

298

1. *Nell'assolvere i loro compiti le istituzioni, organi e organismi dell'Unione si basano su un'amministrazione europea aperta, efficace ed indipendente.*
2. *Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, fissano disposizioni a tal fine, nel rispetto dello statuto e del regime adottati sulla base dell'articolo 336.*

Commento di **LUIGI RAIMONDI**

BIBLIOGRAFIA

BIFULCO R., *Commento all'art. 41*, in BIFULCO R.-CARTABIA M.-CELOTTO A. (a cura di), *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Bologna, 2001, 284 ss.; CRAIG P., *EU Administrative Law*, Oxford, 2012; DELLA CANANEA G., *I procedimenti amministrativi dell'Unione europea*, in CHITI-GRECO, *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Parte generale, Milano, 2007, 497 ss.; DUE O., *Le respect des droits de la défense dans le droit administratif communautaire*, in CDE, 1987, 383 ss.; HARLOW C., *Codification of EC Administrative Procedures? Fitting the Foot to the Shoe or the Shoe to the Foot*, in ELJ, 1996, 3 ss.; HOFMANN C.H.-ROWE C.-TÜRK H., *Administrative Law and Policy of the European Union*, Oxford, 2011; MIR-PUIGPLEAT O., *Arguments in Favour of a General Codification of the Procedure Applicable to EU Administration*, in European Parliament DG for Internal Policies, 2011; NEHL H.P., *Principles of Administrative Procedure in EC Law*, Oxford, 1999; NIETO-GARRIDO E., *Possible Developments of Article 298 TFEU: Towards an Open, Efficient and Independent European Administration*, in EPL, 2012, 373 ss.; SCHÜTZE R., *From Rome to Lisbon: "Executive Federalism" in the (New) European Union*, in CMLR, 2010, 1385 ss.; SCHWARZE J., *European Administrative Law in the Light of the Treaty of Lisbon*, in EPL, 2012, 285 ss.; SIMON D., *Article II-101*, in BOURGOGNE LARSEN-LEVADE-PICOD, *Traité établissant une Constitution pour l'Europe. Commentaire article par article*, Bruxelles, 2005, 525 ss.; TRIMARCHI BANFI F., *Il diritto ad una buona amministrazione*, in CHITI-GRECO, *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Parte generale, Milano, 2007, 49 ss.; ZILLER J., *Is a Law of Administrative Procedure for the Union Institutions Necessary?*, in RIDPC, 2011, 699 ss.

SOMMARIO

I. Generalità. — II. Ambito di applicazione. — III. I principi di apertura, efficacia ed indipendenza. — IV. La base giuridica di cui al par. 2.

I. Generalità. 1. L'articolo in commento, introdotto dal Tr. Lisbona, trae origine dell'art. III-398 Tr. Cost., del quale riprende essenzialmente il contenuto. # Nell'ambito della Convenzione europea, il tema dell'azione amministrativa era stato affrontato dal gruppo di lavoro sulle competenze complementari, che, al riguardo, aveva esaminato due proposte (Cfr. CONV 375/1/02 del 4 novembre 2002, Relazione finale del gruppo V "Competenze complementari"). La prima, concernente "l'inserimento di una base giuridica specifica per l'adozione di norme dell'UE in materia di buona amministrazione, efficienza e trasparenza per le istituzioni dell'UE", che dette poi origine al citato art. III-398 Tr. Cost. La seconda, riguardante "l'efficienza dell'attuazione nazionale della normativa dell'UE" e volta a conferire all'Unione la competenza ad adottare misure di sostegno alle amministrazioni nazionali, dette luogo agli artt. I-17, lett. g), e II-285 Tr. Cost., il cui contenuto è stato poi ripreso dagli attuali artt. 6, lett. g), e 197 TFUE.

2. La genesi dell'art. 298 TFUE, ora compendiata, contribuisce a suffragare l'ipotesi che la disposizione faccia parte di un disegno complessivo volto a disciplinare le competenze legislative dell'Unione in tema di azione amministrativa. A tale

scopo, il Tr. Lisbona, sulla scorta del Tr. Cost., segue due binari. Il primo concerne l'attuazione del diritto dell'Unione da parte degli Stati membri (c.d. esecuzione indiretta del diritto dell'Unione), relativamente alla quale all'Unione è attribuita una competenza complementare, che esclude qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari nazionali (art. 197 TFUE). Il secondo riguarda, invece, l'attività amministrativa delle istituzioni, organi e organismi dell'Unione (c.d. esecuzione diretta del diritto dell'Unione), di cui all'articolo in commento, relativamente alla quale l'Unione dispone di una competenza assai più penetrante, che incontra esclusivamente il limite espresso nell'art. 298, par. 2, TFUE rappresentato dal rispetto dello Statuto dei funzionari dell'Unione europea e del regime applicabile agli altri agenti dell'Unione.

II. Ambito di applicazione. 1. Da quanto sinora affermato si può evincere che l'ambito di applicazione dell'art. 298 TFUE è limitato all'esecuzione diretta del diritto dell'Unione, ad opera del suo apparato amministrativo. Non rientra, invece, in tale ambito l'attività di esecuzione del diritto dell'Unione da parte degli Stati membri, che è oggetto del citato art. 197 TFUE. La predetta limitazione dell'ambito di applicazione risulta già dalla lettera della disposizione che fa riferimento alle attività di "istituzioni, organi ed organismi dell'Unione" e sembra rafforzare l'idea di autonomia procedurale ed istituzionale degli Stati membri, in base alla quale nei casi in cui l'attuazione del diritto dell'Unione è affidata alle autorità nazionali, "bisogna ammettere che vanno rispettate, in linea di massima le forme e modalità prescritte dal diritto nazionale" (Corte giust. 11 febbraio 1971, causa 39/70, *Fleischkontor*, 49, punto 4; in dottrina, v. R. SCHÜTZE, *From Rome to Lisbon*, 1407). # Come è stato esattamente osservato, tale assetto preclude l'adozione nell'ordinamento dell'Unione di un sistema assimilabile a quelli adottati in Spagna ed in Italia, dove le leggi sul procedimento amministrativo contengono principi e regole applicabili sia all'amministrazione dello Stato sia alle comunità locali. Piuttosto, il modello di riferimento sembra essere quello tedesco, nel quale la competenza legislativa statale in tema di procedimento amministrativo coesiste con una parallela competenza dei *Länder*. (J. ZILLER, *Is a Law*, 715 s.).

2. Ciò posto, non appare il caso di enfatizzare eccessivamente la limitazione in parola dell'ambito di applicazione dell'art. 298 TFUE. Non può escludersi, infatti, che le regole procedurali dell'Unione, da adottarsi, eventualmente, ai sensi del par. 2, sebbene applicabili esclusivamente ai procedimenti amministrativi dell'Unione, esercitino un'influenza, sia pure in via indiretta, sulle discipline interne dei procedimenti amministrativi nazionali. # Il riverbero delle regole procedurali dell'Unione negli Stati membri è, invero, una dinamica ben nota (J. SCHWARZE, *European Administrative Law*, 289), causata, tra l'altro, dalla propensione degli stessi Stati ad adottare standard europei nel diritto amministrativo nazionale (con riguardo all'ordinamento italiano si veda l'art. 1 della l. 7 agosto 1990, n. 241, GURI 18 agosto 1990, come modificato dall'art. 1, co. 1, della l. 11 febbraio 2005, n. 15, GURI 21 febbraio 2005, in base al quale l'attività amministrativa è retta, tra l'altro, "dai principi dell'ordinamento comunitario"), nonché dal sindacato della Corte

di giustizia sulle attività di esecuzione del diritto dell'Unione da parte degli Stati membri.

3. Relativamente al punto da ultimo segnalato, non appare superfluo rammentare che, quando le amministrazioni nazionali danno esecuzione al diritto dell'Unione, soggiacciono ai medesimi principi generali applicabili alle istituzioni, organismi ed organi dell'Unione nelle loro attività di esecuzione diretta. Come è noto, infatti, sulla base di una consolidata giurisprudenza, i principi generali dell'Unione — ivi compresi quelli in tema di attività amministrativa — sono applicabili sia alle istituzioni ed organi dell'Unione, sia agli Stati membri quando agiscono nel campo di applicazione del diritto dell'Unione (Corte giust. 30 settembre 1987, causa 12/86, *Demirel*, 3719, punto 28; 29 maggio 1997, causa C-299/95, *Kremzow*, I-2629, punti 15-19). # In effetti, anche il diritto ad una buona amministrazione, di cui all'art. 41 Carta dir. fond., che ha la medesima matrice dell'articolo in commento, si riferisce espressamente alle questioni trattate da "istituzioni, organi e organismi dell'Unione". Ciò nonostante, autorevole dottrina sottolinea come il rispetto di tale diritto si imponga anche agli Stati membri, nell'attuazione del diritto dell'Unione (D. SIMON, *Article II-101*, 532). Tale effetto si verifica, in particolare, in virtù del fatto che il diritto codificato nel predetto art. 41 Carta dir. fond., costituisce l'espressione di un principio generale del diritto dell'UE (C.H. HOFMANN-C. ROWE-H. TÜRK, *Administrative Law*, 203; per una recente applicazione giurisprudenziale del principio di buona amministrazione alle autorità nazionali, nell'attuazione del diritto dell'Unione, v. Corte giust. 30 giugno 2011, C-262/09, *Meilicke e a.*, I-5669, punto 43).

4. Così stando le cose, e posto che l'ambito di applicazione dei regolamenti da adottarsi sulla base dell'art. 298, par. 2, TFUE è limitato alle attività di esecuzione ad opera di istituzioni, organi ed organismi dell'Unione, si deve rilevare che non appare del tutto improbabile un effetto di penetrazione, in via indiretta, di talune regole procedurali dell'Unione negli ordinamenti nazionali. I regolamenti in parola, infatti, daranno luogo alla specificazione dei principi generali di cui al par. 1. Detti principi, sebbene riferiti all'apparato amministrativo dell'Unione, al pari del diritto ad una buona amministrazione di cui all'art. 41 Carta dir. fond., potrebbero ritenersi applicabili altresì agli Stati membri, nell'attuazione del diritto dell'Unione, in quanto principi generali dell'ordinamento.

III. I principi di apertura, efficacia e indipendenza. 1. Il par. 1 dell'articolo in commento dispone che "le istituzioni, organi e organismi dell'Unione si basano su un'amministrazione europea aperta, efficace ed indipendente". Atteso che, come si è detto, l'art. 298 TFUE origina dalla volontà di fissare una base giuridica in tema di buona amministrazione, non appare superfluo analizzare il precetto ora riportato, raffrontandolo con il testo del sopra citato art. 41 Carta dir. fond., dedicato al diritto alla buona amministrazione. # Quest'ultimo diritto, come è noto, consiste nel trattamento imparziale, equo ed entro un termine ragionevole delle questioni affrontate dall'amministrazione e comprende: il diritto, per ogni persona, di essere ascoltata dall'amministrazione, prima che questa adotti un provvedi-

mento pregiudizievole nei suoi confronti; il diritto di accesso al fascicolo; l'obbligo per l'amministrazione di motivare le proprie decisioni; il diritto al risarcimento dei danni cagionati dalle istituzioni e dagli agenti dell'Unione nell'esercizio delle loro funzioni; la possibilità di rivolgersi alle istituzioni in una delle lingue dei trattati e di ricevere una risposta nella stessa lingua.

2. In termini generali si può osservare come il lessico impiegato nell'art. 298, par. 1, TFUE sia differente rispetto a quello dell'art. 41 Carta dir. fond. Quest'ultimo dà luogo alla codificazione di un insieme di diritti in precedenza enunciati dalla giurisprudenza della Corte (cfr. D. SIMON, cit., 525 ss.; R. BIFULCO, *Commento all'art. 41*, 284 ss.). L'articolo in commento, invece, sembra, piuttosto, tributario del Libro bianco della Commissione sulla *governance* europea, [*La Governance europea, un libro bianco*, COM(2001)428 def., 5 agosto 2001] nel quale, tra l'altro, si fa riferimento ai principi di apertura ed efficacia. # Oltre alle origini del lessico impiegato, la differenza risiede altresì nella maggiore ampiezza dell'enunciazione di cui al par. 1, che risulta dal ricorso a nozioni assai generiche, che, per di più, non sono corredate da una lista esemplificativa di specificazioni, quale quella di cui all'art. 41, par. 2, Carta dir. fond.

3. La ragione della maggiore ampiezza è ravvisabile nella differente *ratio* di due articoli. L'art. 41 Carta dir. fond. mira a rafforzare le garanzie individuali. La buona amministrazione, in tale contesto, "assume ad oggetto la singola decisione, considerata dal punto di vista del suo destinatario" (F. TRIMARCHI BANFI, *Il diritto ad una buona amministrazione*, 54). Si tratta dunque di un modello di disciplina che ha come punto di riferimento la protezione dell'interesse delle parti riguardate. # L'articolo in commento, invece, come accennato, mira ad istituire una base giuridica per l'adozione di regolamenti sulle attività dell'amministrazione. Tale differenza comporta due conseguenze. In primo luogo, nell'art. 298 TFUE la buona amministrazione non è considerata esclusivamente dal punto di vista del singolo destinatario di provvedimenti, ma assume piuttosto un'accezione oggettiva, il cui punto di riferimento sembra essere l'interesse generale. L'idea di un'amministrazione "efficace", in particolare, risponde senz'altro all'interesse generale, ma non si traduce necessariamente in un'estensione delle garanzie individuali di fronte all'amministrazione. Dette garanzie, anzi, potrebbero risultare comprese dall'esigenza di doversi contemperare con l'efficacia dell'azione amministrativa. In secondo luogo, le specificazioni dei principi contenuti nell'art. 298, par. 1, TFUE saranno oggetto dei regolamenti di cui al par. 2. Ciò giustifica l'ampiezza nell'enunciazione dei predetti principi e l'assenza di liste esemplificative come quella contenuta nell'art. 41, par. 2, Carta dir. fond.

4. La nozione di **apertura dell'amministrazione** appare pienamente conforme al principio di trasparenza contenuto nell'art. 1, par. 2, TUE, in base al quale il TUE "segna una nuova tappa nel processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano prese nel modo più trasparente possibile [...]". Il legame tra le due nozioni è ancora più evidente in altre versioni linguistiche del TUE, nelle quali il lessico impiegato richiama direttamente l'idea di apertura (ad es. "*openly*" nella versione inglese; "*ouverture*" nella versione fran-

cese; “*offen*” nella versione tedesca). # Tale principio, introdotto tra gli obiettivi dell’Unione con il Tr. Amsterdam, è stato sviluppato in modo significativo dal Tr. Lisbona (P. CRAIG, *EU Administrative Law*, 356 ss.), che, tra l’altro, prescrive la trasparenza come regola fondamentale “al fine di promuovere il buon governo e garantire la partecipazione della società civile” (art. 15, par. 1, TFUE). Si tratta evidentemente di un principio più ampio rispetto al diritto di essere ascoltati e di prendere visione del fascicolo, codificati nell’art. 41 Carta dir. fond.; nonché del diritto di accesso ai documenti di cui agli artt. 42 della stessa Carta e 15, par. 3, TFUE, che ne costituiscono corollari. # In un contesto come quello in esame, relativo all’istituzione di una base giuridica sulle attività dell’amministrazione, la nozione di apertura potrebbe essere impiegata, tra l’altro, per iniziative quali lo sviluppo dell’informazione *online* circa le attività dell’amministrazione o l’ampliamento dei diritti di partecipazione nelle predette attività, attraverso procedure di consultazione delle parti interessate.

5. La nozione di **efficacia**, invece, sembra attenersi alla relazione tra obiettivi prefissi e risultati conseguiti dall’amministrazione. Delle indicazioni in tal senso sono ricavabili dal precitato Libro bianco sulla *governance* europea, dove si afferma che “[l]e politiche dell’UE devono essere efficaci e tempestive, producendo i risultati richiesti in base ad obiettivi chiari [...]”. La predetta relazione appare strettamente correlata a quella intercorrente tra obiettivi stabiliti e mezzi impiegati che informa il principio di proporzionalità. In altri termini, il conseguimento degli obiettivi dell’amministrazione richiede l’impiego di mezzi idonei e necessari. Ed infatti, nello stesso libro bianco sulla *governance* si afferma che “[p]er la loro efficacia, è necessario inoltre che le politiche siano attuate secondo proporzionalità [...]”. L’efficacia comporta altresì la tempestività dell’azione amministrativa. Da ciò appare possibile dedurre che tale principio, assai ampio, assorba il diritto al rispetto di un termine ragionevole, di cui all’art. 41 Carta dir. fond.

6. Anche la nozione di **indipendenza** appare più ampia ed assorbente rispetto a quella di “imparzialità” impiegata nell’art. 41 della Carta, che sembra alludere alla distanza dell’amministrazione dagli interessi in gioco nel procedimento. La nozione di indipendenza, infatti, ha anche un profilo “esterno”, consistente nell’autonomia dell’amministrazione dell’Unione rispetto ad ingerenze estranee al perseguimento dell’interesse generale dell’Unione, quali, ad esempio, quelle degli Stati membri. # La ricostruzione ora prospettata appare avvalorata dalla formulazione dell’obbligo di indipendenza dei funzionari dell’UE, contenuto nell’art. 11 dello Statuto dei funzionari [reg. (CEE, Euratom, CECA) n. 259/68 del Consiglio, del 29 febbraio 1968, GUCE L 56, p. 1], in base al quale il funzionario “deve esercitare le sue funzioni e conformare la sua condotta al dovere di servire esclusivamente l’Unione senza chiedere né accettare istruzioni da alcun governo, autorità, organizzazione o persona estranei all’istituzione di appartenenza”. Il funzionario, inoltre, “svolge gli incarichi affidatigli in maniera obiettiva e imparziale”. Nel contesto della funzione pubblica, distinto ma strettamente correlato a quello, in esame, concernente i profili generali dell’attività amministrativa, l’indipendenza comprende, dunque, sia il profilo dell’autonomia dalle ingerenze di autorità estranee all’Unione, fra cui quelle degli Stati membri (“indipendenza in

senso stretto”) sia il profilo della distanza dagli interessi in gioco (“imparzialità”).

IV. La base giuridica di cui al par. 2. 1. Come si è più volte rammentato, il par. 2 attribuisce al Cons. ed al PE una competenza a stabilire regolamenti, secondo la procedura legislativa ordinaria, volti alla specificazione dei principi di cui al par. 1. La base giuridica in oggetto non è stata finora sfruttata. Ci si può, tuttavia, chiedere quali siano le sue potenzialità. # A tale scopo è da tenere presente che la competenza in esame non si inserisce in una situazione di vuoto normativo. Come è noto, infatti, nel corso degli anni, la Corte di giustizia ha svolto un’ampia opera di elaborazione giurisprudenziale di principi e regole applicabili al procedimento amministrativo, traendo ispirazione dai Trattati e dalle tradizioni costituzionali degli Stati membri. Fra questi, i principi di legalità, proporzionalità, certezza del diritto, protezione delle aspettative legittime, nonché i diritti oggi codificati nell’art. 41 Carta dir. fond., sopra citati (J. SCHWARZE, cit., 288).

2. Alla predetta opera di elaborazione giurisprudenziale si è affiancata una vasta congerie di atti di diritto derivato, ascrivibili a due categorie (O. MIR-PUIGPLEAT, *Arguments*, 10). La prima comprende regolamenti volti a dettare regole procedurali settoriali [cfr., tra gli altri, reg. (CE) n. 1/2003 del Consiglio, del 16 dicembre 2002, concernente l’applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli 81 e 82 del trattato, GUCE L 1, p. 1; reg. (CE) n. 139/2004 del Consiglio, del 20 gennaio 2004, relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese, GUUE L 24, p. 1]. La seconda include regolamenti, non settoriali, relativi a profili procedurali specifici [cfr., tra gli altri, i reg. (CEE) n. 1182/71 del Consiglio, del 3 giugno 1971, che stabilisce le norme applicabili ai periodi di tempo, alle date e ai termini, GUCE L 124, p. 1; reg. (CE) n. 45/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2000, concernente la tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni e degli organismi comunitari, nonché la libera circolazione di tali dati, GUCE L 8, p. 1; reg. (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2001, relativo all’accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, GUCE L 145, p. 43].

3. Il quadro giuridico, dunque, è caratterizzato da un notevole grado di complessità, ulteriormente accresciuto dalla proliferazione di organismi dotati di proprie regole di procedura, quali le agenzie europee. Il frazionamento della disciplina comporta, come è ovvio, problemi di coordinamento (v. Corte giust. 29 giugno 2010, causa C-28/08 P, *Commissione c. Bavarian Lager*, I-6055, relativa al coordinamento tra il reg. 1049/2001, cit., sull’accesso del pubblico ai documenti del PE, del Cons. e della Comm. ed il reg. 45/2001, cit., concernente la tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali), nonché, in generale, uno scarso grado di intellegibilità del sistema. Per queste ragioni, da lungo tempo si dibatte circa l’opportunità di un’opera di codificazione generale del procedimento, volta a conferire maggiore uniformità all’azione amministrativa (tra i primi contributi sul tema, O. DUE, *Le respect*, 383 ss.)

4. Non sono mancate opinioni negative in proposito, fondate, tra l'altro, sulla maggiore flessibilità di un sistema non codificato, sulla opportunità che le istituzioni si autolimitino attraverso atti di *soft law*, nonché sull'incertezza circa la sussistenza di una base giuridica idonea ad intraprendere un'opera di codificazione generale del procedimento amministrativo dell'Unione (C. HARLOW, *Codification*, 3 ss.). # Relativamente al punto da ultimo citato, concernente la base giuridica, in passato, si era avanzata l'ipotesi di ricorrere alla clausola di flessibilità di cui all'attuale art. 352 TFUE (G. DELLA CANANEA, *I procedimenti amministrativi dell'Unione europea*, 531). Ma, con l'introduzione dell'articolo in commento, da parte del Tr. Lisbona, l'ipotesi predetta è da ritenersi superata, atteso che è istituito uno specifico potere di azione utilizzabile ai fini di che trattasi (P. CRAIG, cit., 259). # La dottrina prevalente, allo stato attuale, appare orientata in senso favorevole ad una simile codificazione (v., per tutti, J. ZILLER, cit., 299 ss.; O. MIR-PUIGPLEAT, cit., 1 ss.), che darebbe luogo ad un incremento della certezza del diritto, attraverso la rimozione di incongruenze e lacune, ed inoltre faciliterebbe la conoscenza del diritto procedimentale da parte dei cittadini.

5. Relativamente al contenuto di un codice siffatto si prospettano diverse ipotesi. Innanzitutto l'art. 298, par. 2, TFUE potrebbe essere utilizzato per la conversione in regolamento di un preesistente atto non vincolante, come il c.d. Codice europeo di buona condotta amministrativa, adottato con ris. del Parlamento europeo il 6 settembre 2001, che costituisce la parziale rielaborazione di un testo presentato al PE, il 18 luglio 1999, dal Mediatore europeo. Si tratta di un atto dichiaratamente volto a sviluppare le implicazioni del diritto alla buona amministrazione di cui all'art. 41 Carta dir. fond., che viene utilizzato dal Mediatore europeo come parametro nella sua attività di contrasto alla cattiva amministrazione. Alcune prescrizioni in esso contenute riflettono obblighi giuridici, già ricavabili dall'ordinamento, la cui violazione dà luogo all'illegittimità dell'azione amministrativa. È il caso, ad esempio, della legalità dell'azione amministrativa (art. 4), del divieto di discriminazione (art. 5), della proporzionalità (art. 6), dell'imparzialità e l'indipendenza dei funzionari (art. 7). Altre, invece, sembrano piuttosto ascrivibili alla categoria della "amministrazione impropria", vale a dire quella che, pur non violando norme giuridiche, non risponde a criteri di trasparenza, efficienza, equità e correttezza nei rapporti con il pubblico (sulla distinzione tra amministrazione illegittima ed impropria v., per tutti, H.P. NEHL, *Principles*, 19). È il caso della "cortesia" dei funzionari comunitari (art. 12), della prescrizione di rispondere alle lettere ricevute nella lingua del cittadino mittente (art. 13), della tenuta di registri nei quali si annoti la corrispondenza in entrata ed in uscita, la ricezione di documenti e le misure adottate (art. 24).

6. Nella precitata ris. del Parlamento europeo del 6 settembre 2001, si chiedeva alla Comm. di presentare "un'apposita proposta di regolamento contenente un codice di buona condotta amministrativa, basata sull'articolo 308 del trattato che istituisce la Comunità europea" (oggi art. 352 TFUE). Tuttavia, non solo tale richiesta, finora, è caduta nel vuoto, ma la Comm. non ha neanche ritenuto opportuno adottare il codice in oggetto in luogo del proprio codice di buona condotta amministrativa, assai meno dettagliato, adottato nel 2000 (Codice di buona condotta ammini-

strativa del personale della Commissione europea nei suoi rapporti col pubblico, adottato con dec. 2000/633/CE, CECA, Euratom della Commissione, del 17 ottobre 2000, recante modificazione del suo regolamento interno, GUCE L 267, p. 63). Come è stato esattamente osservato, il predetto atteggiamento della Comm., nei confronti del codice di buona condotta di cui alla ris. del Parlamento europeo del 6 settembre 2001, lascia prefigurare che, nell'ipotesi in cui la stessa decida di esercitare il suo potere di iniziativa, ai fini di una codificazione generale del procedimento, non si limiti a riprodurre il codice in oggetto, ma dia un contributo sostanziale circa il contenuto dell'atto (P. CRAIG, cit., 259).

7. Si deve, infine, segnalare l'autorevole opinione in base alla quale una codificazione generale non dovrebbe limitarsi a disciplinare l'attività provvedimentale dell'amministrazione, consistente nell'adozione di decisioni rivolte a destinatari individuali. Ma dovrebbe, altresì, abbracciare l'adozione di atti normativi vincolanti, nonché l'attività contrattuale e la gestione delle informazioni da parte dell'amministrazione (J. ZILLER, cit., 716). La predetta proposta appare certamente meritevole di considerazione. Tuttavia, stante l'ampiezza della materia da disciplinare, sarebbe necessario un particolare sforzo di coordinamento con gli atti di diritto derivato preesistenti che incidono sui temi indicati. In particolare, occorrerebbe evitare il rischio che l'ampliamento del campo di intervento dia luogo ad una codificazione contraddistinta da un grado di generalità eccessivo, che non gioverebbe alla certezza del diritto. Nonché il rischio, opposto, di una codificazione generale eccessivamente dettagliata che dia luogo ad un'ingessatura del sistema, precludendo in radice l'impiego di regole procedurali settoriali, laddove ciò sia giustificato dalla specificità delle circostanze.

8. Come è ovvio, la codificazione generale non è che una delle possibilità che si prospettano riguardo all'utilizzo della base giuridica in argomento. È altresì possibile che la detta base giuridica sia utilizzata per iniziative di codificazione parziale. Ciò sarebbe pienamente conforme alla lettera dell'art. 298, par. 2, TFUE che, non a caso, fa riferimento all'adozione di "regolamenti", al plurale.

9. La varietà delle iniziative prospettabili sulla base dell'articolo in commento, sembra trovare riscontro nella ris. del Parlamento europeo, del 25 novembre 2010, sulla 26^a relazione annuale sul controllo dell'applicazione del diritto dell'Unione europea (2008) [2010/2076(INI), GUUE del 3 aprile 2012, C 99 E/10, p. 47], nella quale da un lato "si invita la Commissione a proporre un « codice procedurale » sotto forma di un regolamento fondato sulla nuova base giuridica fornita dall'articolo 298 TFUE, che stabilisca i vari aspetti della procedura di infrazione, comprese le notifiche, le scadenze, il diritto di audizione, l'obbligo di motivazione ecc., al fine di far rispettare i diritti dei cittadini e la trasparenza [...]» (punto 11) e, dall'altro lato, si fa presente che la commissione giuridica del PE "ha recentemente creato un gruppo di lavoro sul diritto amministrativo dell'UE al fine di valutare se sia possibile una codificazione di tale diritto nonché la portata pratica di un tale progetto" (punto 12). # In altri termini, il carattere ampio della base giuridica in parola può astrattamente dar luogo ad una pluralità di iniziative volte sia ad una codificazione generale del procedimento amministrativo, nell'ambito delle materie affidate all'esecuzione diretta delle istituzioni, sia all'adozione di regolamenti volti ad offrire

una disciplina di singoli settori o profili del diritto procedimentale dell'Unione (E. NIETO-GARRIDO, *Possible Developments*, 373 ss.).