

Capitolo Quinto

**PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO  
E DIRITTO AD UNA BUONA AMMINISTRAZIONE**

a cura di *Paolo Provenzano*

## PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO E DIRITTO AD UNA BUONA AMMINISTRAZIONE

di Paolo Provenzano

SOMMARIO: 1. Introduzione al tema. – 2. Sulla crescente rilevanza riconosciuta al tema del procedimento amministrativo nella giurisprudenza delle Corti U.E.: cenni. – 3. Sul significato concreto dei corollari del diritto ad una buona amministrazione di cui all'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. – 3.1. (Segue) Sul diritto alla ragionevole durata dell'azione amministrativa. – 3.2. (Segue) Sul diritto di essere ascoltati. – 3.3. (Segue) Sul diritto d'accesso agli atti endoprocedimentale. – 3.4. (Segue) Sull'obbligo di motivazione. – 4. Sulla codificazione del procedimento amministrativo dell'Unione europea: il progetto ReNUAL. – 5. Sul campo di applicazione dell'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

### 1. Introduzione al tema

Prima dell'avvento della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nessuna norma nazionale - e men che meno comunitaria - definiva in modo espreso e specifico quali fossero i contenuti del **diritto ad una buona amministrazione**.

Tale lacuna normativa è stata colmata dall'art. 41 della predetta Carta dei diritti, che – rubricato «*diritto ad una buona amministrazione*» – stabilisce al primo comma, che «*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*», e precisa al secondo comma che tale diritto comprende: «*a) il diritto di ogni persona di essere ascoltata prima che nei suoi confronti venga adottato un provvedimento individuale che le rechi pregiudizio; b) il diritto di ogni persona di accedere al fascicolo che la riguarda, nel rispetto dei legittimi interessi della riservatezza e del segreto professionale e commerciale; c) l'obbligo per l'amministrazione di motivare le proprie decisioni*».

Detta disposizione, infine, da un lato, riconosce, al terzo comma, il diritto a ottenere, «*conformemente ai principi generali comuni agli ordinamenti degli Stati membri*», il risarcimento da parte dell'Unione dei danni causati dalle sue Istituzioni o dai suoi agenti nell'esercizio delle loro funzioni. Dall'altro, prevede, al quarto e ultimo comma, il diritto di rivolgersi alle Istituzioni dell'Unione e di ottenere una risposta dalle stesse «*in una delle lingue dei trattati*».

Basta una semplice lettura del citato art. 41 per comprendere che si tratta di una norma "contenitore" il cui contenuto è rappresentato dai diversi corollari del diritto ad una buona amministrazione. I quali, come si dirà, sono stati essenzialmente elaborati con metodo comparatistico dalla giurisprudenza della Corte di giustizia UE.

Prima dell'emanazione dell'art. 41, i diritti in esso menzionati avevano già peraltro acquisito (e da diversi lustri) piena cittadinanza sia nel diritto dell'Unione europea, sia (e ancor prima) in quello di diversi Stati membri.

Del resto, l'intento perseguito dai redattori della Carta dei diritti dell'Unione europea, come risulta espressamente dal preambolo della Carta medesima, non era certo quello di creare "nuovi" diritti, bensì unicamente di "fotografare" e riaffermare i diritti già esistenti nel diritto vivente dell'Unione, al fine di renderli più visibili, garantendo così un conseguenziale **innalzamento dello standard di tutela** degli stessi.

Ora, sebbene il contenuto dell'art. 41 non sia, come detto, del tutto innovativo, lo è viceversa il fatto che si sia scelto di dedicare, proprio al diritto ad una buona amministrazione, una specifica disposizione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (la quale, va ribadito, ha, in virtù dell'art. 6 TUE, «*lo stesso valore giuridico dei trattati*»).

L'art. 41, infatti, è la prima (e allo stato l'unica) norma contenuta in un catalogo internazionale dei diritti a innalzare espressamente il diritto ad una buona amministrazione al rango di diritto

fondamentale.

In tale ottica si può, quindi, ritenere che la scelta di includere il diritto ad una buona amministrazione tra i diritti fondamentali, con la sua conseguente “**costituzionalizzazione**”, segni una svolta epocale nei rapporti tra amministrati e amministrazioni. Infatti, come è stato autorevolmente evidenziato, l’art. 41 ha una «*impostazione (...) diretta a salvaguardare le posizioni dei primi (gli amministrati), più che i poteri delle seconde (le amministrazioni)*» (G. Greco, 2013). E ciò coerentemente con tutte le altre previsioni contenute nella Carta, che, come risulta dal già citato preambolo, mirano a imporre un netto cambiamento di prospettiva, ponendo finalmente «**la persona al centro dell’azione dell’Unione**».

Da qui, la convinzione che l’art. 41 rappresenti «*il segno tangibile del superamento di ogni visione autoreferenziale del fenomeno amministrativo*» (A. Zito, 2002), appalesandosi, nella più ottimistica delle ipotesi, come potenzialmente idoneo «*a rendere il ventunesimo secolo il “secolo della buona amministrazione”*» (J. Söderman, 2000).

Tali conclusioni sono confermate dalle previsioni di cui ai successivi artt. 42 e 43 della medesima Carta dei diritti, che, rispettivamente, riconoscono «*il diritto di accedere ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione*» (e cioè il c.d. accesso esoprocedimentale) e «*il diritto di sottoporre al mediatore dell’Unione casi di cattiva amministrazione nell’azione delle istituzioni o degli organi comunitari*».

## **2. Sulla crescente rilevanza riconosciuta al tema del procedimento amministrativo nella giurisprudenza delle Corti UE: cenni**

Nel proseguo si cercherà, senza alcuna pretesa di completezza, di analizzare quale sia l’effettiva portata del diritto ad una buona amministrazione, concentrandoci su solo alcuni dei suoi corollari e, più precisamente, sui c.d. **diritti procedimentali**.

Prima di soffermarci su tali specifici diritti, pare opportuno sottolineare che nel corso degli anni gli stessi hanno progressivamente acquisito nel diritto dell’Unione Europea una sempre maggiore rilevanza.

Agli albori del diritto amministrativo comunitario, infatti, si prestava più attenzione al risultato finale dell’azione amministrativa (e cioè all’atto posto in essere dall’Amministrazione), piuttosto che ai diversi passaggi attraverso i quali si giungeva ad esso, che, pertanto, venivano di per sé reputati privi di alcuna diretta rilevanza giuridica. Com’è stato osservato in dottrina, dunque, «*anche nel diritto dell’Unione (...) la nozione di procedimento amministrativo è emersa con un certo ritardo (...) dopo essere a lungo rimasta in ombra rispetto a quella di atto amministrativo*» (B. G. Mattarella, 2018).

In tale ottica, l’art. 41 rappresenta il culmine di un lungo percorso che ha visto come protagonista assoluta la Corte di giustizia: la quale ha avuto l’indubbio merito di avere, in via pretoria, attribuito una **rilevanza, via via, maggiore all’istituto del procedimento amministrativo**, che originariamente non veniva debitamente considerato.

È, dunque, la Corte di giustizia ad aver gradualmente spostato il *focus* dall’atto al procedimento e tale evoluzione viene unanimemente considerata come «*uno dei risultati più rimarchevoli dei giuridici europei*» (M. P. Chiti, 2011).

Due sembrano essere essenzialmente le ragioni che hanno indotto, nei successivi stadi dell’evoluzione del diritto amministrativo dell’Unione europea, a riconoscere al tema del procedimento quella rilevanza centrale che gli viene oggi giorno pacificamente riconosciuta.

In primo luogo, ha a tali fini giocato un ruolo decisivo la necessità di conformare, anche *in subjecta materia*, il diritto amministrativo “europeo” a quello della maggioranza degli Stati membri, in cui il procedimento amministrativo ha progressivamente trovato una dettagliata disciplina normativa. Ciò risulta in modo solare dalle celebri conclusioni rese dall’Avvocato Generale Warner nella causa *Transocean Marine Paint Association* del 1974, nelle quali, posto in evidenza che «*nell’ordinamento di alcuni dei nostri Paesi vige un principio secondo cui l’autorità amministrativa, prima di esercitare in senso pregiudizievole ad un determinato soggetto il potere attribuitole dalla legge, è tenuta in linea di massima a sentire quanto l’interessato ha da dire in*

*proposito*», si sottolineava espressamente la necessità di ricondurre «il diritto al contraddittorio in sede amministrativa (...) nel [concetto di] "diritto" cui si riferisce l'art. 164 del trattato e del quale la Corte deve garantire il rispetto» (Concl. Avv. Gen. Warner del 19 settembre 1974, 17/74, *Transocean Marine Paint Association c. Commissione*, ECLI:EU:C:1974:91).

In secondo luogo, su tale processo evolutivo ha certamente influito anche il riconoscimento di sempre maggiori funzioni all'Amministrazione comunitaria, che ha inevitabilmente portato a un esponenziale aumento dei procedimenti amministrativi e, quindi, alla conseguente necessità di fissare delle regole applicabili agli stessi.

Spinti dalle predette esigenze i Giudici di Lussemburgo sono, quindi, giunti, in mancanza di un'organica disciplina normativa in materia (a tutt'oggi mancante –sul punto torneremo *infra sub* § 4 -), a sancire in via pretoria l'obbligo dell'Amministrazione di conformare la propria azione agli **stilemi del "giusto procedimento"**.

Esempio paradigmatico della crescente rilevanza che è stata attribuita dalla giurisprudenza europea al rispetto delle garanzie procedurali è rappresentato dalla diversa qualificazione che è stata, a partire dagli anni sessanta del secolo scorso, gradualmente riconosciuta al principio (oggi divenuto diritto fondamentale) dell'*audi alteram partem* procedimentale (del quale meglio si dirà *infra sub* § 3.2).

Tale principio, infatti, ha subito nel corso degli anni un'evoluzione che ha portato lo stesso ad essere ritenuto da «*principio di diritto amministrativo ammesso in tutti gli Stati membri*» (Corte giust., sentenza 4 luglio 1963, 32/62, *Maurice Avis c. Consiglio*, ECLI:EU:C:1963:15), a «*norma generale*» (Corte giust., sentenza 23 ottobre 1974, 17/74, *Transocean Marine Paint Association c. Commissione*, ECLI:EU:C:1974:106), per poi essere, infine, definitivamente innalzato al rango di «*principio fondamentale di diritto Comunitario*» (Corte giust., sentenza 13 febbraio 1979, 85/76, *Hoffmann-La Roche c. Commissione*, ECLI:EU:C:1979:36), che, come tale, va garantito, sia quando «*non vi è alcuna normativa che riguardi il procedimento in questione*» (Corte giust., sentenza 10 luglio 1986, 234/84, *Belgio c. Commissione*, ECLI:EU:C:1986:302), sia nel caso in cui il procedimento è disciplinato da una regolamentazione che non tenga però conto dello stesso (Corte giust., sentenza 24 ottobre 1996, C-32/95, *Commissione c. Lisrestal*, ECLI:EU:C:1996:402).

### **3. Sul significato concreto dei corollari del diritto ad una buona amministrazione di cui all'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea**

La «*concisa, austera e lapidaria*» formulazione dell'art. 41 (L.M. Diez Picazo, 2001) e la già cennata assenza nel diritto amministrativo dell'Unione europea di una disciplina generale sul procedimento amministrativo rendono necessario indagare il significato concreto dei diritti procedurali ivi enucleati facendo essenzialmente riferimento, in prima battuta, alla giurisprudenza delle Corti UE e, in via sussidiaria ed integrativa, alle previsioni contenute nel **Codice europeo di buona condotta amministrativa**. Il quale, pur essendo privo di una base giuridica vincolante, s'appalesa comunque come un valido strumento interpretativo.

Infatti, come risulta testualmente dalla sua prefazione, tale Codice ha l'ambiziosa finalità di «*indica(re) ai cittadini in cosa consiste in pratica il diritto a una buona amministrazione ai sensi dell'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE*» e, proprio a tali fini, esso si cura di fornire una definizione delle diverse garanzie menzionate da tale disposizione.

#### **3.1. (Segue) Sul diritto alla ragionevole durata dell'azione amministrativa**

Il più volte citato art. 41, come si è visto, esordisce sancendo al primo comma che «*ogni persona ha diritto a che le questioni che la riguardano siano trattate (...) entro un termine ragionevole*».

Tale corollario del diritto ad una buona amministrazione, come è stato evidenziato in dottrina, rappresenta, «*fra tutti i diritti che figurano nell'art. 41 della Carta, quello che viene percepito in modo più immediato come un fatto di buona amministrazione, intesa nel senso corrente dell'espressione*» (F. Trimarchi Banfi, 2007). Infatti, secondo l'*id quod plerumque accidit*, «*una amministrazione lenta è (di per sé) una cattiva amministrazione*» (così l'Avv. Gen. Jacobs nelle

sue conclusioni nella causa C-270/99, ECLI:EU:C:2001:180).

L'obbligo di celerità dell'azione amministrativa, che è strettamente correlato al principio di certezza del diritto (il quale è all'evidenza incompatibile con la possibilità che l'Amministrazione procedente procrastini *sine die* la durata di un procedimento), era stato riconosciuto dalla giurisprudenza europea come «*principio generale di diritto comunitario, del quale il giudice comunitario assicura il rispetto*» (Corte giust., sentenza 21 settembre 2006, C-113/04 P, *Technische Unie B.V. c. Commissione*, ECLI:EU:C:2006:593, v. materiali) ben prima dell'avvento della Carta di Nizza. E ciò anche alla luce di quanto previsto dall'art. 6 CEDU (Trib. di Primo Grado, sentenza 18 giugno 2008, T-410/03, *Hoechst GmbH c. Commissione*, ECLI:EU:T:2008:211). Norma, quest'ultima, che sancisce la ragionevole durata del processo, ma che viene ritenuta in via analogica applicabile anche al procedimento amministrativo.

Dunque, è da tempo «*acquisito in diritto comunitario*» «*il fatto di esigere che l'amministrazione prenda una posizione entro un termine ragionevole*» (così l'Avv. Gen. Mischo nelle sue conclusioni nella causa C-244/99 P, ECLI:EU:C:2001:575).

Cionondimeno, ancora oggi nel diritto amministrativo dell'Unione europea non vi è alcuna disposizione di carattere generale, assimilabile all'art. 2 della nostra legge n. 241/1990, che si curi di definire in linea di massima quale sia il termine entro il quale l'Amministrazione procedente è tenuta a concludere il procedimento e, di conseguenza, ad adottare il relativo provvedimento.

Una previsione di tale tenore si rinviene, infatti, solamente nel non giuridicamente vincolante Codice europeo di buona condotta amministrativa, che stabilisce all'art. 17 – titolato *termine ragionevole per l'adozione di decisioni* – che «*il funzionario assicura che sia presa una decisione su ogni richiesta o denuncia indirizzata all'istituzione entro un termine ragionevole, senza indugio e in ogni caso non oltre i due mesi dalla data di ricevimento*»; e che «*qualora, a causa della complessità delle questioni sollevate, una richiesta o una denuncia (...) non possa essere oggetto di una decisione entro il termine summenzionato (due mesi), il funzionario ne informa quanto prima l'autore*».

In assenza di un parametro generale, risulta dunque necessario, di volta in volta, effettuare una **valutazione circa la ragionevole durata del procedimento «in funzione delle circostanze del caso di specie»** (Trib. di Primo Grado, sentenza 8 luglio 2008, T-48/05, *Yves Franche e a. c. Commissione*, ECLI:EU:T:2008:257). Pertanto, «*secondo costante giurisprudenza, la durata ragionevole del procedimento amministrativo (va) valutata sulla scorta delle circostanze specifiche di ciascuna pratica*» (Trib. di Primo Grado, sentenza 4 luglio 2019, T-598/17, *Repubblica italiana c. Commissione*, ECLI:EU:T:2019:482). Il tutto sulla base della convinzione che «*solo un'impostazione casistica può consentire di applicare concretamente il principio del termine ragionevole*» (così l'Avv. Gen. Mischo nelle sue conclusioni nella causa C-244/99 P, cit.).

Muovendo da tali presupposti, la giurisprudenza ha stabilito in via pretoria taluni parametri sulla base dei quali effettuare la valutazione circa la ragionevole durata del procedimento. In particolare, viene accordata rilevanza «(a) *contesto* (in cui viene istruita la singola pratica), (a) *lle varie fasi procedurali espletate dalla Commissione*, (a) *lla condotta delle parti nel corso del procedimento*, (a) *lla complessità della pratica nonché (a) gli interessi delle parti nella contesa*» (Corte giust., sentenza 15 luglio 2004, C-501/00, *Regno di Spagna c. Commissione*, ECLI:EU:C:2004:438), oltre che «*al tempo medio di definizione di un caso del tipo di quello in questione*» (Corte giust., sentenza 15 ottobre 2002, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, da C-250/99 P a C-252/99 P, e C-254/99, *Limburgse Vinyl Maatschappij NV (LVM) e altri c. Commissione*, ECLI:EU:C:2002:582).

La stessa giurisprudenza delle Corti UE ha comunque avuto modo di chiarire che «*l'elencazione (dei predetti) criteri non è esaustiva*» e che «*la valutazione del carattere ragionevole del termine non richiede un esame sistematico delle circostanze del caso di cui trattasi alla luce di ciascuno (di detti criteri) quando la durata del procedimento appaia giustificata alla luce di uno solo di essi*». Ne deriva, dunque, che «*la complessità del caso ovvero un comportamento dilatorio del ricorrente può essere considerato valida giustificazione di un termine a prima vista troppo lungo*» e, di converso, che «*un termine può ritenersi eccedere i limiti della ragionevolezza anche alla luce di un solo criterio, in particolare qualora la sua durata derivi dal comportamento delle autorità competenti*» (Corte giust., sentenza 15 ottobre 2002, C-

238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, da C-250/99 P a C-252/99 P, e C-254/99, *Limburgse Vinyl Maatschappij NV (LVM) e altri c. Commissione*, cit.).

Nel valutare se la durata del procedimento possa, o meno, ritenersi congrua le Corti UE attribuiscono, pertanto, rilevanza decisiva alla condotta dei diversi soggetti che prendono parte allo stesso, escludendo in radice che possa ritenersi irragionevole l'eccessiva durata di un procedimento che sia stata determinata da un «*atteggiamento ostruzionistico*» dei privati (Trib. di Primo Grado, sentenza 24 aprile 1996, T-551/93 e da T-231/94 a T-234/94, *Industrias Pesqueras Campos e altri c. Commissione*, ECLI:EU:T:1996:54).

Venendo alle conseguenze che scaturiscono dalla violazione del diritto in parola, occorre segnalare che anche nel diritto UE, esattamente come avviene a livello nazionale, si ritiene che di regola si fissa una violazione, non incidendo di per sé «*sulla validità del procedimento*» (Trib. di Primo Grado, sentenza 12 settembre 2012, T-394/06, *Repubblica Italiana c. Commissione*, ECLI:EU:T:2012:417), «*non giustific(hi) un annullamento automatico della decisione impugnata*» (Trib. di Primo Grado, sentenza 18 gennaio 2006, T-107/03, *Regione Marche c. Commissione*, ECLI:EU:T:2006:20).

Di conseguenza, il rimedio principe per far valere in sede giurisdizionale la violazione dell'obbligo di concludere il procedimento entro un termine ragionevole è rappresentato dal c.d. ricorso in carenza di cui all'art. 265 TFUE (cfr. *ex multis* Corte giust., sentenza 18 marzo 1997, C-282/95 P, *Guerin automobiles c. Commissione*, ECLI:EU:C:1997:159). Ricorso, quest'ultimo, che può essere per certi versi assimilato al nostro ricorso avverso il silenzio-inadempimento disciplinato dall'art. 31 del D.Lgs. n. 104/2010 (c.d. Codice del processo amministrativo).

In caso di accoglimento del ricorso in carenza, «*il giudice europeo non ha poteri sostitutivi*» (M. P. Chiti, 2018), dovendo l'Istituzione, il cui inadempimento è stato accertato, assumere le misure adeguate per superare la situazione di stallo venutasi a creare.

Il principio generale secondo cui la lungaggine del procedimento non incide sulla validità della decisione finale incontra, tuttavia, nella giurisprudenza delle Corti UE una specifica eccezione.

È stato, infatti, reiteratamente giudicato che in taluni casi limite «*il superamento di un termine ragionevole può giustificare (...) l'annullamento di una decisione*» (Trib. di Primo Grado, sentenza 18 giugno 2008, T-410/03, *Hoechst GmbH c. Commissione*, cit.). E ciò, in particolare, là dove la durata eccessiva del procedimento risulti astrattamente in grado di «*pregiudicare(re) i diritti della difesa delle imprese (...) incidendo (potenzialmente) sull'esito del procedimento (stesso)*» (Corte giust., sentenza 21 settembre 2006, C-113/04 P, *Technische Unie B.V. c. Commissione*, cit.).

Sotto tale profilo, la giurisprudenza delle Corti UE è chiara nello stabilire che «*posto che il rispetto dei diritti di difesa (...) riveste un'importanza capitale nei procedimenti (...) è importante evitare che tali diritti possano essere irrimediabilmente compromessi a motivo della durata eccessiva della fase istruttoria*», la quale «*(p)uò ostacolare l'acquisizione di prove volte a confutare l'esistenza di comportamenti idonei a far sorgere la responsabilità delle imprese interessate*» (Trib. di Primo Grado, sentenza 12 luglio 2018, T-419/14, *The Goldman Sachs Group, Inc. c. Commissione*, ECLI:EU:T:2018:445).

Alla luce di tale ultimo orientamento, occorre quindi verificare se l'eccessiva durata del procedimento abbia potuto **pregiudicare le future possibilità di difesa** dei soggetti lesi dal provvedimento posto in essere all'esito dello stesso. In tale evenienza (e solo in essa) la durata eccessiva potrà dunque giustificare l'annullamento della decisione tardivamente assunta all'esito di un procedimento la cui durata si è eccessivamente protratta nel tempo.

### 3.2. (Segue) *Sul diritto di essere ascoltati*

Come si desume già dalla giurisprudenza da ultimo citata, il diritto di essere ascoltati nel corso del procedimento riveste nel diritto UE un'importanza capitale. Si tratta, infatti, indubbiamente della **più importante e sviluppata tra le garanzie procedurali**.

Il principio dell'*audi alteram partem*, come si è già anticipato, è da tempo considerato un «*principio fondamentale di diritto Comunitario*» (Corte giust., 13 febbraio 1979, 85/76, *Hoffmann-La Roche c. Commissione*, cit.), la cui osservanza si impone, anche nel silenzio della legge, in **ogni procedimento amministrativo**.

Ciononostante, prima del Trattato di Lisbona l'obbligo delle amministrazioni comunitarie di porre il destinatario dell'emanando provvedimento in grado di far valere in sede procedimentale le proprie ragioni, pur essendo previsto da svariate norme di diritto UE secondario (si veda, ad esempio, l'art. 18 del Regolamento 4064/89/CEE relativo ai procedimenti di controllo sulle fusioni), non veniva sancito in modo generale da alcuna disposizione comunitaria di rango primario.

Solamente, infatti, nel circoscritto campo della concorrenza si rinveniva una disposizione di tale tenore. Ci si riferisce, in particolare, all'art. 36, comma 1, dell'ormai abrogato Trattato CECA, che espressamente recitava che *«la Commissione prima d'infliggere una delle sanzioni pecuniarie o di fissare una delle penali di mora previste dal presente trattato, deve mettere l'interessato in grado di presentare le sue osservazioni»*.

Il quadro è radicalmente mutato in seguito all'adozione del Trattato di Lisbona. Oggi, infatti, il diritto in questione trova addirittura duplice fondamento normativo nel diritto primario dell'Unione europea, essendo, da un lato, espressamente sancito dal più volte citato art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e, dall'altro, implicitamente confermato dall'**art. 15 del TFUE**.

Tale ultima disposizione, che per un verso ribadisce quanto già prescritto dal previgente art. 255 TCE in materia di accesso ai documenti delle istituzioni, organi e organismi dell'Unione, per altro verso stabilisce, in modo fortemente innovativo, che *«al fine di promuovere il buon governo e garantire la partecipazione della società civile, le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione operano nel modo più trasparente possibile»*.

Il che non può che rappresentare un'ulteriore conferma dell'obbligo delle Amministrazioni precedenti di coinvolgere in sede procedimentale i destinatari dell'emananda decisione. Del resto, non pare revocabile in dubbio che l'azione amministrativa è tanto più trasparente quanto più è partecipata dai destinatari dei suoi effetti, essendo pacifico che *«la partecipazione (procedimentale) costituisce sviluppo del principio di trasparenza»* (G. Morbidelli, 2005).

Tornando all'art. 41 della Carta di Nizza, occorre sottolineare che esso, riconoscendo testualmente quale corollario del diritto ad una buona amministrazione *«il diritto di ogni persona di essere ascoltata prima che nei suoi confronti venga adottato un provvedimento individuale che le rechi pregiudizio»*, sembra apparentemente innalzare al rango di diritto fondamentale solamente quello che in dottrina viene definito come diritto di partecipazione di "prima generazione" (F. Bignami, 2004): ossia il diritto di partecipazione che si esplica nei procedimenti sanzionatori o, comunque, in quelli volti all'adozione di provvedimenti idonei ad incidere negativamente sulla sfera giuridica dei destinatari.

Dunque, in base ad una interpretazione puramente letterale dell'art. 41, si potrebbe, ragionando *a contrariis*, essere indotti a escludere la natura di diritto fondamentale al diritto di essere uditi nei procedimenti avviati su istanza di parte e volti all'adozione di provvedimenti ampliati.

Detta lettura dell'art. 41, che porterebbe a limitare il campo di applicazione del diritto di cui si discorre ai soli casi in cui il privato sia portatore, per usare la terminologia nazionale, di un interesse oppositivo, non pare però convincente.

Anche, infatti, i procedimenti avviati su istanza di parte possono concludersi con l'adozione di un provvedimento che arreca pregiudizio al suo destinatario (si pensi al caso di rigetto dell'istanza o all'ipotesi di accoglimento parziale della stessa). Ne deriva, dunque, che anche in tali procedimenti, non essendo ovviamente conoscibile *ab initio* il loro esito, debba riconoscersi *ex art. 41* il diritto dell'istante di esprimere il proprio punto di vista prima dell'adozione della decisione e lo speculari obbligo, in capo all'amministrazione, di coinvolgere lo stesso in sede procedimentale.

Tale impostazione sembra, peraltro, trovare conferma nel già citato art. 15 TFUE, nonché nel tenore letterale del primo comma dell'art. 16 del Codice europeo di buona condotta amministrativa, che, in modo generale e senza distinzioni di sorta, prevede che *«nei casi in cui siano coinvolti i diritti o gli interessi di persone fisiche, il funzionario fa sì che, in ogni fase del processo decisionale, sia rispettato il diritto alla difesa»*.

Passando ad analizzare il contenuto del diritto in questione, occorre, anzitutto, sottolineare che, come recentemente osservato in dottrina, *«costituisce presupposto essenziale per l'esercizio del diritto di essere ascoltati (...) –al pari di quanto avviene nel nostro diritto amministrativo nazionale- il diritto di essere informati dell'avvio del procedimento»* (D.U. Galetta, 2019). Vi è, dunque, in capo alle amministrazioni precedenti l'obbligo di comunicare l'avvio del procedimento

(Corte giust., sentenza 14 novembre 1984, 323/82, *Intermills c. Commissione*, ECLI:EU:C:1984:345), rappresentando tale adempimento la *codicio sine qua non* per garantire l'esercizio del diritto di cui si discorre.

In base ad un consolidato orientamento giurisprudenziale, il rispetto del diritto di essere ascoltati «*implica in linea di principio due effetti principali*», ossia la necessità che «*all'interessato [vengano] comunicati gli elementi ritenuti a suo carico*»; e che quest'ultimo sia posto nelle condizioni «*di far valere utilmente il suo punto di vista in merito a tali elementi*» (Trib. di Primo Grado, sentenza 12 dicembre 2006, T-228/02, *People's Mojahedin Organization of Iran c. Consiglio dell'Unione europea*, ECLI:EU:T:2006:384).

Da tale giurisprudenza si evince nitidamente che non basta per ritenere soddisfatto il diritto in parola che il soggetto sia stato reso edotto dell'avvio del procedimento, dovendo l'amministrazione precedente necessariamente fornire al soggetto interessato anche tutti gli strumenti conoscitivi utili per partecipare al procedimento con cognizione di causa, facendo valere in esso il proprio punto di vista su tutti gli elementi ritenuti rilevanti dall'amministrazione medesima.

Pertanto, «*il diritto alla difesa (...) è rispettato allorché la decisione (...) prend(a) in considerazione soltanto fatti sui quali gli interessati hanno avuto modo di manifestare, oralmente o per iscritto, il loro punto di vista*» (Corte giust., sentenza 15 luglio 1970, 45/69, *Boehringer Mannheim GmbH c. Commissione delle Comunità europee*, ECLI:EU:C:1970:73).

L'osservanza del diritto in questione impone, quindi, essenzialmente «*che la persona interessata sia messa in grado (...) di far conoscere in modo efficace il suo punto di vista sulla realtà e sulla pertinenza dei fatti, delle censure e delle circostanze allegate (dall'autorità precedente)*» (Trib. di Primo Grado, sentenza 16 marzo 2016, T-103/14, *Frucona Košice a.s. c. Commissione*, ECLI:EU:C:2015:752).

Di converso, il diritto di essere ascoltati deve ritenersi violato ogniqualvolta la decisione definitiva contesti agli interessati infrazioni diverse da quelle contemplate nella comunicazione degli addebiti (Trib. di Primo Grado, sentenza 13 dicembre 2018, T-827/14, *Deutsche Telekom AG c. Commissione*, ECLI:EU:T:2018:930), ovvero nei casi in cui la stessa si fondi su «*documenti (che) non sono stati menzionati nella comunicazione degli addebiti*», precludendo così agli interessati «*di manifestare tempestivamente il proprio punto di vista circa il valore probante di tali documenti*» (Trib. di Primo Grado, sentenza 10 marzo 1992, T-9/89, *Hüls AG c. Commissione delle Comunità europee*, ECLI:EU:T:1992:31).

Da detta ultima giurisprudenza, giova sin d'ora anticiparlo, consegue *de plano* che il diritto in questione sia strettamente collegato a quello di accesso agli atti endoprocedimentale: ossia all'accesso agli atti -sul quale torneremo *infra*- che viene esercitato all'interno del procedimento dal destinatario del provvedimento che verrà assunto all'esito dello stesso.

Il diritto di accesso è, infatti, finalizzato proprio a eliminare in radice le «asimmetrie informative» sussistenti tra l'amministrazione e i privati che possono rappresentare un ostacolo al pieno dispiegarsi del contraddittorio procedimentale.

Ciò detto, è necessario sottolineare che la giurisprudenza riconosce che in alcuni casi l'esercizio del diritto di essere ascoltati possa essere posticipato. Si tratta, in particolare, delle ipotesi in cui il provvedimento in corso di adozione debba «*per sua stessa natura poter beneficiare di un effetto sorpresa e applicarsi con effetto immediato*» (Trib. di Primo Grado, sentenza 12 dicembre 2006, T-228/02, *People's Mojahedin Organization of Iran c. Consiglio dell'Unione europea*, cit.). In consimili evenienze, infatti, «*la partecipazione dell'interessato potrebbe avere quale effetto quello di fare venire meno la finalità stessa del procedimento*» (D.U. Galetta, 2019).

La stessa giurisprudenza ha poi avuto modo di precisare che l'esercizio del diritto *de quo* possa essere in radice negato qualora sussistano **ragioni d'urgenza** correlate alla tutela di interessi pubblici prioritari. In tal senso si è ad esempio giudicato che «*la tutela della salute giustifica, in linea di massima, che (l') autorità (precedente) adotti (determinate) misure anche senza sentire preliminarmente il punto di vista degli interessati in merito agli elementi considerati per giustificare le medesime*» (Corte. giust., sentenza 15 giugno 2006, C-28/05, *G.J. Dokter, Maatschap Van den Top e W. Boekhout c. Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit*, ECLI:EU:C:2006:408).

Le Corti UE hanno in più occasioni ribadito che «*in linea di principio, né il processo di*

*elaborazione degli atti di portata generale, né gli atti di portata generale medesimi esigono (...) la partecipazione delle persone lese, dato che si presume che gli interessi di queste ultime siano rappresentati dalle istituzioni politiche su cui compete l'adozione di tali atti»* (Trib. di Primo Grado, ordinanza 19 settembre 2006, T-122/05 *Robert Benko* e altri c. *Commissione*, ECLI:EU:T:2006:262).

Tale impostazione è stata "positivizzata" nell'art. 41, che, come detto, circoscrive il campo di applicazione del diritto di essere ascoltati solamente ai procedimenti finalizzati all'adozione di "provvedimenti individuali". Continua, dunque, a mancare «una *previsione generale relativa al diritto di partecipazione nei procedimenti di atti normativi e generali (nei quali (...)) la funzione della partecipazione è di rappresentanza di interessi piuttosto che di difesa*» (B. G. Mattarella, 2018).

Da un punto di vista patologico, l'inosservanza del diritto di partecipazione procedimentale comporta l'invalidità della decisione adottata *inaudita altera parte*, integrando, ai sensi e per gli effetti dell'art. 263, comma 2, TFUE (ex art. 230 TUE), una «*violazione delle forme sostanziali*».

Si tratta, è bene precisarlo, di vizio -e sotto tale profilo la differenza con il diritto nazionale è notevole- che può essere eventualmente rilevato anche d'ufficio da parte delle Corti UE. Infatti, com'è stato più volte ribadito, «*spetta* (al Giudice adito) *verificare d'ufficio, in tutte le cause, se (l'Amministrazione procedente) abbia rispettato i diritti della difesa delle ricorrenti nell'ambito del procedimento amministrativo sfociato nell'adozione delle decisioni impugnate*» (Trib. di Primo Grado, sentenza 10 maggio 2001, T-186/97, T-187/97, da T-190/97 a T-192/97, T-210/97, da T-216/97 a T-218/97, T-279/97, T-180/97, T-293/97 e T-147/97, *Kaufring e altri c. Commissione della Comunità europea*, ECLI:EU:T:2001:133).

Con riferimento al vizio in questione, il sindacato operato dalle Corti UE è di regola un **sindacato esterno**. I Giudici UE, infatti, in ossequio al principio di separazione dei poteri, sono restii a valutare nel merito la rilevanza causale delle argomentazioni che il soggetto pretermesso avrebbe eventualmente potuto far valere nel corso del procedimento nel caso in cui fosse stato in esso coinvolto da parte dell'amministrazione procedente. E ciò, secondo un (invero isolato) orientamento giurisprudenziale, vale addirittura anche nei casi in cui si ritiene che sulla base delle eventuali argomentazioni introdotte dai privati l'amministrazione avrebbe potuto «*afforzare la dimostrazione della propria tesi mediante nuovi elementi*», e quindi non solo nelle ipotesi in cui quest'ultima avrebbe potuto «*ritornare sulla propria posizione*» in accoglimento di esse (Trib. di Primo Grado, 22 ottobre 2002, T-310/01, *Schneider Electric c. Commissione*, ECLI:EU:T:2002:254).

Dunque, com'è stato osservato in dottrina, «*normalmente (...) l'attività amministrativa è assoggettata ad un controllo giurisdizionale limitato, che non implica una sostituzione del giudice comunitario nelle valutazioni ed attività compiute (o non compiute) dall'autorità amministrative*» (D.U. Galetta, 2003).

Ne deriva che, di regola, il **Giudice adito «non può sostituirsi all'Autorità amministrativa competente né anticipare il risultato cui quest'ultima perverrà in esito ad un nuovo procedimento amministrativo»** (Trib. di Primo Grado, sentenza 9 novembre 1995, T-346/94, *France Aviation c. Commissione*, ECLI:EU:T:1995:187).

In linea con tale rigorosa impostazione, i Giudici UE, nell'accogliere censure fondate sulla violazione del diritto di essere ascoltati in sede procedimentale, hanno avuto modo in più occasioni di precisare che «*non (possa) affermarsi, ex post, che gli argomenti del ricorrente non avrebbero certamente avuto alcuna incidenza sulla valutazione della sua situazione compiuta (in sede procedimentale)*» (Trib. di Primo Grado, sentenza 14 settembre 2011, T-236/02, *Marcuccio c. Commissione europea*, ECLI:EU:T:2011:465, v. materiali) e che «*ammettere che l'autorità competente avrebbe adottato una decisione identica anche dopo aver sentito l'interessato equivarrebbe soltanto a privare di sostanza il diritto fondamentale ad essere sentiti, sancito dall'articolo 41, paragrafo 2, lettera a), della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in quanto il contenuto stesso di tale diritto implica che l'interessato abbia la possibilità di influire sul processo decisionale di cui trattasi*» (Trib. della Funz. Pubbl., sentenza 14 maggio 2014, F-11/13, *Nicola Delcroix c. Servizio europeo per l'azione esterna*, ECLI:EU:F:2014:9).

Per quanto detto, risulta dunque, per dirla con autorevole dottrina, che «*la violazione del diritto*

di essere sentiti port(i) pressoché sempre all'annullamento dell'atto» (J. Schwarze, 2004), trovando tale regola generale eccezione nei soli casi, invero assai rari, in cui l'Amministrazione europea non goda di alcun margine di discrezionalità (si veda, ad esempio, Trib. di Primo Grado, sentenza 12 maggio 2009, T-410/07, *Juarado Hermano SL c. UAMI*, ECLI:EU:T:2009:153).

### 3.3. (Segue) Sul diritto d'accesso agli atti endoprocedimentale

Come si è già accennato, il diritto di accesso cui fa riferimento l'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea è il c.d. **diritto di accesso endoprocedimentale**: e cioè quello che può essere esercitato dai soggetti che prendono parte ad un procedimento e che consiste nella facoltà di questi di «*accedere al fascicolo che li(i) riguarda*» e così di prendere visione ed estrarre copia dei documenti ritenuti dall'Amministrazione procedente rilevanti ai fini dell'emananda decisione.

Ciò si desume dal successivo art. 42 della medesima Carta di Nizza, ove il diritto d'accesso viene, viceversa, riconosciuto in modo generale e quindi non limitatamente ai soli documenti contenuti nei «*fascicoli (che) riguard(ano)*» direttamente il soggetto che ha interesse alla loro ostensione.

Ebbene, mentre il c.d. **diritto d'accesso esoprocedimentale** (di cui all'art. 42) rappresenta essenzialmente un corollario del più volte richiamato principio di trasparenza (come risulta peraltro in modo chiaro dal già citato art. 15 TFUE), il diritto d'accesso endoprocedimentale costituisce, viceversa, un corollario del diritto di essere ascoltati, che, per sua natura, -lo si ripete- presuppone «*parità nel livello di informazione delle parti*» (D.U. Galetta, 2019).

In tale ottica, dunque, «*l'accesso al fascicolo rientra (...) tra le garanzie procedurali miranti a tutelare i diritti della difesa e a garantire, in particolare l'esercizio effettivo del diritto al contraddittorio*» (Trib. di Primo Grado, ordinanza 9 luglio 2003, T-219/01, *Commerzbank AG c. Commissione*, ECLI:EU:T:2003:20).

Infatti, come è stato più volte giudicato, «*tenuto conto del principio generale della "parità delle armi", (...) l'impresa interessata (deve avere) una conoscenza del fascicolo relativo al procedimento pari a quella di cui dispone la Commissione*» (Trib. di Primo Grado, sentenza 29 giugno 1995, T-30/91, *Solvay SA c. Commissione*, ECLI:EU:T:1995:115).

Ne deriva, pertanto, che «*non può ammettersi che (l'Amministrazione procedente) possa decidere da sola se utilizzare o meno taluni documenti contro (il destinatario del provvedimento), mentre quest'ultim(o) non aveva accesso a tali documenti e non ha dunque potuto prendere la corrispondente decisione di utilizzarli o meno per la propria difesa*» (Trib. di Primo Grado, sentenza 27 settembre 2006, T-314/01, *Coöperatieve Verkoop- en Productievereniging van Aardappelmeel en Derivaten Avebe BA c. Commissione*, ECLI:EU:T:2006:266). E ne deriva, altresì, che «*non può spettare (alla medesima Amministrazione procedente) decidere quali siano i documenti utili per la difesa delle parti coinvolte in un procedimento*» (Trib. di Primo Grado, sentenza 30 settembre 2003, T-191/98 e da T-212/98 a T-214/98, *Atlantic Container Line AB e altri c. Commissione*, ECLI:EU:T:2003:245).

Diretto precipitato di tale giurisprudenza è che, al fine di consentire alle parti di difendersi utilmente, l'Amministrazione procedente «*ha l'obbligo di rendere accessibile il fascicolo dell'istruttoria nella sua integralità, eccettuati i documenti contenenti segreti aziendali di altre imprese o altre informazioni riservate e i documenti interni della Commissione*» (Trib. di Primo Grado, sentenza 18 dicembre 1992, T-10/92 a T-12/92 e T-15/92, *Ciminteries CBR SA e altri c. Commissione*, cit.).

Da tali ultime specificazioni si desume che l'esercizio del diritto in esame, come del resto viene oggi espressamente chiarito dall'art. 41, debba in ogni caso avvenire nel «*rispetto dei legittimi interessi della riservatezza e del segreto professionale e commerciale*». Il tutto conformemente a quanto prescritto anche, e ancor prima, dall'art. 339 TFUE (ex art. 287 TCE), a mente del quale «*i membri delle istituzioni dell'Unione, i membri dei comitati e parimenti i funzionari e agenti dell'Unione sono tenuti (...) 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*».

In ogni caso, quel che è importato rilevare, è che la necessità di tutelare la riservatezza di talune informazioni non possa di regola condurre a conculcare *in toto* il diritto di accesso (Corte giust., sentenza 20 marzo 1985, 264/82, *Timex Corporation c. Consiglio*, ECLI:EU:C:1985:119). In tale ottica è stato, ad esempio, giudicato, che «*l'obbligo delle istituzioni di assicurare il trattamento riservato di un'informazione la cui divulgazione danneggerebbe gravemente l'impresa che l'ha fornita non può privare le altre parti interessate (...) delle garanzie procedurali (...) né privare del loro contenuto i diritti loro riconosciuti*» (Trib. di Primo Grado, sentenza 30 giugno 2016, T-424/13, *Jinan Meide Casting Co. Ltd c. Consiglio dell'Unione Europea*, cit.).

L'Amministrazione procedente, quindi, è tenuta, di volta in volta, ad effettuare un **bilanciamento tra i suddetti contrapposti interessi** (quello all'accesso e quello alla riservatezza), consentendo, se del caso, un accesso parziale ai documenti, ovvero segretando solamente le parti di essi contenenti dati sensibili.

L'accesso potrà, invece, essere legittimamente escluso, com'è stato recentemente ricordato in dottrina, qualora «*questo rappresenti un rischio per le stesse indagini in corso*» (D.U. Galetta, 2019).

#### 3.4. (Segue) *Sull'obbligo di motivazione*

Diversamente dal diritto di essere ascoltati, l'obbligo di motivazione ha trovato fondamento normativo nel diritto primario di fonte europea ben prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Infatti, già l'art. 15 del Trattato CECA e l'art. 190 del Trattato CEE (successivamente divenuto art. 253 TCE) espressamente ponevano in capo alle Istituzioni comunitarie l'obbligo di motivare gli atti (e non solo amministrativi) dalle stesse adottati. Ed è proprio per tali ragioni che già nel lontano 1957 la Corte di giustizia aveva ritenuto che **la motivazione «rappresenta un elemento essenziale»** della decisione e che «*la mancanza di motivazione comporta (addirittura) l'inesistenza dell'atto*» (Corte giust., sentenza 10 dicembre 1957, 1/57 e 14/57, *Société des usines à tubes de la Sarre c. l'Alta Autorità della Comunità europea del Carbone e dell'Acciaio*, ECLI:EU:C:1957:13).

L'obbligo di motivazione, che come è stato osservato in dottrina assume anzitutto «*una valenza "simbolico-politica"*» perché impone l'«*agire argomentato*» dell'amministrazione (A. Cassatella, 2013), viene oggi ribadito e confermato in plurime disposizioni di rango primario. Esso è, in primo luogo, esplicitamente imposto sia dal più volte citato art. 41 della Carta di Nizza, che, come visto, lo ricomprende tra i corollari del «diritto ad una buona amministrazione», sia dall'**art. 296 TFUE**, che nello statuire in modo onnicomprensivo che «*gli atti giuridici sono motivati*», «*estende ulteriormente l'obbligo di motivazione (...) rafforzandone sia l'importanza che la portata obbligatoria*» (D.U. Galetta, 2010).

L'obbligo di motivazione è poi implicitamente confermato dal già richiamato **art. 15 del TFUE**. Non v'è dubbio, infatti, che la motivazione, oltre ad essere uno strumento di difesa delle posizioni giuridiche del destinatario del provvedimento, è anche (e prima ancora) uno strumento idoneo a garantire la trasparenza dell'azione amministrativa.

Ebbene, come può agevolmente constatarsi da una semplice lettura delle predette norme, le stesse, pur imponendo l'obbligo di motivazione, non si curano tuttavia di spiegare, data la loro «*estrema genericità*» (D.U. Galetta, 2019), quando lo stesso possa ritenersi effettivamente assolto da parte delle Amministrazioni precedenti.

Anche tale lacuna normativa è stata colmata in via pretoria dalle Corti UE.

La giurisprudenza europea ha, anzitutto, precisato che **la motivazione «deve fare apparire in forma chiara e non equivoca l'iter logico seguito dall'istituzione»** (Trib. di Primo Grado, sentenza 12 settembre 2006, T-155/04, *Selex Sistemi Integrati c. Commissione*, causa T-155/04, ECLI:EU:T:2006:387).

Nella motivazione, quindi, devono essere espressamente indicati «*i fatti e le riflessioni giuridiche che rivestono un'importanza essenziale nell'economia della decisione*» (Trib. di Primo Grado, sentenza 23 maggio 2019, T-370/17, *KPN BV c. Commissione europea*, ECLI:EU:T:2019:354).

Da tale giurisprudenza, che è stata cristallizzata nell'**art. 18 del Codice di buona condotta amministrativa**, risulta in modo solare che la motivazione funge, per certi versi, da "scatola nera" del procedimento, dovendo essa necessariamente "registrare" e palesare le ragioni (sia in fatto, sia in diritto) affiorate nel corso del procedimento che hanno indotto l'Amministrazione ad adottare un determinato provvedimento.

Il che rende la motivazione lo strumento principale per indagare la legittimità delle decisioni amministrative. Essa, infatti, «*consent(e) agli interessati di conoscere le ragioni del provvedimento adottato e al giudice competente di esercitare il suo controllo*» (Corte giust., sentenza 8 maggio 2019, **C-450/17 P, Landeskreditbank Baden-Württemberg Förderbank c. BCE**, ECLI:EU:C:2019:372).

Dalla giurisprudenza delle Corti UE, che per tale ragione si ritiene abbiano «*elaborato un modello "garantistico" di motivazione*» (A. Casatella, 2013), risulta dunque palese che «(l') *obbligo* (in questione) *costituisce (...) corollario del principio di rispetto dei diritti della difesa*», consentendo all'interessato di essere messo nelle condizioni di valutare «*se l'atto sia fondato, oppure se sia eventualmente inficiato da un vizio che consente di contestarne la validità*» (Trib. di Primo Grado, sentenza 7 dicembre 2010, T-49/07, **Sofiane Fahas c. Consiglio dell'Unione europea**, ECLI:EU:T:2010:499). Sotto tale profilo la motivazione serve, ad esempio, a verificare l'eventuale sussistenza di «*contraddizioni interne*» alla decisione stessa, ovvero per valutare la logicità e ragionevolezza della decisione assunta dall'amministrazione (Corte giust., sentenza 10 luglio 2008, C-413/06 P, **Bertelsmann AG e altri c. Impala**, ECLI:EU:C:2008:392).

Del tutto coerente con tale impostazione risulta il principio, pacifico in giurisprudenza, in base al quale «*il termine per la presentazione del ricorso può iniziare a decorrere solo dal momento in cui il terzo interessato ha una conoscenza esatta del contenuto e della motivazione dell'atto di cui trattasi, in modo da poter esercitare il proprio diritto di ricorso*» (Trib. di Primo Grado, sentenza 20 novembre 2008, T-185/05, **Repubblica italiana c. Commissione**, ECLI:EU:T:2008:519).

Quanto all'ampiezza e al grado di analiticità della motivazione necessari per adempiere all'obbligo in questione, occorre evidenziare che secondo costante giurisprudenza tali parametri, lungi dal poter essere astrattamente predeterminati, variano a seconda delle «*circostanze del caso*» (Trib. di Primo Grado, sentenza 12 settembre 2006, T-155/04, **Selex Sistemi Integrati c. Commissione**, cit.), della «*natura dell'atto di cui trattasi*» (Trib. di Primo Grado, sentenza 7 novembre 2002, T-141/99, T-142/99, T-150/99 e T-151/99, **Vela s.r.l. c. Commissione**, ECLI:EU:T:2002:270), «*del complesso delle norme giuridiche che disciplinano la materia*» (Corte giust., sentenza 10 luglio 2019, C-39/18 P, **Commissione c. NEX International Limited e altri**, ECLI:EU:C:2019:584), nonché del «*contesto nel quale è stato adottato (l'atto)*» (Trib. di Primo Grado, sentenza 9 luglio 2008, T-301/01, **Alitalia e altri c. Commissione**, ECLI:EU:T:2008:262).

Ciò che rileva, infatti, è solo ed esclusivamente che la motivazione sia in grado di rendere intellegibili le ragioni poste a fondamento della decisione assunta.

Ne consegue che la «*motivazione non deve necessariamente specificare tutti gli elementi di fatto e diritto pertinenti*» (Corte giust., sentenza 10 luglio 2019, C-39/18 P, **Commissione c. NEX International Limited e altri**, cit.) e, a fortiori, che l'Amministrazione «*non è tenuta a prendere posizione su elementi che sono manifestamente irrilevanti, privi di senso o chiaramente secondari*» (Trib. di Primo Grado, sentenza 7 giugno 2006, T-613/97, **UFEX e altri c. Commissione**, ECLI:EU:T:2006:150).

Muovendo da tali presupposti si è a più riprese giudicato che l'obbligo in questione può eventualmente ritenersi adempiuto anche tramite una motivazione che, «*ancorché succinta, consent(a) (comunque) alla ricorrente di conoscere le ragioni del rigetto della sua domanda*» (Trib. di Primo Grado, sentenza 9 ottobre 2002, T-173/00, **K.W.S. Saat c. UNAMI**, ECLI:EU:T:2002:243), ed ancora che l'obbligo in questione possa ritenersi assolto anche tramite l'esplicito rinvio ad un «*ad un atto distinto*» da cui risultano le ragioni che stanno alla base della decisione assunta (c.d. motivazione per *relationem*) (Trib. di Primo Grado, sentenza 30 marzo 2000, T-65/96, **Kish Glass c. Commissione**, ECLI:EU:T:2000:93).

La giurisprudenza ha, altresì, precisato che in taluni casi si riede necessaria una motivazione «*aggravata*». Si è stabilito, così, «*che (necessitano di) una motivazione più dettagliata (le) prime decisioni relative (ad una determinata) questione*» (Trib. di Primo Grado, sentenza 7 giugno 2006,

T-613/97, *UFEX e altri c. Commissione*, cit.) e che «*spetta alla Commissione svolgere il ragionamento in modo esplicito*» nel caso in cui venga adottata «*una decisione (che) va(da) notevolmente oltre quelle precedenti*» (Corte giust., 17 novembre 1987, C-142/87, *British American Tobacco Company Ltd. e altri c. Commissione*, ECLI:EU:C:1987:490).

Da quanto esposto si può agevolmente constatare che nella giurisprudenza delle Corti UE l'obbligo di motivazione rappresenta un **adempimento a "geometria variabile"**, la cui portata varia al variare di tutta una serie di circostanze che devono essere di volta in volta vagliate.

Una problematica che è stata più volte affrontata dalle Corti UE è quella relativa all'ammissibilità, o meno, della c.d. "**motivazione numerica**", ossia alla possibilità, nelle procedure di valutazione e in quelle competitive, di ritenere assolto l'obbligo di motivazione che grava sulle Commissioni valutatrici tramite la mera attribuzione di un punteggio numerico non accompagnato da alcuna specificazione discorsiva delle ragioni sulla base delle quali lo stesso è stato attribuito.

Con riferimento a tale questione, che è ampiamente dibattuta e controversa anche a livello nazionale, si rinvengono nella giurisprudenza delle Corti UE due antitetici e opposti orientamenti.

Secondo un primo orientamento, formatosi in epoca largamente antecedente all'avvento della Carta di Nizza, «*la comunicazione del punteggio conseguito nelle varie prove costituisce una motivazione sufficiente delle decisioni*». Dunque, in base a tale ricostruzione, una motivazione puramente numerica «*non lede i diritti dei candidati*» (Corte giust., sentenza 4 luglio 1996, C-254/95 P, *Parlamento europeo c. A. Innamorati*, ECLI:EU:C:1996:276; in termini si veda, più di recente, Trib. di Primo Grado, sentenza 18 settembre 2012, F-96/09, *Eva Cullado Martotel c. Commissione europea*, ECLI:EU:F:2012:129).

Tale orientamento sembra, però, difficilmente conciliabile, sia con la granitica giurisprudenza sin qui analizzata, che, come visto, impone che dalla motivazione risulti in modo chiaro e non equivoco l'iter logico che ha condotto alla decisione (funzione, quest'ultima, che non pare poter essere assolta da un mero punteggio numerico), sia con il più volte citato art. 15 TFUE, il quale «*lo si ricorda- stabilisce che «le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione operano nel modo più trasparente possibile».*

Pare, infatti, inconciliabile col principio di trasparenza la *ratio* sottesa a tale orientamento, che consiste, segnatamente, nella necessità di preservare il «*vincolo di segretezza cui sono soggetti i lavori delle commissioni giudicatrici*», che non consentirebbe di disvelare, tramite una motivazione discorsiva, le «*valutazioni della commissione*» da cui scaturisce il punteggio numerico (Corte giust., sentenza 4 luglio 1996, C-254/95 P, *Parlamento europeo c. A. Innamorati*, cit.).

Risulta, dunque, maggiormente coerente con quanto sin qui detto l'opposto orientamento giurisprudenziale in base al quale è sempre necessario che i punteggi numerici vengano accompagnati da una «*motivazione che indichi gli elementi di fatto e di diritto su cui la Commissione ha fondato la propria valutazione*» e secondo cui, di conseguenza, il mero voto numerico non è in grado di «*configurare una motivazione sufficiente*» perché inidoneo, di per sé, a far «*comprendere i motivi per cui detti punteggi sono stati assegnati*» (Trib. di Primo Grado, sentenza 13 dicembre 2013, T-165/12, *European Dynamics Luxembourg SA e altri c. Commissione europea*, ECLI:EU:T:2013:646; in termini, più di recente, cfr. Corte giust., sentenza 3 maggio 2018, C-376/16 P, *European Dynamics Luxembourg SA e altri c. Commissione europea*, ECLI:EU:C:2018:299).

La violazione dell'obbligo di motivazione comporta, di regola, l'annullamento della relativa decisione. Anche tale vizio integra, ex art. 263 TFUE, un'*«inosservanza delle forme sostanziali»* che «*costituisce (...) un motivo di ordine pubblico che può, e anzi deve essere sollevato d'ufficio dal giudice (adito)*» (Trib. di Primo Grado, sentenza 11 luglio 2019, T-522/15, *CCPL – Consorzio Cooperative di Produzione e Lavoro SC e altri c. Commissione*, ECLI:EU:T:2019:500; in termini cfr., ex multis, Corte giust., sentenza 10 luglio 2008, C-413/06 P, *Bertelsmann AG e altri c. Independent Music Publishers ad Labels Association (Impala)*, cit.).

La giurisprudenza europea è ferma nel ritenere che «*il dispositivo e la motivazione (...) costituiscono un tutto inscindibile*» (Trib. di Primo Grado, sentenza 10 aprile 2019, T-643/16, *Al-Gamda al - Islamiyya Egypt c. Commissione*, ECLI:EU:T:2019:238, si veda anche (e ancor prima) Corte giust., sentenza 15 giugno 1994, C-137/92 P, *Commissione c. B.A.S.F.*,

ECLI:EU:C:1994:247), negando fermamente che la motivazione possa «essere espressa per la prima volta, ex post, dinanzi al giudice comunitario» (Trib. di Primo Grado, sentenza 22 ottobre 2008, T-309/04, T-317/04, T-329/04 e T-336/04, *TV2/Denmark A/S c. Commissione*, ECLI:EU:T:2008:457, v. tra i materiali).

Da qui, la conclusione che «la mancanza di motivazione non può essere sanata dal fatto che l'interessato venga a conoscenza dei motivi della decisione nel corso del procedimento dinanzi al giudice dell'Unione» (Trib. di Primo Grado, sentenza 18 dicembre 2018, T-525/16, *GQ c. Commissione*, ECLI:EU:T:2018:964).

Del resto, come è stato in modo chiaro evidenziato, diversamente opinando (e cioè consentendo la c.d. integrazione postuma della motivazione), si «priverebbe(ro) di effetto utile le garanzie procedurali espressamente previste (...), pregiudici(cando) gravemente i diritti dell'interessato» (Corte giust., sentenza 22 gennaio 2004, C-353/01 P, *Olli Mattila c. Consiglio e Commissione*, ECLI:EU:C:2004:42).

Tale rigorosa impostazione, come visto sviluppatasi prima dell'avvento della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, pare oggi trovare ulteriore conferma nell'art. 41, che ha innalzato il diritto alla motivazione degli atti amministrativi al rango di diritto fondamentale di cittadinanza.

#### **4. Sulla codificazione del procedimento amministrativo dell'Unione europea: il progetto ReNUAL**

Come si è già rammentato, nel diritto UE manca ancora oggi una disciplina generale sul procedimento amministrativo. Le garanzie di cui si è sin qui trattato, che come detto sono nella loro quasi integralità d'origine giurisprudenziale, continuano dunque ad essere assoggettate ad una frammentata disciplina rinvenibile in una moltitudine di disposizioni settoriali.

Ebbene, l'assenza di un unico *corpus* normativo che fissi la disciplina generale da applicarsi ai procedimenti delle Amministrazioni UE rappresenta un grave *vulnus* del diritto amministrativo europeo da tempo denunciato in dottrina (in tal senso si sono espressi, tra i tanti, G. della Cananea, 1995; J. Schwarze, 2004), ove si è con forza sottolineata la necessità di adottare una normativa generale che “doppi” quelle speciali, fissando regole valide per la generalità dei procedimenti. Come si è, infatti, recentemente rilevato l'attuale «*frammentazione spesso determina una carenza di trasparenza, prevedibilità, comprensibilità e fiducia nei procedimenti amministrativi e nelle normative europee, nonché nei rispettivi esiti*» (G. della Cananea-D.U. Galetta, 2016).

L'adozione di una disciplina generale sul procedimento amministrativo si rende altresì necessaria per allineare, anche sotto tale profilo, il diritto amministrativo UE a quello della maggioranza degli Stati membri, nei quali, a far tempo dal 1925 -data di adozione della legge sul procedimento austriaca-, si è assistito ad un graduale processo di codificazione del procedimento amministrativo (sul punto si veda J. Ziller, 2011), cui, come noto, non è rimasto immune l'ordinamento italiano, che ha ovviato all'assenza di una disciplina generale sul procedimento amministrativo circa trent'anni fa tramite l'emanazione della più volte richiamata legge 7 agosto 1990, n. 241.

Si consideri poi che l'introduzione nel diritto UE di una disciplina generale sul procedimento, oltre a rendere «*l'azione amministrativa più aperta, efficiente e trasparente*» (G. della Cananea-D.U. Galetta, 2016), accentuerebbe la certezza del diritto europeo ed avrebbe un indubbio effetto di semplificazione. Essa, infatti, com'è stato autorevolmente rilevato, «*potrebbe compensare lo sviluppo divergente di crescenti regole procedurali annesse alle molte previsioni di diritto materiale del diritto dell'Unione e potrebbe anche alleggerire e semplificare la normazione dell'Unione attraverso una possibilità generale di rinvio*» (J. Schwarze, 2004).

L'esigenza, anche nel diritto dell'Unione Europea, di una disciplina generale sul procedimento amministrativo risulta impellente in seguito al riconoscimento, quale diritto fondamentale, delle

garanzie procedurali. Riconoscimento che impone in modo ancor più evidente la necessità di fissare una disciplina unitaria da applicare alla generalità dei procedimenti.

In tale scenario, si può dunque dire che il dibattito in merito alla codificazione del procedimento amministrativo europeo abbia tratto nuova linfa proprio dall'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Muovendo anche da tale norma, e al fine di sensibilizzare ulteriormente le Istituzioni europee sull'opportunità di porre rimedio alla suddetta lacuna normativa, nel 2009 un gruppo transnazionale di autorevoli studiosi, costituendo il gruppo di ricerca *ReNEUAL* (*Research Network on EU Administrative Law*), ha autonomamente promosso la redazione di un Codice Modello sul procedimento amministrativo (c.d. Codice *ReNUAL*). Il tutto, come si legge nell'introduzione di tale Codice, sulla base della convinzione «che una serie di norme ben definite in materia di procedimento per l'attuazione del diritto UE e delle politiche comunitarie possa contribuire a ottenere una maggior osservanza dei principi dello stato di diritto e della buona amministrazione a vantaggio dei singoli e del sistema del diritto UE nel suo complesso» (introduzione, punto 62).

Il frutto del lavoro di tale gruppo di ricerca è un articolato di "Norme Modello" che si compone di sei libri, in cui viene individuata la possibile disciplina cui assoggettare, oltre che i procedimenti volti all'adozione di provvedimenti individuali, i procedimenti finalizzati all'adozione di atti amministrativi generali, le procedure contrattuali e i procedimenti composti e di coamministrazione.

Come viene chiarito sempre nell'introduzione del Codice in parola, nel redigere lo stesso, si è «seguito un processo di "codifica innovativa"» (introduzione, punto 17), che non si esaurisce nella mera riproposizione in un unico corpus normativo del diritto vigente, ma che cerca, al contempo, di innovare il sistema anche tramite l'introduzione di principi e regole inedite. Il che è dimostrato in modo palese dalle previsioni dedicate alla regolamentazione del procedimento di adozione degli atti amministrativi generali, in cui, superando l'impostazione di cui si è dato atto in precedenza, si riconosce il diritto dei soggetti interessati di partecipare anche a tale tipologia di procedimenti, riproponendo, per certi versi, quanto da tempo previsto nell'ordinamento statunitense dall'*Administrative Procedure Act* del 1946.

Sebbene la codificazione del procedimento amministrativo nel diritto UE non sia ancora avvenuta, si deve tuttavia segnalare che, in seguito alla meritoria iniziativa del gruppo di ricerca *ReNUAL*, vi sono stati notevoli sviluppi in tal senso. Il che è dimostrato da due Risoluzioni adottate dal Parlamento europeo, rispettivamente, nel 2013 (2012/2024(INL)) e nel 2016 (2016/2610(RSP)).

Con la prima Risoluzione, datata 15 gennaio 2013, il Parlamento ha chiesto alla Commissione «di presentare, sulla base dell'articolo 298 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, una proposta di regolamento su un diritto dell'Unione europea in materia di procedimenti amministrativi». E ciò evidenziando espressamente, da un lato, «che un diritto dell'Unione europea in materia di procedimenti amministrativi rafforzerebbe la legittimità dell'Unione e la fiducia dei cittadini nella sua amministrazione» (considerando "R") e, dall'altro, «che un diritto dell'Unione europea in materia di procedimenti amministrativi potrebbe favorire una convergenza spontanea dei diritti amministrativi nazionali, per quanto riguarda i principi procedurali generali e i diritti fondamentali dei cittadini nei confronti dell'amministrazione, e in tal modo rafforzare il processo di integrazione» (considerando "S").

Tramite la seconda di dette Risoluzioni, datata 9 giugno 2016, il Parlamento ha fatto molto di più. Con essa, infatti, il Parlamento - e si tratta di una *modus operandi* fino a quel momento inedito - non si è limitato a sollecitare la Commissione a presentare una proposta di Regolamento, come già infruttuosamente aveva tentato di fare nel 2013, ma ha approvato, significativamente senza voti contrari, una vera e propria proposta strutturata di Regolamento «per un'amministrazione dell'Unione europea aperta, efficace e indipendente». La quale si compone di 30 articoli il cui oggetto, come si legge testualmente nell'art. 1, è quello di «stabilire le norme procedurali che disciplinano le attività amministrative dell'amministrazione dell'Unione» e il cui obiettivo, come si chiarisce sempre in tale norma, è quello «di garantire il diritto ad una buona amministrazione

sancito dall'articolo 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea attraverso un'amministrazione aperta, efficiente ed indipendente».

La disciplina prevista dalla suddetta proposta di Regolamento ricalca quella di diverse leggi nazionali sul procedimento amministrativo, ivi inclusa quella italiana, prevedendo una disciplina *ad hoc* delle diverse fasi (introduttiva, istruttoria e decisoria) di cui si compone il procedimento e dedicando particolare attenzione ai diritti procedurali (tra cui «il diritto di essere sentiti» -art. 14- e quello di «accesso al fascicolo» -art. 15-) da esercitare nel corso della fase istruttoria, che, come noto, rappresenta il cuore di ogni procedimento amministrativo.

In tale proposta di regolamento, in cui viene dedicata una parte (capo VI) anche alla disciplina relativa ai procedimenti volti all'adozione di atti amministrativi di portata generale, per quanto qui maggiormente rileva si prevede poi: che di regola il «*termine per l'adozione di un atto amministrativo non è superiore a tre mesi*» (art. 17); e che «*gli atti amministrativi indicano [nella parte motiva] la loro base giuridica, i loro presupposti di fatto e il modo in cui i diversi interessi pertinenti sono stati presi in considerazione*» (art. 19).

Come è stato posto in evidenza in dottrina, da tale Risoluzione si evince in modo solare «*che il Parlamento europeo sembra aver deciso che il momento della codificazione sia finalmente giunto anche per il procedimento amministrativo dell'Unione europea*» (D. U. Galetta, 2017). Non resta ora che attendere che anche la Commissione si convinca dell'impossibilità di procrastinare ulteriormente tale passaggio.

## **5. Sul campo di applicazione dell'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea**

Un problema connesso all'art. 41 è quello relativo al campo di applicazione di tale norma. Con riferimento a tale questione vi è in atto un accesso - e ancora non risolto - dibattito interpretativo.

Secondo un primo orientamento, che si fonda essenzialmente sulla portata letterale della norma in questione, essa sarebbe indirizzata solamente alle «*istituzioni, organi e organismi dell'Unione*» e, dunque, non anche agli Stati membri (in tal senso si veda Corte giust., sentenza 9 marzo 2017, C-141/15, *Doux c. Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer)*, ECLI:EU:C:2017:188).

A tale orientamento se ne contrappone un altro secondo cui, viceversa, «*è giocoforza constatare che, come emerge dalla sua stessa formulazione, [l'art. 41 della Carta di Nizza] è di applicazione generale*», dovendo, quindi, essere applicato anche nelle ipotesi di amministrazione comunitaria indiretta (Corte giust., sentenza 22 novembre 2012, C-277/11, *M.M. c. Minister for Justice, Equality and Law reform, Ireland*, ECLI:EU:C:2012:744).

Ora, a parere di chi scrive la circostanza che il campo di applicazione dell'art. 41 non possa essere circoscritto ai soli casi di amministrazione comunitaria diretta si evince dal fatto che di tale rilevantissima eccezione alla regola generale sancita dall'art. 51 della stessa Carta, a mente del quale le disposizioni in essa contenute si applicano «*pure agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione*», non v'è traccia nelle «*Spiegazioni relative alla Carta dei diritti fondamentali*», che rappresentano il documento ufficiale il cui scopo è quello di chiarire la portata delle disposizioni di cui essa si compone.

A ciò si aggiunga, come è stato recentemente messo in luce in dottrina, che l'interpretazione restrittiva del campo di applicazione dell'art. 41, con buona pace del principio di uguaglianza riconosciuto e tutelato dalla stessa Carta di Nizza, «*creerebbe ex novo un'inaccettabile disparità di trattamento fra i destinatari di misure di attuazione del diritto UE: poiché le garanzie nei confronti dell'amministrazione riconducibili ad diritto ad una buona amministrazione sarebbero diverse, a seconda che le misure fossero adottate da organi comunitari all'esito di un'attività qualificabile come di amministrazione comunitaria diretta, ovvero all'esito di un'attività portata avanti da organi amministrativi nazionali che agiscono come amministrazione comunitaria indiretta*» (D.U. Galetta, 2019).

Per tali ragioni, pare dunque corretto ritenere che alla norma in questione debba essere accordata rilevanza anche nel diritto interno. E le conseguenze che derivano da tale impostazione non sono di

poco momento.

Vero è, infatti, che i corollari del “giusto procedimento” sono già parte integrante del patrimonio giuridico nazionale, trovando tutti specifica e dettagliata disciplina nella più volte citata legge n. 241/1990.

Vero è parimenti che l’art. 41 ha provveduto, mediante la loro “costituzionalizzazione”, ad **innalzare di livello tali garanzie**. Le quali ora (prima ancora che in una fonte secondaria – la legge n. 241/1990 –) trovano espresso fondamento in una **fonte superprimaria del diritto**.

Proprio in virtù della nuova veste riconosciuta alle garanzie procedurali l’art. 41 s’appalesa, quindi, a tacer d’altro, idoneo ad arginare quella tendenza involutiva in atto nel nostro ordinamento – e oggi positivizzata nel comma 2 dell’art. **21 octies** della legge n. 241/1990 – con cui, spinti dalla “logica del risultato”, si è relativizzata la valenza di siffatte garanzie, dequotando (anche nei casi in cui vengono esercitati poteri discrezionali) la violazione delle stesse a mere irregolarità.

Detta impostazione sostanzialistica, infatti, come si è cercato di dimostrare nelle pagine che precedono, non trova alcun riscontro nella rigorosa giurisprudenza delle Corti UE sull’osservanza delle garanzie procedurali.

Ed è appena il caso di considerare che l’art. 41 dovrebbe assumere tale rilevanza nel nostro ordinamento anche là dove «*non si ha a che fare con ipotesi di attuazione del diritto UE*» (D.U. Galetta, 2010).

Depongono in favore di tale conclusione, oltre al c.d. *spill over effect* (in base al quale i principi di fonte europea tendono a estendere la propria efficacia ben al di là dei limiti fissati dal principio delle competenze) e al comma 1 dell’art. 117 Cost. (in virtù del quale «*la potestà legislativa è esercitata (...) nel rispetto (...) dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario*»), anche (e soprattutto) l’**art. 1 della legge n. 241/1990** (nel quale si stabilisce che in ogni caso l’attività amministrativa deve essere esercitata nel rispetto dei «*principi dell’ordinamento comunitario*») nonché l’**art. 1 del Codice del processo amministrativo** (ove si prevede testualmente che «*la giurisdizione amministrativa assicura una tutela piena ed effettiva secondo i principi (...) del diritto europeo*»).

E va da sé che l’eventuale interpretazione restrittiva della portata applicativa nel diritto interno dell’art. 41 della Carta di Nizza sarebbe, altresì, inconciliabile con il più elementare **principio di uguaglianza** di cui all’art. 3 della Costituzione: che, come noto, tradizionalmente svolge una funzione di allineamento, alla soglia imposta dall’Unione, del trattamento delle situazioni giuridiche soggettive non protette direttamente da norme di fonte europea (sul punto cfr. Corte cost., 30 dicembre 1997, n. 443).

In tale quadro, quindi, si può ottimisticamente sperare che la “costituzionalizzazione” del diritto ad una buona amministrazione possa porre fine (o comunque limitare) la deriva sostanzialistica a cui si è fatto riferimento in precedenza. La quale, spinta alle estreme conseguenze, risulta potenzialmente idonea a neutralizzare di fatto quelle garanzie procedurali il cui espresso riconoscimento normativo è stato, a fatica, ottenuto al termine di un lungo percorso culminato nell’adozione della legge sul procedimento amministrativo.

### **Bibliografia ragionata**

**Sui principi generali del procedimento amministrativo:** AA.VV., *Studi sui principi del diritto amministrativo*, a cura di M. Renna, F. Saitta, Giuffrè, Milano, 2012; S. Cognetti, *Principio di proporzionalità. Profili di teoria generale e di analisi sistematica*, Giappichelli, Torino, 2011; M. Antonoli, *I principi dell’ordinamento comunitario come principi generali dell’attività amministrativa*, in *Procedura, Procedimento, Processo, Atti del Convegno, Urbino 14 e 15 giugno 2007*, Cedam, Padova, 2010, pp. 75 ss.; G. Della Cananea, C. Franchini, *I principi dell’amministrazione europea*, Giappichelli, Torino, 2010; D.U. Galetta, *Trasparenza e Governance amministrativa nel diritto europeo*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2006, pp. 265 ss.; D.U. Galetta, *Il principio di proporzionalità comunitario e il suo effetto di “spill over” negli ordinamenti nazionali*, in *Nuove autonomie*, 2005, pp. 541 ss.; C. Franchini, *I principi applicabili ai procedimenti amministrativi europei*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2003, pp. 1037 ss.; D. Azoulay, *The Court of Justice and the Administrative Governance*, in *European Law Journal*, vol. VII, 2001, pp. 426 ss.;

D.U. Galetta, *Principio di proporzionalità e sindacato giurisdizionale nel diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1998; M.P. Chiti, *The role of the European Court of Justice in the development of general principles and their possible codification*, in Riv. it. dir. pubbl. com., 1995, pp. 661 ss.

**Sul procedimento amministrativo nel diritto dell'Unione europea e nel diritto nazionale:**  
D.U. Galetta, *Le Model Rules di ReNEUAL e gli aspetti più innovativi della collaborazione fra amministrazioni nell'UE: procedimento amministrativo, scambio dei dati e gestione delle banche dati*, in Riv. It. Dir. Pubbl. Com., 2018, pp. 347 ss.; B. G. Mattarella, *Procedimenti e atti amministrativi*, in (a cura di M.P. Chiti) *Diritto amministrativo europeo*, Giuffrè, Milano, 2018, pp. 337 ss.; J. Ziller, *Le "Model rules" di ReNUAL e le Istituzioni dell'Unione europea: passato, presente e futuro di una reciproca collaborazione*, in Riv. It. Dir. Pubbl. Com., 2018, pp. 363 ss.; D.U. Galetta, *Attività e procedimento nel diritto amministrativo europeo, anche alla luce del parlamento europeo sulla disciplina del procedimento per istituzioni, organi e organismi dell'Unione europea (il contributo della rivista italiana di diritto pubblico comunitario, nei suoi primi 25 anni di attività)*, in Riv. It. Dir. Pubbl. Com., 2017, pp. 391 ss.; G. della Cananea, D.U. Galetta, *Introduzione all'edizione italiana: le norme modello per i procedimenti amministrativi dell'Unione europea*, in (a cura di) G. della Cananea, D.U. Galetta, *Codice ReNEUAL del procedimento amministrativo dell'Unione europea*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016; G. Greco, *Argomenti di Diritto Amministrativo, Lezioni*, vol. I, Giuffrè, Milano, 2013, pp. 22 ss.; M.R. Spasiano, D. Corletto, M. Gola, D.U. Galetta, A. Police, C. Cacciavillani, *La pubblica amministrazione e il suo diritto*, Monduzzi, Bologna, 2012, pp. 215 ss.; J. Ziller, *Is a law of administrative procedure for the Union institutions necessary?*, in Riv. it. dir. pubbl. com., 2011, pp. 699 ss.; M.P. Chiti, *Diritto amministrativo europeo*, 4<sup>a</sup> ed., Giuffrè, Milano, 2011, pp. 421 ss.; D.U. Galetta, *Il procedimento amministrativo nella scienza del diritto amministrativo in Italia, dalle origini ad oggi: linee generali di sviluppo e critica di alcune recenti «involuzioni»*, in *Foro amm-TAR*, 2011, pp. 3779 ss.; R. Chieppa, *Mario Nigro e la disciplina del procedimento amministrativo*, in Riv. trim. dir. pubbl., 2010, pp. 675 ss.; A. Simonati, *Procedimento amministrativo comunitario e principi a tutela del privato nell'analisi giurisprudenziale*, Cedam, Padova, 2009; D.U. Galetta, *Intervento*, in G. Falcon (a cura di), *Il procedimento amministrativo nei diritti europei e nel diritto comunitario*, Cedam, Padova, 2008, pp. 310 ss.; J. Ziller, *Intervento*, in G. Falcon (a cura di), *Il procedimento amministrativo nei diritti europei e nel diritto comunitario*, Cedam, Padova, 2008, pp. 356 ss.; G. della Cananea, *I procedimenti amministrativi dell'Unione europea*, in M.P. Chiti, G. Greco (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Giuffrè, Milano, 2007, pp. 497 ss.; E. Barbier de la Serre, *Procedural justice in the European Community case-law concerning the rights of the defence: essentialist and instrumental trends*, in *European Public Law*, vol. 12, 2006, pp. 225 ss.; G. Morbidelli, *Il procedimento amministrativo*, in L. Mazarroli, G. Pericu, A. Romano, F.A. Roversi Monaco, F.G. Socca (a cura di), *Diritto amministrativo*, Monduzzi, Bologna, 2005, pp. 531 ss.; S. Cassese, *Global standards for national administrative procedure*, in *Law and Contemporary Problems*, vol. 68, 2005, pp. 109 ss.; S. Cassese, *Il procedimento amministrativo europeo*, in F. Bignami, S. Cassese (a cura di), *Il procedimento amministrativo nel diritto europeo*, *Quaderni della Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2004, pp. 48 ss.; J. Schwarze, *I principi dello stato di diritto per l'azione amministrativa nella "vecchia" e "nuova" Unione europea*, in Riv. Dir. Pubbl. Com., 2004, pp. 1279 ss.; T. di Nitto, *La partecipazione al procedimento amministrativo*, in Riv. trim. dir. pubbl., 1999, pp. 737 ss.; E. Picozza, *Il regime giuridico del procedimento amministrativo comunitario*, in Riv. it. dir. pubbl. com., 1994, pp. 321 ss.; G. della Cananea, *From Judges to Legislators? The Codification of EC Administrative procedures in the Field of State Aid*, in Riv. It. Dir. Pubbl. Com., 1995, pp. 967 ss.; A. Weber, *Il diritto amministrativo procedurale nell'ordinamento della Comunità europea*, in Riv. it. dir. pubbl. com., 1992, pp. 394 ss.; G. Corso, F. Teresi, *Procedimento amministrativo e accesso ai documenti*, Maggioli, Rimini, 1991; G. Pastori, *La disciplina generale del procedimento amministrativo. Considerazioni introduttive*, in *La disciplina generale del procedimento amministrativo. Contributi alle iniziative legislative in corso. Atti del XXXII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione di Varenna, 18-20 settembre 1986*, Giuffrè, Milano, 1986, pp. 40 ss.; A.M. Sandulli, *Il procedimento amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1940.

**Sulle singole garanzie procedurali** F. Cardarelli, *La motivazione del provvedimento*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2017, pp. 374 ss.; P. Chiurulli, *I diritti dei partecipanti al procedimento*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2017, pp. 615 ss.; M. A. Sandulli, *Principi e regole dell'azione amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2017; M. Ramajoli, *Il declino della decisione motivata*, in *Dir.*

*Proc. Amm.*, 2017, pp. 894 ss.; G. Tropea, *Motivazione del provvedimento e giudizio sul rapporto: derive e approdi*, in *Dir. Proc. Amm.* 2017, pp. 1235 ss.; A. Cassatella, *Il dovere di motivazione nell'attività amministrativa*, Cedam, Padova, 2013; A. Envard, G. Tulumello, *La motivation des actes administratifs comme garantie du droit à une bonne administration dans la Charte des Droits Fondamentaux de l'Union européenne*, in *www.giustamm.it*, 2011; R. Caranta, *Partecipazione in Administrative Procedures: achievements and problems*, in *I.J.P.L.*, 2010, n. 2, pp. 325 ss.; M. Cocconi, *Il giusto procedimento come banco di prova di un'integrazione delle garanzie procedurali a livello europeo*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2010, pp. 1127 ss.; D.U. Galetta, *Le garanzie procedurali dopo la legge n. 15/2005: considerazioni sulla compatibilità comunitaria dell'art. 21 octies, legge n. 241/1990, anche alla luce della previsione ex art. 41 CEDU*, in L.R. Perfetti (a cura di), *Le riforme della legge 7 agosto 1990, n. 241 tra garanzia della legalità ed amministrazione di risultato*, Cedam, Padova, 2008, p. 332; F. Bignami, *Tre generazioni di diritti di partecipazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2004, pp. 94 ss.; M. Fantini, *La partecipazione al procedimento e le pretese partecipative*, in R. Cavallo (a cura di), *Il procedimento amministrativo tra semplificazione partecipata e pubblica trasparenza*, Giappichelli, Torino, 2001, pp. 94 ss.; S. Giannakopoulos, *The right to be orally heard by the Commission in Antitrust, Merger, Anti-dumping/Anti-subsidies and State Aid Community Procedures*, in *World Competition*, 2001, pp. 542 ss.; S. Cognetti, "Quantità" e "qualità" della partecipazione. Tutela procedimentale e legittimazione processuale, Giuffrè, Milano, 2000; M. Gnes, *La partecipazione al procedimento amministrativo comunitario*, in *Giorn. Dir. amm.*, 2000, pp. 1205 ss.; F. Figorilli, *Il contraddittorio nel procedimento amministrativo*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 1996; L. Cimellaro, *La motivazione del provvedimento amministrativo. Una rassegna della dottrina e della giurisprudenza di ieri e di oggi*, in *Dir. amm.*, 1995, pp. 460 ss.; L.M. Diez Picazo, *La partecipazione del cittadino al procedimento amministrativo*, in L. Torchia (a cura di), *Il provvedimento amministrativo: profili di diritto comparato*, Cedam, Padova, 1993, pp. 72 ss.; M. Cartabia, *La tutela dei diritti nel procedimento amministrativo. La legge n. 241/1990 alla luce dei principi comunitari*, Giuffrè, Milano, 1991; A. Romano Tassone, *Motivazione dei provvedimenti amministrativi e sindacato di legittimità*, Giuffrè, Milano, 1987.

**Sul diritto ad una buona amministrazione e sull'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea:** D.U. Galetta, *Il diritto ad una buona amministrazione nei procedimenti amministrativi oggi (anche alla luce delle discussioni sull'ambito di applicazione dell'art. 41 della Carta dei diritti UE)*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 2019, pp. 165 ss.; P. Piva, *Art. 41 - Diritto ad una buona amministrazione*, in R. Mastroianni, O. Pollicino, S. Allegrezza, F. Pappalardo, O. Razzolini (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Giuffrè, Milano, 2017; C. Celone, *Il "nuovo" rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione alla luce dell'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *Studi in memoria di Antonio Romano Tassone*, (a cura di) F. Astone, M. Caldarera, F. Manganaro, F. Saitta, N. Saitta, A. Tigano, Napoli, 2017, pp. 439 ss.; D.U. Galetta, *Il diritto ad una buona amministrazione fra diritto UE e diritto nazionale e le novità dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona*, in S. Civitarese Matteucci, F. Guarriello, P. Puoti (a cura di), *Diritti fondamentali e politiche dell'Unione europea dopo Lisbona*, Maggioli, Rimini, 2013, p. 71 ss.; D.U. Galetta, *Riflessioni sull'ambito di applicazione dell'art. 41 della Carta dei diritti UE sul diritto ad una buona amministrazione, anche alla luce di alcune recenti pronunce della Corte di giustizia*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2013, pp. 133 ss.; D. Sorace, *L'amministrazione europea secondo il Trattato di Lisbona*, in *Dir. Pubbl.*, 2013, pp. 213 ss.; M. Trimarchi, *L'art. 41 della Carta Europea dei Diritti Fondamentali e la disciplina dell'attività amministrativa in Italia*, in *Dir. Amm.*, 2011, pp. 537 ss.; D.U. Galetta, *Diritto ad una buona amministrazione e ruolo del nostro giudice amministrativo dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona*, in *Dir. amm.*, 2010, p. 611; L.R. Perfetti, *Diritto ad una buona amministrazione, determinazione dell'interesse pubblico ed equità*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 2010, pp. 802 ss.; S. Cassese, *Il diritto alla buona amministrazione*, in *www.estig.ipbeja.pt*, 2009; M.C. Cavallaro, *Clausola di buona amministrazione e risarcimento del danno*, in *www.giust amm.it*, 2009; A. Serio, *Il principio di buona amministrazione procedurale. Contributo allo studio del buon andamento nel contesto europeo*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2008; D. Azoulay, *Le principe de bonne administration*, in J.B. Auby, J. Dutheil de la Rochere (a cura di), *Droit administratif européen*, Bruylant, Bruxelles, 2007, pp. 517 ss.; A. Wakefield, *The right to Good Administration*, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, 2007; F. Trimarchi Banfi, *Il diritto ad una buona amministrazione*, in M.P. Chiti, G. Greco (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Giuffrè, Milano, 2007, pp. 63 ss.; D.U. Galetta, *Il diritto ad una buona amministrazione europea come fonte di essenziali garanzie procedurali nei confronti della Pubblica Amministrazione*, in

*Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2005, pp. 819 ss.; A. Fotsakis, *Principles governing good administration*, in *Eur. Publ. Law*, vol. 11, 2005, pp. 211 ss.; R. Bifulco, *Art. 41. Diritto ad una buona amministrazione*, in R. Bifulco, M. Cartabia, A. Celotto (a cura di), *Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Il Mulino, Bologna, 2002, pp. 290 ss.; A. Zito, *Il «diritto ad una buona amministrazione» nella Carte dei diritti fondamentali dell'Unione europea e nell'ordinamento interno*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2002, pp. 427 ss.; Lord Millet, *The right to good administration in European Law*, in *Public Law*, 2002, p. 313 ss.; L.M. Diez Picazo, *Glosas a la nueva Carta de derechos fundamentales de la union europea*, in *Tribunales de justicia: Revista Española de Derecho Procesal*, vol. 5, 2001, pp. 21 ss.; M.P. Chiti, *Il Mediatore europeo e la buona amministrazione comunitaria*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2000, pp. 315 ss.; J. Söderman, *Speech of the European Ombudsman-Public hearing on the draft of fundamental Rights of the European Union*, Preliminary remarks, in [www.ombudsman.europa.eu](http://www.ombudsman.europa.eu), 2000; J.H.H. Weiler, A. Lockhart, «Taking Rights Seriously» Seriously: *The European Court of Justice and its Fundamental Rights Jurisprudence*, in *Common Market Law Review*, 1995, pp. 86 ss.

**Sul sindacato sulle violazioni delle garanzie procedurali:** S. Vaccari, *Atti vincolati, vizi procedurali e giudicato amministrativo*, in *Dir. Proc. Amm.*, 2019, pp. 481 ss.; M.P. Chiti, *La tutela giurisdizionale*, in (a cura di M.P. Chiti) *Diritto amministrativo europeo*, Giuffrè, Milano, 2018, pp. 384 ss.; G. Tropea, *Motivazione del provvedimento e giudizio sul rapporto: derive e approdi*, in *Dir. Proc. Amm.* 2017, pp. 1235 ss.; G. Manucci, *Il regime dei vizi formali-sostanziali alla prova del diritto europeo*, *Dir. Amm.*, 2017, pp. 259 ss.; P. Provenzano, *I vizi nella forma e nel procedimento amministrativo. Tra diritto interno e diritto dell'Unione Europea*, Giuffrè, Milano, 2015; A. Bartolini, *Le situazioni soggettive procedurali di derivazione europea: problematiche di ordine interno*, in *Procedura, Procedimento, Processo. Atti del Convegno, Urbino 14 e 15 giugno 2007*, Giuffrè, Milano, 2010, pp. 400 ss.; M. Ramajoli, *Lo statuto del provvedimento amministrativo a vent'anni dall'approvazione della legge n. 241/1990, ovvero del nesso di strumentalità triangolare tra procedimento, atto e processo*, in *Dir. proc. amm.*, 2010, pp. 464 ss.; C. Curti Gialdino, *I vizi dell'atto nel giudizio davanti alla Corte di giustizia dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2008; D.U. Galetta, *Le garanzie procedurali dopo la legge n. 15/2005: considerazioni sulla compatibilità comunitaria dell'art. 21 octies, legge n. 241/1990, anche alla luce della previsione ex art. 41 CED*, in L.R. Perfetti (a cura di), *Le riforme della legge 7 agosto 1990, n. 241 tra garanzia della legalità ed amministrazione di risultato*, Cedam, Padova, 2008, p. 332; F. Fracchia - M. Occhiena, *Teoria dell'invalidità dell'atto amministrativo e art.21-octies, l. 241/1990: quando il legislatore non può e non deve*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), 2005; M. A. Sandulli, *Riforma alla l. 241 del 1990 e processo amministrativo: introduzione al tema*, in *Riforma della l. 241/1990 e processo amministrativo*, *Quaderni de Il Foro Amm. T.A.R.*, 2005, pp. 1 ss.; D.U. Galetta, *Giudice amministrativo e vizi formali*, in V. Parisio (a cura di), *Vizi formali, procedimento e processo amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2004, pp. 96 ss.; D.U. Galetta, *Vizi procedurali e vizi sostanziali al vaglio della Corte di giustizia (che non si pronuncia sulla questione)*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2004, pp. 321 ss.; J. Schwarze, *Il controllo giurisdizionale sul procedimento amministrativo europeo*, in F. Bignami, S. Cassese (a cura di), *Il procedimento amministrativo nel diritto europeo*, *Quaderni della Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2004, pp. 146 ss.; F. Trimarchi Banfi, *Illegittimità e annullabilità del provvedimento amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2003, pp. 409 ss.; D.U. Galetta, *Violazione di norme sul procedimento amministrativo e annullabilità del provvedimento*, Giuffrè, Milano, 2003; M.C. Baruffi, *La tutela dei singoli nei procedimenti amministrativi comunitari*, Giuffrè, Milano, 2001.