizio dei compiti di esecuzione ad essa conferiti[[51]](#footnote-51), sono diventati un importante strumento di cooperazione con le amministrazioni nazionali. E’ attraverso i comitati che la Commissione è riuscita a garantire che le norme europee vangano applicate uniformemente dagli Stati membri.

Ai comitati, che operano al servizio dell’istituzione sovranazionale e in rappresentanza dei governi nazionali, “viene affidato il compito di favorire la composizione degli interessi tra le amministrazioni nazionali e quella sovranazionale nella fase di preparazione delle decisioni comunitarie”[[52]](#footnote-52). In tale fase, consentendo la partecipazione dei rappresentanti statali nei luoghi di svolgimento delle attività istruttorie, si giunge a riconoscere agli interessi nazionali una considerazione adeguata a livello comunitario.

I comitati - formati da rappresentanti designati dalle amministrazioni nazionali e dall’amministrazione centrale europea e presieduti da un funzionario della Commissione - sono organismi con competenze specializzate che intervengono in settori tecnici dove il profilo politico è molto limitato: così, “mentre le decisioni politiche rimangono in seno alla Commissione, quelle di natura tecnico-amministrativa vengono elaborate in questa sede”[[53]](#footnote-53). Si tratta di un fenomeno assai importante nel quadro dell’organizzazione comunitaria, tanto che addirittura oggi c’è una scienza che lo studia espressamente, la cosiddetta «comitologia».

Tali organismi sono il vero luogo di assunzione delle decisioni comunitarie, le quali vengono prese in questa sede e sono poi trasferite per il perfezionamento alla Commissione dove, di fatto, raramente vengono modificate. Per evidenziarne il ruolo di estremo rilievo assunto nel processo politico comunitario, qualcuno ha parlato di “governo dei comitati”[[54]](#footnote-54).

I comitati sono organismi collegiali molto numerosi (il numero complessivo stimato supera il migliaio)[[55]](#footnote-55), di vario tipo e con denominazioni diverse: ciò che li accomuna è la funzione ausiliaria che svolgono nei confronti delle istituzioni dell’Unione, che può consistere nell’espletamento di un’attività istruttoria, consultiva, di gestione o di regolamentazione[[56]](#footnote-56). La loro attività si svolge in settori di particolare complessità tecnico-scientifica e mira alla risoluzione di problemi concreti.

I tipi principali di comitati sono tre: innanzitutto i comitati definiti della “comitologia”, originariamente istituiti dal Consiglio nel contesto della delega alla Commissione di una serie di poteri discrezionali, composti da funzionari degli ordini delle autorità coinvolte e soggetti ad una revisione a seguito dell’entrata in vigore del Trattato di Lisbona; a seguire i comitati del Consiglio, che lo coadiuvano nella preparazione delle sue decisioni; infine, i comitati di esperti, istituiti dal Consiglio o dalla Commissione, composti normalmente da un funzionario di quest’ultima e da esperti nazionali, per l’espletamento di attività istruttorie o consultive su determinate questioni.

Accanto a questi vi sono poi i comitati previsti dai Trattati, i quali partecipano talora al processo decisionale comunitario (ad. es. il Comitato delle regioni), talaltra all’esercizio della funzione amministrativa (ad es. il Comitato dei Trasporti).

I comitati negli anni sono divenuti “uno dei più potenti fattori di sviluppo di una comune pubblica amministrazione europea”[[57]](#footnote-57). Nel tempo essi hanno modificato il loro ruolo originario: da strumenti di condizionamento della Commissione, sono diventati un’occasione per favorire la progressiva integrazione tra l’amministrazione comunitaria e le amministrazioni nazionali.

Oltre all’evidente ruolo verticale assunto nei rapporti tra Stati membri e Comunità, sia nella fase ascendente o bottom-up (in quanto, consentendo la partecipazione delle amministrazioni nazionali, agevolano l’acquisizione dei loro interessi nel processo decisionale europeo) sia nella fase discendente o topo-down (in quanto facilitano la trasposizione del diritto europeo negli Stati membri)[[58]](#footnote-58), i comitati hanno rappresentato un’occasione di coordinamento anche sotto il profilo orizzontale, ovvero tra le amministrazioni degli Stati membri. Essi, infatti, hanno costituito un’opportunità di dialogo e di scambio di principi generali e buone pratiche nell’ottica della costruzione di un sistema amministrativo europeo integrato e coordinato.

1. **Le agenzie esecutive**

Le agenzie esecutive fanno parte della amministrazione centrale dell’Unione. La loro istituzione è legittimata dall’art. 55 del reg. del Consiglio n. 1605/2002 sulla disciplina finanziaria applicabile al bilancio generale delle Comunità europee e sono disciplinate dal reg. n. 58/2003 che reca lo statuto generale delle agenzie esecutive, in attuazione del regolamento finanziario.

Sulla base di tali regolamenti sono state create 6 agenzie di questo tipo[[59]](#footnote-59), la più recente delle quali è l’Agenzia esecutiva per l’istruzione, gli audiovisivi e la cultura, operativa dal 1° gennaio 2006 e responsabile della attuazione di numerosi programmi finanziati dall’Unione europea nel campo dell’istruzione e della formazione, della cittadinanza attiva, della gioventù, dei mezzi audiovisivi e della cultura. Tali agenzie hanno una durata delimitata[[60]](#footnote-60) e devono essere ubicate nella sede della Commissione europea[[61]](#footnote-61) (Bruxelles o Lussemburgo), in quanto sono strettamente collegate a quest’ultima.

Secondo il regolamento finanziario n. 1605/2002, la Commissione, quando esegue il bilancio in modo centralizzato, può espletare le funzioni di esecuzione direttamente, attraverso i propri servizi, oppure in modo indiretto, affidando a terzi missioni che comportano l’esercizio di potestà pubbliche. Tale delega di potere è possibile a condizione che i compiti loro affidati non siano assegnati dal Trattato alle istituzioni, che non vi sia un margine di discrezionalità tale da esprimere scelte politiche, che le funzioni di esecuzione siano definite in modo esatto e sia previsto un rigoroso controllo sul loro esercizio[[62]](#footnote-62). Come è stato ben osservato, in tal modo « le scelte di *policy* rimangono affidate alla Commissione, mentre l’attuazione è compito delle agenzie»[[63]](#footnote-63).

Le agenzie esecutive rientrano tra gli organismi ai quali, secondo il reg. 1605/2002, è possibile affidare compiti di esecuzione del bilancio. Esse sono definite come persone giuridiche di diritto comunitario istituite con decisione della Commissione cui può essere delegata in tutto o in parte l’attuazione , per conto della Commissione e sotto la sua responsabilità, di un programma o di un progetto comunitario[[64]](#footnote-64). Tale delega deve essere conforme alla disciplina posta dal reg. n. 58/2003 che reca lo statuto generale delle agenzie esecutive.

Le agenzie esecutive rappresentano una delle possibili forme attraverso cui la Commissione può decidere di esternalizzare i suoi compiti di gestione, affidandoli ad enti, sui quali, peraltro, mantiene un penetrante controllo. E’ stato osservato infatti come tali organismi, “pur avendo propria personalità giuridica, operano in funzione servente alla Commissione, la quale, con apposite decisioni, ne dispone la costituzione e la soppressione, la precisa missione e le regole di funzionamento”[[65]](#footnote-65).

La delega di alcune funzioni ad organismi terzi garantisce una azione amministrativa più efficace, in quanto permette di snellire l’attività della Commissione, la quale può concentrarsi maggiormente sui suoi compiti principali, alleggerendo le proprie strutture centrali di compiti di gestione per particolari programmi comunitari[[66]](#footnote-66).

L’istituzione di agenzie esecutive e la conseguente esternalizzazione di compiti di gestione ad organismi terzi risponde anche ad un’altra esigenza, strettamente legata alla precedente. Si ricordi qui che tale istituzione era avvenuta seguendo le indicazioni contenute nella Relazione elaborata nel 1999 dal Comitato degli esperti indipendenti[[67]](#footnote-67). Tale Relazione aveva messo in luce come i Commissari, cui spettava prendere le decisioni politiche, avessero perso il controllo della struttura amministrativa strumentale ad essi. L’eccessivo distacco tra la responsabilità politica dei Commissari e la responsabilità amministrativa dei direttori generali e dei singoli servizi, descritti come “piccoli feudi”, aveva favorito casi di cattiva amministrazione che avevano portato alle note vicende delle dimissioni della Commissione Santer.

In questo senso, l’istituzione di agenzie esecutive “mira non solo a garantire una maggiore efficacia dell’azione amministrativa, ma anche a ristabilire uno stretto rapporto tra collegio e servizi, attraverso una migliore definizione dei compiti della Commissione e delle missioni delegabili ad organismi terzi”[[68]](#footnote-68).

La decisione relativa all’istituzione di un’agenzia esecutiva spetta alla Commissione, dato il ruolo preminente rivestito da questa istituzione nella esecuzione del bilancio. Quale autorità responsabile della esecuzione del bilancio in cooperazione con gli Stati membri, la Commissione costituisce «l’istituzione più idonea a valutare se e in che misura sia opportuno affidare a un’agenzia esecutiva compiti di gestione relativi a uno o più programmi comunitari specifici»[[69]](#footnote-69).

Inoltre ai sensi dell’art. 3, par. 1 del reg. n. 58/2003, la Commissione può ricorrere a questa forma di esternalizzazione solo a seguito di una puntuale analisi costi-benefici che tenga conto di una nutrita serie di fattori. In ogni caso la Commissione non opera autonomamente, giacché nel processo decisionale che porta all’istituzione di un’agenzia esecutiva si prevede il coinvolgimento anche di un comitato della comitologia chiamato “comitato delle agenzie esecutive”[[70]](#footnote-70).

Quanto alla struttura interna delle agenzie esecutive la Commissione designa i cinque membri del comitato direttivo delle agenzie, il cui mandato è normalmente di due anni, e il suo direttore che resta in carica per quattro anni. Il termine è connesso in entrambi i casi alla durata prevista per l’esecuzione del programma comunitario la cui gestione è affidata alla agenzia esecutiva. Resta comunque la facoltà della Commissione di porre termine alle funzioni del direttore prima della scadenza del suo mandato, previo parere del comitato direttivo[[71]](#footnote-71).

L’art. 20 del reg. 58/2003 stabilisce che “l’attuazione dei programmi comunitari affidati alle agenzie esecutive è soggetta al controllo della Commissione”, la quale ne fissa anche le modalità.

La Commissione decide anche i ricorsi amministrativi avverso gli atti delle agenzie presentati da uno Stato membro o da chiunque sia direttamente o individualmente interessato al fine di contestarne la legittimità. In tal caso la Commissione delibera entro il termine di due mesi, tuttavia, il ricorso è da considerarsi rigettato in mancanza di risposta dell’istituzione sovranazionale[[72]](#footnote-72). La decisione, esplicita o implicita, di rigetto della Commissione può essere oggetto di un ricorso di annullamento davanti alla Corte di giustizia ai sensi dell’art. 263 del TFUE.

L’art 6 del citato regolamento elenca i compiti che le agenzie esecutive possono essere chiamate a svolgere, disponendo che “la Commissione può affidare all’agenzia esecutiva qualunque compito relativo all’esecuzione di un programma comunitario, eccettuati quelli che implicano l’esercizio di un margine di discrezionalità per tradurre in atto scelte politiche”. Tali compiti possono riguardare la gestione delle fasi di un progetto, l’adozione di atti di esecuzione finanziaria concernenti le entrate e le spese, la raccolta di informazioni da trasmettere alla Commissione. Nell’esercizio di tali compiti, peraltro, l’agenzia “deve cooperare in modo intenso e regolare con i servizi della Commissione responsabili dei programmi comunitari alla cui gestione essa partecipa”[[73]](#footnote-73).

1. **Le agenzie europee**

A partire dagli anni Novanta dello scorso secolo, si assiste all’emersione di un nuovo fenomeno in ambito europeo: particolare rilievo assume il modello strutturale dell’agenzia europea[[74]](#footnote-74), da non confondere con quello dell’agenzia esecutiva.In un numero crescente di settori, compiti esecutivi vengono assegnati ad agenzie specializzate[[75]](#footnote-75) che possono essere definite quali “uffici europei dotati di personalità giuridica[[76]](#footnote-76), titolari di attribuzioni che sono loro conferite dallanormativa sovranazionale, ausiliari rispetto alla Commissione, organizzati secondo la formula della rappresentatività e volti, allo stesso tempo, a dare ordinamento decentrato alla materia e a garantire la collaborazione tra i governi nazionali e tra questi e l’amministrazione centrale europea”[[77]](#footnote-77).

Si tratta di uffici europei entificati, incaricati di gestire o coordinare sistemi amministrativi composti da autorità nazionali e sovranazionali che si caratterizzano per l’esercizio di specifici compiti di natura tecnica, scientifica o amministrativa.

I due tratti caratterizzanti questi enti, istituiti dalle normative di settore, sono l’elemento del decentramento e l’elemento dell’integrazione. Mediante un atto di diritto dell’Unione si istituisce un’organizzazione al contempo decentrata[[78]](#footnote-78), in quanto posta al di fuori dell’apparato amministrativo della Commissione e basata sulla collaborazione che si realizza all’interno dell’ente tra le amministrazioni nazionali e tra queste e le autorità europee nei diversi settori interessati. Da questo punto di vista le agenzie europee svolgono una funzione di integrazione amministrativa tra autorità diverse, nei modi e nei limiti previsti dal diritto dell’Unione. Esse si configurano come organizzazioni non solo decentrate, ma anche volte a realizzare una molteplicità di rapporti tra centri di riferimento diversi, quali l’amministrazione centrale europea, i governi nazionali e, in talune circostanze, il Parlamento europeo.

Il decentramento può configurarsi in maniera diversa nelle varie ipotesi: si può realizzare un decentramento solo parziale, là dove, anziché procedere al trasferimento di ogni compito di amministrazione attiva dall’amministrazione centrale all’ufficio decentrato, si istituisce un’organizzazione specializzata, chiamata a svolgere un’attività consultiva rispetto alla Commissione; oppure si può avere una vera e propria devoluzione di potestà decisionali centrali a uffici periferici dell’Unione[[79]](#footnote-79).

La collaborazione tra autorità diverse si realizza attraverso la formula organizzatoria della rappresentatività, in base alla quale taluni centri di riferimento di interessi, individuati dalla normativa dell’Unione, procedono alla designazione dei titolari dei diversi uffici dell’ente, i quali, pur non imputando alcunché ai soggetti designanti, sono chiamati a curare all’interno dell’ufficio europeo quegli interessi di cui i designanti sono portatori. Attraverso tale formula organizzatoria si opera un collegamento tra l’ente europeo e i centri di riferimento rilevanti preposti alla cura degli interessi “che non implica alcun vincolo tra designante e nominato, ma si limita ad assicurare che gli interessi ai quali sono preposti gli enti designanti siano curati anche nell’ente istituito dalla normativa comunitaria”[[80]](#footnote-80). La formula della rappresentatività si può applicare in modi diversi nella varie ipotesi, talvolta perseguendo la composizione dell’interesse sovranazionale con quello intergovernativo[[81]](#footnote-81), talaltra attribuendo maggiore rilievo alla cura dell’interesse degli stati membri rispetto a quella dell’interesse sovranazionale[[82]](#footnote-82).

Riguardo al rapporto giuridico intercorrente tra questi enti e l’amministrazione centrale europea si deve notare come le agenzie europee si pongano rispetto alla Commissione in una posizione di soggezione, che deriva dalla previsione di talune potestà nei confronti dell’ente, anche se l’intensità con cui vengono esercitate tali potestà varia da caso a caso.

Le agenzie europee sono organismi tipici dell’amministrazione composta: si differenziano dalle agenzie esecutive in quanto godono di un elevato grado di autonomia nei confronti delle istituzioni comunitarie e si collocano al di fuori dell’amministrazione diretta dell’Unione[[83]](#footnote-83), anche se operano in stretto collegamento con quest’ultima.

L’istituzione delle agenzie europee rappresenta una efficace soluzione, da un lato, alla progressiva espansione dei poteri dell’Unione, dovuto al sempre più intenso trasferimento di funzioni dal livello nazionale a quello sovranazionale, dall’altro lato all’esigenza degli Stati di “non veder del tutto accantonato il criterio della esecuzione nazionale del diritto comunitario”[[84]](#footnote-84).

Dal punto di vista strutturale le agenzie si articolano in organi di gestione, quali il consiglio di amministrazione, (la cui composizione viene stabilita dal regolamento istitutivo)[[85]](#footnote-85) e il direttore esecutivo (nominato dalla Commissione, dal consiglio di amministrazione o dal Consiglio dei ministri dell’UE); e organi scientifici quale è il comitato scientifico e tecnico, composti da esperti del settore interessato. La loro articolazione interna è sempre regolata in modo tale da assicurare la compresenza, nell’ente europeo, sia dell’interesse degli Stati membri, sia dell’interesse sovranazionale, oltre che, in determinate circostanze, dell’interesse dei “popoli europei”.

In particolare il consiglio di amministrazione stabilisce gli orientamenti generali e adotta i programmi dettagliati di lavoro, secondo la finalità, le risorse disponibili e le priorità politiche dell’agenzia stessa; il direttore esecutivo è il rappresentante legale dell’agenzia ed è responsabile della gestione di tutte le attività dell’organismo e della corretta attuazione dei programmi di lavoro; i comitati tecnici o scientifici affiancano in alcuni casi il consiglio di amministrazione[[86]](#footnote-86) e il direttore esecutivo, fornendo pareri sulle questioni che vengono loro sottoposte o fungendo da centri di informazione[[87]](#footnote-87).

Tutte le agenzie posseggono tendenzialmente autonomia finanziaria e di bilancio che consente loro di determinare liberamente le proprie scelte. Esse sono soggette al controllo esterno della Corte dei conti europea e nella maggior parte dei casi il loro revisore interno è il revisore contabile interno della Commissione dell’UE.

Le ragioni che hanno portato all’affermazione del modello dell’agenzia sono principalmente tre: in primo luogo si è voluto lasciare invariato il ruolo della Commissione, “in quanto attraverso le agenzie si realizza un decentramento di attività che, per motivi di ordine politico o tecnico, non possono essere svolte direttamente dalla amministrazione centrale”[[88]](#footnote-88); in secondo luogo si è voluto ricorrere a strutture competenti ad operare scelte di carattere tecnico; in terzo luogo si è voluto creare delle strutture di tipo organizzativo che consentano la partecipazione sia di funzionari comunitari che di rappresentanti ed esperti nazionali nei settori interessati, nella prospettiva di migliorare la cooperazione tra il livello nazionale e quello sovranazionale[[89]](#footnote-89).

L’esperienza delle agenzie è speculare a quella degli Stati: “con l’aumento delle funzioni pubbliche si tende a dar vita ad organizzazioni differenziate, con tratti definiti in relazione ai caratteri delle funzione da realizzare”[[90]](#footnote-90).

Il fenomeno delle agenzie è stato oggetto di un vivace dibattito, incentrato sul tema della compatibilità con il sistema scaturente dai Trattati della delega di poteri ad organismi terzi. E’ significativo notare, infatti, come tali sviluppi siano avvenuti nel silenzio del Trattato, dando luogo a numerosi dubbi sulla loro legittimità. Ciò in considerazione delle peculiari caratteristiche dell’ordinamento sovranazionale, fondato sul principio delle competenze enumerate, secondo il quale le istituzioni europee sono legittimate ad operare solo “nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei Trattati”[[91]](#footnote-91).

La prima questione che si è posta in riferimento alle agenzie europee è quello della individuazione di una base giuridica nei Trattati che ne legittimi la costituzione. Il legislatore europeo ha avuto delle difficoltà ad individuare la base giuridica per l’istituzione dei nuovi organismi. In alcuni casi essa è stata individuata in particolari disposizioni dei Trattati[[92]](#footnote-92), più spesso si è fatto riferimento alla cosiddetta clausola dei poteri impliciti prevista dal vecchio art. 308 TCE[[93]](#footnote-93) , ora art. 352 TFUE. Tale disposizione – la c.d. clausola di flessibilità – è stata richiamata come base giuridica nel reg. n. 168/2007 che ha istituito l’Agenzia dei diritti fondamentali.

Il problema della base giuridica delle disposizioni sulla costituzione di nuovi organismi è rimasto ancora aperto, non avendo ricevuto una chiara definizione neanche in occasione della recente revisione dei Trattati in cui si è preferito lasciare la soluzione del problema al diritto giurisprudenziale. A tale riguardo, la posizione assunta recentemente dalla Corte di giustizia è quella di “considerare legittima la base giuridica offerta dalla disciplina di una certa materia nei Trattati; ancorché tale disciplina non contempli risvolti istituzionali”[[94]](#footnote-94).

La seconda questione che da più parti è stata sollevata con riferimento alle agenzie europee è quello dei limiti dei poteri loro attribuiti. Ciò in considerazione di un orientamento assunto da una giurisprudenza risalente della Corte di giustizia con riferimento ad una questione sorta sotto la vigenza del Trattato CECA.

Si tratta della giurisprudenza Meroni che trae la sua origine da due sentenze della Corte di giustizia del 1958[[95]](#footnote-95) in cui si discute, tra l’altro, della possibilità di una delega di poteri da parte dell’Alta autorità. In base a tale giurisprudenza, era da escludersi, in assenza di previsioni dei trattati, la legittimità della delega di poteri discrezionali propri delle istituzioni ad organismi autonomi “perché in tal modo si sarebbe alterato l’equilibrio dei poteri stabilito dal Trattato tra le diverse istituzioni”[[96]](#footnote-96).

In tale occasione il giudice europeo opera una distinzione tra due diverse fattispecie: da un lato, la delega di poteri di mera esecuzione ad un organismo operante sotto il controllo e la responsabilità dell’istituzione è considerata come conforme al Trattato, seppur a determinate condizioni[[97]](#footnote-97); dall’altro lato la delega di un potere discrezionale, che, in quanto comporti un ampia libertà di valutazione, è ritenuta illegittima e quindi incompatibile con il Trattato. Così, secondo la Corte “il rispetto dell’equilibrio dei poteri circoscrive il possibile ambito della delega ai poteri di mera esecuzione”[[98]](#footnote-98), il cui esercizio può essere controllato in base a criteri obiettivi stabiliti dal delegante.

La ragion d’essere di tale limitazione alla possibilità di delega va ravvisata nel principio dell’equilibrio istituzionale, che non trova esplicita menzione nei Trattati e che è stato codificato in ambito europeo dalla sentenza Meroni.

In base a tale principio:

1. Ogni istituzione è chiamata ad agire nell’ambito delle attribuzioni conferitale dai trattati, conformemente alla ripartizione delle competenze;
2. E’ vietato qualunque sconfinamento, da parte di un’istituzione, negli ambiti di competenza attribuiti ad un’altra;
3. La Corte di giustizia vigila sul rispetto di tale principio;

Applicando questo orientamento al processo di agencification nell’ordinamento europeo, le istituzioni politiche europee e la scienza giuridica hanno concluso che l’istituzione di agenzie europee può considerarsi compatibile con i trattati e, quindi, legittima solo “là dove risulti necessaria per la realizzazione degli obiettivi dell’Unione e non siano delegati poteri che comportano un reale margine di apprezzamento”[[99]](#footnote-99).

A prescindere dalla risposta positiva che abitualmente viene data alla questione della legittimità dell’istituzione degli organismi in esame, la ricostruzione effettuata dalla scienza giuridica non pare interamente condivisibile. Essa, infatti, risulta ancorata ad una nozione di equilibrio istituzionale ormai ampiamente superata, in quanto è stata oggetto di una profonda revisione da parte della stessa giurisprudenza.

Da principio statico, volto a tutelare la posizione di ciascuna istituzione europea, il principio di equilibrio istituzionale ha visto mutare il suo significato, assumendo la veste di un “criterio di relazione, che consente l’inventiva istituzionale di un’autorità comunitaria a condizione che quest’ultima tenga nel giusto conto il ruolo delle altre, valutando gli affetti della propria azione sulla sfera dei poteri pubblici contitolari delle funzioni europee”[[100]](#footnote-100).

A ciò si deve aggiungere che, a differenza di quanto presupposto dalla giurisprudenza sulla delega ad organismi terzi, i poteri trasferiti agli uffici entificati europei non sono previsti dal Trattato di Roma come univocamente propri delle autorità sovranazionali, come testimoniato dal fatto che il legislatore europeo, non riuscendo ad individuare nel Trattato una base giuridica adeguata per l’istituzione dei nuovi organismi, ha fatto spesso ricorso alla clausola dei poteri impliciti.

Da ciò si deduce che la giurisprudenza Meroni non può essere considerata un fondamento sufficiente per valutare la legittimità dell’istituzione di uffici europei non previsti dal trattato così come i limiti ai loro poteri. A ben vedere, l’istituzione di agenzie europee non sembra dar luogo “ad un’ipotesi di delega di poteri dalla Commissione ad un organismo terzo così come tale istituto è inteso nella giurisprudenza del 1958, ma ad un fenomeno giuridico più complesso”[[101]](#footnote-101), nel quale l’elemento del decentramento si combina, mediante le disposizioni relative alla composizione degli uffici interni dell’ente, con la previsione di strumenti di collaborazione tra amministrazioni nazionali ed autorità europee.

La legittimità dell’istituzione degli uffici entificati sembra, piuttosto, riconducibile al principio di leale collaborazione previsto oggi dall’art 4, c. 3, TUE. Le agenzie europee sono una tipica espressione di tale principio, il quale, così come interpretato e arricchito dalla giurisprudenza della del giudice europeo, costituisce la fonte di un obbligo generale di cooperazione tra amministrazioni nazionali ed autorità europee, lasciando prefigurare la possibilità di creare, nell’ordinamento ultrastatale, nuovi organismi volti a realizzare forme di collaborazione tra Stati membri e istituzioni comunitarie, al fine di un più efficace esercizio delle attività necessarie al raggiungimento degli obiettivi posti dal Trattato.

Resta comunque fermo l’obbligo dell’osservanza del principio dell’equilibrio istituzionale rispetto all’istituzione dei nuovi enti, la quale non deve alterare l’equilibrio generale delle istituzioni voluto dal Trattato.

La c.d. «dottrina Meroni», nonostante le critiche, è stata largamente seguita, oltre che dalla giurisprudenza[[102]](#footnote-102), anche dal legislatore europeo che l’ha richiamata nei regolamenti sulla cui base sono state istituite le agenzie[[103]](#footnote-103).

**CAPITOLO 2.**

**La pubblica amministrazione europea nel Trattato di Lisbona**

SEZIONE I

LE NOVITA’ INTRODOTTE DAL TRATTATO DI LISBONA

1. **Dalla Costituzione europea al Trattato di Lisbona**

Il Trattato di Lisbona è stato approvato dai capi di Stato e di governo il 19 ottobre 2007 e firmato il successivo 13 dicembre in seguito alle vicende che avevano portato all’accantonamento del Trattato costituzionale del 2004[[104]](#footnote-104). E’ entrato in vigore il 1°dicembre 2009, dopo aver conseguito la totalità delle ratifiche da parte degli Stati membri dell’Unione.

Il nuovo Trattato pone fine alla crisi istituzionale dell’UE, durata più di due anni e venutasi a creare dopo gli esiti negativi dei referendum popolari in Francia e Olanda relativi alla ratifica del “Trattato che adotta una Costituzione per l’Europa” del 2004. Esso è frutto dei lavori della Conferenza intergovernativa (CIG), su mandato conferito dal Consiglio europeo del 21-22 giugno 2007, che ha elaborato un nuovo Trattato di riforma, diretto a modificare i Trattati preesistenti. Tale Trattato, infatti, non si sostituisce ai precedenti, come nel bocciato Progetto di Trattato che istituisce una Costituzione per l’Europa, bensì li emenda, allontanandosi dal metodo del consolidamento normativo previsto dalla Dichiarazione di Leaken del 2001 .

Il Trattato di riforma modifica sia il Trattato sull’Unione europea di Maastricht del 1992 con conseguente superamento dei tre “pilastri”, sia il Trattato di Roma del 1957 istitutivo della Comunità europea . Il primo continua a mantenere la vigente denominazione, mentre il secondo è denominato Trattato sul funzionamento dell’Unione europea [[105]](#footnote-105).

Il Trattato di Lisbona si riferisce all’Unione come unico soggetto giuridico, risolvendo la precedente confusione tra Comunità e Unione[[106]](#footnote-106). Alla distinzione tra Comunità e Unione si sostituisce un solo ente, l’Unione che succede alla Comunità e alla quale viene attribuita personalità giuridica unica (art 47 TUE). Di conseguenza il temine Comunità è sostituito ovunque dal termine “Unione”; si stabilisce che i due Trattati costituiscono i trattati su cui è fondata l’Unione e che l’Unione “sostituisce e succede alla Comunità europea” (art. 1, § 3 TUE) : perdono così rilievo i confini instaurati tra la Comunità e le due aree di cooperazione intergovernativa, riguardanti la politica estera e di sicurezza comune e la giustizia e gli affari interni.

Il Trattato di Lisbona ha ripreso i caratteri principali del precedente Trattato costituzionale del 2004, mantenendo la sostanza dei risultati raggiunti e recependo il nucleo essenziale delle sue previsioni. Un confronto tra i due trattati “rivela modifiche significative ma, nel complesso, abbastanza contenute”[[107]](#footnote-107).

Occorre distinguere tra le previsioni del trattato del 2004 effettivamente eliminate e altre che sono state riprese in diversa forma. L’articolazione in due distinti Trattati, TUE e TFUE, rappresenta un miglioramento rispetto al trattato costituzionale, i cui maggiori difetti erano la dimensione spropositata e l’aver commisto nello stesso testo la parte prettamente costituzionale e quella operativa includendo anche “parti tipiche da normativa ordinaria o addirittura regolamentare”[[108]](#footnote-108). Il nuovo TUE assume la funzione di trattato fondamentale, propriamente costitutivo dell’Unione che ne fissa le norme essenziali, mentre il TFUE è un trattato sostanzialmente applicativo, contenente disposizioni di carattere operativo, anche se non mancano disposizioni di rilevanza più generale, come la definizione del nuovo quadro degli atti giuridici dell’Unione.

Riguardo al contenuto appare evidente, da un lato, l’espressa eliminazione del termine “Costituzione” e degli altri profili fortemente costituzionali (ad es.: il riferimento ai simboli dell’Unione come l’inno, il motto, la bandiera), dovuta all’esigenza di “de-costituzionalizzazione della riforma, e, dall’altro lato, la scomparsa dal TUE della parte corrispondente alla Carta dei diritti fondamentali contenente i diritti civili, politici, economici e sociali riconosciuti ai cittadini europei. La Costituzione europea aveva recepito nel suo Titolo II l’intera Carta che è ora un documento allegato al TUE e ha lo stesso valore giuridico dei Trattati come espressamente riconosciuto dall’art 6, c. 1,TUE. La sua nuova collocazione al di fuori dei Trattati non ne altera minimamente la qualità giuridica ed “esalta la Carta quale Bill of Rights europeo”[[109]](#footnote-109). Sempre in materia di diritti fondamentali, l’art. 6 TUE ha, inoltre, disposto l’adesione dell’Unione alla CEDU, ribadendo che i diritti in essa stabiliti e risultanti dalle “tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri” fanno parte del diritto dell’Unione in quanto principi generali.

Solo in parte diverso è il trattamento riservato al principio del primato del diritto dell’Unione sul diritto degli Stati membri che è stato eliminato dalla parte generale del TUE. «Il Trattato costituzionale conteneva un’esplicita “clausola di supremazia” del diritto dell’Unione rispetto ai diritti nazionali (art I-6 “la Costituzione e il diritto adottato dalle Istituzioni dell’Unione nell’esercizio delle competenze che le sono attribuite dalla Costituzione stessa hanno prevalenza sul diritto degli Stati membri”), recependo il principio del primato del diritto comunitario elaborato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia»[[110]](#footnote-110). Malgrado il principio fosse da decenni acquisito dalla giurisprudenza della Corte, il Consiglio europeo del giugno 2007 ha deciso di escludere la tematica dal testo del Trattato di Lisbona e di farne oggetto di una Dichiarazione allegata. Si tratta della “Dichiarazione n.17, relativa al primato”, secondo cui “la Conferenza ricorda che per giurisprudenza costante della Corte di giustizia, i Trattati e il diritto adottato dall’Unione sulla base dei Trattati prevalgono sul diritto degli Stati membri alle condizioni stabilite dalla summenzionata giurisprudenza”. Si ricordi qui che le Dichiarazioni non hanno lo stesso valore giuridico dei Protocolli, ma sono utilizzabili ai fini dell’interpretazione giuridica del diritto dell’Unione. La Dichiarazione n°17 prevede un rinvio alle risultanze della giurisprudenza della Corte di giustizia secondo la quale il primato è il “principio dei principi” del diritto dell’Unione.

Un mutamento consolidato dal nuovo Trattato riguarda i rapporti che si instaurano tra l’Unione e il suo “sostrato sociale” costituito dai cittadini europei. La nozione di cittadinanza viene ribadita e ampliata (titolo II TUE), la democrazia partecipativa è rafforzata (l’art. 10 TUE dispone che “Ogni cittadino ha diritto di partecipare alla vita democratica dell’Unione”), in particolare attraverso il diritto di iniziativa popolare che consente ad almeno un milione di cittadini provenienti da un numero significativo di Stati membri di invitare la Commissione a presentare una proposta in un determinato ambito (art.11TUE). L’iniziativa dei cittadini ha peraltro trovato una disciplina più puntuale nel regolamento 211/2011/UE, la cui base giuridica si trova all’art 24, primo comma ,TFUE[[111]](#footnote-111).

Nell’assetto istituzionale viene precisato il ruolo del Consiglio europeo, organo di vertice del polo intergovernativo, il quale diviene un’istituzione a pieno titolo dell’Unione, soggetto al controllo della Corte di giustizia.

Importanti novità riguardano anche il sistema degli atti e del loro regime, per i quali si è mantenuto nella sostanza il modello del precedente Trattato, sia pur formalmente abbandonato, oltre che “la precisazione del potere esecutivo e della funzione esecutiva rispetto alla confusa situazione tradizionale”[[112]](#footnote-112). Viene inoltre introdotta una più chiara delimitazione delle competenze conferita all’Unione da parte degli Stati membri (art. 2 segg. TFUE). L’Unione dispone di tre tipi di competenze: esclusive, concorrenti e complementari, di sostegno o coordinamento. A norma dell’art. 5 TUE le competenze dell’UE sono peraltro limitate a quelle espressamente sancite dai Trattati e, per quanto riguarda le competenze non esclusive, il loro esercizio è regolato dai principi di sussidiarietà e proporzionalità. Questi ultimi principi escono rafforzati dal Trattato di Lisbona mediante la previsione di un meccanismo di controllo più pervasivo da parte dei Parlamenti nazionali degli Stati membri sulla compatibilità delle proposte legislative presentate dalla Commissione con i suddetti principi (art. 5 , § 3 TUE)[[113]](#footnote-113).

Non mancano, infine, alcune regole generali sulla amministrazione europea: nel trattato costituzionale del 2004 avevano trovato ampio spazio le tematiche della pubblica amministrazione ed erano stati previsti organi e soggetti di natura amministrativa; una serie di nuovi principi generali di diretto interesse per l’amministrazione (come la trasparenza, l’efficacia e l’indipendenza); diritti dei singoli nei confronti della pubblica amministrazione (es. il diritto di accesso agli atti delle istituzioni) che il nuovo Trattato in parte riprende. Con l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona e in particolare con l’adozione degli articoli del Trattato sul funzionamento dell’Unione Europea (TFUE) ad es. : l’ art 6 punto g (sulla cooperazione amministrativa come competenza di sostegno) L’art 15 (sui principi di apertura e trasparenza e di accesso ai documenti) l’art. 197 (sulle modalità di esercizio della cooperazione amministrativa) l’art 298 (sul carattere aperto,efficace e indipendente della amministrazione europea) oltre che degli articoli 41[[114]](#footnote-114) e 42[[115]](#footnote-115) della Carta dei diritti fondamentali sono state assegnate nuove competenze all’Unione europea nel campo della pubblica amministrazione e delle relazioni tra amministratori e amministrati[[116]](#footnote-116). Dopo il Trattato di Lisbona l’amministrazione presenta una base e un assetto costituzionale più chiari e completi, in primo luogo in conseguenza di una più limpida distinzione tra l’organizzazione amministrativa e l’organizzazione politico-costituzionale, oltre che tra le diverse funzioni, riproducendo in gran parte le previsioni del Trattato costituzionale non ratificato. Il risultato è la delineazione di un organico statuto costituzionale dell’amministrazione europea.

Ci si potrebbe dilungare ancora molto sulle numerose novità introdotte dal Trattato di Lisbona “che permetteranno finalmente all’Unione così repentinamente ampliatasi di migliorare la sua funzionalità”[[117]](#footnote-117), tuttavia d’ora in avanti l’analisi verterà sui profili specificamente connessi con l’amministrazione.

Per il momento ci limitiamo a notare che, nonostante sia stata abbandonata l’ambizione di dotare l’Unione di una vera e propria costituzione in senso formale, è ormai pacifica l’idea che i due nuovi Trattati e la Carta dei diritti fondamentali che sono scaturiti dal Trattato di Lisbona, riprendendo i caratteri principali del precedente Trattato costituzionale, rappresentano una vera Costituzione per l’Europa “ad onta della cancellazione del termine «Costituzione» e di tutti i suoi derivati”[[118]](#footnote-118). Si tratta di una “Costituzione” rigida, modificabile solo con le particolari procedure previste nelle disposizioni finali del TUE. Tale costituzione assume il valore di legge fondamentale dell’Unione, sovraordinata a tutti gli altri atti giuridici dell’ordinamento europeo.

1. **Le innovazioni apportate dal Trattato sul sistema dell’amministrazione europea**

Il Trattato di Lisbona “sviluppa e chiarisce una quantità di questioni lasciate aperte dal Trattato di Maastricht del 1992 e non portate a compimento nei successivi Trattati di Amsterdam (1997) e di Nizza (2000)”[[119]](#footnote-119). Vi sono contenute vere novità tra cui la parte sulla pubblica amministrazione dell’Unione. “Si pensi principalmente a quanto previsto agli artt. 6, 197 e 298 TFUE; nonché ai diritti amministrativi previsti dalla Carta dei diritti fondamentali e ai vari protocolli di rilievo amministrativo, come il Protocollo n° 2 sull’applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità”[[120]](#footnote-120).

Il dibattito che ha accompagnato la ratifica e l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona è stato incentrato soprattutto sui temi costituzionali e politico istituzionali. La parte sull’amministrazione non ha attratto particolare attenzione.

I trattati precedenti non avevano dato particolare rilievo alla questione amministrativa: l’integrazione amministrativa si era sviluppata senza una chiara base giuridica nei Trattati che precedono quello del 2009 e in un contesto dominato dalla vulgata della inesistenza di un’amministrazione comunitaria e di un suo specifico diritto[[121]](#footnote-121). I tratti specifici dell’amministrazione europea (un’amministrazione senza Stato) e il convincimento diffuso nella cultura giuridica che l’amministrazione fosse inevitabilmente connessa con lo Stato e non potesse esistere al di fuori dei suoi confini, hanno di fatto ritardato l’avvio dello studio delle tematiche amministrative.

Il Trattato di Lisbona ha il merito di aver sistemato il quadro complessivo della questione amministrativa, aprendo l’opportunità per ulteriori sviluppi. Tre sono le principali novità apportate dal Trattato di Lisbona alla pubblica amministrazione: la nuova competenza dell’Unione, prevista dall’art 6 TFUE, per il sostegno, il coordinamento o completamento dell’azione degli Stati membri nel settore della cooperazione amministrativa; l’esplicito riconoscimento di un’amministrazione diretta dell’Unione con la previsione di regole generali per il suo funzionamento; il rafforzamento dei diritti dei singoli nei confronti delle Istituzioni dell’Unione attraverso il riconoscimento di valore giuridico primario alla Carta dei diritti fondamentali contenente il nucleo di diritti relativi alla “cittadinanza amministrativa” (Titolo V, art 39 e segg.). Tra questi diritti spiccano: il diritto ad una buona amministrazione (art.41), il diritto di accesso ai documenti amministrativi (art.42), il diritto di sottoporre al mediatore europeo casi di cattiva amministrazione (art.43). Valgono poi altre previsioni in tema di principi generali applicabili alla pubblica amministrazione, alcuni già presenti nel TCE, come il principio di proporzionalità, altri di nuovo conio come il principio di “indipendenza amministrativa”.

Il Trattato di Lisbona inoltre, con una disposizione innovativa, amplia le possibilità di incidenza dell’Unione sulle problematiche amministrative prevedendo all’art. 197 TFUE, articolo inserito nel Titolo XXIV della Parte III intitolato “COOPERAZIONE AMMINISTRATIVA”, che “L’attuazione effettiva del diritto dell’Unione da parte degli Stati membri, essenziale per il buon funzionamento dell’Unione , è considerata una questione di interesse comune” e ancora al secondo comma che “L’Unione può sostenere gli sforzi degli Stati membri volti a migliorare la loro capacità amministrativa di attuare il diritto dell’Unione”.

Dunque la “cooperazione amministrativa”, che finora era stata considerata materia di competenza strettamente nazionale, diviene questione di interesse comune e si inserisce tra le materie in cui l’Unione ha competenza di sostegno agli Stati membri. «Ciò comporta che l’Unione possa decidere di esplicare “un’azione di coordinamento, di integrazione o di sostegno” nei confronti degli Stati membri, esercitando così un’influenza diretta nella sfera amministrativa nazionale»[[122]](#footnote-122). Con il solo limite di non introdurre una disciplina europea uniforme (art.197 c.2), l’Unione potrà intervenire in ogni questione amministrativa. Il TFUE rappresenta, quindi, un’occasione per nuovi e più penetranti interventi dell’Unione; infatti, grazie all’introduzione del nuovo principio di effettività della esecuzione amministrativa, le cui implicazioni saranno analizzate più avanti, si ampliano le possibilità di intervento dell’Unione sulle problematiche dell’amministrazione.

In generale si può dire che con il Trattato di Lisbona si è definita una precisa base costituzionale per l’amministrazione europea, intesa quale sintesi dell’amministrazione dell’Unione e delle amministrazioni degli Stati, “così da riproporre nell’Unione il modello di un’amministrazione costituzionale”[[123]](#footnote-123)

Le varie novità introdotte dal Trattato saranno meglio esaminate nei paragrafi successivi .

1. **L’amministrazione “aperta, efficace e indipendente”**

Nel diritto dell’Unione i riferimenti alla pubblica amministrazione hanno riguardato principalmente le amministrazioni nazionali, mentre ben poco si è detto sulla pubblica amministrazione comunitaria.

La modesta considerazione che il diritto comunitario aveva riservato alle tematiche amministrative appariva una lacuna. Solo il Trattato di Lisbona, attraverso la previsione di una serie di norme che fanno riferimento all’amministrazione europea, ha dato un’adeguata sistemazione al tema.

Il Trattato di Lisbona prevede per la prima volta una disposizione generale sulla pubblica amministrazione dell’Unione (art. 298 TFUE) nella Parte Sesta relativa alle “disposizioni istituzionali”. Il TFUE riconosce esplicitamente l’esistenza di una pubblica amministrazione diretta dell’Unione prevedendo all’art. 298 c. 1 che “nell’assolvere i loro compiti le istituzioni, organi e organismi dell’Unione si basano su un’amministrazione europea aperta, efficace e indipendente”.

L’art 298 intende così stabilire quali debbano essere i requisiti essenziali dell’amministrazione come corpo burocratico e apparato di supporto delle istituzioni, degli organi ed organismi dell’Unione. Si tratta di una prescrizione breve ma assai significativa, in quanto riconosce una specifica posizione alla funzione amministrativa. Da una iniziale indistinzione nell’ordinamento europeo tra funzione normativa e funzione amministrativa si è passati, di pari passo con il progressivo ampliarsi delle competenze dell’Unione, all’affermarsi di una vasta e articolata amministrazione europea. Di tale sviluppo ha preso atto il Trattato di Lisbona, come confermato dall’art 298 TFUE, il quale assume significato come una delle disposizioni che rappresentano la base costituzionale della amministrazione europea.

Innovativo è il richiamo ai principi di efficacia, trasparenza e indipendenza posti distintamente rispetto al vasto novero dei principi generali di diritto europeo rilevanti per la pubblica amministrazione. Il Trattato sancisce dunque il dovere che l’amministrazione europea sia aperta, oltre che efficace e

indipendente ovvero che le istituzioni ,organi e organismi dell’Unione operino in modo indipendente nel rispetto dei principi di trasparenza ed efficacia.

La nuova disposizione ha grande importanza in quanto conferma definitivamente che l’Unione ha una propria amministrazione, diretta (gli organi) ed indiretta (gli organismi), la quale agisce nel rispetto dei principi elencati nell’art. 298 TFUE, oltre che nel rispetto di numerosi altri principi generali rilevanti per l’amministrazione (ad es.: principio di proporzionalità, legittimo affidamento etc.)[[124]](#footnote-124).

Il nuovo Trattato, utilizzando una formulazione piuttosto ambigua, non fornisce comunque una precisa nozione di pubblica amministrazione, la quale rimane estremamente variabile[[125]](#footnote-125). Tuttavia è stato sottolineato in dottrina come l’art. 298 TFUE, pur non fornendo una definizione positiva della nozione di amministrazione, ne riflette la complessità e la stratificazione come testimoniato dall’inciso per cui la funzione amministrativa è esercitata da “ istituzioni,organi e organismi” riconducibili all’Unione europea[[126]](#footnote-126).

Il Trattato di Lisbona si riferisce in numerose disposizioni agli “organi ed organismi”, mostrando di volerli equiparare alle istituzioni quali ordinarie forme organizzative dell’Unione. I continui riferimenti “agli organi ed organismi”, menzionati insieme alle istituzioni, equivalgono al riconoscimento di un sistema articolato, che si fonda non solo sulle istituzioni ma anche su apparati diversi autorizzati dai trattati. “Si tratta di apparati pertinenti all’Unione, aventi cioè legami organizzativi con le sue istituzioni, e tuttavia dotati di una individualità tale da renderli distinguibili da esse”[[127]](#footnote-127).

Tra i nuovi principi che meritano attenzione vi è il principio di “indipendenza amministrativa”. Il Trattato di Lisbona esige che tutte le istituzioni e organismi dell’Unione rispettino l’indipendenza dell’amministrazione europea. L’indipendenza è un nuovo principio di prevedibile forte impatto sull’assetto attuale della funzione pubblica dell’Unione, ove oggi sono presenti elementi di politicità e nazionalità[[128]](#footnote-128). Tale principio “si esercita sia nei confronti delle amministrazioni nazionali che dei gruppi di interesse”[[129]](#footnote-129) e vale ad escludere qualsiasi forma di condizionamento dalle istituzioni od organi dell’Unione, dagli Stati membri, da altri soggetti pubblici o privati. “L’indipendenza, qui, consisterà in quella libertà da influenze improprie che deve essere assicurata (soltanto) all’esercizio di attività squisitamente tecniche e di organizzazione manageriale del lavoro, che per essere realizzata esige assenza di conflitti di interesse - che nel caso della burocrazia dell’Unione riguarda anche gli interessi degli Stati nazionali - nonché adeguata capacità professionale dei componenti del corpo burocratico e pertanto una selezione fondata essenzialmente su tale criterio”[[130]](#footnote-130).

L’esigenza di apertura si accompagna ad un incremento della trasparenza che vada al di la della regola posta dai trattati della pubblicità generalizzata dei lavori di certi apparati e delle relative decisioni (art. 15 TFUE), rendendo “generalmente accessibile al pubblico l’insieme del patrimonio informativo dell’amministrazione, mediante la messa a disposizione dei dati in rete in formato aperto”[[131]](#footnote-131). L’efficacia dell’amministrazione pare indicare, invece, la capacità di raggiungere concretamente i risultati corrispondenti agli obiettivi perseguiti attraverso una “gestione rigorosa e ad un uso appropriato dei soldi dei contribuenti”[[132]](#footnote-132).

Di particolare importanza appare la previsione del 2° c. dell’art 298 TFUE sulla procedura legislativa ordinaria utilizzabile da Parlamento e Consiglio per disciplinare la materia. Attraverso l’adozione di un regolamento europeo si vuole garantire il carattere “aperto, efficace e indipendente” della amministrazione europea.

Si stabilisce che con regolamenti adottati dal Parlamento e dal Consiglio secondo la procedura legislativa ordinaria - ovvero in codecisione - sono fissate disposizioni a tal fine, nel rispetto dello statuto dei funzionari e del regime giuridico applicabile agli altri agenti dell’Unione, che debbono essere a loro volta stabiliti con regolamento dello stesso genere, previa consultazione delle altre istituzioni interessate (art. 336 TFUE). Dunque, sulla base dell’art. 298 TFUE, il Parlamento e il Consiglio fissano disposizioni per assicurare “un’amministrazione aperta, efficace e indipendente”. Una codificazione del genere dovrebbe riguardare solo le varie amministrazioni dell’Unione, lasciando le discipline nazionali agli Stati membri secondo il combinato disposto degli artt. 6 e 197 del TFUE. “Ne conseguono rilevanti conseguenze per la disciplina della pubblica amministrazione: per l’ amministrazione dell’Unione si utilizzeranno regolamenti assunti secondo la procedura legislativa ordinaria, ovvero in codecisione del Consiglio e del Parlamento (art 298, c. 2); mentre per le amministrazioni nazionali, la disciplina sarà data ancora tramite regolamenti assunti in codecisione, ma senza alcuna armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri (art.197, c.2)”[[133]](#footnote-133). In quest’ultima ipotesi, infatti, si è in presenza di una competenza “di sostegno” agli “sforzi degli Stati membri volti a migliorare la loro capacità amministrativa di attuare il diritto dell’Unione”.

Nella sua seconda parte l’art 298 è stato considerato come la base legale che mancava per la creazione di una legislazione amministrativa dell’Unione europea, in particolare per una disciplina normativa del procedimento amministrativo. Si discute sull’opportunità di un siffatto intervento considerando che una disciplina di tale portata avrebbe un forte impatto sugli ordinamenti degli Stati membri, alcuni dei quali - come Francia e Regno Unito - non conoscono ancora una disciplina generale del procedimento amministrativo.[[134]](#footnote-134)

1. **Gli atti giuridici dell’Unione: atti delegati e atti di esecuzione**

Uno dei progressi più evidenti introdotti dal Trattato di Lisbona riguarda la sistemazione dei poteri e degli atti giuridici dell’Unione.

Nei trattati comunitari mancava una vera separazione tra le funzioni delle istituzioni dell’Unione, ovvero tra la funzione normativa e quella esecutiva. In questo senso il Trattato di Lisbona rappresenta una vera svolta rispetto a tutto il precedente periodo di integrazione europea, in quanto introduce una ripartizione abbastanza netta tra funzioni politico-legislative e funzioni di esecuzione.

Viene infatti espressamente considerata la funzione legislativa, distinta in modo preciso dalle altre funzioni pubbliche dell’Unione e affidata alla competenza congiunta del Parlamento e del Consiglio”[[135]](#footnote-135). La funzione esecutiva spetta invece alla Commissione, la quale riunisce tutte le competenze caratteristiche di un «Esecutivo». Così, “il disegno generale, organizzativo e funzionale che emerge dal Trattato di Lisbona, è molto più vicino del precedente a quelli delle moderne organizzazioni statali, fondate sul principio della distinzione dei poteri”[[136]](#footnote-136).

Riguardo all’assetto delle fonti del diritto europeo, il nuovo Trattato ha conservato la sostanza dei risultati che erano stati raggiunti con il Trattato costituzionale del 2004 e ha recepito il nucleo essenziale delle sue previsioni, lasciando, tuttavia, cadere la denominazione degli atti in “legge” e “legge quadro”. Resta, infatti, immutata la tradizionale tipologia degli atti costituita, da un lato, da regolamenti, direttive, decisioni (quest’ultime ora ripartite tra quelle che non designano i destinatari e quelli che li designano) - atti tutti vincolanti- e dall’altro lato, da raccomandazioni e pareri, i consueti atti non vincolanti ( art. 288 TFUE).

Si è realizzata una sistemazione degli strumenti giuridici dell’Unione europea, che sono ora distinguibili oltre che per tipo anche per genere, attraverso la distinzione tra atti legislativi, previsti dall’art. 289, par. 3, del TFUE e atti non legislativi, tra cui rientrano gli atti delegati alla Commissione (art. 290 TFUE) e gli atti di esecuzione (art 291 TFUE).

Tali atti si distinguono, oltre che per la loro denominazione, sotto il profilo delle istituzioni competenti ad adottarli, ovvero le istituzioni politiche in coerenza con i diversi ruoli risultanti dalla ripartizione delle funzioni.

In estrema sintesi, gli atti legislativi, cioè regolamenti, direttive o decisioni, sono quelli adottati seguendo le procedure legislative ordinaria e speciale previste dai Trattati: la prima, disciplinata dall’art. 294 TFUE, riprende con qualche modifica e fa assurgere a regola generale la vecchia procedura di “codecisione”, con Parlamento e Consiglio nella congiunta veste di legislatori; le seconde[[137]](#footnote-137), applicabili laddove specificamente contemplate dai Trattati, vedono la funzione decisionale attribuita unicamente al Parlamento oppure al Consiglio, con la partecipazione, rispettivamente, dell’uno o dell’altro.

L’iniziativa legislativa spetta alla Commissione, la quale, prima di proporre un atto legislativo effettua (salvo che nei casi di straordinaria urgenza) ampie consultazioni, tenendo conto, se del caso, della dimensione regionale e locale delle azioni previste. Inoltre tutti i progetti di atti legislativi, ai fini della verifica del rispetto del principio di sussidiarietà, sono preventivamente inviati ai Parlamenti degli Stati membri e, a seconda del contenuto dei pareri e delle maggioranze con le quali siano stati approvati, potranno o dovranno essere ritirati, modificati o confermati (artt. 2 e 4 ss. Prot. 2).

Gli atti non legislativi, invece, sono atti la cui adozione non si regge su procedure legislative. Tra gli atti non legislativi rientrano “gli atti non legislativi di portata generale”, che non possono essere decisioni che designano i destinatari, mediante i quali si possono integrare o modificare “determinati elementi non essenziali di un atto legislativo” (art 290 TFUE), destinato ad una cerchia indeterminata di destinatari. Tali sono gli atti delegati alla Commissione, i cui obiettivi, contenuto, portata e durata della delega sono definiti nell’atto legislativo di base , con il limite per cui gli elementi essenziali della disciplina di un settore “non possono essere oggetto di delega”, essendo disposta una riserva di atto legislativo[[138]](#footnote-138), “pena lo stravolgimento della ripartizione delle competenze”[[139]](#footnote-139).

La ratio della previsione è quella di disincentivare l’eccesso di dettagli nella produzione normativa di rango “legislativo”, prevedendo la possibilità di conferire tale compito alla Commissione. “Si dovrebbe trattare di un’attività da esercitare nel rispetto dei limiti previsti dall’atto-delega, ma di natura normativa perché avente portata generale (non può applicarsi a misure individuali) e perché destinata a modificare o integrare l’atto di base (non può applicarsi a misure puramente esecutive)”[[140]](#footnote-140).

Gli atti di esecuzione sono previsti dall’art. 291 TFUE e sono privi di alcuna forza giuridica idonea ad incidere sugli atti legislativi, essendo subordinati ad essi. Si tratta di atti meramente esecutivi degli atti giuridicamente vincolanti dell’Unione europea, in relazione ai quali nessuna istituzione politica dell’Unione ha una competenza propria.

La competenza generale relativa all’adozione degli atti di esecuzione spetta soltanto agli Stati membri (art. 291 c. 1 TFUE), tuttavia ai sensi dell’art. 291, c. 2,TFUE “allorché sono necessarie condizioni uniformi di esecuzione degli atti giuridicamente vincolanti dell’Unione”, cioè quando si verifichino inammissibili difformità nell’attuazione del diritto dell’Unione nei diversi Stati membri, quest’ultimi conferiscono competenze di esecuzione alla Commissione o, in casi specifici debitamente motivati, al Consiglio[[141]](#footnote-141).

La Commissione ha, quindi, in base ad un’apposita delega da parte degli Stati, la potestà di dettare precetti complementari e integrativi rispetto a quelli primari al fine di garantire “condizioni uniformi di esecuzione degli atti giuridicamente vincolanti dell’Unione”. L’esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione, oltre ad essere giustificato da esigenze di uniformità, è sottoposto al controllo degli Stati membri, in quanto è a questi ultimi che compete adottare “tutte le misure di diritto interno necessarie per l’attuazione degli atti giuridicamente vincolanti dell’Unione”. Le modalità di tale controllo sono stabilite mediante regolamenti adottati dal Parlamento e dal Consiglio secondo la procedura legislativa ordinaria.

In generale, salvo che il tipo di atto da utilizzare sia previsto dai Trattati (i quali usano spesso il termine generico di “misura”), la scelta tra i diversi tipi di atto da adottare spetta di volta in volta alle istituzioni “nel rispetto delle procedure applicabili e del principio di proporzionalità” (art. 296, c. 1, TFUE). La previsione di un determinato procedimento legislativo è vincolante e non può essere aggirata, in quanto è espressamente vietato al Parlamento europeo e al Consiglio di adottare “atti non previsti dalla procedura legislativa applicabile al settore interessato” (art. 296, c. 3).

1. **La cooperazione amministrativa: una nuova competenza per l’ Unione**

Tra le innovazioni che il Trattato di Lisbona ha apportato alla pubblica amministrazione assumono rilievo le previsioni riguardanti la nuova competenza delle istituzioni europee in materia di cooperazione amministrativa prevista dall’art. 6 del TFUE, la quale costituisce uno dei profili principali attraverso i quali la questione amministrativa viene valorizzata nel Trattato di Lisbona.

Tale materia fa parte dei settori, previsti dall’art. 6 del TFUE, nei quali l’Unione ha “competenza per svolgere azioni intese a sostenere, coordinare o completare l’azione degli Stati membri”. Si tratta di una competenza normativa di sostegno, che l’Unione può esercitare per completare l’azione degli Stati membri. Tale competenza rientra tra le competenze dette di “appoggio” previste dall’art 2, c. 5, TFUE[[142]](#footnote-142) in base al quale in taluni settori l’Unione può svolgere azioni di sostegno, coordinamento o completamento dell’azione degli Stati membri, purché le autorità nazionali non siano private del potere di esercitare la propria competenza[[143]](#footnote-143). L’intervento europeo in tali settori non può comportare un’armonizzazione delle normative nazionali, così come stabilito dall’art. 2, § 5 , II periodo,TFUE secondo il quale gli atti giuridicamente vincolanti adottati dall’Unione in base a disposizioni dei trattati relative a tali settori “non possono comportare un’armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli stati membri”.

Si è già detto che tra i settori in cui l’Unione ha competenza di sostegno, l’art. 6, lett. g, TFUE prevede esplicitamente la “cooperazione amministrativa” che il Trattato di Lisbona ha mutuato dall’abbandonato progetto di Trattato costituzionale[[144]](#footnote-144). La cooperazione amministrativa, intesa sia in senso orizzontale, come cooperazione tra le amministrazioni nazionali, sia in senso verticale, come cooperazione tra queste ultime e le autorità europee diviene una nuova politica interna dell’Unione, un nuovo settore di interesse europeo, che ha come oggetto l’amministrazione degli Stati membri, ma solo limitatamente alla sua «finalità europea», cioè limitatamente alla parte di amministrazione statale che rileva come amministrazione europea indiretta, coerentemente con gli obiettivi complessivi dell’organismo europeo. In ogni caso in questo settore, al pari degli altri settori previsti dall’art 6 TFUE[[145]](#footnote-145), le azioni dell’Unione europea non possono spingersi oltre il sostegno, il coordinamento o il completamento dell’azione degli Stati membri e non possono comportare un’armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari di questi ultimi (art. 2, § 5, TFUE).

La cooperazione amministrativa, infatti, “appartiene ad una categoria di competenze che l’Unione condivide con la autonoma responsabilità amministrativa degli Stati membri”[[146]](#footnote-146). Tale competenza esclude che l’Unione possa sostituirsi agli Stati nell’esercizio delle loro competenze, ma anche che essa possa adottare atti giuridici che comportino un’armonizzazione legislativa.

Si tratta di un’autentica novità nell’architettura costituzionale europea in quanto la cooperazione amministrativa non rientrava tra le materie espressamente attribuite all’organismo europeo[[147]](#footnote-147). Tuttavia, nonostante l’assenza nei precedenti Trattati di disposizioni specificamente dedicate a questa materia, la nuova competenza dell’Unione nel settore della cooperazione amministrativa, lungi dal tracciare una strada diversa da quella sin qui battute, si pone “in una linea di stretta continuità rispetto all’acquis amministrativo europeo”[[148]](#footnote-148). L’assenza di una base giuridica specifica in materia di cooperazione amministrativa nei precedenti Trattati non aveva, infatti, impedito all’Unione di intervenire, in taluni settori, con strumenti di coordinamento, tanto nel sistema comunitario quanto nei pilastri intergovernativi, sulla base delle disposizioni materiali presenti nei trattati. A ben vedere, le competenze che il Trattato di Lisbona definisce di sostegno, coordinamento e completamento (art. 2/5 ed art. 6 TFUE) appartengono ad una categoria di competenze già presenti nell’acquis comunitario. Infatti, già il Trattato istitutivo della Comunità europea consentiva all’organismo ultrastatale un intervento più leggero rispetto a quelli previsti nelle materie di competenza esclusiva e concorrente[[149]](#footnote-149). In particolare la Comunità era abilitata ad adottare misure volte a coordinare l’azione degli Stati membri, senza procedere ad alcun tipo di armonizzazione delle legislazioni nazionali, così come prevede oggi il nuovo art. 2, § 5, TFUE.

Si può affermare, dunque, che la cooperazione amministrativa tra le autorità dei vari stati membri e tra queste e gli organismi europei è sempre stata un tratto caratterizzante dell’acquis amministrativo europeo sviluppatosi negli ultimi due decenni, seppure in assenza di basi giuridiche adeguate capaci di giustificare l’adozione di normative europee in materia.

La scelta, per molti versi inattesa, di includere la cooperazione amministrativa tra le competenze dell’Unione trae la sua origina da una discussione, iniziata in seno ad una riunione del gruppo di lavoro V della Convenzione, relativa ad un oggetto diverso. Il 17 luglio 2002 la signora Hjelm-Wallen, rappresentante del governo svedese, avanzò la proposta di introdurre nel nuovo Trattato costituzionale una disposizione sulla buona amministrazione, efficienza ed apertura. Il presidente del gruppo propose allora di inserire nel testo del nuovo Trattato “una competenza complementare che abiliti l’Unione a favorire la cooperazione tra le amministrazioni degli stati membri, al fine di rafforzarne la capacità e la qualità amministrative in funzione dell’effettiva attuazione del diritto europeo”[[150]](#footnote-150). Dunque la riflessione, che inizialmente aveva riguardato solo la qualità dell’azione dei poteri pubblici europei, aveva finito per riguardare anche la cooperazione tra le amministrazioni nazionali e tra queste ultime e le autorità europee, nonché la capacità della amministrazioni nazionali di garantire la piena attuazione del diritto europeo.

Tale proposta, confluita poi nella relazione finale del gruppo V, fu in seguito approvata dalla sessione plenaria della Convenzione.

All’amministrazione europea venne dedicata la disposizione che trova oggi collocazione nell’art. 298 TFUE, mentre la cooperazione amministrativa divenne l’oggetto dell’ art. III-185 del testo del progetto di trattato costituzionale elaborato dalla Convenzione.

1. **L’art 197 TFUE e il “sostegno” agli Stati membri**

Il temadella cooperazione amministrativa è ripreso nel titolo XXIV che chiude la Parte Terza del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea, relativa alle politiche dell’Unione e alle azioni interne. Il Titolo XXIV, dedicato alla “cooperazione amministrativa” consta di un solo articolo, l’art. 197, che contiene tre disposizioni principali, occupandosi in modo specifico e approfondito della materia.

Le disposizioni contenute nell’art. 197 conferiscono espressamente all’Unione europea un potere di intervento in tale settore e ripetono senza variazioni quanto in precedenza stabilito dal progetto di Trattato costituzionale elaborato dalla Convenzione, il cui intento era quello di prevedere una nuova base giuridica relativa alla cooperazione amministrativa, funzionale alla piena attuazione del diritto dell’Unione europea. La novità introdotta dall’art. 197 consiste, dunque, nella previsione di una nuova, più generalizzata base giuridica, la quale si aggiunge a quelle di carattere settoriale già esistenti[[151]](#footnote-151), che potrà essere sfruttata dall’Unione per porre in essere interventi diretti a sviluppare la cooperazione tra le amministrazioni nazionali e tra queste e le autorità europee[[152]](#footnote-152). Se prima, nei settori in cui l’Unione non aveva competenza normativa, gli interventi diretti a incoraggiare la cooperazione non potevano spingersi oltre delle mere sollecitazioni, ossia atti di soft law, ora l’art. 197 del TFUE permetterà all’Unione di intervenire mediante strumenti più invasivi, ossia adottando atti giuridicamente vincolanti che sono tradizionali strumenti di hard law. Le basi giuridiche della cooperazione, dunque, si arricchiscono di una nuova componente, che potrà fornire nuove opzioni alle istituzioni dell’Unione[[153]](#footnote-153).

L’art. 197 così esordisce “L’attuazione effettiva del diritto dell’Unione da parte degli Stati membri, essenziale per il buon funzionamento dell’Unione, è considerata una questione di interesse comune”. Questo disposizione ribadisce anzitutto il principio dell’esecuzione indiretta come schema generale di attuazione amministrativa delle norme e politiche europee, presupponendo che tale attuazione sia, di regola, una responsabilità affidata alle amministrazioni nazionali degli Stati membri. Il legislatore europeo qui intende ricordare che il raggiungimento degli obiettivi europei è rimesso principalmente agli operatori nazionali.

L’art. 197 fa dell’applicazione effettiva del diritto dell’Unione da parte degli stati membri una “questione di interesse comune”. Dalla lettura attenta di questo primo enunciato emerge come sia considerata “questione di interesse comune” non semplicemente l’attuazione del diritto dell’Unione da parte degli Stati membri, quanto la sua “effettività”, peraltro ritenuta come “essenziale” ai fini del buon funzionamento dell’Unione europea. Dire che l’effettività dell’attuazione del diritto dell’Unione è considerata di interesse comune significa annoverarla tra i temi su cui è possibile esercitare la competenza normativa a livello europeo: “sotto questo profilo, l’effettività nella capacità amministrativa di perseguire gli obiettivi europei si trasforma da principio a materia, su cui è possibile legiferare[[154]](#footnote-154)”, esercitando un’influenza diretta sulla sfera amministrativa nazionale. Appare evidente come la preoccupazione principale sia quella di “ cooperare a scongiurare le inattuazioni sostanziali, anche se non formali, del diritto europeo che possono essere il prodotto dell’inefficienza degli apparati amministrativi di taluni Stati membri, con la conseguente asimmetria delle attuazioni statali”[[155]](#footnote-155). Ciò sottintende l’importanza attribuita al coordinamento delle amministrazioni nazionali per la piena maturazione del diritto europeo[[156]](#footnote-156).

L’Unione ha interesse alla buona esecuzione del suo diritto da parte degli Stati membri e, a questo scopo, può intervenire sul funzionamento e sull’organizzazione delle amministrazioni nazionali solo nel caso in cui ciò risulti necessario a rafforzare la loro capacità di attuazione del diritto europeo ed esercitando una competenza di semplice sostegno. L’art 197, c. 2, primo periodo dispone infatti che “L’Unione può sostenere gli sforzi degli Stati membri volti a migliorare la loro capacità amministrativa di attuare il diritto dell’Unione”. Esiste, quindi, un forte legame tra l’esecuzione effettiva della legislazione europea e la capacità amministrativa degli stati membri, la quale può formare oggetto di verifica da parte dell’Unione relativamente alla qualità delle prestazioni amministrative fornite dagli Stati membri, nonché di interventi diretti quando, a suo giudizio, tali prestazioni risultino inadeguate o comunque insufficienti. Si legittima, così, l’intrusione dell’apparato sovranazionale nelle attività amministrative che gli Stati membri non abbiano completato o svolto a sufficienza.

In tale contesto, l’obiettivo principale della nuova attribuzione di competenza sembra essere quello di migliorare «la funzionalità europea delle amministrazioni»[[157]](#footnote-157), ossia le “abilità” delle amministrazioni nazionali di dare piena ed effettiva attuazione al diritto europeo, attraverso la facilitazione della loro cooperazione. L’oggetto della nuova competenza non è la cooperazione in sé considerata, quanto il rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni domestiche che “per attuare effettivamente il diritto dell’Unione, devono saper cooperare in modo sempre migliore”[[158]](#footnote-158), in quanto la piena attuazione del diritto sovranazionale da parte degli Stati si può realizzare solo attraverso meccanismi di cooperazione che devono essere gestiti a livello europeo.

Dalla lettura del Trattato emerge lo stretto collegamento tra la cooperazione e l’effettività dell’attuazione e si ricava che la cooperazione tra le strutture pubbliche è considerata quale “via maestra per l’attuazione amministrativa delle regole europee”[[159]](#footnote-159). Solo grazie alla cooperazione gli organi europei e quelli degli stati membri entrano in un rapporto più stretto, garantendo la necessaria efficacia dell’azione amministrativa che conduce ad una maggiore effettività nell’attuazione del diritto europeo. In questo senso, la nuova competenza è volta a migliorare e a favorire le pratiche di collaborazione per il raggiungimento di obiettivi comuni, “abilitando così l’Unione a regolamentare gli strumenti e i raccordi amministrativi diretti a rafforzare l’attuazione del diritto europeo”[[160]](#footnote-160). Così, la cooperazione amministrativa si può avvantaggiare della positivizzazione di quei raccordi che prima “erano di soft law, ma che ora possono assurgere al rango di strumenti di hard law”[[161]](#footnote-161).

La nuova competenza di sostegno, precisata nell’art. 197, comporta una nuova attenzione “costituzionale” alla questione delle capacità amministrativa delle autorità nazionali, permettendo all’Unione “l’implementazione di accorgimenti e di soluzioni strumentali a rafforzarla e a renderla maggiormente efficiente[[162]](#footnote-162). Avvalendosi della nuova disposizione l’Unione europea, pur senza sostituirsi alla competenza degli Stati, acquisisce nuovi poteri di intervento sull’organizzazione e sui principi dell’azione amministrativa, allorquando si debbano raggiungere obiettivi europei.

La cooperazione amministrativa, lungi dall’essere l’oggetto delle nuova competenza, viene intesa, dunque, come uno strumento per garantire la piena attuazione del diritto dell’Unione europea e rappresenta, piuttosto, l’ambito di azione entro il quale le istituzioni dell’Unione possono esercitare la propria competenza normativa di sostegno agli Stati, sui quali grava l’obbligo di attuare il diritto europeo. A tal riguardo l’art 197 si premura poi di fissare il contenuto e i confini di tale sostegno, individuando un catalogo dei possibili interventi, il quale sembra avere solo valore indicativo e non tassativo. Si stabilisce che l’azione dell’Unione può consistere “nel facilitare lo scambio di informazioni e di funzionari pubblici e nel sostenere programmi di formazione” che già esistono da tempo in alcuni settori delle amministrazioni nazionali - come le dogane - e che potrebbero essere intensificati in futuro. Si stabilisce, così, un forte nesso tra, da una parte, lo scambio di dati, risorse e pratiche amministrative - che consentono il raccordo tra amministrazione europea e autorità nazionali – e, dall’altra parte, la capacità amministrativa di questi ultimi di perseguire le finalità europee. Subito dopo si precisa, però, che nessuno Stato membro è obbligato ad avvalersi del sostegno fornito dall’Unione, essendo la sua azione frutto di una mera opzione. L’inciso “Nessuno Stato membro è tenuto ad avvalersi di tale sostegno” riflette probabilmente la consapevolezza che interventi di questo genere possano comportare un’efficacia omogeneizzatrice simile a quella ottenibile con strumenti di armonizzazione giuridica.

L’art.197, c. 2, ultimo periodo, indica le misure che l’Unione può adottare e la procedura da seguire: si stabilisce che “Il Parlamento e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, stabiliscono le misure necessarie a tal fine, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri”. L’Unione, quindi, per conseguire gli obiettivi fissati dall’art. 197 del TFUE, può intervenire mediante regolamenti approvati seguendo la procedura legislativa ordinaria, ma ad essa è posto un esplicito divieto di adottare atti giuridici con effetti di armonizzazione delle leggi e dei regolamenti nazionali. Così se, da un lato, si ampliano le possibilità di intervento europeo sull’amministrazione, dall’altro lato si circoscrivono i confini dell’esercizio di tali poteri, per cui non è possibile armonizzare le disposizioni nazionali.

Da ultimo, si dispone che questa competenza dell’Unione “non pregiudica l’obbligo degli Stati membri di attuare il diritto dell’Unione, né le prerogative e i doveri delle Commissione” e che restano quindi invariate “le altre disposizioni dei Trattati che prevedono la cooperazione amministrativa fra gli Stati membri e fra questi ultimi e l’Unione”, quale, ad esempio, quella relativa allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia ( art. 197 c. 3 ). Tale ultimo comma pone dei limiti all’azione e alla competenza generale dell’Unione e detta una “clausola di salvezza” volta a preservare gli obblighi e le forme di cooperazione amministrativa già previsti nel diritto primario[[163]](#footnote-163).

Attraverso l’ultimo comma dell’art 197 TFUE il legislatore europeo sembra, quindi, voler salvaguardare i modelli di cooperazione già avviati nel campo del diritto derivato e operativi nei settori di interesse europeo.

In definitiva, si può dire che grazie alle nuove disposizioni , ovvero l’art. 6 TFUE, lett. g, in combinato disposto con l’art 197 TFUE, viene superato il principio dell’autonomia amministrativa degli Stati membri. La questione amministrativa diviene “di interesse comune” e l’attività degli Stati sarà oggetto di interventi diretti dell’Unione, quando la loro azione esecutiva non è “effettiva”. La portata della nuova competenza, per cui l’Unione oltre a sostenere l’azione degli Stati membri, può coordinare e completare le loro iniziative, senza tuttavia sostituirsi ad esse, sarà più chiara solo una volta che la norma (art. 6 TFUE) verrà applicata da parte delle istituzioni e dalla giurisprudenza della Corte di giustizia. Certamente dalle espressioni “sostenere” e “coordinare” sembra che l’Unione debba mantenere una posizione neutrale, quasi di “terzo interessato”[[164]](#footnote-164), rispetto all’azione degli Stati membri. Tuttavia, l’espressa previsione del potere di completamento fa presagire un interferenza rilevante nelle loro attività amministrative.

1. **La revisione dei comitati**

Il Trattato di Lisbona ha comportato una sostanziale revisione dei comitati c.d. della comitologia, avvenuta parallelamente alla profonda modifica dell’assetto del potere esecutivo europeo, che ha portato alla «scissione della sfera esecutiva europea in due parti, una “alta” (atti delegati) e una “bassa” (atti di esecuzione), con conseguente contrazione dell’area della comitologia»[[165]](#footnote-165).

Nel nuovo assetto delineato dal Trattato di Lisbona la comitologia risulta estromessa dalla sfera quasi legislativa degli atti delegati (art. 290 TFUE) e sopravvive soltanto con riferimento agli atti di esecuzione (art. 291 TFUE), dove opera secondo nuove regole contenute nel regolamento n. 182/2001[[166]](#footnote-166).

L’esclusione dei comitati dall’attività quasi legislativa (art. 290 TFUE) appare compensata dal controllo diretto esercitato dal Parlamento e dal Consiglio sull’attività delegata alla Commissione. Tale controllo si esplica sia contestualmente al conferimento della delega di potere, in quanto il Parlamento e il Consiglio, all’atto del conferimento, si preoccupano di delimitarne esplicitamente anche gli obiettivi, il contenuto, la portata e la durata; sia dopo l’approvazione della misura da parte della Commissione e prima della sua entrata in vigore, quando Parlamento e Consiglio possono intervenire, esercitando un potere di opposizione[[167]](#footnote-167) o di revoca[[168]](#footnote-168). A tale riguardo la Commissione in una sua comunicazione ha precisato che «Mentre l’opposizione costituisce una “censura specifica” rivolta contro un preciso atto delegato, la revoca priva in maniera generale e assoluta la Commissione dei suoi poteri delegati. L’opposizione va quindi vista come il metodo di controllo di “diritto comune” che il legislatore esercita su tutti gli atti delegati, mentre la revoca appare come un provvedimento più eccezionale, motivato ad esempio dal sopraggiungere di elementi tali da rimettere in causa il fondamento medesimo della delega»[[169]](#footnote-169).

All’indomani dell’entrata in vigore del Trattato di Lisbona, una volta esclusa la comitologia dall’area quasi-legislativa degli atti delegati, si è cercato di trovare una soluzione adeguata per assicurare anche in quest’ambito, seppure solo in via di fatto, il coinvolgimento delle amministrazioni nazionali, responsabili dell’esecuzione degli atti delegati all’interno dei loro ordinamenti.

La partecipazione delle amministrazioni nazionali al processo di approvazione di tali atti risulta ora garantita dalla prassi affermatasi dopo l’entrata in vigore del nuovo Trattato, per colmare il “vuoto” che si è creato a seguito della soppressione della comitologia dall’ambito quasi legislativo. A tal fine la Commissione europea, sollecitata dal Consiglio, ha deciso, nella fase di elaborazione degli atti delegati, di “consultare sistematicamente gli esperti delle singole autorità nazionali cui spetterà attuare gli atti delegati dopo la loro adozione. Una consultazione del genere avverrà per tempo, onde dar modo agli esperti di fornire alla Commissione un contributo utile ed efficace. Al riguardo, la Commissione potrà costituire gruppi di esperti o avvalersi di gruppi già insediati»[[170]](#footnote-170). Così, la collaborazione delle amministrazioni nazionali nel processo di approvazione degli atti delegati, all’apparenza esclusa, viene, in concreto, reintrodotta attraverso la consultazione di altre tipologie di comitati europei, che risultano, in fondo, non molto dissimili dai comitology commettees, essendo presieduti dalla Commissione e composti da funzionari nazionali specializzati.

Riguardo all’altra tipologia di atti, previsti dall’art. 291 TFUE, tale disposizione sancisce la regola del c.d. federalismo di esecuzione, prevedendo, al suo primo paragrafo, che spetta agli Stati membri adottare le misure di diritto interno necessarie per l’attuazione degli atti giuridicamente vincolanti dell’Unione[[171]](#footnote-171). Tuttavia, il secondo paragrafo stabilisce che, se sono necessarie condizioni uniformi di esecuzione degli atti giuridicamente vincolanti dell’Unione, il legislatore europeo conferisce competenze di esecuzione alla Commissione o, in casi specifici debitamente motivati e nelle circostanze previste agli articoli 24 e 26 del Trattato sull’Unione europea, al Consiglio[[172]](#footnote-172). In tal caso, il terzo paragrafo precisa che «il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, stabiliscono preventivamente le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell’esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione». Quest’ultima disposizione costituisce la base giuridica del regolamento n. 182/2011, che ha sostituito la decisione del Consiglio n. 468/1999.

Il regolamento n. 182/2001 stabilisce le regole e i principi generali relativi alle modalità applicabili ove un atto giuridicamente vincolante dell’Unione – definito «atto di base» - individua la necessità di condizioni uniformi di attuazione e richiede che l’adozione di atti di esecuzione da parte della Commissione sia soggetta al controllo degli Stati membri[[173]](#footnote-173).

Per garantire il controllo da parte degli Stati membri dell’esercizio delle competenze di esecuzione assegnate alla Commissione, il legislatore europeo affianca all’istituzione sovranazionale un comitato, da essa presieduto e composto da funzionari delle amministrazioni nazionali. “Attraverso questi delegati, gli Stati membri esprimono a maggioranza (qualificata o semplice) un parere sulla misura proposta dalla Commissione stessa, secondo lo schema classico della comitologia”[[174]](#footnote-174). Tale schema ha subito, rispetto al passato, qualche variazione, introdotta dal Trattato di Lisbona e dovuta al rafforzamento del ruolo del Parlamento in qualità di co-legislatore. Se prima il potere di disciplinare le procedure di comitologia spettava in via esclusiva al Consiglio[[175]](#footnote-175), ora tale compito è condiviso con il Parlamento; infatti il regolamento n. 182/2011 è un atto emanato congiuntamente da entrambe le istituzioni, nella veste di depositarie ultime del potere legislativo.

Nel nuovo regime le procedure vengono ridotte da quattro a due. La decisione del Consiglio n. 468/1999 ne aveva previste tre: la procedura consultiva, la procedura di gestione e la procedura di regolamentazione. A queste, nel 2006, si era aggiunta una procedura più restrittiva, la procedura di regolamentazione con controllo[[176]](#footnote-176), introdotta con l’obiettivo di porre il Parlamento europeo, nella sfera quasi-legislativa, su un piano di parità rispetto al Consiglio[[177]](#footnote-177).

A seguito dell’entrata in vigore del regolamento n. 182/2011 la procedura di regolamentazione con controllo è scomparsa, in quanto gli atti quasi legislativi sui quali essa si applicava, risultano ora ricompresi nella categoria degli atti delegati dell’art. 290 TFUE e seguono una diversa procedura che non prevede il coinvolgimento della comitologia[[178]](#footnote-178). Per l’adozione degli atti di esecuzione previsti dall’art. 291 TFUE, sopravvivono due varianti procedurali: l’art 2 del nuovo regolamento, rubricato «scelta della procedura», stabilisce che l’atto di base può prevedere l’applicazione della procedura consultiva - l’unica rimasta sostanzialmente inalterata rispetto al passato - e della procedura d’esame, la quale costituisce una rivisitazione delle preesistenti procedure di gestione e di regolamentazione.

Lo stesso articolo individua le categorie di atti a cui si applicano le due procedure, vincolandone i criteri di scelta[[179]](#footnote-179). La procedura d’esame si applica per l’adozione degli atti di esecuzione di carattere generale e degli atti di esecuzione aventi implicazioni di bilancio o attinenti a specifiche politiche (agricoltura, pesca, ambiente, sicurezza etc.). La procedura consultiva, invece, la meno restrittiva per la Commissione, ha carattere residuale, applicandosi per l’adozione di tutti gli atti di esecuzione che non rientrano nell’elenco degli atti per cui è prevista la procedura d’esame. Tuttavia, il legislatore europeo può derogare alla regola generale, estendendo l’ambito di applicazione della procedura consultiva anche agli atti per i quali è prevista la procedura d’esame «in casi debitamente giustificati»[[180]](#footnote-180).

L’art. 3 del reg. 182/2011 detta alcune disposizioni comuni a entrambe le procedure. In particolare dispone che la Commissione deve essere assistita da un comitato composto da rappresentanti degli Stati membri e presieduto da un rappresentante della Commissione. Il comitato deve esprimere un parere sul progetto di atto di esecuzione che deve essere adottato dalla Commissione, entro il termine stabilito dal presidente «in funzione dell’urgenza della questione» ed eventualmente - «in casi debitamente giustificati» - attraverso una procedura scritta. Fino a quando il comitato non ha espresso un parere, ogni suo membro può proporre modifiche del progetto di atto di esecuzione. Il parere del comitato deve essere iscritto a verbale ed i membri del comitato hanno il diritto di chiedere che la loro posizione figuri a verbale.

Le principali differenze tra le due procedure attengono alle modalità di adozione del parere e al valore dello stesso. Nei casi in cui si applica la procedura consultiva, l’art. 4 prevede che il comitato, nell’eventualità in cui si proceda a votazione, esprima il proprio parere a maggioranza semplice dei suoi membri. In tal caso la Commissione decide sul progetto di atto di esecuzione da adottare, “tenendo nella massima considerazione le conclusioni raggiunte nei dibattiti svolti in seno al comitato e il parere espresso”, ma il parere negativo, eventualmente espresso dal comitato, non produce alcun effetto sull’adozione della misura. Il parere, dunque, è obbligatorio ma non vincolante per la Commissione, che può comunque approvare l’atto.

Laddove, invece, sia seguita la procedura d’esame, l’art. 5 prescrive che il comitato si pronunci a maggioranza qualificata, secondo la ponderazione dei voti prevista in Consiglio[[181]](#footnote-181). Tale procedura è meno favorevole per la Commissione, in quanto il parere, oltre ad essere obbligatorio, è anche vincolante: se il comitato esprime un parere favorevole, la Commissione adotta il progetto di atto di esecuzione; in caso di parere negativo l’atto non è adottato. Tuttavia, se il presidente del comitato ritenga che sia necessario adottare un atto di esecuzione, può sottoporre una versione modificata del progetto di atto di esecuzione allo stesso comitato entro due mesi dalla presentazione del parere negativo, oppure presentare il medesimo atto entro un mese dalla suddetta presentazione al comitato di appello per una nuova delibera[[182]](#footnote-182). Quest’ultima disposizione introduce una rilevante novità rispetto al passato. Se prima, sotto la vigenza della decisione del 1999, spettava al Consiglio risolvere il contrasto tra la Commissione e un comitato[[183]](#footnote-183), e, di solito la prima, giovandosi della acquiescenza del Consiglio[[184]](#footnote-184), riusciva comunque a superare il parere negativo del comitato e ad adottare l’atto; ora, in base alla nuova procedura d’esame, in caso di disaccordo, il parere negativo del comitato può essere superato solo dal parere positivo di un apposito comitato d’appello, ovvero un collegio amministrativo istituito ad hoc, composto da funzionari nazionali e presieduto da un membro della Commissione. Da ciò deriva un evidente rafforzamento del potere di controllo e co-decisione esercitato dalle amministrazioni nazionali attraverso la comitologia. In seno ai comitati, gli Stati membri, prima dotati di poteri meramente consultivi, acquistano ora un potere autenticamente decisionale.

In via di eccezione, l’art. 7, reg. 182/2011, prevede che nel caso di opposizione da parte del comitato, la Commissione può comunque adottare un progetto di atto di esecuzione, se esso “debba essere adottato senza indugio per evitare il verificarsi di crisi significative dei mercati nel settore dell’agricoltura o di un rischio agli interessi finanziari dell’Unione, ai sensi dell’articolo 325 TFUE”. L’atto, così adottato, deve essere immediatamente sottoposto al vaglio del c.d. comitato d’appello. Qualora quest’ultimo esprima un parere negativo sull’atto di esecuzione, la Commissione abroga immediatamente tale atto. Se, invece, il comitato d’appello esprime un parere positivo o non sia espresso alcun parere, l’atto di esecuzione rimane in vigore.

Un’ulteriore novità è prevista dall’art. 8, riguardante gli «atti di esecuzione immediatamente applicabili». Tale articolo stabilisce che, se un atto di base lo prevede, la Commissione può adottare un atto di esecuzione senza sottoporlo al parere preventivo di un comitato, qualora ricorrano «imperativi motivi di urgenza debitamente giustificati». L’atto è immediatamente applicabile e rimane in vigore per un periodo non superiore a sei mesi, salvo che l’atto di base preveda altrimenti. Entro due settimane dalla sua adozione, il presidente deve sottoporre l’atto al comitato competente al fine di ottenerne il parere. Se si applica la procedura d’esame, la Commissione abroga immediatamente l’atto in caso di parere negativo.

Infine l’art. 11 riconosce al Parlamento e al Consiglio un potere di supervisione, c.d. «diritto di controllo» , nel caso in cui l’atto di base sia adottato secondo la procedura legislativa ordinaria. Tale controllo ha carattere “debole”: le autorità legislative, ove ritengano che un progetto di atto di esecuzione ecceda i poteri previsti nell’atto di base, lo comunicano alla Commissione. A differenza di quanto avviene nel caso degli atti delegati, l’obiezione non ha carattere preclusivo. La Commissione si limita a riesaminare il progetto «tenendo conto delle posizioni espresse» e ad informare il Parlamento europeo e il Consiglio se intende mantenerlo, modificarlo o ritirarlo.

1. **Il nuovo assetto del potere esecutivo europeo**

Il Trattato di Lisbona ha modificato in modo significativo l’assetto del potere esecutivo europeo, al fine di assicurare al Parlamento europeo una posizione equiparata a quella del Consiglio.

Due sono le principali novità apportate dal Trattato:

1. L’introduzione della distinzione tra atti delegati e atti di esecuzione;
2. Il ridimensionamento del ruolo del Consiglio nell’esecutivo;

In base al nuovo art. 290 TFUE, come già accennato, gli atti delegati sono «atti non legislativi di portata generale» adottati dalla Commissione su delega congiunta del Parlamento europeo e del Consiglio. Nell’assegnare alla Commissione il potere di adottare atti delegati l’art. 290, par. 2, TFUE prevede che «gli atti legislativi delimitano esplicitamente gli obiettivi, il contenuto, la portata e la durata della delega di potere». Entrambe le istituzioni possono decidere di revocare la delega oppure possono sollevare obiezioni, impedendo che l’atto delegato entri in vigore. La ragione di una simile previsione risiede nel fatto che gli atti delegati, in quanto «integrano o modificano determinati elementi non essenziali dell’atto legislativo», incidono sull’esercizio del potere legislativo, che ormai, a seguito della all’introduzione della procedura di codecisione quale procedura legislativa ordinaria., risulta pienamente condiviso dal Parlamento e dal Consiglio.

Gli atti di esecuzione, invece, sono previsti dall’art. 291 TFUE e sono, in linea di principio, normalmente adottati dagli Stati membri, che sono i veri detentori del potere esecutivo nell’ordinamento europeo. Tuttavia, l’esigenza di uniforme applicazione può rendere necessaria l’adozione sovranazionale di atti di esecuzione e può comportare lo spostamento del potere esecutivo a livello europeo. Infatti, l’art. 291, par 2, TFUE dispone che “allorché sono necessarie condizioni uniformi di esecuzione degli atti giuridicamente vincolanti dell’Unione”, il legislatore europeo conferisce “competenze di esecuzione alla Commissione o, in casi specifici debitamente motivati e nelle circostanze previste agli articoli 24 e 26 del Trattato sull’Unione europea, al Consiglio”.

Sembrerebbe qui trovare conferma l’originario dualismo del potere esecutivo europeo, in cui la funzione decisionale è condivisa da Commissione e Consiglio. Tuttavia, una analisi attenta della disposizione mostra come la posizione del Consiglio, risulti, di fatto, notevolmente affievolita.

In primo luogo, ai sensi dell’art. 291, par. 2, TFUE, resta al Consiglio la possibilità di esercitare compiti di esecuzione “in casi specifici debitamente motivati”, ma tale possibilità viene ricondotta principalmente agli artt. 24 e 26 TUE, cioè all’ambito intergovernativo della PESC, in cui la potestà decisionale primaria è ancora saldamente nelle mani del Consiglio. Nelle altre aree di intervento dell’Unione, l’estensione della procedura legislativa ordinaria ha fortemente limitato la possibilità che il Consiglio eserciti direttamente taluni compiti esecutivi. Infatti, nelle materie in cui si applica la procedura di codecisione, il Parlamento europeo, in qualità di co-legislatore, vigila sull’individuazione dei «casi specifici» e quindi il Consiglio, per poter ottenere l’approvazione del Parlamento, dovrebbe persuaderlo della «specificità» del caso e della opportunità di escludere la Commissione dall’attività di esecuzione. Tale ipotesi appare remota, in quanto è altamente improbabile che si verifichi; motivo per cui, di fatto, la norma è destinata ad essere applicata solo nelle materie che riguardano l’ambito intergovernativo della PESC.

In secondo luogo, in base all’art. 291, par. 3, TFUE, “le regole e i principi generali relativi alle modalità del controllo da parte degli Stati membri dell’esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione” che si esplicano attraverso la comitologia sono stabilite, non più esclusivamente dal Consiglio, ma da regolamenti adottati di comune accordo da entrambe le istituzioni legislative[[185]](#footnote-185).

In terzo luogo, se prima dell’entrata in vigore dei nuovi trattati, il potere di adottare le misure esecutive in caso di disaccordo tra la Commissione e il comitato spettava al Consiglio; oggi, a seguito dell’entrata in vigore della nuova disciplina della comitologia, con il reg. n. 182/2011, l’ultima parola spetta a un nuovo organo: un apposito comitato di appello, composto da funzionari delle amministrazioni nazionali. Tale nuovo organo si sostituisce al Consiglio nel ruolo di decisore di ultima istanza, garantendo un più stretto controllo degli Stati membri sull’operato della Commissione. Quest’ultima, peraltro, con l’introduzione della nuova procedura d’esame che si applica agli atti di esecuzione più importanti, non può più sperare di aggirare l’opposizione del comitato, facendo leva sull’inerzia del Consiglio[[186]](#footnote-186), ma, se intende emanare le misure di esecuzione indispensabili per l’attuazione delle politiche comunitarie, risulta obbligata a tener conto dei pareri espressi dai comitati al fine ottenerne il consenso, ricorrendo, se necessario, anche a negoziati o compromessi.

Da ciò emerge come il Trattato di Lisbona abbia comportato un ridimensionamento del potere esecutivo del Consiglio, cancellando quasi del tutto la “bicefalia” europea. Nella sfera degli atti esecutivi, il Consiglio ha perso la supremazia di un tempo; in quest’area non condivide più la funzione decisionale con la Commissione[[187]](#footnote-187). Il Consiglio ha cessato di essere «il Giano bifronte» del passato, per metà legislatore e per metà esecutivo”[[188]](#footnote-188), la sua posizione risulta ormai confinata in quella di seconda camera legislativa. L’affievolimento del ruolo del Consiglio, ha coinciso con il potenziamento dei poteri di co-decisione del Parlamento europeo, il quale gode ormai delle medesime prerogative.

Ma l’indebolimento del ruolo del Consiglio nella sfera esecutiva è accompagnato anche dal rafforzamento dei poteri di decisione e controllo esercitati dagli Stati membri in seno ai comitati. Attraverso la comitologia, le amministrazioni nazionali, chiamate ad approvare gli atti di esecuzione proposti dalla Commissione, fanno sentire la propria voce e impongono la loro posizione.

In nuovo esecutivo europeo si caratterizza come un “esecutivo policentrico”[[189]](#footnote-189), dove il Consiglio interviene solo «in casi specifici» e la Commissione in via ordinaria, in stretta cooperazione con le amministrazioni nazionali, rappresentate nei comitati, i quali rivestono un ruolo importante nella configurazione del potere esecutivo europeo. In seno ai comitati la Commissione e le amministrazioni nazionali co-decidono, dando luogo ad un esecutivo europeo sempre più diffuso e plurale.

In definitiva si può affermare che nell’ordinamento dell’Unione europea, il potere esecutivo è quello che, dei tre poteri classici, si presenta con maggiore indeterminatezza. I trattati non indicano con chiarezza un’unica istituzione come titolare dei poteri di esecuzione. L’attuazione del diritto europeo si configura come un’attività complessa, nella quale i protagonisti principali risultano essere la Commissione e le amministrazioni domestiche, rappresentate nei comitati, le quali, dopo aver partecipato al processo di adozione delle misure esecutive, le attuano all’interno dei loro ordinamenti. Residua, poi, una piccola parte di potere esecutivo, affidato ai governi nazionali riuniti nel Consiglio, ma solo in casi particolari.

Così, proprio “in virtù del processo di trasformazione dell’esecutivo europeo avviato dal Trattato di Lisbona, la «polisinodia» avanza mentre la «bicefalia» recede”[[190]](#footnote-190).

SEZIONE II

I DIRITTI RELATIVI ALLA CITTADINANZA AMMINISTRATIVA

1. **La Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea**

LaCarta dei diritti fondamentali dell’Unione europea è stata redatta da un organo straordinario, costituito ad hoc, denominato Convenzione, su mandato del Consiglio europeo di Colonia del 1999[[191]](#footnote-191).

L’intento originario era quello di dare una veste formale ai diritti già riconosciuti nell’ordinamento comunitario[[192]](#footnote-192), grazie all’opera creatrice della giurisprudenza della Corte di giustizia, e di assicurare ad essi una maggiore visibilità, codificandoli in un testo unitario[[193]](#footnote-193).

La Carta, così come elaborata dalla Convenzione Herzog[[194]](#footnote-194), è stata solennemente proclamata, per la prima volta, dai Presidenti del Parlamento, del Consiglio e della Commissione in occasione del Consiglio europeo di Nizza del dicembre del 2000[[195]](#footnote-195), ma il testo che leggiamo oggi è quello che è stato successivamente riadottato, con lievi modifiche, il 12 dicembre 2007 a Strasburgo durante la seduta plenaria del Parlamento europeo.

La Carta si compone di 54 articoli, suddivisi in sette titoli: i primi sei titoli raggruppano i diritti fondamentali intorno ai valori della dignità, libertà, uguaglianza, solidarietà, cittadinanza e giustizia[[196]](#footnote-196), mentre l’ultimo titolo è riservato alle disposizioni generali. La Carta è poi affiancata dalle Spiegazioni, un documento atipico, privo di valore vincolante, che risulta utile per la sua corretta interpretazione e che per questo, secondo l’art. 6 c.1 TUE, va tenuto «in debito conto»[[197]](#footnote-197).

L’intento ricognitivo[[198]](#footnote-198) di codificare i diritti preesistenti nel sistema comunitario, rendendoli maggiormente conoscibili, e di riordinarli in un unico testo emerge chiaramente dal preambolo della Carta “la presente Carta riafferma, nel rispetto delle competenze e dei compiti dell’Unione e del principio di sussidiarietà, i diritti derivanti in particolare dalle tradizioni costituzionali e dagli obblighi internazionali comuni agli Stati membri, dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei Diritti dell’Uomo e delle Libertà fondamentali, dalle carte sociali adottate dall’Unione e dal Consiglio d’Europa, nonché dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell’Unione europea e da quella della Corte europea dei diritti dell’uomo”.

Tuttavia, nonostante le intenzioni, “lungi dal limitarsi ad una meccanica trascrizione dell’esistente, la Convenzione incaricata di redigere la Carta dei diritti ha apportato importanti novità contenutistiche alla tutela dei diritti fondamentali nell’Unione europea”[[199]](#footnote-199).

Nella Carta compaiono diritti già consolidati come il diritto di accesso ai documenti (art. 42) ma vengono anche riconosciuti diritti nuovi, mai codificati prima, come il diritto alla protezione dei dati personali (art. 8) e il diritto ad una buona amministrazione (art. 41). Viene poi introdotta, all’art. 51, c. 1, una distinzione tra diritti e principi, i primi sono rispettati, mentre i secondi vengono osservati.

Il valore giuridico della Carta è rimasto a lungo incerto prima dell’approvazione del Trattato di Lisbona. Nonostante fosse priva di efficacia giuridica vincolante, essa “ha rappresentato una fonte di ispirazione per l’attività delle istituzioni e degli organi comunitari”[[200]](#footnote-200), anche nella fase antecedente l’entrata in vigore del nuovo Trattato.

Il Trattato di Lisbona ha definitivamente chiarito la portata della Carta[[201]](#footnote-201), riconoscendole, all’art. 6, c. 1 del TUE, «lo stesso valore giuridico dei trattati»[[202]](#footnote-202) con i quali concorre a formare la “triade degli atti costituzionali dell’Unione”[[203]](#footnote-203).

La Carta è divenuta così, un Trattato adottato dagli Stati, alla stregua degli altri due (TUE e TFUE). Dall’entrata in vigore del Trattato di Lisbona gli Stati devono impegnarsi a rispettare anche le disposizioni della Carta nell’attuazione del diritto dell’Unione. Ciò comporta, tra l’altro, che la Corte di giustizia possa essere chiamata a pronunciarsi sul suo rispetto[[204]](#footnote-204).

L’Unione europea dispone finalmente di un suo autonomo *Bill of Rights* con la precisazione che, in ogni caso, «le disposizioni della Carta non estendono in alcun modo le competenze dell’Unione definite nei Trattati». Tale concetto viene, peraltro, ribadito per ben tre volte: oltre che nell’art. 6 Tue, lo troviamo espresso nell’art. 51, c. 2 della Carta, dove si afferma che «La presente Carta non estende l’ambito di applicazione del diritto dell’Unione al di là delle competenze dell’Unione, né introduce competenze nuove o compiti nuovi per l’Unione, né modifica le competenze e i compiti definiti nei Trattati”, e nella Dichiarazione n.1, la quale, al par. 2, ribadisce che «la Carta non estende l’ambito di applicazione del diritto dell’Unione al di là delle competenze dell’Unione, né introduce competenze nuove o compiti nuovi per l’Unione, né modifica le competenze e i compiti definiti dai Trattati». Una simile insistenza sulla ripetizione di un medesimo concetto riflette probabilmente la preoccupazione circa i «possibili effetti che la Carta dei diritti potrà esplicare sul riparto delle “competenze” fra Stati membri e istituzione dell’Unione»[[205]](#footnote-205). Vi è il timore che l’approvazione di una Carta dei diritti possa comportare un incremento delle competenze dell’Unione a discapito degli Stati membri, dato che, solitamente “per essere pienamente effettivi i diritti esigono che siano assunte delle misure positive di attuazione”[[206]](#footnote-206). Ed è proprio in virtù di tale consapevolezza che il legislatore europeo si premura di ribadire, più di una volta, che la Carta dei diritti non deve essere usata come “grimaldello per aprire all’Unione la strada verso l’esercizio di nuove competenze”[[207]](#footnote-207).

Riguardo all’ambito di applicazione della Carta, l’art. 51, c. 1 stabilisce che essa si applica “alle istituzioni, organi e organismi dell’Unione nel rispetto del principio di sussidiarietà, come pure agli Stati membri esclusivamente nell’attuazione del diritto dell’Unione”.

Dopo aver dato uno sguardo generale al contenuto della Carta, l’attenzione si concentrerà maggiormente sui profili più strettamente connessi alle problematiche amministrative.

Del testo della Carta, risulta interessante, ai presenti fini, analizzare alcuni articoli presenti nel Titolo V, contenente il nucleo dei diritti relativi alla cittadinanza. In particolare tre disposizioni costituiranno oggetto di approfondimento : l’art. 41 sul diritto ad una buona amministrazione; l’art. 42 riguardante il diritto di accesso ai documenti amministrativi; e l’art. 43 che disciplina la tutela in via amministrativa, tramite il mediatore europeo, dei casi di cattiva amministrazione.

1. **Il diritto ad una buona amministrazione**

Il diritto ad una buona amministrazione è espressamente sancito, per la prima volta[[208]](#footnote-208), nell’art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, collocato nel Titolo V dedicato ai diritti dei cittadini.

L’inserimento di questo diritto nel testo della Carta si deve alla proposta contenuta in un discorso pronunciato dall’allora Mediatore europeo Jacob Söderman il 2 febbraio 2000 a Bruxelles, in occasione della sua audizione dinanzi alla Convenzione incaricata di redigere la Carta.

Ancor prima di essere codificato, il diritto ad una buona amministrazione esisteva nell’ordinamento comunitario in qualità di principio, rientrante tra i principi generali dello Stato di diritto comuni alle tradizioni costituzionali degli Stati membri. In particolare, è nella sentenza *Technische Universtität München* del 1991*[[209]](#footnote-209)*, che si configura il diritto ad una buona amministrazione come principio generale, con riferimento ai casi in cui le istituzioni comunitarie dispongono di poteri discrezionali. Tale principio veniva spesso richiamato nelle sentenze dei giudici comunitari e posto a sostegno delle ragioni dei ricorrenti, singoli individui o Stati membri, per far valere le loro pretese in giudizio nei confronti delle istituzioni comunitarie. Esso non poteva di certo essere invocato, da solo, quale autonomo fondamento di posizioni giuridiche dei pretendenti, ma poteva svolgere una funzione persuasiva quale “conferma e rafforzamento di posizioni giuridiche basate su regole di diritto scritto o su altri principi di diritto”[[210]](#footnote-210). Una stessa condotta poteva essere contestata non solo perché contraria a norme previste dal Trattato, ma anche posta in essere in violazione di principi generali riconosciuti dalla giurisprudenza della Corte di giustizia come principi comuni agli ordinamenti degli Stati membri, fra cui rientrava il principio di buona amministrazione.

Una prima manifestazione del principio di buona amministrazione la si può ritrovare anche nei Trattati istitutivi, seppur in un’accezione più ristretta rispetto quella attuale, in particolare come principio di buona gestione finanziaria, confinando così “la rilevanza giuridica del principio al solo campo della gestione del bilancio”[[211]](#footnote-211). Il Trattato CE lo richiamava espressamente all’art. 274 c.1, stabilendo che “la Commissione cura l’esecuzione del bilancio, in base alle disposizioni del regolamento stabilito in esecuzione dell’articolo 279, sotto la propria responsabilità e nei limiti dei crediti stanziati, in conformità del principio della buona gestione finanziaria. Gli Stati membri cooperano con la Commissione per garantire che gli stanziamenti siano utilizzati secondo i principi della buona gestione finanziaria”[[212]](#footnote-212).

Tuttavia, bisogna attendere l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona (il quale realizza la piena parificazione della Carta dei diritti fondamentali ai trattati, conferendole valore di diritto primario) perché il principio di buona amministrazione possa evolvere in diritto ad una buona amministrazione.

La disposizione in esame si compone di 4 commi, ciascuno dei quali ingloba una diversa espressione del diritto ad una buona amministrazione.

Ai sensi dell’art. 41, c. 1 “Ogni persona ha diritto 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”.

Rispetto alla precedente versione della Carta, quella adottata a Nizza, non fa più riferimento all’individuo come soggetto destinatario del diritto in questione, bensì alla persona[[213]](#footnote-213), “con la conseguenza che i legittimati attivi possono essere tanto persone fisiche, quanto persone giuridiche”[[214]](#footnote-214).

L’art. 41 colloca al primo posto il diritto di ogni persona al trattamento imparziale, equo e tempestivo delle questioni che la riguardano. Il diritto ad una buona amministrazione viene qui configurato, dal punto di vista del destinatario, come “diritto ad una buona decisione ed è buona la decisione che è imparziale, equa e sollecita”[[215]](#footnote-215).

Con riferimento al requisito dell’imparzialità posto dalla norma, già da tempo la Corte di giustizia l’aveva ricompreso tra le garanzie che andavano offerte nei procedimenti amministrativi comunitari, sottolineando come fra tali garanzie rientrasse anche “l’obbligo dell’istituzione competente di esaminare in modo accurato e imparziale tutti gli elementi rilevanti della fattispecie”[[216]](#footnote-216). Inoltre la giurisprudenza comunitaria ha precisato che, affinché si possa giungere ad una decisione imparziale, l’organo procedente deve aver considerato “tutti gli elementi di fatto e di diritto disponibili al momento dell’adozione dell’atto” e deve aver preso la decisione “con tutta la diligenza richiesta”[[217]](#footnote-217).

Per quanto concerne la necessità, per chiunque entri in relazione con l’amministrazione, di ricevere un trattamento equo, tale principio risulta del tutto nuovo in quanto non si trovano orientamenti in tal senso nella giurisprudenza comunitaria.

Si tratta di un principio ben consolidato negli ordinamenti di common law, dove la regola generale che sorregge l’azione è quella della fairness, ma in ambito europeo l’unico riferimento a tale principio lo si può riscontrare nella prassi del Mediatore europeo, il quale “nel valutare i casi di «cattiva amministrazione» sottoposti alla sua attenzione (…) ha fatto spesso riferimento proprio al concetto di «Fairness», come parametro di riferimento indispensabile nel rapporto tra pubblica amministrazione e cittadini”[[218]](#footnote-218).

Il requisito dell’equità viene inteso in senso procedurale[[219]](#footnote-219) come “qualità della decisione che si è formata secondo un giusto procedimento”[[220]](#footnote-220).

Perché il diritto ad una buona amministrazione possa considerarsi rispettato, l’art. 41, c. 1 prevede la ragionevole tempestività fra le modalità secondo le quali le questioni debbono essere trattate.

Il principio della ragionevole durata del procedimento è un principio ben noto, già acquisito nella giurisprudenza comunitaria[[221]](#footnote-221). Esso è stato assunto quale principio generale del diritto comunitario. Considerando che “un’amministrazione lenta è una cattiva amministrazione”, tale principio impone all’amministrazione “in tutti i procedimenti che possono condurre 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”[[222]](#footnote-222).

In ogni caso l’eccessiva durata del procedimento non comporta, di per sé, il diritto ad ottenere l’annullamento del provvedimento amministrativo, non essendo considerata come fatto viziante la decisione a meno che “l’amministrazione comunitaria abbia violato i principi della certezza del diritto e della tutela del legittimo affidamento[[223]](#footnote-223) o abbia leso i diritti della difesa dell’interessato”[[224]](#footnote-224). Nel caso in cui ciò non si verifichi, la violazione del diritto alla ragionevole durata del procedimento può fondare unicamente una domanda risarcitoria[[225]](#footnote-225), ma non l’invalidità della decisione tardiva.

Da ciò emerge che “la ragionevolezza della durata andrà misurata caso per caso”[[226]](#footnote-226), avendo riguardo alle peculiarità di ogni singolo procedimento, tenendo presente che solo l’inosservanza di termini perentori può essere sufficiente a comportare l’invalidità della decisione assunta oltre la scadenza del termine e che “nell’opinione della giurisprudenza comunitaria è necessario che sussistano termini precisi di conclusione dei procedimenti soltanto laddove sia in gioco la certezza del diritto e non, viceversa, ove si faccia valere soltanto il criterio della buona amministrazione”[[227]](#footnote-227).

L’art 41, c. 2 elenca una serie di diritti particolari, che costituiscono delle specificazioni di quel diritto al trattamento equo ed imparziale enunciato al primo comma. Tali diritti sono:

1. Il diritto ad essere ascoltati
2. Il diritto di accedere al fascicolo
3. Il diritto di ricevere una decisione motivata

Il primo diritto ad essere menzionato dall’art. 42, c. 2 è “il diritto di ogni persona di essere ascoltata prima che nei suoi confronti venga adottato un provvedimento individuale che le rechi pregiudizio”.

Si tratta di un diritto che era già stato previsto nell’ordinamento comunitario da singole norme di settore[[228]](#footnote-228) nel contesto di specifici procedimenti suscettibili di concludersi con provvedimenti sfavorevoli per i destinatari. Da tali norme settoriali la giurisprudenza ha ricavato un diritto di portata generale che ha incluso nel catalogo dei diritti di difesa “riconducendolo al novero di quei diritti della difesa che spettano ai destinatari di decisioni sfavorevoli ed elevandolo al rango di principio generale del diritto UE[[229]](#footnote-229), che trova perciò applicazione anche in assenza di previsioni normative specifiche”[[230]](#footnote-230). Secondo la giurisprudenza comunitaria «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 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»[[231]](#footnote-231). Secondo la Corte di giustizia, inoltre, spetta soltanto ai diretti destinatari del provvedimento esprimere il proprio punto di vista circa gli elementi di fatto e di diritto rilevanti[[232]](#footnote-232).

“Corollario del diritto ad essere ascoltati, è che il destinatario dei potenziali effetti dell’atto sia informato dell’avvio del procedimento”[[233]](#footnote-233) affinché sia messo in condizione di potervi partecipare e di esporre le proprie ragioni. Il dovere dell’Amministrazione di comunicare ai soggetti interessati l’avvio del procedimento, pur non essendo codificato nell’ordinamento comunitario, è stato affermato dalla giurisprudenza, con la conseguenza che, nell’adottare la sua decisione, l’Amministrazione dovrà prendere in considerazione solo quegli elementi in merito ai quali l’interessato abbia potuto esprimere la sua opinione[[234]](#footnote-234).

Il diritto ad essere ascoltati non è un diritto assoluto e, a seconda delle circostanze, potrà essere compresso o addirittura escluso. Il contenuto di tale diritto può variare a seconda di diversi fattori come ad esempio la natura, più o meno discrezionale, del provvedimento che si vuole adottare[[235]](#footnote-235) oppure l’incidenza del provvedimento sulla posizione giuridica del destinatario[[236]](#footnote-236).

Il diritto in questione può essere escluso nel caso in cui la partecipazione dell’interessato possa compromettere la finalità del procedimento: si pensi, ad esempio, all’ipotesi in cui, nei procedimenti di controllo, si renda necessario “evitare il rischio di distruzione o di occultamento di documenti che siano indispensabili ai fini dell’espletamento dell’indagine stessa”[[237]](#footnote-237). Con riferimento, invece, ad altre ipotesi, quali ad esempio “quelle connesse ad esigenze di efficienza dell’amministrazione”[[238]](#footnote-238), l’Avvocato generale Warner ha sottolineato l’opportunità che esse siano riservate ai soli “casi limite”[[239]](#footnote-239).

Altro necessario corollario del diritto di essere ascoltati è costituito dal diritto dell’interessato di accedere al proprio fascicolo, cui fa esplicito riferimento l’art 41, c. 2, lett. b), sancendo “il diritto di ogni persona di accedere al fascicolo che la riguarda, nel rispetto dei legittimi interessi della riservatezza e del segreto professionale e commerciale”.Tale diritto si distingue dal più generale diritto d’accesso ai documenti, garantito dall’art. 42 della Carta dei diritti fondamentali, “ai documenti delle istituzioni, organi e organismi dell’Unione”.

Al pari del diritto ad essere ascoltati,“Il diritto ad accedere al fascicolo era già riconosciuto dal diritto comunitario secondario, in normative di settore e la giurisprudenza comunitaria gli ha conferito valore generale considerandolo applicabile a tutti i procedimenti amministrativi”[[240]](#footnote-240).

Il diritto di accesso, così come il diritto di essere sentiti, è direttamente collegato al principio della parità delle armi. Lo scopo dell’accesso agli atti del fascicolo è quello di verificare la fondatezza delle accuse mosse dalla Commissione e di potervi replicare, predisponendo adeguati strumenti difensivi[[241]](#footnote-241). Dal canto suo la Commissione non potrà basare la sua decisione “su documenti e mezzi di prova ai quali l’interessato non abbia avuto previamente accesso”[[242]](#footnote-242).

Con riferimento a tale diritto, si è posto “il problema della sussistenza o meno dell’interesse (procedimentale, in questo caso) in capo a chi richieda di accedere al proprio fascicolo”[[243]](#footnote-243). A tale riguardo si è espresso il Tribunale di primo grado nella nota sentenza Solvay del 1995[[244]](#footnote-244), stabilendo che “il principio generale della «parità delle armi» (…) presuppone che in una causa di concorrenza l’impresa interessata abbia una conoscenza del fascicolo relativo al procedimento pari a quella di cui dispone la Commissione”. La Corte “non può ammettere che la Commissione (…) sia stata l’unica ad avere i documenti (…) e abbia potuto decidere da sola se utilizzarli o meno contro la ricorrente, mentre quest’ultima non aveva accesso a tali documenti e non ha potuto decidere parallelamente se utilizzarli o meno per la propria difesa. In un’ipotesi del genere i diritti della difesa di cui fruisce la ricorrente nel corso del procedimento amministrativo subirebbero una restrizione troppo grande rispetto ai poteri della Commissione, che cumulerebbe la funzione di autorità che notifica gli addebiti con quella di autorità giudicante, disponendo nel contempo di una conoscenza del fascicolo più approfondita di quella della difesa”.

L’art 41, comma 2, lett. b), pone una limitazione all’esercizio del diritto di accesso, che deve avvenire “nel rispetto dei legittimi interessi della riservatezza e del segreto professionale”. Una tale previsione circa il rispetto della riservatezza delle informazioni era già contenuta, oltre che nel diritto comunitario secondario, nel Trattato CE, il quale, all’art. 287 stabiliva che “I membri delle istituzioni della Comunità, i membri dei comitati e parimenti i funzionari e agenti della Comunità sono tenuti, anche dopo la cessazione dalle loro funzioni, a non divulgare le informazioni che per loro natura siano protette dal segreto professionale e in particolare quelle relative alle imprese e riguardanti i loro rapporti commerciali ovvero gli elementi dei loro costi”.

Tuttavia, secondo i giudici comunitari il principio della segretezza delle informazioni relative alle imprese e ai loro rapporti commerciali non deve privare il diritto di accesso del suo “contenuto essenziale”[[245]](#footnote-245) e deve essere “contemperato con la garanzia dei diritti di difesa”[[246]](#footnote-246).

Limitazioni al diritto di accesso sono state, talora, poste in virtù di esigenze di speditezza ed efficienza dell’amministrazione. Tuttavia, nella sentenza Solvay, il tribunale di primo grado ha precisato come “il rispetto dei diritti della difesa non può urtarsi a difficoltà tecniche e giuridiche che un’amministrazione efficiente può e deve superare”[[247]](#footnote-247).

L’art. 41, c. 2, lett. c) prevede espressamente “l’obbligo per l’amministrazione di motivare le proprie decisioni”.

L’obbligo di motivazione degli atti non è un’acquisizione recente nel diritto dell’Unione europea, ma è un principio abbastanza risalente, essendo stato previsto fin dalle origini.

Già l’art 15 del Trattato CECA conteneva una specifica previsione in tal senso[[248]](#footnote-248), così come anche l’art. 190[[249]](#footnote-249) del Trattato CEE del 1957, divenuto poi art. 253 CE in seguito alla riforma apportata dal Trattato di Amsterdam.

Attualmente, oltre che nell’art. 41, c. 2, lett. c) della Carta dei diritti fondamentali, l’obbligo di motivazione è sancito anche nel Trattato di Lisbona, in particolare all’art. 296 TFUE[[250]](#footnote-250), il quale prevede l’obbligo di motivazione con riferimento al complesso degli atti giuridici dell’Unione, laddove, invece il Trattato di Roma aveva reso doverosa l’esternazione dei motivi solo con riferimento agli atti con efficacia vincolante, ovvero regolamenti, direttive e decisioni.

Nessuna delle previsioni contenute nei Trattati si occupa di specificare i contenuti concreti dell’obbligo di motivazione. Per colmare tale lacuna torna utile far riferimento all’abbondante giurisprudenza presente in materia.

Affinché l’obbligo di motivazione possa considerarsi soddisfatto, “giudice e destinatario devono essere messi in condizione di comprendere per quali ragioni l’autorità abbia assunto una determinata decisione”[[251]](#footnote-251), in modo da permettere al destinatario dell’atto di poter apprestare la sua difesa in sede giudiziale e al giudice di assicurare la tutela giurisdizionale[[252]](#footnote-252). Secondo una costante giurisprudenza della Corte di giustizia la motivazione deve “indicare, in modo chiaro ed inequivocabile, l’iter logico seguito dall’autorità comunitaria che ha adottato l’atto, in modo da consentire agli interessati di conoscere le ragioni del provvedimento adottato ai fini della difesa dei loro diritti, e alla Corte di esercitare il suo controllo”[[253]](#footnote-253).

Quanto al contenuto della motivazione, in generale “è da ritenersi sufficiente una motivazione che esponga in modo plausibile le ragioni di fatto e di diritto che hanno condotto all’adozione dell’atto”[[254]](#footnote-254), mentre la misura di tale obbligo è da valutarsi caso per caso. Secondo la Corte di giustizia, infatti, “per stabilire se la motivazione di una decisione risponda a tali esigenze si deve aver riguardo non solo alla lettera ma anche al contesto nonché al complesso delle norme giuridiche che disciplinano la materia”[[255]](#footnote-255).

Una motivazione ampia e dettagliata è richiesta quando la misura da adottare sia particolarmente incisiva per la sfera giuridica del suo destinatario: è questa l’ipotesi delle decisioni individuali[[256]](#footnote-256). Tuttavia nei procedimenti in cui l’interessato abbia avuto ampia possibilità di partecipazione e collaborazione (ad es. i procedimenti sulla concorrenza) “l’amministrazione non è tenuta ad esporre circostanze già note”[[257]](#footnote-257).

L’obbligo di motivazione risulta inadempiuto sia nel caso in cui la motivazione sia mancante, sia quando “appaia insufficiente sotto il profilo quantitativo o qualitativo”[[258]](#footnote-258). In quest’ultima ipotesi la motivazione già prodotta potrà considerarsi successivamente integrata solo se le spiegazioni fornite in corso di causa dall’amministrazione convenuta in giudizio siano sufficienti a rendere la motivazione più chiara e completa, colmando così la lacuna[[259]](#footnote-259). Tale possibilità è comunque da considerarsi del tutto eccezionale[[260]](#footnote-260). Peraltro una recente sentenza del Tribunale di primo grado sembrerebbe smentire tale possibilità, facendo leva sulla incompatibilità dell’integrazione della motivazione nel corso del processo con il carattere collegiale della decisione. Secondo il Tribunale le precisazioni fornite dall’amministrazione nel corso del processo, volte a integrare la motivazione precedentemente deliberata dal collegio, non possono essere prese in considerazione, e ciò in quanto “il dispositivo e la motivazione di una decisione (…) costituiscono un tutto inscindibile, di modo che spetta soltanto al collegio dei membri della Commissione, in forza del principio di collegialità, adottare nel contempo l’uno e l’altra, così come spetta esclusivamente al collegio qualsiasi modifica della motivazione che non costituisca una correzione meramente ortografica o grammaticale”[[261]](#footnote-261). L’amministrazione non risulta, quindi, competente a modificare la motivazione in quanto, così facendo, si “metterebbe in dubbio il contenuto stesso della decisione, sotto il profilo della sua corrispondenza con la volontà del collegio”[[262]](#footnote-262).

Resta fermo, in ogni caso, il principio per cui la valutazione circa l’opportunità di permettere all’amministrazione l’integrazione successiva della motivazione è rimessa al giudice, il quale, a seconda dei casi, potrà decidere se concederla o meno, tenendo anche conto della rilevanza della lacuna che si intende colmare.

Ai sensi dell’art. 41, c. 3 “Ogni persona ha diritto al risarcimento da parte dell’Unione dei danni cagionati dalle sue istituzioni o dai suoi agenti nell’esercizio delle loro funzioni, conformemente ai principi generali comuni agli ordinamenti degli Stati membri”.

Una simile previsione era già contenuta nell’art. 288, c. 2 del Trattato CE secondo cui “In materia di responsabilità extracontrattuale, la Comunità deve risarcire, conformemente ai principi generali comuni ai diritti degli Stati membri, i danni cagionati dalle sue istituzioni o dai suoi agenti nell’esercizio delle loro funzioni”. Attualmente tale norma è prevista dall’art. 340, § 2, TFUE.

In materia di responsabilità contrattuale sia la Carta che i trattati operano un rinvio ai principi generali del diritto comuni agli Stati membri, ma, a differenza di molti diritti nazionali[[263]](#footnote-263), viene riconosciuto il diritto al risarcimento del danno nei confronti di tutte le istituzioni, inclusi il Consiglio e il Parlamento europeo[[264]](#footnote-264).

Fin dall’inizio la Corte di giustizia ha affermato che “presupposti della responsabilità della Comunità sono un danno effettivo, il nesso causale fra danno e comportamento delle istituzioni e l’illegittimità di tale comportamento”[[265]](#footnote-265), stabilendo, così, i criteri in base ai quali possa ritenersi sussistente la responsabilità extracontrattuale della Comunità. Si tratta di condizioni di responsabilità comuni a quelli degli Stati membri : una condotta antigiuridica posta in essere da un’istituzione comunitaria in violazione dei diritti che le norme conferiscono ai privati; la sufficiente gravità di tale violazione[[266]](#footnote-266); l’esistenza di un danno; il nesso di causalità tra detto comportamento e il danno provocato.

Perché possa configurarsi la responsabilità la norme violata deve essere preordinata a tutelare non solo l’interesse generale, ma anche l’interesse individuale del singolo ricorrente, sia pure in via indiretta[[267]](#footnote-267).

Il comportamento dannoso posto in essere dall’amministrazione può essere sia attivo che omissivo[[268]](#footnote-268). In ogni caso deve trattarsi “di un atto con efficacia verso l’esterno: gli atti interni o gli atti meramente preparatori non possono fare sorgere alcuna responsabilità”[[269]](#footnote-269).

Riguardo al nesso di causalità tra la condotta illegittima e il danno, la Corte di giustizia presuppone che vi sia “un legame causale diretto”[[270]](#footnote-270).

Quanto al concetto di danno “qualunque lesione che abbia ad oggetto il patrimonio o gli interessi giuridicamente protetti del ricorrente può costituire un danno risarcibile. In questo concetto rientrano perciò anche i danni immateriali ed il mancato profitto”[[271]](#footnote-271).

L’onere della prova dei fatti addebitati all’amministrazione europea e del danno subito grava sul ricorrente[[272]](#footnote-272), il quale “ha l’obbligo di evitare, per quanto possibile, il verificarsi del danno o, quantomeno, di ridurne l’entità esperendo tutti i mezzi di tutela disponibili”[[273]](#footnote-273).

L’art. 41, c. 4 stabilisce che “Ogni persona può rivolgersi alle istituzioni dell’Unione in una delle lingue dei Trattati e deve ricevere una risposta nella stessa lingua”.

Tale diritto è previsto anche dal Trattato di Lisbona, sia all’art. 20, § 2, lett. d, che prevede il “diritto di presentare petizioni al Parlamento europeo, di ricorrere al Mediatore europeo, di rivolgersi alle istituzioni e agli organi consultivi dell’Unione in una delle lingue dei trattati e di ricevere una risposta nella stessa lingua”, che all’art. 24, c. 4, TFUE, il quale prevede che “Ogni cittadino dell’Unione può scrivere alle istituzioni o agli organi di cui al presente articolo o all’art. 13 del trattato sull’Unione europea in una delle lingue menzionate all’art. 55, paragrafo 1, di tale trattato e ricevere una risposta nella stessa lingua”[[274]](#footnote-274). Si tratta di disposizioni che non coincidono del tutto con quella presente nella Carta, in quanto sono riferite, non genericamente ad ogni persona, ma soltanto ai cittadini dell’Unione. Inoltre, riguardo ai legittimati passivi, rispetto alla Carta gli articoli del Trattato contengono una previsione più ampia, stabilendo che il diritto possa essere esercitato non solo nei confronti delle istituzioni, ma anche verso altri organi dell’Unione, quali ad esempio il Mediatore europeo e gli organi consultivi.

Quanto poi al contenuto del diritto, si ritiene che la garanzia linguistica debba riferirsi alla possibilità “di presentare istanze di vario genere, anche informali, su qualsiasi questione di interesse per il cittadino”[[275]](#footnote-275).

1. **Il diritto di accesso ai documenti amministrativi**

L’art. 42 della Carta dei diritti fondamentali, rubricato “Diritto di accesso ai documenti”, prevede che “Ogni cittadino nonché ogni persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro ha il diritto di accedere ai documenti delle istituzioni, organi e organismi dell’Unione, a prescindere dal loro supporto”.

Tale diritto si differenzia da quello previsto dall’art. 41, c. 2, lett b) in quanto viene qui riconosciuto il diritto di accedere a tutti i documenti detenuti dalle istituzioni, organi e organismi dell’Unione europea e tale diritto si esercita al di fuori di uno specifico procedimento che possa dar luogo ad effetti sfavorevoli nei confronti dell’interessato.

Il diritto di accesso era garantito già dall’art. 255 del Trattato CE, secondo cui “qualsiasi cittadino dell’Unione e qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro ha il diritto di accedere ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, secondo i principi e alle condizioni da definire a norma dei paragrafi 2 e 3”.

Tuttavia, a differenza della versione attuale[[276]](#footnote-276) dell’art 42 della Carta, la disposizione contenuta nel Trattato CE prevedeva la possibilità di accesso solo ai documenti delle istituzioni comunitarie, lasciando scoperti comitati, agenzie e altri organismi che svolgono attività amministrativa. Per colmare la lacuna, la decisione n. 489/1999 della Commissione ha incluso i comitati tra gli organi soggetti all’accesso e vari regolamenti comunitari hanno previsto il diritto di accesso alle agenzie disciplinate. Nella sentenza Rothmans[[277]](#footnote-277) del 1999 la giurisprudenza del Tribunale ha affermato che, ai fini del diritto di accesso, i comitati c.d. della comitologia si considerano come facenti parte della Commissione.

Il Trattato di Lisbona ha poi “completato il percorso di affermazione del diritto di accesso, riprendendo dalla Carta dei diritti fondamentali (art. 42) la sua qualificazione come diritto fondamentale, nel quadro dei diritti di cittadinanza”[[278]](#footnote-278). L’entrata in vigore del nuovo Trattato ha posto fine ad ogni dubbio circa l’estensione del diritto di accesso, oltre che ai documenti delle istituzioni, anche a quelli degli organi e delle agenzie dell’Unione, a prescindere dalla forma in cui sono prodotti. Il vecchio art. 255 TCE è stato sostituito dall’ art. 15 TFUE che rappresenta la nuova base giuridica per l’accesso ai documenti.

L’art. 15 TFUE, al paragrafo 3, recita “Qualsiasi cittadino dell’Unione e qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro ha il diritto di accedere ai documenti delle istituzioni, organi e organismi dell’Unione, a prescindere dal loro supporto, secondo i principi e alle condizioni da definire a norma del presente paragrafo”. In particolare, il c. 4 specifica che le disposizioni contenute in tale paragrafo si applicano alla Corte di giustizia, alla Banca centrale europea e alla Banca europea degli investimenti solo quando esercitano funzioni amministrative.

Il diritto in questione viene configurato nel Trattato di Lisbona come principale applicazione del più generale principio di trasparenza dell’azione amministrativa dell’Unione europea[[279]](#footnote-279). Infatti, l’art. 15 TFUE, prima di prevedere il diritto di accesso, apre, al paragrafo 1, con una disposizione enunciativa del principio di trasparenza, stabilendo che “Al fine di promuovere il buon governo e garantire la partecipazione della società civile, le istituzioni, organi e organismi dell’Unione operano nel modo più trasparente possibile”.

Inoltre, il Trattato di Lisbona, nel prevedere all’art. 298 TFUE che “nell’assolvere i loro compiti le istituzioni, organi e organismi dell’Unione si basano su un’amministrazione europea aperta”, sancisce il principio dell’open government[[280]](#footnote-280), “in virtù del quale tutte le determinazioni assunte dalle istituzioni devono essere rese conoscibili, su richiesta di quanti vi abbiano interesse”[[281]](#footnote-281).

Sia l’art. 42 della Carta che l’art. 15, § 3, c.1, TFUE attribuiscono il diritto d’accesso ai cittadini dell’Unione nonché a “qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro”, indipendentemente da una specifica motivazione o dall’esistenza di uno specifico procedimento. Entrambe le disposizioni qualificano l’oggetto dell’accesso riferendosi “ai documenti delle istituzioni, organi e organismi dell’Unione, a prescindere dal loro supporto” che, a seconda dei casi, potrà essere cartaceo o anche elettronico.

Riguardo ai limiti posti al diritto di accesso, l’art 255 del Trattato Ce prevedeva al c. 2 che “I principi generali e le limitazioni a motivo di interessi pubblici o privati applicabili al diritto di accesso ai documenti sono stabiliti dal Consiglio, che delibera secondo la procedura di cui all’art. 251 entro due anni dall’entrata in vigore del Trattato di Amsterdam”[[282]](#footnote-282). Tale articolo imponeva, così, al legislatore comunitario di fissare i principi e i limiti posti all’accesso del pubblico ai documenti in possesso delle istituzioni.

In attuazione dell’art. 255 TCE è stato adottato il regolamento n. 1049/2001 sulla la disciplina relativa all’accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione.

Tale regolamento disciplina il diritto di accesso ai documenti “nella prospettiva di assicurare la maggiore possibile trasparenza nei procedimenti delle istituzioni, nonché di rafforzare il principio democratico”[[283]](#footnote-283).

Per quanto riguarda l’ambito soggettivo, rispetto alle disposizioni della Carta e dei Trattati, il regolamento all’art. 2, c. 2 estende la legittimazione all’esercizio del diritto di accesso anche alle persone fisiche che non risiedono nell’Unione e alle imprese che non abbiano la propria sede sociale in uno Stato alle stesse condizioni cui è sottoposto l’esercizio del diritto di accesso dei soggetti residenti.

Quanto all’ambito oggettivo, ai sensi dell’art. 2, c. 3 il diritto di accesso può avere ad oggetto tutti i documenti che si trovino in possesso di un’istituzione e che riguardano i settori di attività dell’Unione europea, indipendentemente dal fatto che siano da essa formati o ricevuti. Inoltre, in forza del considerando n. 8, l’accesso può essere richiesto anche per visionare i documenti detenuti da tutte le agenzie create dalle istituzioni.

Riguardo alla definizione di documento, l’art. 3, lett. a) la intende in senso ampio come “qualsiasi contenuto informativo, a prescindere dal suo supporto”, potendosi trattare di documenti cartacei o elettronici, registrazioni sonore o videoregistrazioni purché vertenti su “aspetti relativi alle politiche, iniziative e decisioni di competenza dell’istituzione”. A tale riguardo la giurisprudenza, pur ispirandosi al principio della massima apertura nei confronti del pubblico, ha stabilito che il diritto non può essere esercitato in mancanza di uno specifico documento, essendo impossibile convertire il diritto di accesso in un diritto all’informazione[[284]](#footnote-284).

Sulle modalità di esercizio del diritto di accesso, tre sono gli aspetti rilevanti. In primo luogo secondo l’art. 6, c. 1 del regolamento, ai fini dell’accesso “il richiedente non è tenuto a motivare la domanda”, ma solo a formularla “in modo sufficientemente preciso per consentire all’istituzione di identificare il documento in oggetto”. Tuttavia “qualora la domanda non sia sufficientemente precisa, l’istituzione può chiedere al richiedente di chiarirla” (art. 6 c. 2). In secondo luogo non è previsto l’accesso informale: la domanda deve essere presentata in forma scritta, anche elettronica, in una delle lingue ufficiali dell’Unione. In terzo luogo, secondo l’art. 10, c. 1, una volta concesso, l’accesso ai documenti può avvenire “mediante consultazione sul posto oppure tramite rilascio di una copia, ivi compresa, se disponibile, una copia elettronica, in base alla preferenza del richiedente”.

L’art. 4 del regolamento n. 1049/2001, rubricato “eccezioni”, prevede le ipotesi in cui l’accesso può essere negato. Ai sensi dei commi 1 e 2, la domanda di accesso può essere rigettata nel caso in cui la divulgazione di un documento possa pregiudicare la tutela di determinati interessi, pubblici o privati. Tra gli interessi pubblici, vengono contemplati la sicurezza pubblica, la difesa e le altre questioni militari, le relazioni internazionali e la politica finanziaria, monetaria o economica della Comunità o di uno Stato membro; Nel novero degli interessi privati sono compresi la vita privata e l’integrità dell’individuo, oltre che gli interessi commerciali, la proprietà intellettuale, le procedure giurisdizionali, la consulenza legale e così via.

Altre eccezioni sono previste nei commi successivi; ad esempio al c. 3 si stabilisce che la domanda di accesso ad un documento redatto da un’istituzione per uso interno viene rifiutata qualora dalla divulgazione del documento possa derivare un grave pregiudizio al suo processo decisionale, a meno che vi sia un prevalente interesse pubblico alla divulgazione.

Tra le eccezioni del diritto di accesso il Tribunale di primo grado ha, inoltre, incluso il fatto che all’amministrazione sia stato addossato un carico di lavoro eccessivamente gravoso[[285]](#footnote-285). In ogni caso secondo la giurisprudenza i limiti al diritto di accesso vanno interpretati restrittivamente[[286]](#footnote-286), in quanto il pubblico deve avere “il più ampio accesso possibile” ai documenti delle istituzioni.

In applicazione di principi generali, il rigetto della domanda di accesso deve avvenire entro un termine stabilito - che l’art. 7 del regolamento fissa in 15 giorni lavorativi da quando è stata registrata la domanda - deve essere sempre motivato e può essere impugnato con un’azione di annullamento della decisione di diniego illegittima.

Oltre ad occuparsi dei documenti detenuti dalle istituzioni dell’Unione e dalle agenzie da esse create, il regolamento n. 1049/2001 disciplina l’ipotesi in cui il documento oggetto di richiesta di accesso si trovi in possesso di uno Stato membro.

L’art. 5 si occupa dell’accesso ai documenti detenuti dagli Stati, ma provenienti da un’istituzione dell’Unione. Si stabilisce che “nel caso in cui non sia chiaro se il documento debba o non debba essere divulgato”, lo Stato interessato deve consultare l’istituzione prima di adottare una decisione. In alternativa può decidere di deferire la domanda di accesso direttamente all’istituzione.

Il 30 aprile 2008 la Commissione ha avviato la procedura per la riforma del regolamento n. 1049/2001, presentando una proposta al Parlamento europeo e al Consiglio per la sua sostanziale modifica.

1. **Il diritto di sottoporre al mediatore europeo casi di cattiva amministrazione**

L’art. 43 della Carta dei diritti fondamentali stabilisce che “Ogni cittadino dell’Unione, nonché ogni persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro ha il diritto di sottoporre al mediatore europeo casi di cattiva amministrazione nell’azione delle istituzioni, organi o organismi dell’Unione, salvo la Corte di giustizia dell’Unione europea nell’esercizio delle sue funzioni giurisdizionali”.

Una disposizione analoga era già presente nell’art 195 del Trattato CE[[287]](#footnote-287), il quale, però, riduceva l’ambito di applicazione della competenza del mediatore soltanto alle denunce dei cittadini nei confronti delle istituzioni e degli organi della Comunità, lasciando al fuori dal suo controllo quella ampia parte di attività amministrativa svolta da soggetti, come ad esempio le agenzie, che non erano riconducibili alla nozione di organo in senso stretto.

La lacuna è stata colmata dall’entrata in vigore del nuovo Trattato. L’art. 195 TCE è stato sostituito nel Trattato di Lisbona dall’art. 228 TFUE, il quale ha incluso anche gli organismi dell’Unione tra i soggetti suscettibili di essere denunciati al mediatore europeo per casi di cattiva amministrazione.

Attraverso l’adozione di queste disposizioni, il legislatore europeo ha voluto garantire ai cittadini una forma di tutela non giurisdizionale riguardante i “casi di cattiva amministrazione nell’azione delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell’Unione” ed ha inteso affidare tale tutela al Mediatore europeo, escludendo dall’ambito della sua competenza l’attività della Corte di giustizia nell’esercizio delle sue funzioni giurisdizionali, “onde evitare che il ricorso al mediatore sia utilizzato, impropriamente, come una sorta di ulteriore grado di giudizio”[[288]](#footnote-288).

Il Mediatore europeo è un organo di garanzia introdotto dal Trattato di Maastricht con il compito di tutelare i cittadini contro i ritardi, le inadempienze, le malversazioni perpetrati dall’amministrazione europea in violazione del principio di buona amministrazione. Esso rappresenta una “conferma della rilevanza ormai assunta dalla questione amministrativa nel processo di integrazione europea”[[289]](#footnote-289).

Il Mediatore europeo è abilitato a ricevere denunce da parte dei cittadini dell’Unione o di qualsiasi persona fisica o giuridica che abbia la residenza o la sede sociale in uno Stato membro. Sulla base di tali denunce o anche d’ufficio, il mediatore svolge le indagini sulle disfunzioni legate all’operato delle istituzioni, degli organi e organismi dell’Unione. La sua attività non interferisce con quella degli organi giurisdizionali: il mediatore si astiene dal procedere qualora “i fatti in questione formino o abbiano formato oggetto di una procedura giudiziaria”[[290]](#footnote-290).

Durante la fase istruttoria il Mediatore trasmette una copia della denuncia all’istituzione interessata o a quella cui fa capo l’organo in questione, invitandola ad esprimere il proprio parere entro il termine di tre mesi. Il Mediatore dispone di “incisivi poteri istruttori, potendo, tra l’altro, esaminare ed estrarre copia di qualsiasi fascicolo formato dalle istituzioni europee e svolgere sopralluoghi”[[291]](#footnote-291).

Nel caso in cui le istanze ricevute dai privati si rivelino fondate e qualora vengano riscontrate delle irregolarità negli atti o nelle attività delle istituzioni, quali ad esempio gravi inadempienze, omissioni, ritardi ingiustificati, negligenza, discriminazione, abuso di potere, iniquità, mancanza di informazioni o rifiuto di fornirle, il mediatore può tentare una composizione amichevole della disputa, sollecitando, a tal fine, l’istituzione interessata a porre rimedio alle violazioni riscontrate.

Qualora la conciliazione abbia esito negativo, il mediatore può formulare una constatazione critica all’istituzione e, nei casi più gravi, può proporre un «progetto di raccomandazione» o inviare una «relazione speciale» al Parlamento europeo[[292]](#footnote-292). Oltre questa fase il mediatore non può fare nulla, i suoi poteri sono circoscritti “in quanto non è in grado di assicurare da sé la soddisfazione dell’interesse finale del denunciante”[[293]](#footnote-293), limitandosi a tenerlo al corrente dei risultati dell’indagine[[294]](#footnote-294).

Il Mediatore europeo è un’autorità amministrativa indipendente in quanto “nell’adempimento dei suoi doveri, egli non sollecita né accetta istruzioni da alcun governo, istituzione, organo o organismo”[[295]](#footnote-295) e, al contempo, è un “organismo collegato al Parlamento che lo elegge, fissa le condizioni generali delle sue funzioni e il suo statuto, può richiedere alla Corte di giustizia che sia dichiarato dimissionario, riceve le sue relazioni particolari e quelle annuali”[[296]](#footnote-296). Anche il suo mandato è legato a quello del Parlamento: ai sensi dell’art. 228, § 2, c. 1 “il Mediatore è eletto dopo ogni elezione del Parlamento europeo per la durata della legislatura. Il suo mandato è rinnovabile”.

Il Mediatore europeo, oltre a ricevere le denunce presentate dai singoli, si occupa in generale di prevenire i possibili casi di cattiva amministrazione. A questo scopo il Mediatore si è attivato per la redazione di un Codice di buona condotta amministrativa, assumendo così il “ruolo di «codificatore» della buona amministrazione”[[297]](#footnote-297).

Ancor prima della predisposizione del Codice, il Mediatore si è occupato di dare una definizione di cattiva amministrazione, basandosi sulla giurisprudenza della Corte di giustizia e sui principi del diritto amministrativo europeo. La prima definizione del concetto di cattiva amministrazione risale al 1995 ed è contenuta nella prima Relazione annuale del Mediatore. Secondo il Mediatore “si è in presenza di un caso di cattiva amministrazione quando un’istituzione o un organo comunitario non opera conformemente ai trattati ed agli atti comunitari che sono vincolanti in materia o se non osserva le norme e i principi giuridici stabiliti dalla Corte di giustizia o dal Tribunale di primo grado”. Una nuova definizione venne proposta dal Mediatore nella Relazione per il 1997, secondo la quale “si ha cattiva amministrazione quando un organismo pubblico non opera conformemente ad una norma o ad un principio per esso vincolante”. Più di recente, invece, il Mediatore, nella Relazione annuale del 2003, ha incluso nel concetto di cattiva amministrazione anche la violazione «dei diritti umani, dello Stato di diritto e dei principi di buona amministrazione».

Il Codice di buona condotta amministrativa è stato approvato, con una risoluzione del Parlamento europeo, il 6 settembre 2001 e pubblicato nel 2002. Esso è soggetto a revisione biennale.

L’idea di un codice europeo di buona condotta amministrativa era stata proposta nel 1998 dal deputato europeo Roy Perry. Il Mediatore europeo ne aveva poi redatto il testo e l’aveva presentato al Parlamento in forma di relazione speciale. La risoluzione del Parlamento sul codice di buona condotta è basata sulla proposta del Mediatore, con alcune modifiche apportate dall’onorevole Perry.

L’obiettivo del codice di buona condotta è quello di spiegare in maniera dettagliata il significato pratico del diritto ad una buona amministrazione menzionato nella Carta dei diritti fondamentali. Esso contiene i principi generali di buona condotta amministrativa che devono essere rispettati dai funzionari ed altri agenti nei loro rapporti con il pubblico. Tra questi principi rientrano la non discriminazione, l’imparzialità, l’equità, l’indipendenza, l’assenza di abusi di potere, l’obiettività, il diritto di essere ascoltati e di fare osservazioni, il diritto di ottenere una decisione in tempi ragionevoli, l’obbligo di motivare le decisioni, la protezione dei dati, l’indicazione delle vie di ricorso e il diritto di presentare denuncia al Mediatore europeo.

.

1. **L’iniziativa dei cittadini europei**

Il Trattato di Lisbona ha inteso stabilire con chiarezza quali sono i diritti derivanti dalla cittadinanza dell’Unione. Tra questi diritti l’art 10, § 3, TUE fa rientrare il diritto di ogni cittadino di partecipare alla vita democratica dell’Unione[[298]](#footnote-298), mentre l’art 11 TUE disciplina uno dei possibili modi attraverso cui può realizzarsi tale partecipazione.

Nel tentativo di dare una risposta al problema del cd. deficit democratico, l’art. 11, § 4, TUE introduce nel sistema istituzionale dell’Unione un istituto di democrazia partecipativa[[299]](#footnote-299), volto ad assicurare un maggior coinvolgimento dei cittadini al processo decisionale europeo[[300]](#footnote-300) “al fine di elevare (…) i livelli di partecipazione democratica all’interno dell’Unione”[[301]](#footnote-301).

L’art. 11, § 4, inserito nel Titolo II del TUE contenente le “Disposizioni relative ai principi democratici”, prevede il diritto di iniziativa popolare, stabilendo che “Cittadini dell’Unione, in un 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”.

Si tratta di uno strumento di democrazia diretta che permette ad un milione di cittadini europei, appartenenti ad una pluralità di Stati membri, di stimolare la Commissione, nell’ambito delle sue competenze, a presentare una proposta legislativa su materie in ordine alle quali essi ritengono opportuno l’emanazione di un atto giuridico dell’Unione al fine di dare attuazione ai trattati.

Da parte sua, la Commissione non è vincolata ad accogliere l’invito dei cittadini: ad essa spetta decidere se attivarsi o meno, in quanto, essendo l’unico organo depositario del potere di iniziativa legislativa all’interno dell’Unione, ne detiene il monopolio. La Commissione, quindi, gode di un ampio margine di discrezionalità nel decidere se dar seguito alle istanze dei cittadini, potendo anche scegliere di non presentare alcuna proposta legislativa che le recepisca[[302]](#footnote-302).

Il diritto di iniziativa popolare previsto dall’art. 11 TUE va tenuto distinto dal diritto di petizione, riconosciuto a partire dal Trattato di Maastricht, e previsto dall’attuale art. 227 TFUE come diritto di ogni cittadino dell’Unione, nonché di ogni persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro, di presentare, individualmente o in associazione con altri cittadini o persone, una petizione al Parlamento europeo su una materia che rientra nel campo di attività dell’Unione o che lo concerne direttamente.

Rispetto al diritto di petizione, in cui l’istituzione destinataria delle istanze dei cittadini risulta essere il Parlamento europeo, ovvero l’assemblea rappresentativa formata da componenti eletti dagli stessi soggetti che vi rivolgono la petizione, l’iniziativa popolare è rivolta, invece, alla Commissione[[303]](#footnote-303) e consente “ai cittadini di interloquire direttamente con l’esecutivo senza alcun filtro parlamentare”[[304]](#footnote-304).

L’art. 11, § 4, TUE non può essere considerata una disposizione immediatamente operativa, tanto che al suo secondo comma fa un rinvio all’art. 24, c. 1, TFUE per stabilire le procedure e le condizioni necessarie per la presentazione della richiesta. L’art. 24, c. 1, TFUE, a sua volta, riserva la produzione della normazione di dettaglio dell’istituto ad un successivo regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio da adottarsi secondo la procedura legislativa ordinaria, il quale deve anche fissare il numero minimo di Stati membri di cui i promotori della proposta devono essere cittadini[[305]](#footnote-305).

Sulla base dell’art. 24, c. 1, TFUE, il 16 febbraio 2011 è stato emanato il regolamento 211/2011/UE del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante l’iniziativa dei cittadini.

Il regolamento n. 211/2011 realizza la “traduzione concreta del principio partecipativo in una normativa applicabile”[[306]](#footnote-306). Esso è il frutto di “una lunga fase di preparazione avviata all’indomani di Lisbona ed articolata in una serie di atti propedeutici alla sua emanazione”[[307]](#footnote-307) tra cui è compreso il Libro Verde del 2009 sul diritto di iniziativa dei cittadini[[308]](#footnote-308), il quale avvia una consultazione pubblica sul diritto individuale di partecipazione all’iniziativa legislativa in favore dei cittadini.

L’art. 1 del regolamento n. 211/2011 ne disciplina l’oggetto, prevedendo che esso stabilisce le procedure e le condizioni relative all’iniziativa dei cittadini, come previsto dagli articoli 11 TUE e 24 TFUE.

L’art. 2, n. 1 contiene la definizione di “iniziativa dei cittadini”, qualificandola come “un’iniziativa che ha ricevuto il sostegno di almeno un milione di firmatari appartenenti ad almeno un quarto degli Stati membri, sottoposta alla Commissione a norma del presente regolamento e nella quale si chiede alla Commissione di presentare, nell’ambito delle sue attribuzioni, un’adeguata proposta su temi per i quali i cittadini ritengono necessario un atto legislativo dell’Unione ai fini dell’attuazione dei trattati”.

Riguardo ai c.d. organizzatori che promuovono l’iniziativa, essi sono definiti come “le persone fisiche che formano un comitato dei cittadini responsabile della preparazione di un’iniziativa dei cittadini e della sua presentazione alla Commissione” (art. 2, n. 3, Reg.), mentre i «firmatari» sono “i cittadini dell’Unione che hanno dichiarato il proprio sostegno ad una determinata iniziativa dei cittadini, compilando la dichiarazione del modulo di sostegno per tale iniziativa”.

Gli organizzatori, oltre a promuovere l’iniziativa, si occupano delle formalità burocratiche, della raccolta delle firme, nonché, in caso di raggiungimento del quorum previsto, di presentare l’iniziativa davanti alla Commissione e, successivamente, nell’ambito di un’audizione pubblica presso il Parlamento europeo.

Ai sensi dell’art. 3 del regolamento n. 211/2011 gli organizzatori “devono essere cittadini dell’Unione e aver raggiunto l’età alla quale si acquisisce il diritto di voto per le elezioni del Parlamento europeo”. Essi devono “istituire un comitato dei cittadini composto da almeno sette persone residenti in almeno sette diversi Stati membri”. All’interno di questo comitato gli organizzatori devono designare un rappresentante e un supplente (le cd. “persone di contatto”), con il compito di mettere in collegamento il comitato dei cittadini e le istituzioni dell’Unione durante l’intera procedura e di parlare e agire a nome dei cittadini.

L’art. 13 disciplina inoltre la responsabilità degli organizzatori, stabilendo che essi rispondono degli eventuali danni arrecati nell’organizzazione delle iniziative dei cittadini, in conformità del diritto nazionale applicabile, mentre l’art. 14 elenca i casi in cui essi possono incorrere in delle sanzioni per violazione del regolamento, prevedendo che gli Stati membri devono adottare delle sanzioni “effettive, proporzionate e dissuasive” in caso di violazione del regolamento, e in particolare in caso di false dichiarazioni rese dagli organizzatori e di utilizzo fraudolento dei dati.

Anche i firmatari, così come gli organizzatori, per poter dichiarare il proprio sostegno all’iniziativa dei cittadini devono essere cittadini dell’Unione e avere l’età minima richiesta per acquisire il diritto di voto per le elezioni del Parlamento europeo. ( art. 3. 4).

Riguardo, invece, al numero di adesioni necessario affinché l’iniziativa possa essere esaminata dalla Commissione, l’art. 7 dispone che l’iniziativa deve essere firmata da cittadini di almeno un quarto degli Stati membri[[309]](#footnote-309) e che, in almeno un quarto degli Stati membri, deve essere raccolto un numero di firme almeno pari al numero di membri del Parlamento europeo eletti in ciascuno Stato membro moltiplicato per 750[[310]](#footnote-310).

A norma dell’art. 4, prima di provvedere alla raccolta delle adesioni, gli organizzatori devono richiedere alla Commissione la preventiva registrazione della proposta di iniziativa, ovvero la sua iscrizione nel registro elettronico tenuto dalla Commissione[[311]](#footnote-311). A tal fine essi devono fornire le informazioni elencate nell’Allegato II, che riguardano in particolare l’oggetto e gli obiettivi dell’iniziativa, oltre che altre informazioni riguardanti le “fonti di sostegno e di finanziamento della proposta d’iniziativa dei cittadini”.

Entro due mesi dal ricevimento delle suddette informazioni, la Commissione provvede alla registrazione della proposta di iniziativa, purché siano soddisfatte alcune condizioni previste dal paragrafo 2 dell’articolo 4: in particolare, che il comitato dei cittadini sia stato costituito e le persone di contatto siano state designate, che la proposta di iniziativa non esuli manifestamente dalla competenza della Commissione di presentare una proposta di atto legislativo dell’Unione ai fini dell’applicazione dei trattati, che detta proposta non sia presentata in modo manifestamente ingiurioso o non abbia un contenuto futile e vessatorio, e infine che la proposta non sia manifestamente contraria ai valori dell’Unione quali stabiliti dall’art. 2 TUE. In caso contrario la Commissione rifiuta l’inserimento della proposta di iniziativa nel registro pubblico e, ai sensi dell’art. 4, § 3, c. 2, Reg., “informa gli organizzatori dei motivi di tale rifiuto e di tutti i possibili ricorsi giudiziari ed extragiudiziari a loro disposizione”.

Ai sensi dell’art. 5, la raccolta delle dichiarazioni di sostegno alla proposta di iniziativa dei cittadini può avvenire su carta o per via elettronica, anche mediante la cd. firma elettronica avanzata[[312]](#footnote-312), ma, in ogni caso, utilizzando soltanto i moduli conformi ai modelli previsti dall’Allegato III al regolamento. Una volta avvenuta la registrazione della proposta, le adesioni possono essere raccolte per un periodo non superiore a dodici mesi.

Chiusa la fase della raccolta delle adesioni, si apre quella della loro verifica e certificazione, che viene effettuata da ciascuno Stato membro attraverso un’autorità nazionale appositamente individuata[[313]](#footnote-313). Ai sensi dell’art. 8, par. 1, c. 1, Reg. “Dopo aver raccolto le necessarie dichiarazioni di sostegno di firmatari a norma degli articoli 5 e 7, gli organizzatori presentano alle autorità competenti di cui all’articolo 15, per verifica e certificazione, le dichiarazioni di sostegno su carta o in formato elettronico. A tale scopo, gli organizzatori si servono del modulo figurante nell’allegato V e separano le dichiarazioni di sostegno su carta, quelle firmate per via elettronica mediante firma elettronica avanzata e quelle raccolte tramite il sistema di raccolta per via elettronica”.

La fase della verifica e certificazione da parte degli Stati membri delle dichiarazioni di sostegno deve concludersi entro tre mesi dalla presentazione della richiesta da parte degli organizzatori. Detto periodo di tempo consente alle autorità competenti di verificare le dichiarazioni di sostegno loro presentate e rilasciare agli organizzatori un certificato che attesti il numero di dichiarazioni di sostegno valide per lo Stato membro interessato, che vengono poi sommate alle altre dichiarazioni provenienti dagli altri Stati partecipanti ai fini del raggiungimento delle soglie minime dei firmatari per singolo Stato membro fissate nell’allegato I al regolamento e richieste per garantire la regolarità delle procedure.

Terminata la fase della certificazione delle firme, gli organizzatori possono presentare l’iniziativa dinnanzi alla Commissione, insieme ad alcune informazioni relative al suo finanziamento (art. 9).

A sua volta, la Commissione deve pubblicare senza indugio l’iniziativa dei cittadini sul suo registro, ricevere gli organizzatori ad un livello appropriato per consentire loro di esporre in dettaglio le tematiche sollevate dall’iniziativa dei cittadini e, entro il termine di tre mesi, esporre in una comunicazione le sue conclusioni giuridiche e politiche riguardo all’iniziativa dei cittadini, l’eventuale azione che intende intraprendere e i suoi motivi per agire o meno in tal senso (art. 10).

L’art. 11 del regolamento consente, inoltre, agli organizzatori di presentare, entro il termine di tre mesi, l’iniziativa cittadina nel contesto di un’audizione pubblica presso il Parlamento europeo, garantendo, se del caso, la presenza delle altre istituzioni e organismi dell’Unione che intendono parteciparvi e assicurando che la Commissione sia rappresentata ad un livello appropriato.

Il regolamento si applica a decorrere dal 12 aprile 2012.

**Conclusioni**

Giuntial termine di questa trattazione, è il momento di formulare qualche considerazione conclusiva con riguardo al grado di incidenza del Trattato di Lisbona sul sistema dell’amministrazione europea.

Il principale merito che si attribuisce al Trattato di Lisbona rispetto ai Trattati che lo hanno preceduto è quello di aver dato specifico rilievo alla «questione amministrativa», intesa come il modo di operare della amministrazione europea e delle autorità nazionali insieme alla stessa amministrazione europea.

La valorizzazione della questione amministrativa è avvenuta dopo un iniziale periodo di disattenzione verso il fenomeno amministrativo: le peculiari caratteristiche della Comunità, insieme alla convinzione che il diritto amministrativo non potesse manifestarsi al di fuori dell’ambito statuale, avevano portato a trascurare la possibilità dell’esistenza, a livello europeo, di una specifica attività pubblica di carattere amministrativo.

In passato, data l’assenza di una chiara base giuridica nei Trattati, il diritto amministrativo europeo si era sviluppato principalmente grazie ai principi elaborati dalla Corte di giustizia, che la giurisprudenza ha desunto dalle esperienze costituzionali comuni degli Stati membri, elevandoli al rango di principi generali del diritto comunitario. Successivamente tali principi sono stati in parte codificati nel diritto primario e derivato dell’Unione: si pensi ai principi di proporzionalità, di accesso ai documenti, di motivazione obbligatoria, di legittimo affidamento, di imparzialità e buona amministrazione.

Il Trattato di Lisbona rappresenta una vera svolta rispetto a tutto il precedente periodo di integrazione europea. Esso si distingue per il fatto di aver dato alle tematiche amministrative quella centralità e quella importanza che in passato non era stata loro riconosciuta nel contesto europeo.

Il nuovo Trattato ha suggellato formalmente il riconoscimento del diritto amministrativo europeo[[314]](#footnote-314), ponendo definitivamente fine ad ogni dubbio circa l’esistenza di una vera e propria amministrazione europea e di un suo specifico diritto. Il riconoscimento di un diritto amministrativo dell’Unione europea è avvenuto grazie alle numerose previsioni, sia di principio che di dettaglio, presenti nel nuovo Trattato che fanno continuo riferimento all’amministrazione europea e alle tematiche del diritto amministrativo. La disposizione principale sulla pubblica amministrazione è quella delineata dall’art. 298 TFUE, il quale conferma l’esistenza di un’amministrazione dell’Unione, diretta e indiretta, presupponendo che essa operi in modo aperto, efficace e indipendente. Attraverso queste previsioni il nuovo Trattato realizza la piena costituzionalizzazione dell’amministrazione europea, “così da riproporre nell’Unione il modello di un’amministrazione costituzionale”[[315]](#footnote-315).

Il legislatore europeo considera la questione amministrativa come centrale ai fini dello sviluppo e dell’implementazione delle politiche europee e per questo si impegna con Lisbona a darle una veste costituzionale, laddove finora essa era stata principalmente oggetto di normativa derivata.

La centralità del diritto amministrativo nel sistema giuridico europeo porta a condividere la definizione, contenuta in una celebre opera di Schwarze del 1992, dell’allora Comunità europea quale “Comunità di diritto amministrativo”[[316]](#footnote-316).

La questione amministrativa rileva nel Trattato di Lisbona sotto tre profili principali, uno di questi è la cooperazione amministrativa, considerata come strumento per l’attuazione effettiva delle politiche europee. L’art. 6 TFUE la prevede come uno dei possibili settori in cui l’Unione può svolgere azioni di sostegno, coordinamento o completamento dell’azione degli Stati membri, esercitando così un’influenza diretta nella sfera amministrativa nazionale, senza, tuttavia, che ciò comporti un’armonizzazione delle disposizioni normative vigenti negli Stati membri[[317]](#footnote-317).

Con l’introduzione dell’art. 197 TFUE si ampliano le possibilità di intervento dell’Unione sulle problematiche amministrative. L’attuazione effettiva della legislazione europea da parte degli Stati membri viene considerata come “questione di interesse comune”. Essendo la questione amministrativa di interesse comune, essa deve poter essere oggetto di interventi di riforma. Questo significa che l’Unione può intervenire sulla capacità delle amministrazioni nazionali di assicurare la piena attuazione del diritto europeo ed aiutare gli Stati membri a migliorare la propria capacità amministrativa di applicazione della legislazione europea tutte le volte in cui lo ritenga necessario.

Ciò comporta un forte ridimensionamento del principio dell’autonomia amministrativa degli Stati membri. In forza dell’art. 197 TFUE gli Stati non risultano più gli unici responsabili dell’attuazione delle norme europee “giacché ora l’Unione – senza sostituirsi alla competenza degli Stati – ha poteri sull’organizzazione di base e sui principi che governano l’azione amministrativa, allorquando si debbano raggiungere obiettivi europei e si debba migliorare la capacità delle amministrazioni nazionali di attuare il relativo diritto, mentre finora questa competenza era dei singoli Stati membri”[[318]](#footnote-318). I toni dell’art. 197 sono comunque cauti, in quanto gli Stati non sono obbligati ad avvalersi del sostegno dell’Unione, che nella pratica potrà avvenire attraverso lo scambio di informazioni e di funzionari pubblici o sostenendo programmi di formazione; con l’ulteriore precisazione che, in ogni caso, quanto stabilito nell’art. 197 TFUE non può pregiudicare l’obbligo degli Stati membri di attuare il diritto dell’Unione, restando, così, l’attuazione del diritto europeo principalmente affidata agli Stati.

Oltre che in tema di cooperazione amministrativa, il Trattato di Lisbona interviene apportando novità anche in tema di rapporti tra il cittadino e l’amministrazione europea. Nell’intento di chiarire quali sono i diritti derivanti dalla cittadinanza dell’Unione, esso ha raccolto in un unico articolo, l’art. 20 TFUE, tutti i diritti che erano stati precedentemente riconosciuti da diverse disposizioni del TCE, tra cui rientrano il diritto di circolazione e soggiorno, il diritto di petizione dinanzi al Parlamento europeo, il diritto di rivolgersi al Mediatore europeo e via dicendo. Tuttavia, l’elenco dei diritti contenuto nell’art. 20 TFUE non è esaustivo. Altri diritti di cittadinanza sono elencati nel Titolo II del TUE, denominato “Disposizioni relative ai principi democratici”: in particolare agli articoli 10 e 11 TUE appaiono per la prima volta non solo i diritti individuali dei cittadini europei, come il diritto di far conoscere e scambiare pubblicamente opinioni in tutti i settori di azione dell’Unione, ma anche i diritti collettivi legati alla democrazia partecipativa, come il diritto di iniziativa popolare, espressamente previsto all’art. 11, par. 4, TUE, introdotto nella prospettiva dell’avvicinamento dei cittadini alle istituzioni europee e di un loro maggiore coinvolgimento nel processo decisione dell’Unione.

Per completare il quadro relativo alla protezione dei diritti dei singoli nei confronti della pubblica amministrazione, il Trattato di Lisbona, all’art 6 TUE, ha attribuito efficacia giuridica vincolante alla Carta dei diritti fondamentali, stabilendo che essa ha “lo stesso valore giuridico dei Trattati”. Ciò ha comportato un rafforzamento delle previsioni in essa contenute, le quali, a partire dall’entrata in vigore del Trattato di Lisbona, devono essere osservate e rispettate dagli Stati membri laddove essi eseguono il diritto dell’Unione[[319]](#footnote-319).

Il Trattato di Lisbona ha individuato alcuni principi di base dell’organizzazione amministrativa. Particolare importanza ha assunto il principio della trasparenza dell’azione amministrativa riconosciuto come diritto fondamentale del cittadino, il cui rispetto deve essere garantito da istituzioni, organi e organismi dell’Unione nello svolgimento delle loro attività. Numerose disposizioni del Trattato fanno riferimento a tale principio: il Tue lo menziona nel suo articolo di apertura, con l’inciso “Il presente Trattato segna una nuova tappa nel processo di creazione di un’Unione sempre più stretta tra i popoli dell’Europa, in cui le decisioni siano prese nel modo più trasparente possibile e il più possibile vicino ai cittadini”, mentre l’art 15 TFUE lo prevede con riferimento al diritto di accesso, stabilendo al par. 1 che “Al fine di promuovere il buon governo e garantire la partecipazione della società civile, le istituzioni, organi e organismi dell’Unione operano nel modo più trasparente possibile” e al par. 3, c. 3, che “Ciascuna istituzione, organo od organismo garantisce la trasparenza dei suoi lavori”.

Altre novità contenute nel Trattato di Lisbona riguardano: la definizione delle figure amministrative dell’Unione con l’espressione ricorrente in vari articoli del TFUE di “istituzioni, organi e organismi dell’Unione”; la sistemazione delle competenze e degli atti giuridici dell’Unione, con l’introduzione della distinzione tra competenze esclusive, concorrenti e di sostegno e tra atti legislativi, delegati o di esecuzione; una più netta distinzione tra funzione legislativa e funzione esecutiva, la prima affidata alla competenza congiunta del Parlamento e Consiglio e la seconda assegnata prevalentemente agli Stati membri, con qualche eccezione a favore di Commissione e Consiglio[[320]](#footnote-320).

Riguardo alla tutela giurisdizionale dei singoli, assicurata principalmente dall’azione di annullamento, il Trattato di Lisbona prevede che “qualsiasi persona fisica o giuridica può proporre, alle condizioni previste al primo e secondo comma, un ricorso contro gli atti adottati nei suoi confronti o che la riguardano direttamente e individualmente”. Tale disposizione è prevista dall’art. 263, par. 4 TFUE, già art. 230, par. 4, TCE. Rispetto all’art. 230 TCE, l’art. 263 TFUE prevede, con riferimento agli atti impugnabili, la possibilità, per i soggetti legittimati, di ricorrere contro tutti gli atti adottati nei loro confronti, laddove invece il vecchio art. 230 TCE restringeva i ricorsi promossi dai singoli alle sole decisioni[[321]](#footnote-321) prese nei loro confronti o alle decisioni che, seppure apparentemente prese nei confronti di altre persone, li riguardassero direttamente e individualmente[[322]](#footnote-322). Inoltre il Trattato di Lisbona riprende la previsione, già contenuta nel Trattato costituzionale, sulla legittimazione delle persone fisiche e giuridiche a ricorrere contro gli atti regolamentari che le riguardano direttamente e che non comportano alcuna misura d’esecuzione. In quest’ultimo caso il requisito della personalità dell’interesse risulta attenuato; con riferimento agli atti regolamentari, infatti, l’art. 263, par. 4, TFUE non richiede un interesse individuale, ma solo un interesse diretto, purché non sia necessaria alcuna misura di esecuzione. Riguardo all’inciso, nuovo rispetto alla precedente formulazione dell’art. 230 TFUE, “gli atti regolamentari che non comportano alcuna misura di esecuzione”, la dottrina si è interrogata se per atti regolamentari debbano intendersi solo gli atti non legislativi previsti dagli artt. 290 e 291 TFUE o anche i regolamenti previsti dall’art. 288 , par. 2, TFUE. A stretto rigore i regolamenti richiamati dovrebbero riguardare soltanto gli atti di secondo grado, i quali non sono adottati secondo la procedura degli atti legislativi, ovvero gli atti delegati (art. 291 TFUE) e gli atti di esecuzione (art. 290 TFUE) come si deduce dall’espressione “atti regolamentari che non comportano alcuna misura di esecuzione”. Si tratta di una questione controversa che potrà essere meglio chiarita solo ad opera della giurisprudenza. Sempre con riferimento alla tutela dei singoli, il nuovo Trattato, avendo preso atto delle nuove forme di amministrazione presenti a livello europeo, ha esteso, all’art. 263, par. 1,TFUE, il controllo di legittimità della Corte di giustizia, oltre che agli atti delle istituzioni, anche agli “atti degli organi o organismi dell’Unione destinati a produrre effetti giuridici nei confronti dei terzi”. Si tratta di una previsione “quanto mai opportuna considerata l’espansione degli organismi dell’Unione (quali agenzie europee ed i vari soggetti dotati di propria personalità) con diretta incidenza nei confronti dei terzi” [[323]](#footnote-323).

Infine, l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona sembrerebbe aver comportato il definitivo superamento della c. d. «dottrina Meroni», la quale considerava illegittima la delega di poteri discrezionali propri delle istituzioni ad organismi terzi, poiché in tal modo si sarebbe alterato l’equilibrio istituzionale voluto dai Trattati. I continui riferimenti presenti nel Trattato agli “organi e organismi” sembrano legittimare l’esistenza di apparati diversi dalle istituzioni. Inoltre l’art. 298 TFUE può essere considerato come una base giuridica per la creazione di una legislazione amministrativa europea. Esso, infatti, al c. 2, impegna le istituzioni, Parlamento e Consiglio, a disciplinare, mediante regolamenti adottati secondo la procedura legislativa ordinaria, l’organizzazione l’azione e il funzionamento di queste amministrazioni.

**Bibliografia**

AUBY, Jean Bernard, DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, Jacqueline (sous la direction de), Droit administrative européen, Bruxelles: Bruylant, 2007.

BASSANINI, Franco e TIBERI, Giulia (a cura di), Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona, Bologna, Il Mulino, 2010.

CARTABIA, Marta, I diritti fondamentali in Europa dopo Lisbona: verso nuovi equilibri?, in Giornale di diritto amministrativo, 2010, n. 3, p. 221 ss.

CARTABIA, Marta, I diritti fondamentali e la cittadinanza dell’Unione, in F. Bassanini e G. Tiberi (a cura di), Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona, Bologna, Il Mulino, 2010, p. 99 ss.

CASSESE, Sabino, Diritto amministrativo europeo e diritto amministrativo nazionale: signoria o integrazione?, in Rivista italiana di diritto pubblico comunitario, 2004, p. 1136 ss.

CASSESE, Sabino, Il diritto alla buona amministrazione, in [www.irpa.eu/wp-content/uploads/2011/05/Diritto-alla-buona-amministrazione-barcellona-27-marzo.pdf](http://www.irpa.eu/wp-content/uploads/2011/05/Diritto-alla-buona-amministrazione-barcellona-27-marzo.pdf).

CASSESE, Sabino, Il diritto amministrativo europeo presenta caratteri originali?, in Rivista trimestrale di diritto pubblico, 2003, p. 35 ss.

CASSESE, Sabino, La signoria comunitaria sul diritto amministrativo, in Rivista italiana di diritto pubblico comunitario, 2002, p. 291 ss.

CASSESE, Sabino, L’Unione europea come organizzazione pubblica composita, in Rivista italiana di diritto pubblico comunitario, 2000, p. 987 ss.

CHITI, Edoardo, La cooperazione amministrativa, in Giornale di diritto amministrativo, 2010, n. 3, p. 241 ss.

CHITI, Edoardo, Le agenzie europee. Unità e decentramento nelle amministrazioni comunitarie, Padova, Cedam, 2002.

CHITI, Mario Pilade, Diritto amministrativo europeo, Milano, Giuffrè, 2011.

CHITI, Mario, Pilade, Il mediatore europeo e la buona amministrazione comunitaria, in Rivista italiana di diritto pubblico comunitario, 2000, p. 303 ss.

CHITI, Mario Pilade, La Carta europea dei diritti fondamentali: una Carta di carattere funzionale?, in Rivista trimestrale di diritto pubblico, 2002, p. 1 ss.

CHITI, Mario Pilade, Lo Spazio amministrativo europeo, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it) e di prossima pubblicazione in ASTRID, Lo Spazio amministrativo europeo. Le pubbliche amministrazioni dopo il Trattato di Lisbona, a cura di M.P. Chiti e A. Natalini, Bologna, il Mulino.

CHITI, Mario Pilade e GRECO, Guido (diretto da), Trattato di diritto amministrativo europeo, Parte generale, I, Milano, Giuffrè, 2007.

CORTESE, Fulvio, Gli strumenti per la cooperazione amministrativa verticale, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it) e di prossima pubblicazione in ASTRID, Lo Spazio amministrativo europeo. Le pubbliche amministrazioni dopo il Trattato di Lisbona, a cura di M. P. Chiti e A. Natalini, Bologna, il Mulino.

CRAIG, Paul, DE BÚRCA, Gráinne, THE EVOLUTION OF EU LAW, Oxford, 2011.

CRAIG, Paul, EU ADMINISTRATIVE LAW. THE ACQUIS, in Rivista italiana di diritto pubblico comunitario, 2011, p. 329 ss.

CRAIG, Paul, Una nuova cornice per l’amministrazione comunitaria: il regolamento finanziario del 2002, in Rivista trimestrale di diritto pubblico, Quad. n. 1, Il procedimento amministrativo nel diritto europeo, a cura di F. Bignami e S. Cassese, Milano, Giuffrè, 2004, p. 161 ss.

D’ALBERTI, Marco (a cura di), Le nuove mete del diritto amministrativo, Bologna, il Mulino, 2010.

DASTOLI, Pier Virgilio, DOTTO, Daniele, L’evoluzione dell’amministrazione europea: dalla cultura della governance al Trattato di Lisbona, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it) e di prossima pubblicazione in ASTRID, Lo Spazio amministrativo europeo. Le pubbliche amministrazioni dopo il Trattato di Lisbona, a cura di M.P. Chiti e A. Natalini, Bologna, il Mulino.

DELLA CANANEA, Giacinto, Diritto amministrativo europeo. Principi e istituti, Milano, Giuffrè, 2011.

DELLA CANANEA, Giacinto, FRANCHINI, Claudio, I principi dell’amministrazione europea, Torino, Giappichelli, 2010.

FALCON, Giandomenico, Lezioni di diritto amministrativo, Padova, CEDAM, 2009.

FRANCHINI, Claudio, L’evoluzione dell’organizzazione amministrativa europea, in Lezioni di diritto amministrativo europeo, a cura di Saverio Sticchi Damiani e Francesco Vetrò, Torino, Giappichelli, 2010.

GALETTA, Diana Urania, 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 Rivista italiana di diritto pubblico comunitario, 2009, p. 1689 ss.

GALETTA, Diana Urania, Diritto ad una buona amministrazione e ruolo del nostro giudice amministrativo dopo l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona, in Diritto amministrativo, 2010, n. 3, p. 601 ss.

GALETTA, Diana Urania, Il diritto ad una buona amministrazione europea come fonte di essenziali garanzie procedimentali nei confronti della pubblica amministrazione, in Rivista italiana di diritto pubblico comunitario, 2005, p. 819 ss.

GNES, Matteo, Il nuovo assetto del potere esecutivo europeo dopo il Trattato di Lisbona, in Giornale di diritto amministrativo, 2010, n. 3, p. 236 ss.

GRECO, Raffaele, Il diritto amministrativo europeo dopo il Trattato di Lisbona, Relazione svolta al Corso di formazione per magistrati amministrativi tenutosi presso il T.A.R. della Campania il 6 giugno 2011, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)

HOFMANN, Herwig, C.H., TÜRK, Alexander H. (edited by), Legal challenges in EU Administrative Law: Towards an Integrated Administration, Cheltenham, Northampton, Mass. : Elgar, c2009.

MACCHIA, Marco, La cooperazione amministrativa come “questione di interesse comune”, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it) e di prossima pubblicazione in ASTRID, Lo Spazio amministrativo europeo. Le pubbliche amministrazioni dopo il Trattato di Lisbona, a cura di M.P. Chiti e A. Natalini, Bologna, il Mulino.

MARCHETTI, Barbara, (a cura di), L’amministrazione comunitaria: caratteri, accountability e sindacato giurisdizionale: atti del seminario di Trento, 12 maggio 2008, Padova, CEDAM, 2009.

MONNET, Jean, Memoirs, Paris, Fayard,1976.

NATALINI, Alessandro, Dopo Lisbona: Un programma per le pubbliche amministrazioni, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it) e di prossima pubblicazione in ASTRID, Lo Spazio amministrativo europeo. Le pubbliche amministrazioni dopo il Trattato di Lisbona, a cura di M.P. Chiti e A. Natalini, Bologna, il Mulino.

PERFETTI, Luca R., Diritto ad una buona amministrazione, determinazione dell’interesse pubblico ed equità, in Rivista italiana di diritto pubblico comunitario, 2010, p. 789 ss.

RUBECHINI, Patrizio, La regolamentazione dell’iniziativa dei cittadini europei, in Giornale di diritto amministrativo, 2011, n. 3, p. 709 ss.

SALTARI, Lorenzo, Amministrazioni nazionali in funzione comunitaria, Milano, Giuffrè, 2007.

SALTARI, Lorenzo, Il riparto di competenze tra l’Unione europea e gli Stati: ossificazione o fluidità?, in Giornale di diritto amministrativo, 2010, n. 3, p. 231 ss.

SAVINO, Mario, I comitati dell’Unione europea : la collegialità amministrativa negli ordinamenti compositi , Milano, Giuffrè, 2005.

SAVINO, Mario, La comitologia dopo Lisbona: alla ricerca dell’equilibrio perduto, in Giornale di diritto amministrativo, 2011, n. 10, p. 1041 ss.

SCHMIDT-AβMANN, Forme di cooperazione amministrativa europea, in Diritto amministrativo, 2003, p. 473 ss.

SCHWARZE, Jürgen, European Administrative Law, London, Sweet & Maxwell, 1992.

SCHWARZE, Jürgen, European Administrative Law in the Light of the Treaty of Lisbon, in European Public Law, 2012, p. 285 ss.

SGUEO, Gianluca, L’evoluzione del diritto amministrativo europeo e la conseguente unificazione della disciplina amministrativa dei singoli Stati. Verso un diritto amministrativo globale, reperibile on-line al seguente indirizzo: <http://www.diritto.it/art.php?file=/archivio/23178.html>.

SORACE, Domenico, Una base costituzionale europea per la pubblica amministrazione, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it) e di prossima pubblicazione in ASTRID, Lo Spazio amministrativo europeo. Le pubbliche amministrazioni dopo il Trattato di Lisbona, a cura di M.P. Chiti e A. Natalini, Bologna, il Mulino.

TRIMARCHI BANFI, Francesca, Il diritto ad una buona amministrazione, in Trattato di diritto amministrativo europeo, diretto da M.P. Chiti e G. Greco, t.1, Milano, Giuffrè, ult. ed., 2007, p. 49 ss.

ZANGHI, Claudio, PANELLA, Lina (a cura di), Il Trattato di Lisbona tra conferme e novità, Torino, Giappichelli, 2009.

ZILLER, Jacques, Il nuovo Trattato europeo, Bologna, il Mulino, 2007.

ZITO, Alberto, Il «Diritto ad una buona amministrazione» nella Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea e nell’ordinamento interno, in Rivista italiana di diritto pubblico comunitario, 2002, p. 425 ss.

**Sitografia**

[www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it)

[www.europa.eu](http://www.europa.eu)

[www.ombudsman.europa.eu](http://www.ombudsman.europa.eu)

[www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)

[www.irpa.eu](http://www.irpa.eu)

[www.diritto.it](http://www.diritto.it)

[www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu)

[www.curia.eu](http://www.curia.eu)

<http://europa.eu/agencies/regulatory_agencies_bodies/policy_agencies/index_it.htm>

<http://europa.eu/agencies/executive_agencies/index_it.htm>

1. Anche detto, alla tedesca, principio del federalismo di esecuzione (*Vollzugfoederalismus)*. [↑](#footnote-ref-1)
2. La Comunità, infatti, non era interessata a riunire in sé tutte le prerogative sovrane, bensì a influire sul loro esercizio. [↑](#footnote-ref-2)
3. Nelle Mémoirs di Monnet che sono state pubblicate nel 1976, questo tipo di impostazione appare chiaramente, quando si esprime il concetto della « administration qui ne fais pas, mais fait faire». J. MONNET, Mémoirs, Paris, Fayard, 1976, p. 285. [↑](#footnote-ref-3)
4. M.P. Chiti, Lo spazio amministrativo europeo, in [www.atrid-online.it](http://www.atrid-online.it) e di prossima pubblicazione in ASTRID, Lo Spazio amministrativo europeo. Le pubbliche amministrazioni dopo il Trattato di Lisbona, a cura di M.P. Chiti e A. Natalini, Bologna, il Mulino. [↑](#footnote-ref-4)
5. E il principio generale di leale cooperazione,in base al quale tutti gli Stati membri devono adottare le misure di carattere generale e particolare idonee ad assicurare l’esecuzione delle politiche del diritto comunitario, quindi con un evidente riflesso anche sul piano della organizzazione amministrativa. Tale disposizione è stata intesa come base del rapporto di esecuzione indiretta. [↑](#footnote-ref-5)
6. G. della Cananea, C. Franchini, I principi dell’amministrazione europea, Torino, Giappichelli, 2010, p. 8, 9. [↑](#footnote-ref-6)
7. Come sottolinea S. CASSESE, La signoria comunitaria sul diritto amministrativo, in Rivista Italiana di diritto pubblico comunitario, 2002, p. 292 ss. – in origine non vi era interesse alla creazione di un’amministrazione di gestione europea che imponesse principi o regole alle amministrazioni nazionali per tre ordini di ragioni: in primo luogo perché l’espansione amministrativa dell’ordinamento europeo avrebbe condizionato gli esecutivi nazionali, dove sono raccolte le prerogative più sensibili degli Stati; in secondo luogo perché, facendo eseguire da altri, l’ordinamento europeo avrebbe risparmiato energie; in terzo luogo perché era difficile accettare l’idea della esistenza di una amministrazione e di un diritto amministrativo non statali. [↑](#footnote-ref-7)
8. Quando le amministrazioni nazionali agiscono come organi di amministrazione indiretta della Comunità, la loro azione è strumentale al perseguimento degli obiettivi comunitari. [↑](#footnote-ref-8)
9. G. della Cananea, C. Franchini, I principi dell’amministrazione europea, cit., p. 10. [↑](#footnote-ref-9)
10. Monnet riteneva che la Comunità dovesse necessariamente far ricorso alle amministrazioni degli Stati membri,essendo un apparato che “non esegue” ma fa eseguire. [↑](#footnote-ref-10)
11. G. della Cananea, C. Franchini, I principi dell’amministrazione europea, cit., p. 10. [↑](#footnote-ref-11)
12. In base all’art. 94 TCE, “Il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo e del Comitato economico e sociale, stabilisce direttive volte al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che abbiano un'incidenza diretta sull'instaurazione o sul funzionamento del mercato comune”. L’importanza della disposizione sta nel legare il ruolo della Comunità al “ravvicinamento delle legislazioni”: essa cerca cioè di armonizzare le disposizioni vigenti negli Stati, mentre questi ultimi si occupano di far entrare le norme comunitarie nei propri ordinamenti, dove poi le amministrazioni comunitarie le fanno applicare. Abbiamo, quindi, la Comunità con funzione legislativa e una funzione esecutiva “decentralizzata” gestita dagli Stati membri. Si realizza così una centralizzazione delle regole ed un decentramento dell’attuazione. [↑](#footnote-ref-12)
13. Tale schema è previsto ora dall’art. 114 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea come modulo normale di attuazione delle norme prodotte dalle istituzioni dell’Unione europea. [↑](#footnote-ref-13)
14. Raffaele Greco, Il diritto amministrativo europeo dopo il Trattato di Lisbona, relazione svolta al Corso di formazione per magistrati amministrativi tenutosi presso il T.A.R. della Campania il 6 giugno 2011, in www.giustizia-amministrativa.it. [↑](#footnote-ref-14)
15. Art 197 c. 3 TFUE “Il presente articolo non pregiudica l’obbligo per gli Stati membri di attuare il diritto dell’Unione”. [↑](#footnote-ref-15)
16. L’amministrazione diretta è da intendersi come attribuzione di rilevanti poteri di vigilanza e controllo alla Commissione che incidono direttamente sulle posizioni giuridiche soggettive e sul diritto dei singoli Stati. [↑](#footnote-ref-16)
17. Le norme dei trattati stabiliscono le condizioni alle quali gli operatori economici privati debbono attenersi e impongono obblighi di astensione a carico dei poteri pubblici nazionali. Ad esempio l’art. 88 TCE prevede che sia la Commissione l’istituzione incaricata di far valere il divieto posto agli Stati membri di elargire alle proprie imprese aiuti che alterino la concorrenza. [↑](#footnote-ref-17)
18. M.P. Chiti, Diritto amministrativo europeo, Milano, Giuffrè, 2011, p. 233. [↑](#footnote-ref-18)
19. Tali organi erano sorti dalla prassi, instauratasi dal 1962 in poi, in base alla quale il Consiglio conferiva alla Commissione il compito di dare esecuzione alle norme comunitarie dopo aver acquisito il parere di un comitato. La prassi è stata successivamente recepita dall’art. 202 Trattato CE, al quale l’Atto Unico Europeo del 1986 aveva aggiunto la previsione secondo cui il Consiglio «può sottoporre l’esercizio di tali competenze [esecutive] a determinate modalità». [↑](#footnote-ref-19)
20. Il sistema dei comitati e delle loro procedure ha trovato una organica codificazione con le decisioni quadro «comitologia» n. 87/373 e n. 99/468. [↑](#footnote-ref-20)
21. Art. 5-bis, par.4, decisione 1999/468/CE. [↑](#footnote-ref-21)
22. La Corte di giustizia, a partire dagli anni Settanta, (con la sentenza Chemiefarma,15 luglio 1970, causa 41/69) ha considerato legittima la delega di poteri normativi secondari alla Commissione, alle condizioni che: non si tratta di atti a carattere innovativo; il Consiglio abbia definito i principi della disciplina regolamentare; questa non si ponga in contrasto con la disciplina primaria. [↑](#footnote-ref-22)
23. “Il Consiglio può anche riservarsi, in casi specifici di esercitare direttamente competenze di esecuzione”. [↑](#footnote-ref-23)
24. Sentenza Commissione c. Consiglio, 24 ottobre 1989, causa 16/88. [↑](#footnote-ref-24)
25. Appartenenti ad ordinamenti diversi, ancorché integrati. [↑](#footnote-ref-25)
26. Esistono più specie di questi procedimenti: si parla di procedimenti composti top-down, quando la sequenza procedimentale è avviata in ambito comunitario e conclusa in sede nazionale; di procedimenti bottom-up, quando il procedimento ha inizio a livello comunitario e si conclude a livello nazionale; ma vi sono anche procedimenti più complessi, di natura «ibrida», in cui sussistono segmenti di andata e ritorno tra le due sfere, ovvero procedimenti che ad esempio nascono a livello comunitario, scendono a livello nazionale per rientrare a livello comunitario. In questo caso il regime amministrativo presenta dimensioni che sono sia top- down, sia bottom-up. [↑](#footnote-ref-26)
27. G. della Cananea, Diritto amministrativo europeo. Principi e istituti, Milano, Giuffrè, 2011, p. 68. [↑](#footnote-ref-27)
28. A Stati membri e Comunità. [↑](#footnote-ref-28)
29. G. della Cananea, Diritto amministrativo europeo. Principi e istituti, cit., p. 69. [↑](#footnote-ref-29)
30. Nella cultura giuridica italiana, il primo studioso ad utilizzare la nozione di “organizzazione composita” in rapporto all’Unione europea è stato S. CASSESE, L’Unione europea come organizzazione pubblica composita, in « Rivista italiana di diritto pubblico comunitario», 2000, p. 987 ss. [↑](#footnote-ref-30)
31. G. della Cananea, Diritto amministrativo europeo. Principi e istituti, cit., p. 73. [↑](#footnote-ref-31)
32. G. della Cananea, Diritto amministrativo europeo. Principi e istituti, cit., p. 70. [↑](#footnote-ref-32)
33. M. P. Chiti, Diritto amministrativo europeo, cit., p. 285. [↑](#footnote-ref-33)
34. M. P. Chiti, Diritto amministrativo europeo, cit., p. 262. [↑](#footnote-ref-34)
35. G. della Cananea, Diritto amministrativo europeo. Principi e istituti, cit., p. 70. [↑](#footnote-ref-35)
36. M. P. Chiti, Diritto amministrativo europeo, cit., p. 286. [↑](#footnote-ref-36)
37. La strategia di Lisbona si pone come obiettivi principali il proseguimento della strategia europea dell’occupazione già messa a punto nel processo di Lussemburgo; la creazione di uno spazio europeo della ricerca, pensato come un mercato comune della ricerca che implica la concorrenza tra gli Stati. [↑](#footnote-ref-37)
38. M. P. Chiti, Diritto amministrativo europeo, cit., p. 341. [↑](#footnote-ref-38)
39. G. della Cananea, C. Franchini, I principi dell’amministrazione europea, cit., p. 148. [↑](#footnote-ref-39)
40. G. della Cananea, Diritto amministrativo europeo. Principi e istituti, cit., p. 75. [↑](#footnote-ref-40)
41. La concezione originaria era fondata su una visione «orizzontale» e centralistica della Commissione: da un lato i lavori di tale istituzione dovevano rispondere alla logica della collegialità; dall’altro i suoi servizi dovevano operare solo in funzione servente dell’istituzione, senza che la loro attività potesse acquisire rilevanza esterna. [↑](#footnote-ref-41)
42. G. della Cananea, Diritto amministrativo europeo. Principi e istituti, cit., p. 75. [↑](#footnote-ref-42)
43. Come sottolinea M. P. Chiti, Diritto amministrativo europeo, cit., p. 301 «La collegialità del lavoro della Commissione rimane un punto fermo della governante comunitaria, ma il numero sempre crescente di questioni portate al suo esame ha determinato procedimenti di semplificazione operativa». [↑](#footnote-ref-43)
44. La c.d. “procedura scritta” viene introdotta nel 1963 e consente che questioni tecniche o controverse siano trattate documentalmente, al fine di alleggerire il carico di lavoro del collegio. Tale procedura permette di ottenere l’accordo dei membri della Commissione su una proposta proveniente da uno o alcuni di essi. La proposta viene portata a conoscenza degli altri commissari, i quali possono proporre emendamenti entro un termine fissato. In mancanza di obiezioni, la proposta si ritiene adottata. [↑](#footnote-ref-44)
45. L’habilitation è una procedura introdotta nel 1967 e consente la delega di poteri su decisioni di natura tecnica dal collegio al commissario competente o a un alto funzionario della direzione generale interessata. La Corte di giustizia ha, da tempo, ritenuto ammissibile tale procedura (23 settembre 1986, causa 5/85, Akzo Chemie BV e Akzo Chemie UK), che comunque rimane di uso quantitativamente limitato. [↑](#footnote-ref-45)
46. Artt. 17 e 18 TUE. [↑](#footnote-ref-46)
47. La cui ultima revisione è avvenuta con decisione della Commissione del 29 novembre del 2000. [↑](#footnote-ref-47)
48. Come sottolinea G. della Cananea, Diritto amministrativo europeo. Principi e istituti, cit., p. 105 “la Comunità assumeva una serie di funzioni precedentemente svolte dagli apparati statali o da altri pubblici poteri: dapprima per la disciplina del settore del carbone e dell’acciaio; in seguito per il governo dell’agricoltura e per la disciplina del mercato comune, più tardi configurato unico”. [↑](#footnote-ref-48)
49. Come sottolinea opportunamente M. Savino, “La comitologia dopo Lisbona: alla ricerca dell’equilibrio perduto”, in Giornale di diritto amministrativo, 2011, n. 10, p. 1042. [↑](#footnote-ref-49)
50. In tale occasione, il Consiglio decise di delegare alla Commissione una serie di poteri discrezionali, a condizione, però, che questa acquisisse il parere di un comitato di gestione; tale comitato poteva approvare la decisione della Commissione oppure no; in quest’ ultima ipotesi, tuttavia, al Consiglio era riconosciuto il potere di adottare, a maggioranza qualificata, una misura diversa. [↑](#footnote-ref-50)
51. Come sottolinea M.P. Chiti, Diritto amministrativo europeo, cit., p. 309, “i comitati erano stati pensati come strumento di condizionamento della Commissione per i compiti di esecuzione nei casi di delega ai sensi dell’art. 202 TCE, ove il Consiglio può sottoporre l’esercizio delle competenze «a determinate modalità».Oggi il Trattato di Lisbona si riferisce ai comitati qualificandoli come «modalità di controllo da parte degli Stati membri dell’esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione» (art. 291, par. 3, TFUE). [↑](#footnote-ref-51)
52. G. della Cananea, C. Franchini, I principi dell’amministrazione europea, Giappichelli, Torino, 2011, p.153. [↑](#footnote-ref-52)
53. C. Franchini, “L’evoluzione dell’organizzazione amministrativa europea”, in Lezioni di diritto amministrativo europeo, a cura di Saverio Sticchi Damiani, Francesco Vetrò, Torino, Giappichelli, 2010, p. 8. [↑](#footnote-ref-53)
54. D. SIDJANSKI, Europe 1992: gouvernement des comités?, in Pouvoirs, 1989, n. 48, p. 42 ss. [↑](#footnote-ref-54)
55. Lo sottolinea efficacemente M. P. Chiti, Diritto amministrativo europeo, cit., p. 309. [↑](#footnote-ref-55)
56. Con le decisioni quadro «comitologia» n.87/373 e n. 99/468, il sistema dei comitati e delle loro procedure ha trovato un’organica codificazione, secondo le tre direttrici delle procedure a comitato consultivo, a comitato di gestione, a comitato di regolamentazione. [↑](#footnote-ref-56)
57. M.P. Chiti, Diritto amministrativo europeo, cit., p. 309. [↑](#footnote-ref-57)
58. Come è stato efficacemente sottolineato da G. della Cananea, Diritto amministrativo europeo, op. cit., p. 220 “ Secondo il secondo profilo – top-down – i comitati servono per colmare la discontinuità tra formazione ed esecuzione esistente negli ordinamenti che, come l’Unione europea, sono retti dall’indirect rule (cioè dalla regola che affida il compito di applicare le norme alle amministrazioni nazionali). In simili casi, la partecipazione degli apparati statali alla elaborazione della norma europea ne agevola l’attuazione e riduce il rischio di contrasti tra il diritto sovranazionale e i diritti interni. Questa esigenza è soddisfatta ricorrendo alla tecnica dell’agire congiunto, istituzionalizzata attraverso i comitati”. [↑](#footnote-ref-58)
59. Ad es. l’agenzia esecutiva della ricerca (REA), l’agenzia esecutiva per la salute e i consumatori (EAHC), l’agenzia esecutiva per la competitività e l’innovazione (EACI). [↑](#footnote-ref-59)
60. L’atto di istituzione prevede una data di scadenza. La Commissione, però, può prorogare la durata dell’agenzia esecutiva, ovvero sopprimerla, qualora non ritenga più necessario farvi ricorso o constati che la sua esistenza non è più conforme ai principi di buona gestione finanziaria (art 3, par 1,2 reg. 58/2003). [↑](#footnote-ref-60)
61. Secondo il diciannovesimo considerando del reg. n. 53/2003 “è opportuno che l’agenzia esecutiva si installi nel luogo in cui sono stabiliti la Commissione e i suoi servizi”. [↑](#footnote-ref-61)
62. Si vedano in proposito gli artt. 53/2 e 54/1 del reg. n. 1605/2002. [↑](#footnote-ref-62)
63. P. Craig, Una nuova cornice per l’amministrazione comunitaria: il regolamento finanziario del 2002, in Rivista trimestrale di diritto pubblico, Quad. n. 1, Il procedimento amministrativo nel diritto europeo, a cura di F. Bignami e S. Cassese, Milano, Giuffrè, 2004, p. 175. [↑](#footnote-ref-63)
64. Il riferimento è agli art. 54/2, lett. a, e art. 55/1. [↑](#footnote-ref-64)
65. M. P. Chiti, Diritto amministrativo europeo, cit., p. 304. [↑](#footnote-ref-65)
66. A tale riguardo G. della Cananea, Diritto amministrativo europeo. Principi e istituti, cit.,p. 77, sottolinea come “In base alla Relazione elaborata nel 1999 dal Comitato degli esperti indipendenti, in effetti, la Commissione avrebbe dovuto, a fronte del significativo e costante aumento di compiti di gestione, operare delle scelte di priorità”. [↑](#footnote-ref-66)
67. Relazione sui presunti casi di frode, cattiva gestione e nepotismo in seno alla Commissione europea (15 marzo 1999). [↑](#footnote-ref-67)
68. G. della Cananea, Diritto amministrativo europeo. Principi e istituti, cit., pp. 77,78. [↑](#footnote-ref-68)
69. Si veda in proposito il nono considerando del regolamento n. 58/2003. [↑](#footnote-ref-69)
70. L’ art. 24 del citato regolamento recita: “ La Commissione è assistita da un comitato, in appresso denominato «comitato delle agenzie esecutive». [↑](#footnote-ref-70)
71. Art 10 reg. n. 58/2003. [↑](#footnote-ref-71)
72. Art. 22 reg. n. 58/2003. [↑](#footnote-ref-72)
73. Lo stabilisce il diciannovesimo considerando del reg. n. 58/2003. [↑](#footnote-ref-73)
74. In realtà le primissime agenzie sono sorte già negli anni Settanta (il Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale e la Fondazione per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro). Negli anni Novanta, tuttavia, durante il processo di completamento del mercato interno, è nata tutta una secondo generazione di nuove agenzie, che ha dato vita all’attuale modello comunitario di agenzia europea. [↑](#footnote-ref-74)
75. # Ad es. l’Agenzia europea dell’ ambiente (EEA), l’Agenzia europea per i medicinali (EMEA), l’Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne (FRONTEX), ecc.

    [↑](#footnote-ref-75)
76. Le agenzie godono della «più ampia capacità giuridica riconosciuta alle persone giuridiche dalle legislazioni nazionali». Tale formulazione è presente in vari regolamenti istitutivi tra cui, a titolo esemplificativo si ricorda l’art. 111 del Regolamento 40/94, istitutivo dell’Ufficio del marchio comunitario. [↑](#footnote-ref-76)
77. G. della Cananea, Diritto amministrativo europeo. Principi e istituti, cit., p. 82. [↑](#footnote-ref-77)
78. Le agenzie europee introducono un elemento di decentramento nelle attività dell’Unione: con la loro creazione si è voluto dare una risposta all’esigenza di decentrare geograficamente gli organismi europei e di far fronte a nuovi compiti di natura tecnica o scientifica. [↑](#footnote-ref-78)
79. Ciò avviene nel caso dell’Ufficio del marchio comunitario. [↑](#footnote-ref-79)
80. E. Chiti, Le agenzie europee. Unità e decentramento nelle amministrazioni comunitarie, Padova, Cedam, 2002, p. 350. [↑](#footnote-ref-80)
81. Ciò risulta evidente nel caso dell’Agenzia europea per l’ambiente e delle altre «agenzie di informazione», nelle quali il consiglio di amministrazione è composto di rappresentanti nazionali, di rappresentanti della Commissione e di esperti designati dal Parlamento europeo. [↑](#footnote-ref-81)
82. È quanto si verifica, ad esempio, nell’ipotesi in cui siano previsti uffici che costituiscono l’esclusiva espressione della volontà degli Stati membri, come ad esempio, il presidente dell’Ufficio del marchio comunitario e dell’ufficio comunitario per le varietà vegetali, che è nominato dal Consiglio. [↑](#footnote-ref-82)
83. Sul punto M.P. Chiti, Diritto amministrativo europeo, cit., p 303, sottolinea come le agenzie europee “si collocano fuori dall’amministrazione centrale comunitaria, ed anzi al di là della vera e propria sfera giuridica dell’Unione, quali poli di riferimento di sistemi amministrativi europei integrati”. [↑](#footnote-ref-83)
84. M. P. Chiti, Diritto amministrativo europeo, cit., p. 312. [↑](#footnote-ref-84)
85. Tra i membri del Consiglio figurano sempre rappresentanti delle amministrazioni degli Stati membri e uno o più rappresentanti della Commissione. Talvolta sono presenti anche delegati del Parlamento europeo o rappresentanti delle parti sociali. [↑](#footnote-ref-85)
86. È il caso dei comitati del bilancio. [↑](#footnote-ref-86)
87. Ad. esempio il comitato per i medicinali per l’uso umano, gestito dall’Agenzia europea per i medicinali. [↑](#footnote-ref-87)
88. G. della Cananea, C. Franchini, I principi dell’amministrazione europea, cit., p. 157. [↑](#footnote-ref-88)
89. C. Franchini, “L’evoluzione dell’organizzazione amministrativa europea”, in Lezioni di diritto amministrativo europeo, a cura di S.S. Damiani, F. Vetrò, Torino, Giappichelli, 2010, p. 9. [↑](#footnote-ref-89)
90. M. P. Chiti, Diritto amministrativo europeo, cit., p. 313. [↑](#footnote-ref-90)
91. E’ il principio di attribuzione sancito dall’art. 5, par. 2, TUE. [↑](#footnote-ref-91)
92. E’ il caso, ad esempio, dell’art. 175 TCE per l’Agenzia per l’ambiente. [↑](#footnote-ref-92)
93. E’ il caso, ad esempio, della agenzia per la sicurezza e la salute sul lavoro. [↑](#footnote-ref-93)
94. Cfr. sentenza Regno Unito / Parlamento e Consiglio, 2 maggio 2006, in causa C- 217 / 04. [↑](#footnote-ref-94)
95. C. giust., 13 giugno 1958, cause c-9/56 e c-10/56, Meroni e Co., Industrie Metallurgiche SpA v. Alta Autorità. [↑](#footnote-ref-95)
96. D. Sorace, Una base costituzionale europea per la pubblica amministrazione, in [www.atrid-online.it](http://www.atrid-online.it) e di prossima pubblicazione in ASTRID, Lo Spazio amministrativo europeo. Le pubbliche amministrazioni dopo il Trattato di Lisbona,a cura di M.P. Chiti e A. Natalini, Bologna, Il Mulino. [↑](#footnote-ref-96)
97. Tale delega può essere ritenuta legittima solo se l’istituzione comunitaria la riconosce come necessaria per l’esecuzione dei compiti enunciati dal Trattato. [↑](#footnote-ref-97)
98. E. Chiti, Le agenzie europee. Unità e decentramento nelle amministrazioni comunitarie, cit., p. 368. [↑](#footnote-ref-98)
99. G. della Cananea, Diritto amministrativo europeo. Principi e istituti, cit., p. 85. [↑](#footnote-ref-99)
100. G. della Cananea, Diritto amministrativo europeo. Principi e istituti, cit, p. 86. [↑](#footnote-ref-100)
101. E. Chiti, Le agenzie europee, Unità e decentramento nelle amministrazioni comunitarie, cit., p. 372. [↑](#footnote-ref-101)
102. Cfr., per es., la sentenza del 26 maggio 2005 C-301/02 P, Tralli c. Bce. [↑](#footnote-ref-102)
103. V., rispettivamente, il considerando (5) del regolamento n.58/2003 ed il considerando (17) del regolamento finanziario n. 1605/2002. [↑](#footnote-ref-103)
104. Il mandato alla CIG del 2007 prevedeva infatti che «Il progetto costituzionale, che consisteva nell’abrogazione di tutti i Trattati esistenti e nella loro sostituzione con un unico testo denominato “Costituzione” è abbandonato. Il Trattato di Lisbona integrerà nei Trattati esistenti, che restano in vigore, le innovazioni risultanti dalla CIG del 2004 come indicato dettagliatamente qui di seguito». [↑](#footnote-ref-104)
105. Ai sensi dell’art 1 TUE i due Trattati hanno lo stesso valore giuridico. [↑](#footnote-ref-105)
106. Cessa così l’assurdo dualismo tra Unione e Comunità, che risale ai compromessi di Maastricht. [↑](#footnote-ref-106)
107. F. Bassanini e G. Tiberi, Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona, Bologna, il Mulino, 2010, p. 17. [↑](#footnote-ref-107)
108. M. P. Chiti, Diritto amministrativo europeo, cit., p. 49. [↑](#footnote-ref-108)
109. M.P. Chiti, Diritto amministrativo europeo, cit., pp. 49-50. [↑](#footnote-ref-109)
110. M. P. Chiti, Diritto amministrativo europeo, cit., p. 60. [↑](#footnote-ref-110)
111. A norma dell’art. 24 c. 1 “Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano le disposizioni relative alle procedure e alle condizioni necessarie per la presentazione di un’iniziativa dei cittadini ai sensi dell’art. 11 del Trattato sull’Unione europea,incluso il numero di Stati membri da cui i cittadini che la presentano devono provenire”. [↑](#footnote-ref-111)
112. M.P. Chiti, Diritto amministrativo europeo, cit., p. 149. [↑](#footnote-ref-112)
113. Si vedano anche l’art 12, lett. b, TUE, nonché il Protocollo n°2 sull’applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità e il Protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali nell’Unione europea. [↑](#footnote-ref-113)
114. Sul diritto ad una buona amministrazione. [↑](#footnote-ref-114)
115. Sul diritto di accesso ai documenti. [↑](#footnote-ref-115)
116. P.V. Dastoli e D. Dotto, L’evoluzione dell’amministrazione europea: dalla cultura della governance al trattato di Lisbona, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it) e di prossima pubblicazione in ASTRID, Lo Spazio amministrativo europeo. Le pubbliche amministrazioni dopo il Trattato di Lisbona, a cura di M.P. Chiti e A. Natalini, Bologna, il Mulino. [↑](#footnote-ref-116)
117. M.P. Chiti, Diritto amministrativo europeo, cit., p. 50. [↑](#footnote-ref-117)
118. M.P. Chiti, Diritto amministrativo europeo, cit., p. 149. [↑](#footnote-ref-118)
119. M.P. Chiti, Lo spazio amministrativo europeo, in [www.atrid-online.it](http://www.atrid-online.it) e di prossima pubblicazione in ASTRID, Lo Spazio amministrativo europeo. Le pubbliche amministrazioni dopo il Trattato di Lisbona, a cura di M.P: Chiti e A. Natalini, Bologna, il Mulino. [↑](#footnote-ref-119)
120. M. P. Chiti , Lo Spazio amministrativo europeo, op. cit. [↑](#footnote-ref-120)
121. M. P. Chiti, Lo Spazio amministrativo europeo, op. cit. [↑](#footnote-ref-121)
122. M.P. Chiti, Diritto amministrativo europeo,cit., p. 286. [↑](#footnote-ref-122)
123. M. P. Chiti, Diritto amministrativo europeo, cit., p. 239. [↑](#footnote-ref-123)
124. Mario P. Chiti, Diritto amministrativo europeo, cit., p. 259. [↑](#footnote-ref-124)
125. Nell’ordinamento dell’Unione esiste una pluralità di nozioni di pubblica amministrazione. La variabile nozione comunitaria di pubblica amministrazione è dovuta principalmente al carattere funzionale di tale nozione, finalizzata alla massima applicazione del diritto dell’Unione. Tale nozione ha carattere esclusivamente comunitario e preclude intrusioni interpretative da parte degli Stati membri, contribuendo a ridimensionare il principio di autonomia istituzionale degli Stati. [↑](#footnote-ref-125)
126. Raffaele Greco ,Il diritto amministrativo europeo dopo il Trattato di Lisbona, relazione svolta al Corso di formazione per magistrati amministrativi tenutosi presso il T.A.R. della Campania il 6 giugno 2011, in www.giustizia-amministrativa.it. [↑](#footnote-ref-126)
127. D. Sorace, Una base costituzionale europea per la pubblica amministrazione, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it) e di prossima pubblicazione in ASTRID, Lo Spazio amministrativo europeo. Le pubbliche amministrazioni dopo il Trattato di Lisbona,a cura di M.P. Chiti e A. Natalini, Bologna, Il Mulino. [↑](#footnote-ref-127)
128. M. P. Chiti, Diritto amministrativo europeo, cit., p.151. [↑](#footnote-ref-128)
129. P.V. Dastoli e D. Dotto, L’evoluzione dell’amministrazione europea: dalla cultura della governante al Trattato di Lisbona, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it) e di prossima pubblicazione in ASTRID, Lo Spazio amministrativo europeo. Le pubbliche amministrazioni dopo il Trattato di Lisbona, a cura di M.P. Chiti e A. Natalini, Bologna, il Mulino. [↑](#footnote-ref-129)
130. D. Sorace, op.cit. [↑](#footnote-ref-130)
131. D. Sorace, op. cit. [↑](#footnote-ref-131)
132. P.V. Dastoli e D. Dotto, op. cit. [↑](#footnote-ref-132)
133. M. P. Chiti, Diritto amministrativo europeo, cit., p. 287. [↑](#footnote-ref-133)
134. M. P. Chiti, Lo Spazio amministrativo europeo, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it) e di prossima pubblicazione in ASTRID, Lo Spazio amministrativo europeo. Le pubbliche amministrazioni dopo il Trattato di Lisbona, a cura di M.P. Chiti e A. Natalini, Bologna, il Mulino. [↑](#footnote-ref-134)
135. M. P. Chiti, Diritto amministrativo europeo, cit., p. 233. [↑](#footnote-ref-135)
136. D. Sorace, op. cit. [↑](#footnote-ref-136)
137. Ad. es. la procedura legislativa speciale prevista dall’art. 314 TFUE, per il bilancio dell’Unione. [↑](#footnote-ref-137)
138. L’art. 290, § 1, c. 1, II per, recita: “Gli elementi essenziali di un settore sono riservati all’atto legislativo e non possono pertanto essere oggetto di delega di potere”. [↑](#footnote-ref-138)
139. Raffaele Greco, op. cit. [↑](#footnote-ref-139)
140. Raffaele Greco, op. cit. [↑](#footnote-ref-140)
141. Ai sensi dell’art. 291, § 2, TFUE, competenze di esecuzione possono anche essere attribuite al Consiglio, in determinate circostanze previste dagli artt. 24 e 26 del Trattato sull’Unione europea in settori quali la politica estera e di sicurezza, ove l’adozione di atti legislativi è esclusa. [↑](#footnote-ref-141)
142. Dopo il Trattato di Lisbona si riscontrano tre categorie di competenze normative definite nell’art.2 TFUE. Esse sono la competenza esclusiva, rispetto alla quale solo l’Unione può intervenire normativamente; la competenza concorrente, nella quale sia l’Unione, sia gli Stati membri possono adottare atti giuridicamente vincolanti, ma la competenza dei secondi è subordinata al fatto che la prima non eserciti i suoi poteri; la competenza complementare o di appoggio, in base alle quali l’Unione «ha competenza per svolgere azioni intese a sostenere, coordinare o completare l’azione degli Stati membri, senza tuttavia sostituirsi alla loro competenza in tali settori», aggiungendo che «gli atti giuridicamente vincolanti dell’Unione adottati in base a disposizioni dei trattati relative a tali settori non possono comportare un’armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri». [↑](#footnote-ref-142)
143. Art. 2 c.5 TFUE “In taluni settori e alle condizioni previste dai Trattati, l’Unione ha competenza per svolgere azioni intese a sostenere, coordinare o completare l’azione degli Stati membri, senza tuttavia sostituirsi alla loro competenza in tali settori. [↑](#footnote-ref-143)
144. Poiché l’inserimento della cooperazione amministrativa tra le materie in cui l’Unione europea può esercitare azioni di sostegno, di coordinamento o di complemento era già previsto dall’art. III-185 del testo elaborato dalla Convenzione. [↑](#footnote-ref-144)
145. L’art 6 TFUE elenca gli altri possibili settori di intervento che sono: tutela e miglioramento della salute umana, industria, cultura, turismo, istruzione, formazione professionale, gioventù e sport, protezione civile. [↑](#footnote-ref-145)
146. D. Sorace, op. cit. [↑](#footnote-ref-146)
147. Non vi era, difatti, alcuna traccia di una competenza complementare sulla cooperazione amministrativa nei settori di interesse europeo. [↑](#footnote-ref-147)
148. E. Chiti, La cooperazione amministrativa, in «Giornale di diritto amministrativo», 2010, n. 3, p. 244. [↑](#footnote-ref-148)
149. E. Chiti, La cooperazione amministrativa, cit. p. 243. [↑](#footnote-ref-149)
150. E. Chiti, La cooperazione amministrativa, cit.,p. 245. [↑](#footnote-ref-150)
151. Ad. Es. la cooperazione in materia fiscale. [↑](#footnote-ref-151)
152. A tale riguardo nel saggio di F. Cortese citato si parla di “una competenza aggiunta nella cooperazione, allo scopo, cioè, di migliorarne gli snodi, le pratiche e i risultati concreti attraverso la diffusione di un approccio operativo comune”. [↑](#footnote-ref-152)
153. E. Chiti, la cooperazione amministrativa, cit. 245. [↑](#footnote-ref-153)
154. M. Macchia, La cooperazione amministrativa come “questione di interesse comune”, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it) e di prossima pubblicazione in ASTRID, Lo Spazio amministrativo europeo. Le pubbliche amministrazioni dopo il Trattato di Lisbona, a cura di M.P. Chiti e A. Natalini, Bologna, il Mulino. [↑](#footnote-ref-154)
155. D. Sorace, op. cit. [↑](#footnote-ref-155)
156. E. Chiti, La cooperazione amministrativa, cit. p. 245. [↑](#footnote-ref-156)
157. F. Cortese, Gli strumenti per la cooperazione amministrativa verticale, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it) e di prossima pubblicazione in ASTRID, Lo Spazio amministrativo europeo. Le pubbliche amministrazioni dopo il Trattato di Lisbona, a cura di M.P. Chiti e A. Natalini, Bologna, Il Mulino. [↑](#footnote-ref-157)
158. F. Cortese, op. cit. [↑](#footnote-ref-158)
159. M. Macchia, op. cit. [↑](#footnote-ref-159)
160. M. Macchia, op. cit. [↑](#footnote-ref-160)
161. M. Macchia, op. cit. [↑](#footnote-ref-161)
162. F. Cortese, op. cit. [↑](#footnote-ref-162)
163. F. Cortese, op. cit. [↑](#footnote-ref-163)
164. M. P. chiti, Lo Spazio amministrativo europeo, cit. [↑](#footnote-ref-164)
165. M. Savino, La comitologia dopo Lisbona: alla ricerca dell’equilibrio perduto, in Giornale di diritto amministrativo 2011, n.10, p. 1042. [↑](#footnote-ref-165)
166. Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n. 182/2011 del 16 febbraio 2011, che stabilisce le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell’esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione. [↑](#footnote-ref-166)
167. Tale potere di veto era già stato previsto nel 2006 con l’introduzione della procedura di regolamentazione con controllo, introdotta per riequilibrare il potere del Parlamento europeo rispetto alla posizione del Consiglio nella sfera quasi legislativa. Tuttavia, mentre la riforma del 2006 assegnava al legislatore la possibilità di opporsi all’adozione della misura solo in tre ipotesi- quando l’atto fosse ultra vires, o contrario agli obiettivi e ai contenuti dell’atto legislativo di base, o ancora quando violasse i principi di sussidiarietà e proporzionalità (art. 5-bis, par. 3, lett. b﴿, decisione comitologia del 1999) - i nuovi poteri di veto e di revoca non incontrano alcun limite sostanziale. [↑](#footnote-ref-167)
168. Art. 290, par. 2, TFUE. [↑](#footnote-ref-168)
169. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, Attuazione dell’articolo 290 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea, 9 dicembre 2009, COM (2009) 673 def., p. 7. [↑](#footnote-ref-169)
170. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, Attuazione dell’articolo 290 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea, COM (2009) 673 def., 9 dicembre 2009, 6 ss. [↑](#footnote-ref-170)
171. Si tratta di un corollario del principio stabilito dall’art. 4,par. 3, secondo periodo, del Trattato sull’Unione europea (Tue), che sancisce: « Gli Stati membri adottano ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l’esecuzione degli obblighi derivanti dai trattati o conseguenti agli atti delle istituzioni dell’Unione. [↑](#footnote-ref-171)
172. La previsione in esame, però, conserva attualità solo nell’ambito intergovernativo della Politica estera e di sicurezza comune. Nelle altre aree prevale la procedura legislativa ordinaria (di codecisione) e, quindi, il Consiglio- qualora volesse esercitare direttamente taluni compiti esecutivi- dovrebbe non solo emendare all’unanimità la proposta legislativa della Commissione (per superare il suo prevedibile dissenso), ma anche convincere il Parlamento della «specificità» del caso e della opportunità di escludere la Commissione dall’attività di esecuzione. Come è agevole intuire, si tratta di un’ipotesi remota. La norma è destinata, perciò, ad essere applicata solo nelle poche materie in cui la potestà decisionale primaria è ancora saldamente nelle mani del Consiglio. Non a caso, l’art. 291, par. 2, TFUE, menziona espressamente gli artt. 24 e 26 Tue, che riguardano l’ambito intergovernativo della PESC. [↑](#footnote-ref-172)
173. Art. 1, reg. n. 182/2011. [↑](#footnote-ref-173)
174. M. Savino, La comitologia dopo Lisbona: alla ricerca dell’equilibrio perduto, cit., p. 1045. [↑](#footnote-ref-174)
175. Sulla base dell’art. 202 Tr. Ce. [↑](#footnote-ref-175)
176. Decisione del Consiglio 2006/512/CE del 17 luglio 2006. [↑](#footnote-ref-176)
177. La procedura di regolamentazione con controllo si applicava agli atti quasi-legislativi, ovvero atti secondari, aventi portata generale, idonei a incidere su elementi non essenziali di un atto legislativo. Attraverso tale procedura, l’approvazione degli atti secondari aventi i due requisiti menzionati veniva sottoposta non solo al parere del comitato competente, ma anche al controllo diretto delle autorità legislative, alle quali era assegnato un potere di veto. [↑](#footnote-ref-177)
178. In base all’art. 290 TFUE la Commissione adotta tali atti sotto la supervisione diretta delle autorità legislative. [↑](#footnote-ref-178)
179. Laddove invece la decisione comitologia del 1999 assegnava ai criteri di scelta della procedura valore meramente indicativo. [↑](#footnote-ref-179)
180. Art. 2, par. 3, ult. periodo, reg. n. 182/2011. [↑](#footnote-ref-180)
181. Per la determinazione della maggioranza qualificata si vedano gli artt. 16, par. 4 e 5 TUE e 238, par. 3, TFUE. [↑](#footnote-ref-181)
182. Art. 5, par. 2,3 e 4, reg. n. 182/2011. [↑](#footnote-ref-182)
183. Il potere arbitrale esercitato dal Consiglio nell’ipotesi di parere negativo o mancato parere del comitato era previsto dall’art. 5-bis, par. 4, della decisione del Consiglio 1999/468/CE del 28 giugno 1999, recante le modalità per l’esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione. [↑](#footnote-ref-183)
184. Il quale non riusciva mai a pronunciarsi entro il termine previsto. [↑](#footnote-ref-184)
185. A tal fine Parlamento e Consiglio hanno approvato il regolamento sulla comitologia del 2011, che abroga la decisione sulla comitologia adottata dal solo Consiglio nel 1999. [↑](#footnote-ref-185)
186. In passato sia la procedura di gestione che quella di regolamentazione consentivano alla Commissione di adottare l’atto anche in caso di parere negativo del comitato: bastava che il Consiglio, al quale la misura respinta dal comitato doveva essere sottoposta, non si pronunciasse entro il termine previsto, che in genere era di tre mesi. In pratica il Consiglio non riusciva mai ad esaminare la questione entro il termine, così il parere del comitato, benché negativa, risultava ininfluente. [↑](#footnote-ref-186)
187. Resta solo – in base all’art. 291 TFUE – la possibilità di affidare al Consiglio l’adozione degli atti di esecuzione «in casi specifici debitamente motivati», ma – come già si è sottolineato – si tratta di un’ipotesi remota, essendo condizionata, in tutte le aree di codecisione, dal placet del Parlamento europeo. [↑](#footnote-ref-187)
188. G. della Cananea, Diritto amministrativo europeo, cit., p.188. [↑](#footnote-ref-188)
189. Lo sottolinea efficacemente G. della Cananea, Diritto amministrativo europeo. Principi e istituti, cit., p. 208. [↑](#footnote-ref-189)
190. G. della Cananea, Diritto amministrativo europeo. Principi e istituti, cit., p.189. [↑](#footnote-ref-190)
191. È a Colonia, nel vertice del Consiglio europeo del giugno del 1999, che si è deciso di istituire una Carta dei diritti fondamentali garantiti nell’Unione, con l’obiettivo di rafforzare la loro tutela, rendendoli più visibili, alla luce dell’evoluzione della società, del progresso sociale e degli sviluppi scientifici e tecnologici. A questo scopo è stata prevista l’istituzione di un organo ad hoc, la Convenzione, incaricata di redigere il progetto di Carta. [↑](#footnote-ref-191)
192. Come sottolinea D. U. Galetta, Il diritto ad una buona amministrazione europea come fonte di essenziali garanzie procedimentali nei confronti della pubblica amministrazione in Rivista italiana di diritto pubblico comunitario, 2005, p.822 “Il compito dei redattori della Carta non era quello di coniare diritti nuovi. Il compito loro attribuito era, unicamente, quello di operare una ricognizione generale dei diritti già esistenti nel contesto dell’Unione, avendo riguardo, in particolare, alle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri ed ai diritti sanciti dalla Convenzione europea dei diritti dell’uomo (CEDU), con l’obiettivo di dare a questi diritti una maggiore visibilità”. [↑](#footnote-ref-192)
193. La maggiore novità apportata dalla Carta è la catalogazione dei diritti fondamentali dei cittadini dell’Unione in un unico testo scritto. [↑](#footnote-ref-193)
194. Dal nome del suo presidente Roman Herzog. [↑](#footnote-ref-194)
195. Per questo motivo è comunemente conosciuta come Carta di Nizza. [↑](#footnote-ref-195)
196. A tale riguardo sottolinea M. Cartabia, “I diritti fondamentali e la Cittadinanza dell’Unione”, in F. Bassanini e G. Tiberi (a cura di), Le istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona, Bologna, il Mulino, 2010, p. 105, che “In qualche misura essa suggerisce all’interprete di leggere i singoli diritti fondamentali alla luce dei valori di riferimento attorno ai quali i diritti sono raggruppati”. [↑](#footnote-ref-196)
197. L’art. 6 c., 1 § 3, stabilisce che “I diritti, le libertà e i principi della Carta sono interpretati in conformità delle disposizioni generali del titolo VII della Carta che disciplinano la sua interpretazione e applicazione e tenendo in debito conto le spiegazioni cui si fa riferimento nella Carta, che indicano le fonti di tali disposizioni”. Inoltre tale concetto risulta ribadito nel preambolo della Carta dei diritti fondamentali secondo cui “La Carta sarà interpretata dai giudici dell’Unione e degli Stati membri tenendo in debito conto le spiegazioni elaborate sotto l’autorità del presidium della Convenzione che ha redatto la Carta e aggiornate sotto la responsabilità del presidium della Convenzione europea” e nell’art. 52 § 7 il quale prevede che « i giudici dell’Unione e degli Stati membri tengono nel debito conto le spiegazioni elaborate al fine di fornire orientamenti per l’interpretazione della presente Carta. [↑](#footnote-ref-197)
198. La Carta dei diritti fondamentali risulta in buona parte riproduttiva delle acquisizioni raggiunte dalla giurisprudenza della Corte di giustizia in tema di diritti fondamentali e dei diritti già riconosciuti dai trattati. [↑](#footnote-ref-198)
199. M. Cartabia, “ I diritti fondamentali e la cittadinanza dell’Unione”, cit., p. 102. [↑](#footnote-ref-199)
200. M. P. Chiti, Diritto amministrativo europeo, cit., p. 79. [↑](#footnote-ref-200)
201. Il Trattato di Lisbona, a differenza del Trattato di Roma del 2004, non ha previsto l’incorporazione della Carta dei diritti fondamentali, che rimane un documento a sé. La collocazione della Carta al di fuori dei Trattati non ne sminuisce il valore giuridico primario ad essa riconosciuto nel sistema delle fonti e va valutata in senso positivo in quanto la sua applicazione non si limita all’uno o all’altro Trattato, bensì all’intero sistema dei trattati così come definito a Lisbona. La base giuridica è l’art. 6 c. 1 TUE, a norma del quale “L’Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea del 7 dicembre 2000, adottata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei Trattati”. [↑](#footnote-ref-201)
202. Durante la fase di negoziazione del Trattato di Lisbona è emersa, così, la volontà politica degli Stati di attribuire alla Carta dei diritti fondamentali quel valore giuridico vincolante che in precedenza le avevano negato, rilegandola nell’ambito della soft law. [↑](#footnote-ref-202)
203. M. P. Chiti, Diritto amministrativo europeo, cit., p. 79. [↑](#footnote-ref-203)
204. A tale riguardo clausole speciali sono state inserite in un apposito Protocollo sull’applicazione della Carta dei diritti fondamentali alla Polonia e al Regno Unito. Tale Protocollo contiene misure specifiche a favore dei due Stati che concernenti talune eccezioni sulla giurisdizione della Corte di giustizia e dei tribunali nazionali in materia di protezione dei diritti sanciti dalla Carta. Tale Protocollo prevede all’art. 1, c. 1, § 1 che “la Carta non estende la competenza della Corte di giustizia dell’Unione europea o di qualunque altro organo giurisdizionale della Polonia o del Regno Unito a ritenere che le leggi, i regolamenti o le disposizioni, le pratiche o l’azione amministrativa della Polonia o del Regno Unito non siano conformi ai diritti, alle libertà e ai principi fondamentali che essa riafferma”.

     Inoltre all’art. 2 si stabilisce che “Ove una disposizione della Carta faccia riferimento a leggi e pratiche nazionali, detta disposizione si applica alla Polonia o al Regno Unito i diritti o i principi ivi contenuti sono riconosciuti nel diritto o nelle pratiche della Polonia o del Regno Unito”. [↑](#footnote-ref-204)
205. M. Cartabia, “I diritti fondamentali in Europa dopo Lisbona: verso nuovi equilibri?”, in Giornale di diritto amministrativo, n. 3, 2010, p. 222. [↑](#footnote-ref-205)
206. M. Cartabia, “I diritti fondamentali e la cittadinanza dell’Unione”, cit., p. 109. [↑](#footnote-ref-206)
207. M. Cartabia, “I diritti fondamentali e la cittadinanza dell’Unione”, cit., p. 110. [↑](#footnote-ref-207)
208. Come sottolinea D. U. Galetta, il diritto ad una buona amministrazione europea come fonte di essenziali garanzie procedimentali nei confronti della pubblica amministrazione, cit., p. 822 “è la prima volta che in un catalogo internazionale di diritti viene menzionato espressamente il diritto ad una buona amministrazione”. [↑](#footnote-ref-208)
209. Corte giust., sent. 21 novembre 1991, in causa C-269/90, Technische Universität München c. Hauptzollamt München-Mitte. [↑](#footnote-ref-209)
210. F. Trimarchi Banfi, Il diritto ad una buona amministrazione, in Trattato di diritto amministrativo europeo, diretto da M.P. Chiti e G. Greco, t.I, Milano, Giuffrè, ult. ed., 2007, p. 49. [↑](#footnote-ref-210)
211. M.P. Chiti, Diritto amministrativo europeo, cit., p. 446. [↑](#footnote-ref-211)
212. Un altro articolo del Trattato Ce, l’art. 248, c. 2 , faceva invece riferimento al principio di sana gestione finanziaria, stabilendo che “La Corte dei conti controlla la legittimità delle entrate e delle spese ed accerta la sana gestione finanziaria”. Attualmente entrambi i principi sono enunciati agli articoli 287 e 317 TFUE. [↑](#footnote-ref-212)
213. Tuttavia, come fa notare D. U. Galetta, Il diritto ad una buona amministrazione europea come fonte di essenziali garanzie procedimentali nei confronti della pubblica amministrazione, cit., p. 824 “la modifica è qui solo apparente. Nel senso che, ove si faccia una verifica sulle diverse versioni linguistiche del testo dell’art. 41 CED, si scopre che nelle versioni francese e inglese – quelle utilizzate dalla Conferenza intergovernativa – la differenza richiamata non c’è. L’espressione «Toute personne» della versione francese ed «Every person» della versione inglese compare già nel testo dell’art. 41 CED (…). La conclusione che se ne deve trarre è che la discrasia fra le diverse versioni linguistiche del testo dell’art. 41 CED sia da attribuirsi unicamente ad una erronea traduzione”. [↑](#footnote-ref-213)
214. D. U. Galetta, Diritto ad una buona amministrazione e ruolo del nostro giudice amministrativo dopo l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona, in Diritto amministrativo, 3/2010, p. 616-617. [↑](#footnote-ref-214)
215. F. Trimarchi Banfi, il diritto ad una buona amministrazione, cit., p. 54. [↑](#footnote-ref-215)
216. Corte giust., sent. 21 novembre 1991, in causa C-269/90, Technische Universität München c. Hauptzollamt München-Mitte; Trib. primo grado, sent. 18 settembre 1995, in causa T-167/94, Detlef Nölle c. Consiglio e Commissione. [↑](#footnote-ref-216)
217. Trib. primo grado, sent. 19 marzo 1997, in causa T-73/95, Oliveira c. Commissione. [↑](#footnote-ref-217)
218. D. U. Galetta, Il diritto ad una buona amministrazione europea come fonte di essenziali garanzie procedimentali nei confronti della pubblica amministrazione, cit., pp. 826-827. [↑](#footnote-ref-218)
219. In senso contrario si esprime A. Zito Il “diritto ad una buona amministrazione” nella Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea e nell’ordinamento interno, in rivista italiana di diritto pubblico comunitario, 2002, p. 435 il quale parla di «equità proporzionale» “dal momento che esiste una ulteriore disposizione, contenuta nel comma 2, che prevede espressamente la condizione – vale a dire la partecipazione e il contraddittorio – necessaria e sufficiente affinché una decisione amministrativa possa essere qualificata per l’appunto equa dal punto di vista procedurale”. L’equità proporzionale è intesa nel senso che “la decisione può dirsi equa quando è, per così dire, «misurata» ossia appare idonea, necessaria ed adeguata rispetto alle esigenze di cura dell’interesse pubblico assicurando nel contempo il minor sacrificio possibile dell’interesse privato”. [↑](#footnote-ref-219)
220. F. Trimarchi Banfi, il diritto ad una buona amministrazione, cit., pp. 54-55. Inoltre si aggiunge che “è equa la decisione che scaturisce da un esame scrupoloso di ogni circostanza rilevante, alla luce anche degli elementi che l’interessato prospetta, sulla base della conoscenza del fascicolo del procedimento”. [↑](#footnote-ref-220)
221. Ne è un esempio il parere della Corte di giustizia, 28 marzo 1997, C 282/95P, Guerin, ove al punto 37, 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». [↑](#footnote-ref-221)
222. Così osserva l’Avv. gen. Jacobs, nelle sue conclusioni in causa C-270/99. [↑](#footnote-ref-222)
223. Il legittimo affidamento è inteso come affidamento dell’interessato in una decisione per lui favorevole. Al riguardo la giurisprudenza comunitaria è molto rigorosa nel valutare i presupposti del legittimo affidamento. Come osserva F. T. Banfi, il diritto ad una buona amministrazione, cit, p. 73, “c’è legittimo affidamento solo se sono state ricevute assicurazioni precise e da fonte affidabile riguardo al contenuto della decisione”. [↑](#footnote-ref-223)
224. Cosi Avv. gen. Jacobs, nelle sue conclusioni in causa C-270/99. [↑](#footnote-ref-224)
225. Come sottolinea F. Trimarchi Banfi, op. cit., p. 82, “Il rimedio del risarcimento del danno,(…), non è l’obiettivo che di solito è perseguito da chi ritiene di essere stato leso nel proprio diritto alla ragionevole durata del procedimento.(…) Ciò non toglie che la responsabilità per danni possa essere fatta valere in via subordinata, quando l’eccessiva durata del procedimento non venga considerata come causa di invalidità della decisione; ma in questo caso la difficoltà sta nella prova del danno, riguardo alla quale la giurisprudenza è alquanto esigente”. [↑](#footnote-ref-225)
226. L. R. Perfetti, “Diritto ad una buona amministrazione, determinazione dell’interesse pubblico ed equità, in Rivista italiana di diritto pubblico comunitario, 2010, p. 797. [↑](#footnote-ref-226)
227. D. U. Galetta, Il diritto ad una buona amministrazione europea come fonte di essenziali garanzie procedimentali nei confronti della pubblica amministrazione, cit., pp. 828,829. [↑](#footnote-ref-227)
228. Si vedano ad es. l’art. 19 del Regolamento n. 17, in GUCE, n. L 13 del 21 febbraio 1962, p. 204 ss.; l’art 18 del Regolamento 4064/89/CEE, relativo ai procedimenti di controllo sulle fusioni; l’art. 11 del Regolamento 2026/97/CE, in GUCE, n. L 288 del 21 ottobre 1997, p. 1 ss., relativo ai procedimenti antidumping. [↑](#footnote-ref-228)
229. Il diritto ad essere ascoltati è un principio generale elaborato dalla Corte di giustizia sin dalla sentenza Alvis c. Consiglio del 4 luglio 1963, causa 32/62. Secondo la Corte tale diritto corrisponde ad un “principio generalmente ammesso nel diritto amministrativo di tutti gli Stati membri” della Comunità e risponde alle esigenze della giustizia e della buona amministrazione. [↑](#footnote-ref-229)
230. D. U. Galetta, Diritto ad una buona amministrazione e ruolo del nostro giudice amministrativo dopo l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona, cit., p. 621. [↑](#footnote-ref-230)
231. Si vedano in proposito il punto 42 della sentenza del Trib. primo grado, 6 dicembre 1994, T-450/93, Lisrestal e le sentenze della Corte di giustizia, 12 febbraio 1992, in cause riun. C-48/90 e C- 66/90, Paesi bassi e alt. c. Commissione. [↑](#footnote-ref-231)
232. Corte giust., sent. 27 giugno 1991, in causa C-49/88, Al-Jubail Fertilizer Company e alt. c. Consiglio, punto 17, « 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». [↑](#footnote-ref-232)
233. L. R. Perfetti, op. cit., p. 798. [↑](#footnote-ref-233)
234. Cfr., ad esempio, trib. primo grado, sent. 10 marzo 1992, in causa T-9/89, Hüels AG c. Commissione, punto 38, “… ciò che importa non sono i documenti in quanto tali, bensì le conclusioni che ne ha tratte la Commissione e che, se tali documenti non sono stati menzionati nella comunicazione degli addebiti, l’impresa interessata ha potuto giustamente ritenere ch’essi fossero irrilevanti ai fini del procedimento. Non informando un’impresa del fatto che tali documenti sarebbero stati usati per la decisione, la Commissione ha impedito a quest’ultima di manifestare tempestivamente il proprio punto di vista circa il valore probante di tali documenti. Ne consegue che i documenti stessi non possono essere considerati validi mezzi di prova per la parte che la riguarda”. [↑](#footnote-ref-234)
235. Corte giust., sent. 21 novembre 1991, in causa C-269/90, cit., punto 14. [↑](#footnote-ref-235)
236. Cfr., ad es., Corte giust., sentenza 28 maggio 1980, in cause riun. 33 e 75/79, Kühner c. Commissione, punto 25. [↑](#footnote-ref-236)
237. D. U. Galetta, Il diritto ad una buona amministrazione europea come fonte di essenziali garanzie nei confronti della pubblica amministrazione, cit., p. 832. [↑](#footnote-ref-237)
238. A titolo esemplificativo D. U. Galetta, Diritto ad una buona amministrazione e ruolo del nostro giudice amministrativo dopo l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona, cit., p. 622, riporta i casi in cui il provvedimento sia improrogabile o i casi in cui l’interessato sia o si renda irrintracciabile. [↑](#footnote-ref-238)
239. Cfr. le conclusioni generali dell’Avv. gen. Warner in causa 113/77. [↑](#footnote-ref-239)
240. L. R. Perfetti, Diritto ad una buona amministrazione, determinazione dell’interesse pubblico ed equità, cit., p. 799. [↑](#footnote-ref-240)
241. Come sottolinea G. della Cananea, Diritto amministrativo europeo. Principi e istituti, cit., p. 54 “così configurato, l’accesso ai documenti amministrativi è meramente funzionale all’esercizio del diritto di difesa all’interno dei procedimenti suscettibili di dare luogo ad effetti sfavorevoli nei confronti dell’interessato”. [↑](#footnote-ref-241)
242. D. U. Galetta, Il diritto ad una buona amministrazione europea come fonte di essenziali garanzie procedimentali nei confronti della pubblica amministrazione, cit., p.834. [↑](#footnote-ref-242)
243. L. R. Perfetti, op. cit., p. 799. [↑](#footnote-ref-243)
244. Corte giust., 29 giugno 1995, T-30/91, Solvay SA c. Commissione, punto 83. [↑](#footnote-ref-244)
245. Corte giust., sent. 20 marzo 1985, in causa 264/82, Timex Corporation c. Consiglio, punto 29. [↑](#footnote-ref-245)
246. Trib. primo grado, sent. 29 giugno 1995, in causa T-30/91, cit., punto 88. [↑](#footnote-ref-246)
247. Trib. primo grado, sent. 29 giugno 1995, in causa T-30/91 cit., punto 102. [↑](#footnote-ref-247)
248. Ai sensi dell’art. 15 Tr. CECA “Les décisions, recommandations et avis de la Haute Autorité sont motivés”. [↑](#footnote-ref-248)
249. Ai sensi dell’art. 190 Tr. CEE “I regolamenti, le direttive e le decisioni del Consiglio e della Commissione sono motivati e fanno riferimento alle proposte o ai pareri obbligatoriamente richiesti in esecuzione del presente Trattato”. [↑](#footnote-ref-249)
250. Ai sensi dell’art. 296, § 2, TFUE “Gli atti giuridici sono motivati e fanno riferimento alle proposte, iniziative, raccomandazioni, richieste o pareri previsti dai Trattati”. [↑](#footnote-ref-250)
251. L. R. Perfetti, op. cit., p. 801. [↑](#footnote-ref-251)
252. A tale proposito, D. Sorace, op. cit., evidenzia “Quanto al contenuto dell’obbligo di motivazione, la giurisprudenza non ne richiede una espressione formalizzata ma afferma l’esigenza che dal provvedimento stesso, da atti cui questo rinvii o da atti del procedimento emergano elementi sufficienti a rendere comprensibili i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione in modo da rendere possibile all’interessato di chiedere eventualmente una tutela giurisdizionale ed al giudice di fornirla”. [↑](#footnote-ref-252)
253. Corte giust., sent. 26 giugno 1986, in causa 203/85, Nicolet Instrument c. Hauptzollamt Frankfurt, punto 10. [↑](#footnote-ref-253)
254. D. U. Galetta, Il diritto ad una buona amministrazione europea come fonte di essenziali garanzie procedimentali nei confronti della pubblica amministrazione, cit., p. 837. [↑](#footnote-ref-254)
255. Corte giust., sent. 26 giugno 1986, in causa 203/85, cit., punto 10. [↑](#footnote-ref-255)
256. Corte giust., sent. 28 maggio 1980, in cause riun. 33/79 e 75/79, cit., punto 14. [↑](#footnote-ref-256)
257. D.U. Galetta, Diritto ad una buona amministrazione e ruolo del giudice amministrativo dopo l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona, cit.,p. 627. [↑](#footnote-ref-257)
258. D.U. Galetta, Diritto ad una buona amministrazione e ruolo del giudice amministrativo dopo l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona, cit.,p. 627. [↑](#footnote-ref-258)
259. Trib. primo grado, sent. 25 febbraio 1992, in causa T-11/91, Bernhard Schloh c. Consiglio, punto 86 “un’eventuale insufficienza di motivazione della decisione impugnata è stata resa inoperante dalle spiegazioni fornite dall’istituzione convenuta in corso di causa”. [↑](#footnote-ref-259)
260. In quanto “per giurisprudenza costante, la motivazione di una decisione deve figurare nel testo stesso della decisione e spiegazioni successivamente fornite dalla Commissione non possono, salvo in circostanze eccezionali essere prese in considerazione”. Trib. primo grado, sent. 14 maggio 1998, in causa T- 295/94, Buchmann GmbH c. Commissione, punto 171. [↑](#footnote-ref-260)
261. Trib. prima grado, sentenza 18 gennaio 2005,incausaT-93/02, Confédération nationale du Crédit mutuel contro Commissione delle Comunità europee, punti 124-126. [↑](#footnote-ref-261)
262. F. Trimarchi Banfi, op. cit., p. 78. [↑](#footnote-ref-262)
263. Per i quali la responsabilità sorge solo con riguardo ai danni cagionati dalle pubbliche amministrazioni e dai loro agenti e non per tutti i pubblici poteri. [↑](#footnote-ref-263)
264. In proposito G. della Cananea, C. Franchini, I principi dell’amministrazione europea, cit., p. 261, osservano che la ragione di ciò “consiste nella scelta politica, compiuta dai redattori dei Trattati, di differenziare quelle istituzioni dalle istituzioni rappresentative degli Stati nazionali. Queste ultime erano concepite come detentrici di potestà ad alto tasso di discrezionalità, sicché i relativi atti di esercizio potevano, tutt’al più, essere dichiarati invalidi per contrasto con norme di grado superiore, ma senza dare luogo all’attivazione dei rimedi di tipo risarcitorio. Gli atti normativi delle istituzioni europee, per contro, venivano assimilati agli atti del potere esecutivo, dai quali d’altronde mutuavano la denominazione (“regolamento”, “direttiva”) e la natura concreta dei precetti”. [↑](#footnote-ref-264)
265. Corte giust.,sent. 28 aprile 1971, in causa 4/69, A. Lütticke GmbH c. Commissione, punto 10/11. [↑](#footnote-ref-265)
266. Come afferma G. della Cananea, C. Franchini, I principi dell’amministrazione europea, cit., p. 259 “Il requisito della sufficiente gravità della violazione viene valutato dal giudice alla luce di una serie di criteri, tra i quali assumono rilievo, in particolare, la chiarezza e la precisione delle disposizioni violate, la natura intenzionale o involontaria della trasgressione, la possibilità di considerare scusabile l’errore commesso”. [↑](#footnote-ref-266)
267. Corte giust., sent. 14 luglio 1967, in cause riun. 5, 7, 13 a 24/66, Firma E. Kampffmeyer c. Commissione. [↑](#footnote-ref-267)
268. Corte giust., sent. 4 ottobre 1979, in causa 238/78, Ireks-Arkady GmBH c. Consiglio e Commissione, punto 11. [↑](#footnote-ref-268)
269. D.U. Galetta, Il diritto ad una buona amministrazione europea come fonte di essenziali garanzie procedimentali nei confronti della pubblica amministrazione, cit., p. 841. [↑](#footnote-ref-269)
270. D.U. Galetta, Il diritto ad una buona amministrazione europea come fonte di essenziali garanzie procedimentali nei confronti della pubblica amministrazione, cit., p. 841. [↑](#footnote-ref-270)
271. D.U. Galetta, Il diritto ad una buona amministrazione europea come fonte di essenziali garanzie procedimentali nei confronti della pubblica amministrazione, cit., p. 842. [↑](#footnote-ref-271)
272. Come sottolinea G. della Cananea, C. Franchini, op. cit., p. 259, “l’indirizzo al quale la giurisprudenza costantemente si attiene è che quanti intendano far valere quella responsabilità debbano presentare elementi di fatto e di diritto idonei a suffragare le proprie pretese”. [↑](#footnote-ref-272)
273. D.U. Galetta, op. ult. cit., p. 843. [↑](#footnote-ref-273)
274. Tale previsione riprende la norma a suo tempo contenuta nel Trattato di Roma dopo la modifica introdotta dal Trattato di Amsterdam del 1997. Ai sensi dell’art. 21, c. 3, CE “Ogni cittadino dell’Unione può scrivere alle istituzioni o agli organi di cui al presente articolo o all’art. 7 in una delle lingue menzionate all’articolo 314 e ricevere una risposta nella stessa lingua”. [↑](#footnote-ref-274)
275. D.U. Galetta, op. ult. cit., p. 844. [↑](#footnote-ref-275)
276. Come l’art. 255 del Trattato CE, anche la versione originaria dell’art. 42 della Carta prevedeva la possibilità di accesso solo ai documenti delle istituzioni, ovvero Parlamento europeo, Consiglio e Commissione. [↑](#footnote-ref-276)
277. Trib. primo grado, sentenza 19 luglio 1999, in causa T-188/97, Rothmans International BV c. Commissione delle Comunità europee. [↑](#footnote-ref-277)
278. M.P. Chiti, Diritto amministrativo europeo, cit., p. 451. [↑](#footnote-ref-278)
279. Il principio di trasparenza è stato introdotto con il Trattato di Amsterdam che ha riformulato l’art. 1 del TUE, affermando che esso segna una nuova tappa nel processo di creazione di un’Unione sempre più stretta tra i popoli dell’Europa, in cui le decisioni siano prese nel modo più trasparente possibile e il più vicino possibile ai cittadini. [↑](#footnote-ref-279)
280. Il principio dell’open government trova conferma anche all’art. 10 c. 3 TUE, secondo cui “Ogni cittadini ha diritto di partecipare alla vita democratica dell’Unione. Le decisioni sono prese nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini”. [↑](#footnote-ref-280)
281. G. della Cananea, C. Franchini, I principi dell’amministrazione europea, cit., p.110. [↑](#footnote-ref-281)
282. Mentre al c. 3 si stabiliva che “Ciascuna delle suddette istituzioni definisce nel proprio regolamento interno disposizioni specifiche riguardanti l’accesso ai propri documenti”. Tali due norme sono state sostituite , con qualche variazione, dalle disposizioni dell’art. 15, § 3, commi 2 e 3 del TFUE, secondo cui le limitazioni poste al diritto d’accesso a tutela di interessi pubblici o privati sono stabiliti da regolamenti adottati secondo la procedura legislativa ordinaria, nonché dalle disposizioni specifiche dettate, in conformità di tali regolamenti, dai regolamenti interni di ciascuna istituzione, organo od organismo dell’Unione, i quali garantiscono il rispetto del principio di trasparenza nell’ambito dei loro lavori. [↑](#footnote-ref-282)
283. M. P. Chiti, Diritto amministrativo europeo, cit., p. 450. [↑](#footnote-ref-283)
284. In proposito G. della Cananea, Diritto amministrativo europeo, cit., p. 55 richiama una sentenza del Tribunale di primo grado, sent. 25 aprile 2007, WWF European policy programme c. Consiglio dell’Unione europea, in causa T-264/04. [↑](#footnote-ref-284)
285. Trib. primo grado, sentenza 15 aprile 2005, in causa T-2/03, Verein fur Konsumenteninformation c. Commissione. [↑](#footnote-ref-285)
286. Trib. di primo grado, sentenza 7 febbraio 2002, in causa T-211/00, Kuijer c. Consiglio dell’Unione europea. [↑](#footnote-ref-286)
287. L’art. 195, § 1, c. 1 del Trattato CE recita “Il Parlamento europeo nomina un mediatore, abilitato a ricevere le denunce di qualsiasi cittadino dell’Unione o di qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro, e riguardanti casi di cattiva amministrazione nell’azione delle istituzioni o degli organi comunitari, salvo la Corte di giustizia e il tribunale di primo grado nell’esercizio delle loro funzioni giurisdizionali. [↑](#footnote-ref-287)
288. G. della Cananea, C. Franchini, I principi dell’amministrazione europea, cit., p. 275. [↑](#footnote-ref-288)
289. M.P. Chiti, Diritto amministrativo europeo, cit., p. 327. [↑](#footnote-ref-289)
290. Si tratta di una condizione di procedibilità prevista all’art. 228, § 1, c. 2, TFUE. [↑](#footnote-ref-290)
291. G. della Cananea, Diritto amministrativo europeo. Principi e istituti, cit., p. 120. [↑](#footnote-ref-291)
292. G. della Cananea, Diritto amministrativo europeo. Principi e istituti, cit., p. 141. [↑](#footnote-ref-292)
293. G. della Cananea, Diritto amministrativo europeo. Principi e istituti, cit., p.141. [↑](#footnote-ref-293)
294. Art. 228, § 1, c. 3. [↑](#footnote-ref-294)
295. Art. 228, § 3, TFUE. [↑](#footnote-ref-295)
296. M.P. Chiti, Diritto amministrativo europeo, cit., pp. 326-327. [↑](#footnote-ref-296)
297. G. della Cananea, diritto amministrativo europeo. Principi e istituti, cit., p. 141. [↑](#footnote-ref-297)
298. L’art. 10, § 3, TUE stabilisce che “Ogni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica dell’Unione. Le decisioni sono prese nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini”. [↑](#footnote-ref-298)
299. Sul punto P. Rubechini, La regolamentazione dell’iniziativa dei cittadini europei, in Giornale di diritto amministrativo n. 7/2011, afferma che “Partendo (…) dall’esigenza di un maggiore coinvolgimento dei destinatari finali nella fase di produzione delle norme, l’Unione dà ingresso ad uno strumento che, quantomeno dal punto di vista degli obiettivi, appare effettivamente in grado di superare i limiti tipici della democrazia rappresentativa, ovvero lo scollamento tra i bisogni dell’elettorato e la loro interpretazione ad opera degli eletti, aprendo alle innegabili potenzialità di un istituto di democrazia partecipativa”. [↑](#footnote-ref-299)
300. Come sottolinea P. Rubechini, op. cit., p. 709 “La distanza istituzionale tra l’Europa e i suoi cittadini costituisce, da sempre, uno dei problemi più discussi nell’ambito del progetto comunitario: se allora il cd. deficit democratico dell’Unione è la malattia, una maggiore partecipazione dei cittadini alle scelte dell’ente sovranazionale rappresenta la cura più adatta”. [↑](#footnote-ref-300)
301. P. Rubechini, op. cit., p. 714. [↑](#footnote-ref-301)
302. Come sottolinea P. Rubechini, op. cit., pp. 713-714, “lo sforzo organizzativo compiuto nell’arco dei venti mesi di durata massima prevista della procedura, conduce sicuramente ad una presa di posizione della Commissione europea sull’iniziativa, senza però garantire la sua trasformazione in una proposta legislativa vera e propria e senza, soprattutto e ovviamente, alcuna possibilità di sindacato giurisdizionale sulla valutazione operata da Bruxelles. [↑](#footnote-ref-302)
303. In merito a questo P. Rubechini, op. cit., p. 710, sottolinea che «La possibilità di “chiedere legislazione” da parte del cittadino (…) consente di evitare la perdita di informazioni che spesso si verifica quando a formulare l’invito alla Commissione è il Parlamento (o il Consiglio), vuoi per via degli inevitabili compromessi legati alla componente politica, vuoi per via della frequente diversità di condizioni socio-economiche in cui vengono a trovarsi, da un lato,i proponenti finali e, dall’altro, coloro che li hanno eletti». [↑](#footnote-ref-303)
304. Al riguardo P. Rubechini, op. cit., p. 710, osserva che «fino al 2007 poteva al massimo parlarsi di “iniziativa dell’iniziativa” del Parlamento europeo, che sulla base di una precedente petizione cittadina avrebbe potuto sottoporre una determinata questione all’attenzione della Commissione, chiedendole di presentare una proposta di legge”, mentre «successivamente a Lisbona si elimina questo passaggio, o meglio si introduce uno strumento che ne fa a meno». [↑](#footnote-ref-304)
305. L’art. 24, c. 1, TFUE, così recita “Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano le disposizioni relative alle procedure e alle condizioni necessarie per la presentazione di un’iniziativa dei cittadini ai sensi dell’articolo 11 del Trattato sull’Unione europea, incluso il numero minimo da cui i cittadini che la presentano devono provenire”. [↑](#footnote-ref-305)
306. P. Rubechini, op. cit., p. 710. [↑](#footnote-ref-306)
307. P. Rubechini, op. cit., p. 710. [↑](#footnote-ref-307)
308. Cfr.: Libro verde sul diritto di iniziativa dei cittadini europei COM(2009)662, consultabile in www.ec.europa.eu. [↑](#footnote-ref-308)
309. Nell’Europa a 27 tale soglia è fissata a 7 Stati membri. [↑](#footnote-ref-309)
310. Si vuole fare in modo che il numero minimo dei firmatari sia proporzionale al peso parlamentare di ciascuno Stato membro, così da assicurare un’adeguata rappresentatività dell’iniziativa cittadina. [↑](#footnote-ref-310)
311. Come afferma P. Rubechini, op. cit., p. 712, “Si tratta di una fase propedeutica alla corretta introduzione della proposta, finalizzata alla selezione delle iniziative prima della mobilitazione dei firmatari, in cui emerge chiaramente come il diritto “individuale” del singolo cittadino di partecipare al processo legislativo europeo sia in realtà esercitabile esclusivamente in una forma, per quanto minima, di tipo associativo. Ciò, sebbene possa apparire inizialmente come una compressione delle prerogative legate al concetto di cittadinanza europea, rappresenta in realtà un’utile condizione per garantire la serietà e il buon fine della proposta, a tutto vantaggio delle aspettative riposte dai destinatari finali”. [↑](#footnote-ref-311)
312. Tra i sistemi utilizzabili per la raccolta delle dichiarazioni di sostegno rientra anche quello basato sulla cd. firma elettronica avanzata, che l’art. 5, par. 2, c. 2, Reg. parifica del tutto ad una firma su carta stabilendo che “Ai fini del presente regolamento le dichiarazioni di sostegno firmate in modo elettronico mediante firma elettronica avanzata ai sensi della direttiva 1999/93/Ce del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 1999, relativa ad un quadro comunitario per le firme elettroniche, sono trattate alla stregua delle dichiarazioni di sostegno su carta”. Tale sistema si aggiunge alla raccolta elettronica standard, ovvero quella realizzata sul web mediante sistemi certificati dai singoli Stati membri partecipanti. [↑](#footnote-ref-312)
313. Il regolamento all’art. 15, par. 3, fa obbligo agli stati membri di comunicare alla Commissione entro il 1° marzo 2012 le autorità nazionali di certificazione designate come competenti per la verifica. [↑](#footnote-ref-313)
314. Superando definitivamente la tesi della necessaria statualità del diritto amministrativo. [↑](#footnote-ref-314)
315. M.P. Chiti, Diritto amministrativo europeo, cit., p. 239. [↑](#footnote-ref-315)
316. J. Schwarze, European Administrative Law, London, Sweet & Maxwell, 1992. [↑](#footnote-ref-316)
317. Art. 2, c. 5, TFUE. [↑](#footnote-ref-317)
318. M. Macchia, op. cit. [↑](#footnote-ref-318)
319. L’art. 51 della Carta afferma che i diritti previsti dalla Carta devono essere rispettati, oltre che dalle istituzioni, organi e organismi dell’Unione, anche dagli Stati, ma solo “nell’attuazione del diritto dell’Unione”. [↑](#footnote-ref-319)
320. Art. 291 TFUE. [↑](#footnote-ref-320)
321. Ovvero la particolare categoria di atti prevista dall’allora art. 249, c. 4, TCE. [↑](#footnote-ref-321)
322. Come sottolinea efficacemente M.P. Chiti, Diritto amministrativo europeo, cit., p. 567 “tale schema normativo incentrato sull’atto comunitario dal profilo più spiccatamente amministrativo corrispondeva al carattere dell’azione di annullamento in esame, ove i singoli fanno valere un loro interesse personale leso dal provvedimento in questione”. [↑](#footnote-ref-322)
323. Lo sottolinea M. P. Chiti, Diritto amministrativo europeo, cit., p. 556. [↑](#footnote-ref-323)