






VERSO LA CODIFICAZIONE DEL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO EUROPEO



Isaac Martín Delgado
Visiting Professor
Universidad de Castilla-La Mancha (Spagna)



INDICE


- 
- 
- 1.- Premessa
 - 2.- Una Amministrazione europea senza "legge" di procedimento amministrativo
 - 3.- I nuovi argomenti
 - 3.1.- Generali
 - 3.2.- Argomento normativo
 - 3.3.- Argomento sostanziale
 - 4.- Ché legge?
 - 5.- E quale contenuto?
 - 6.- Una legge anche applicabile nei confronti degli Stati Membri
 - 7.- Lo stato della situazione in Spagna
 - 8.- Conclusioni
- 



PREMESSA

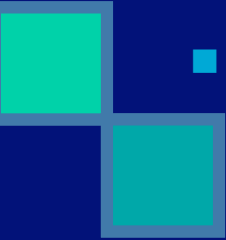



■ Perché parlare di codificazione del procedimento amministrativo europeo oggi?

- L'Unione Europea e, soprattutto, una Comunità di Diritto Amministrativo (SCHWARZE); e il procedimento amministrativo è un tema fondamentale dentro del Diritto Amministrativo
 - Vecchia questione, ma nuovi argomenti
 - Evoluzione naturale dell'Unione Europea: "meno internazionalismo, ma nazionalismo". Integrazione
 - Graduazione del principio di autonomia istituzionale e procedimentale degli Stati Membri
- 

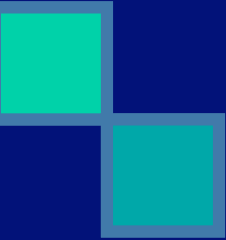



UNA AMMINISTRAZIONE EUROPEA SENZA “LEGGE” DI PROCEDIMENTO (I)

- 
- **Importanza e funzione del procedimento:** buona governanza, trasparenza, esecuzione degli obiettivi comunitari (Es. Direttiva 123/2006, di servizi). Ma, tuttavia, garanzia dei diritti dei cittadini e canale di partecipazione. Diritto della difesa.
 - Tramite le forme si cerca una **legalità sostantiva:** mezzo per garantire l'efficace soddisfazione del interesse pubblico comunitario.
 - Nell'Unione esiste una **vera Pubblica Amministrazione** che emana veri provvedimenti amministrativi: propri agenti, propri risorse, proprie norme di procedimento.
 - Funzione esecutiva sia dell'Istituzioni dell'Unione che dell'Amministrazioni nazionali degli Stati Membri
- 



UNA AMMINISTRAZIONE EUROPEA SENZA “LEGGE” DI PROCEDIMENTO (II)

- 
- Ciononostante, **dispersione** di procedimenti e di regole di procedimento
 - ogni settore materiale ha le sue regole di procedimento
 - I Trattati contengono norme di procedimento (motivazione, accesso ai documenti, proporzionalità, pubblicità, responsabilità, diritto ad essere ascoltato...)
 - La Corte di Giustizia ha sviluppato principi generali di procedimento amministrativo: legittimo affidamento, sicurezza giuridica, difesa, buona amministrazione...
 - Tutto ciò è ancora insufficiente: lacune, mancata coerenza
- 



I NUOVI ARGOMENTI (I)



- **Argomenti generali:**

- Art. 13.2 Trattato sull'Unione Europea: attuazione in conformità con il procedimento
- Evoluzione naturale, conseguenza della esistenza nell'Unione di un vero potere pubblico europeo
- Impossibilità di distinguere tra esecuzione diretta e indiretta del Diritto dell'Unione (spazi condivisi)
- Necessità di garantire l'omogeneità nell'attuazione del Diritto dell'Unione
- La competenza procedimentale è collegata a tutta competenza materiale



- **Argomento normativo:** articolo 298 Trattato sul Funzionamento dell'UE


- **Argomento sostanziale:** diritto fondamentale di buona amministrazione (art. 41 Carta)



I NUOVI ARGOMENTI (II): L'ARGOMENTO NORMATIVO

- 
- **L'articolo 298 TFUE** è il fondamento giuridico per una legge di procedimento amministrativo europeo. Clausola di attribuzione ampia-orizzontalità.

1. Nell'assolvere i loro compiti le istituzioni, organi e organismi dell'Unione si basano su un'amministrazione europea aperta, efficace ed indipendente.



2. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, fissano disposizioni a tal fine, nel rispetto dello statuto e del regime adottati sulla base dell'articolo 336.



I NUOVI ARGOMENTI (III): L'ARGOMENTO SOSTANZIALE

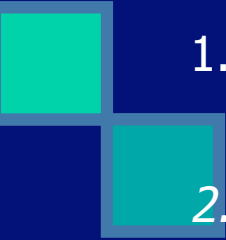

- 
- La Carta ha dopo il Trattato di Lisbona valore giuridico vincolante: art. 6.1 del Trattato sull'Unione Europea: "*L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta (...), che ha lo stesso valore giuridico dei trattati*". **L'Unione è una Comunità di Diritto e una Comunità di diritti** (DELLA CANANEA)
 - I diritti fondamentali sono stati negli Stati Membri i principali protagonisti della **procedimentalizzazione** del Diritto Amministrativo (SCHMIDT-ASMANN)
 - **L'art. 41 della Carta** dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea dichiara il diritto ad una buona amministrazione: in conseguenza, il diritto viene associato alla Corte di Giustizia, e non al Mediatore
- 

I NUOVI ARGOMENTI (III): L'ARGOMENTO SOSTANZIALE

- I diritti fondamentali sono anche **criterio di validità** dell'attività delle Pubbliche Amministrazioni
- In particolare, il procedimento è **canale per l'adempimento del diritto ad una buona amministrazione**:
 - Punto di vista oggettivo: garanzia della legalità dell'attività amministrativa (dovere di risultato)
 - Punto di vista soggettivo: obblighi specifici (imparzialità-"giustizia")
- Le garanzie derivanti del diritto ad una buona amministrazione hanno effetti, soprattutto, nel quadro del procedimento amministrativo: questo diritto è canone di controllo della legittimità della **attività amministrativa procedimentalizzata**.
- "**Idea ordinamentale**" del procedimento amministrativo (SCHMIDT-ASMANN): successione ordinata di atti che proporziona trasparenza, razionalità, coordinamento e contatto.



I NUOVI ARGOMENTI (III): L'ARGOMENTO SOSTANZIALE

- 
1. *Ogni individuo ha diritto a che le questioni che lo riguardano siano trattate in modo imparziale, equo ed entro un termine ragionevole dalle istituzioni e dagli organi dell'Unione.*
 2. *Tale diritto comprende in particolare:*
 - . *il diritto di ogni individuo di essere ascoltato prima che nei suoi confronti venga adottato un provvedimento individuale che gli rechi pregiudizio,*
 - . *il diritto di ogni individuo di accedere al fascicolo che lo riguarda, nel rispetto dei legittimi interessi della riservatezza e del segreto professionale,*
 - . *l'obbligo per l'amministrazione di motivare le proprie decisioni.*
 3. *Ogni individuo ha diritto al risarcimento da parte della Comunità 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.*
 4. *Ogni individuo può rivolgersi alle istituzioni dell'Unione in una delle lingue del trattato e deve ricevere una risposta nella stessa lingua.*
- 

CHÈ LEGGE?


- Una **Legge di principi**: principi generali del procedimento, diritti dei cittadini ed obblighi per l'attività della Pubblica Amministrazione Europea
 - Non omogeneizzazione, ma denominatori comuni per garantire la uguale affettazione delle norme dell'Unione in qualsiasi territorio dell'Unione e davanti a qualsiasi destinatario e uguali garanzie.
 - Con una importante presenza delle ICT
 - In somma, codificazione tramite la semplificazione e la standardizzazione (positivizzazione e nuove esigenze). Rispetto all'identità "amministrativa" degli Stati Membri
- Con un importante **intervento del Parlamento** (legittimità dell'Unione): l'art. 298 TFUE parla di "regolamenti"
 - Regolamento per regolare il procedimento amministrativo per le Istituzioni e organismi dell'Unione
 - Direttiva per regolare il procedimento amministrativo per le Amministrazioni nazionali sviluppato nell'attuazione del Diritto dell'Unione



E QUALE CONTENUTO?




■ Modelli:

- Ci sono procedimenti sviluppati (diritto della concorrenza, aiuti di Stato)
 - Codice europeo di buona condotta amministrativa. Risoluzione del Parlamento Europeo di 6 settembre 2001:
 - il codice cerca di "rendere effettivo il diritto dei cittadini alla buona amministrazione"
 - tiene in considerazione i principi di Diritto Amministrativo Europeo contenuti sia nella giurisprudenza della Corte, sia nelle tradizioni comuni degli Stati Membri
 - strumento per sapere ch  sia la buona amministrazione (significato pratico)
 - linee-guida (gi  prese in considerazione anche per gli Stati Membri)
 - voleva essere il germe di un regolamento
 - Con delle novit  derivanti del uso delle nuove tecnologie (rapporti Istituzioni europee-Amministrazioni nazionali)
- 



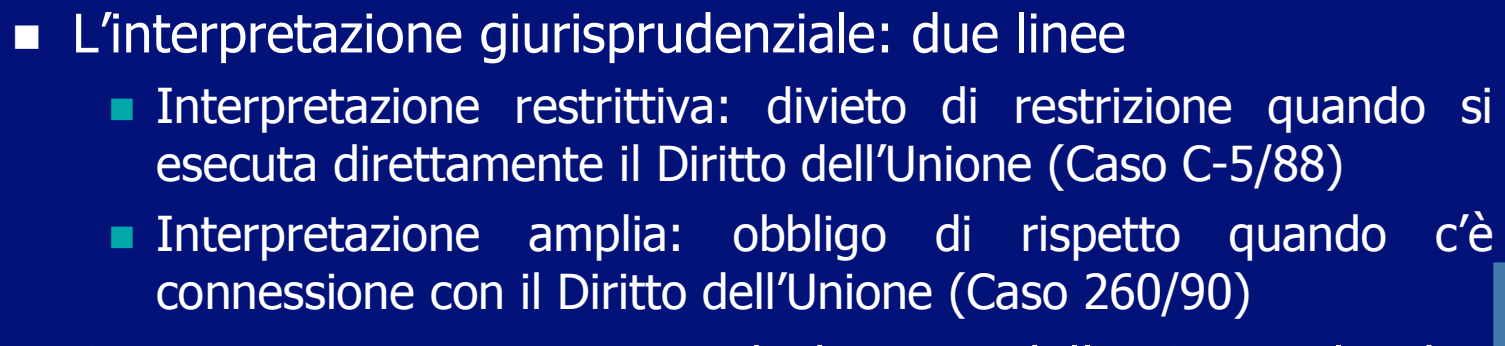
UNA LEGGE APPLICABILE ANCHE NEI CONFRONTI DEGLI STATI MEMBRI (I)

- **L'Amministrazione nazionale sono Amministrazione europea** quando applicano il Diritto dell'Unione.
 - I diritti fondamentali della Carta dell'Unione Europea *“si applicano alle istituzioni e agli organi dell'Unione nel rispetto del principio di sussidiarietà **come pure agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione**”(art. 51.1)*
 - Ché cosa sarebbe “attuare il Diritto dell'Unione”? Rendere effettivo
- 



UNA LEGGE APPLICABILE ANCHE NEI CONFRONTI DEGLI STATI MEMBRI (II)


- ***“attuare il Diritto dell’Unione”***

- L’interpretazione giurisprudenziale: due linee
 - Interpretazione restrittiva: divieto di restrizione quando si esegua direttamente il Diritto dell’Unione (Caso C-5/88)
 - Interpretazione ampia: obbligo di rispetto quando c’è connessione con il Diritto dell’Unione (Caso 260/90)
 - Convenzione europea per il disegno della Carta: le due dottrine giurisprudenziali sono equivalenti
 - Interpretazione della Commissione Europea: attuare il Diritto dell’Unione è applicare le norme comunitarie oppure agire nell’ambito del Diritto dell’Unione (COM (2000) 559 e COM (2000) 644)
 - Interpretazione della dottrina: niente accordo
- 



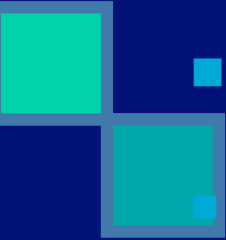

UNA LEGGE APPLICABILE ANCHE NEI CONFRONTI DEGLI STATI MEMBRI (III)

■ Mia idea: interpretazione ampia

- L'articolo 197 TFUE parla di "attuazione effettiva del diritto dell'Unione (...) da parte degli Stati Membri" come "*essenziale per il buon funzionamento dell'Unione*" nonché come "*questione di interesse comune*"
 - L'applicazione dei diritti fondamentali contribuisce alla legittimità del sistema
 - Dunque, basta che ci sia una connessione tra l'attuazione dell'Amministrazione nazionale e il Diritto dell'Unione per applicare i diritti fondamentali così come dichiarati nella Carta.
 - E c'è connessione quando
 - Si esegue direttamente una norma comunitaria
 - Si agisce nell'ambito delle competenze dell'Unione Europea
 - L'attività nazionale affetta a un obbligo di Diritto dell'Unione
 - L'attività costituisce un ostacolo per una delle quattro libertà comunitarie o per l'adempimento di uno degli obiettivi dell'Unione
- 

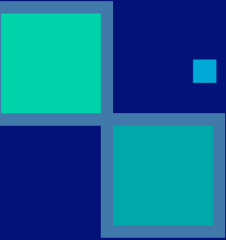



UNA LEGGE APPLICABILE ANCHE NEI CONFRONTI DEGLI STATI MEMBRI (IV)

- 
- Dunque, quando ci sia connessione con il Diritto dell'Unione, si applicheranno i diritti fondamentali della Carta agli Stati Membri. Così, **il diritto ad una buona amministrazione è argomento per l'applicazione** di questa legge sul procedimento amministrativo **anche agli Stati Membri**
 - Come principio generale del Diritto è già applicabile agli Stati Membri (soprattutto, procedimenti complessi)
 - Certi obblighi incorporati a questo diritto sono anche obblighi imposti dal Trattato: es. art. 296 TFUE (*"gli atti giuridici sono motivati"*) in relazione con l'articolo 291 TFUE (*"atti di esecuzione"*: misure di Diritto interno necessarie per l'attuazione degli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione")
 - Come diritto, sempre in continua espansione
- 



LO STATO DELLA SITUAZIONE IN SPAGNA (I)

- 
- La Carta **viene applicata** dai giudici spagnoli anche in relazione con questioni di Diritto interno che non hanno connessione col Diritto dell'Unione (es. TC 2000)
 - La clausola "*attuare il Diritto dell'Unione*" si interpreta come equivalente a **agire nell'ambito del Diritto dell'Unione**
 - I diritti fondamentali dichiarati nella Carta si considerano:
 - **Limiti** all'attività della P.A. (criterio di validità e canone di interpretazione)
 - Ma anche come argomento per esigere **attuazioni positive**: non solo rispettare i diritti, ma anche promuovere la sua applicazione
- 

LO STATO DELLA SITUAZIONE IN SPAGNA (II)

- In particolare, per quanto riguarda il **diritto ad una buona amministrazione**:
 - Art. 10.2 CE: *“le norme relative ai diritti fondamentali e alle libertà riconosciute dalla Costituzione si interpretano in conformità alla Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo e ai Trattati ed accordi internazionali sulle stesse materie ratificati dalla Spagna”*.
 - Tribunali spagnoli: questo diritto riafferma e rafforza gli obblighi e i diritti già esistenti nel ordinamento giuridico spagnolo
 - Legislatori spagnoli: introduzione del diritto, anche con riferimento esplicito alla Carta, nei recenti leggi
- In somma, **due facce della stessa medaglia**: l’articolo 41 ha un proprio ambito d’applicazione (Istituzione europee) ma gli Stati Membri hanno introdotto nei suoi ordinamenti questo diritto come vincolante per le Amministrazioni nazionali



CONCLUSIONI

- 
- L'Amministrazione europea deve **canalizzare** la sua attività tramite un procedimento che sia garanzia di legittimità e di efficacia, nonché della difesa degli interessi dei cittadini
Ci sono delle novità per **disegnare** una norma europea di procedimento amministrativo, con delle **denominatori comuni** (rafforzare la posizione del cittadino)
 - Esiste una tendenza ad applicare all'attuazione dell'Amministrazioni nazionali le **stesse esigenze** che si applicano all'attuazione amministrativa dell'Istituzioni europee
 - **Non** si tratta, però, di **europeizzare** i procedimenti amministrativi nazionali, **ma** di **costruire una normativa comune** sul procedimento europeo in esecuzione del Diritto dell'Unione
 - Il percorso verso l'**integrazione amministrativa** europea è imparabile
- 