

Adelante, con juicio: la prospettiva di una codificazione del procedimento europeo

di Edoardo Chiti

I diritti amministrativi statali sono spesso rappresentati come corpi immuni all'ambizione della codificazione. La loro storia, però, è costellata di processi codificatori. Non si tratta, naturalmente, di processi corrispondenti alle grandi codificazioni ottocentesche, delle quali non riproducono il particolare modo di concepire la produzione del diritto. Ma si tratta, comunque, di opere importanti di sistemazione parziale e innovazione, capaci, allo stesso tempo, di riflettere e di alimentare la vitalità del diritto amministrativo. Nel nostro paese, ad esempio, sono stati emanati, negli ultimi venticinque anni, codici in molti settori diversi, dai beni culturali all'ordinamento militare, insieme a numerosi «codici parziali di diritto amministrativo», relativi a capitoli generali, quali le autonomie locali, i contratti e il procedimento. Esperienze analoghe caratterizzano non solo gli altri paesi europei e gli Stati Uniti, ma anche alcuni ordinamenti non occidentali, come mostra la tendenza globale ad adottare leggi generali sul procedimento, documentata, da ultimo, da una ricerca curata dallo studioso francese Jean-Bernard Auby.

Un tentativo di codificazione sembra prendere forma, un poco alla volta, anche nel diritto amministrativo dell'Unione europea. Due sono le forze all'opera. La prima è l'iniziativa del Parlamento europeo, che ha chiesto alla Commissione, con una Risoluzione del 2013, di presentare una proposta di regolamento in materia di procedimenti amministrativi, sulla base di una serie di raccomandazioni particolareggiate. La seconda è la spinta che viene da un gruppo di studiosi di diversi paesi. Il gruppo, chiamato *ReNEUAL*, ha elaborato un progetto di legislazione generale sul procedimento amministrativo europeo, che sta portando all'attenzione delle istituzioni dell'Unione e delle comunità scientifiche nazionali.

Non è possibile dire, al momento, quali siano le reali possibilità di successo di queste proposte. Non è chiaro se esse siano in concorrenza l'una con l'al-

tra o possano sostenersi reciprocamente. E la Commissione si è mostrata sin qui assai poco propensa a dare seguito alla richiesta del Parlamento europeo. Sarebbe sciocco, tuttavia, liquidare questi tentativi di codificazione come irrilevanti. In essi si annida un'opportunità di maturazione del diritto amministrativo europeo, di chiarificazione della sua funzione in una «comunità di diritto». Per provare a cogliere questa opportunità, però, occorre prima di ogni altra cosa essere consapevoli di alcuni nodi di fondo del processo codificatorio.

Il primo riguarda la funzione della codificazione. L'adozione di una legge generale del procedimento amministrativo nell'ordinamento europeo risponde, in entrambe le proposte, a due scopi principali. Da un lato, la codificazione intende mettere ordine in un diritto ricco di sovrapposizioni e contraddizioni, per ridurre il disorientamento dei cittadini, facilitare l'esercizio dei loro diritti, favorire il buon funzionamento interno delle amministrazioni europee. Dall'altro, vuole offrire una cornice costituzionale alla disciplina dell'azione amministrativa, traducendo i principi amministrativi introdotti dal Trattato di Lisbona, a partire dall'impegno a costruire un'amministrazione «aperta, efficiente e indipendente», in una serie di regole e istituti del procedimento. Queste ambizioni, però, si scontrano con varie difficoltà. La prima è strutturale. Il sistema amministrativo dell'Unione non si esaurisce negli organismi europei, come le agenzie e le autorità indipendenti europee. Ne fanno parte anche le amministrazioni nazionali, quando operano in funzione dell'Unione, e una grande quantità di organismi misti. L'opera di sistemazione e riordino, dunque, non può limitarsi all'azione delle amministrazioni dell'Unione, come fa la proposta del Parlamento europeo, o toccare solo alcuni aspetti dei procedimenti composti, come avviene nella proposta di *ReNEUAL*. Occorre essere coraggiosi e misurarsi con i modi di attuazione congiunta delle norme e delle politiche europee. La seconda difficoltà

è legata alla disciplina dell'amministrazione posta dal Trattato di Lisbona, troppo semplificata per offrire fondamenta stabili alla costruzione di principi e regole del procedimento amministrativo europeo. Queste fondamenta andrebbero cercate anche al di fuori del Trattato, nel più ampio e ricco diritto costituzionale europeo.

Un secondo nodo da sciogliere è quello del modello che ispira e orienta la codificazione del procedimento. La risoluzione del Parlamento europeo stabilisce alcuni principi del procedimento, da quelli di buona amministrazione a un nuovo «principio di servizio», secondo un disegno orientato essenzialmente a garantire la trasparenza e l'efficacia dell'azione amministrativa. La proposta del gruppo di studiosi, invece, si fonda sul riconoscimento che le amministrazioni europee, al di là di quanto osservato dalle istituzioni politiche dell'Unione, esercitano poteri significativi, di natura anche discrezionale. Si pone l'obiettivo di strutturarne l'esercizio. Distingue tra procedimenti generali e procedimenti individuali. Propone, per i primi, un disegno ispirato alla rappresentanza degli interessi, alla politicizzazione del procedimento, allo scambio ragionato degli argomenti. Per i secondi, mette a punto una disciplina che mima il processo giurisdizionale, in linea con la tradizione di alcuni paesi europei. Naturalmente, le singole scelte operate e il grado di dettaglio della normativa si prestano a obiezioni e discussioni. Ma l'individuazione di un modello composito, di rappresentanza degli interessi per i procedimenti generali e giurisdizionale per quelli

individuali, fa della proposta di *ReNEUAL* un punto di partenza più solido della risoluzione del Parlamento europeo.

Un terzo e ultimo nodo riguarda i risultati attesi. La codificazione potrebbe contribuire non solo alla razionalizzazione della disciplina del procedimento, ma anche alla definizione dei caratteri del diritto amministrativo europeo. Quest'ultimo è un diritto ancora in corso di consolidamento. È formato da una singolare combinazione di *jus commune* e *jura particularia*. Viene costruendosi a partire da esperienze e materiali diversi. L'adozione di una disciplina generale del procedimento aumenterebbe la certezza del diritto amministrativo europeo. La codificazione, inoltre, porrebbe le condizioni per lo sviluppo di una scienza europea del diritto amministrativo. La riflessione svolta dal gruppo di studiosi sulla possibilità di una disciplina del procedimento va già in questa direzione: è un'operazione che aggrega studiosi di diversi paesi europei, pone a confronto le culture giuridiche nazionali in vista della risoluzione di problemi europei, facilita la omogeneizzazione dei punti di vista. Allo stesso tempo, occorre evitare aspettative irrealistiche o eccessive. L'intelaiatura complessiva del diritto amministrativo europeo è il frutto di un gioco di forze molto più complesso di quello che muove la codificazione. Deriva non solo dall'azione delle istituzioni politiche dell'Unione e della scienza giuridica, ma anche dalla giurisprudenza, dalle prassi, dalla cultura amministrativa e dal modo in cui i diritti vengono esercitati dai cittadini.