

Le novità apportate dal Trattato di Lisbona per la pubblica amministrazione e le conseguenze per il nostro ordinamento

Proposta per un nuovo gruppo di lavoro di Astrid

di Mario P. Chiti

Il tema:

- Il Trattato di Lisbona contiene almeno tre importanti novità per la pubblica amministrazione: 1) la nuova competenza dell'Unione per il sostegno, coordinamento o completamento dell'azione degli Stati membri nel settore della cooperazione amministrativa; 2) le nuove regole che presiedono all'amministrazione diretta dell'Unione; 3) il riconoscimento del valore di diritto primario delle regole sulle "cittadinanza amministrativa", quale parte della Carta dei diritti fondamentali
- Il primo dato: nel sistema delle competenze dell'Unione (art. 2 segg. TFUE) vi è una nuova competenza "per svolgere azioni intese a sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri" (art. 6). Tra tali settori vi è la cooperazione amministrativa
- Il punto è sviluppato nel successivo art. 197, secondo cui "l'attuazione effettiva del diritto dell'Unione da parte degli Stati membri, essenziale per il buon funzionamento dell'Unione, è considerata questione di interesse comune"
- Tali previsioni pongono questioni nuove. Che cosa significa che la pubblica amministrazione e l'attuazione del diritto dell'Unione, sono questioni di interesse comune? Nell'esercizio della nuova competenza l'Unione non può sostituirsi agli Stati membri; ma, oltre a sostenerne l'azione, può coordinare e completare le loro iniziative: sin dove? La verifica sull'"effettività" dell'attuazione da parte degli Stati membri darà all'Unione le stesse opportunità di "intrusione" che si stanno manifestando nel campo del diritto processuale? Si può ancora parlare nella materia considerata di autonomia amministrativa (organizzativa e procedurale) degli Stati membri?
- Il TFUE consolida le acquisizioni raggiunte nel diritto derivato in tema di amministrazione (strutture e reti, procedimenti composti, ecc.), o delimita le possibilità di penetranti interventi dell'Unione; oppure ancora rappresenta un'occasione per nuovi e pregnanti interventi dell'Unione?
- Il secondo dato: il TFUE riconosce esplicitamente l'esistenza di una pubblica amministrazione diretta dell'Unione e prevede (art. 298) che essa operi in modo "aperto, efficace ed indipendente". Valgono poi altre previsioni, già presenti nel precedente TCE, in tema di principi generali applicabili alla pubblica amministrazione; come il principio di proporzionalità.
- La "costituzionalizzazione" dell'amministrazione dell'Unione comporta il definitivo superamento del modello di esecuzione indiretta del diritto dell'Unione e favorisce l'ulteriore sviluppo dell'amministrazione congiunta con gli Stati? I principi che presiedono all'azione amministrativa dell'Unione sono i medesimi "imposti" agli Stati membri o, in parte, diversi? Quale è il rapporto tra la previsione sull'amministrazione dell'Unione e la nuova competenza per la cooperazione amministrativa?
- Il terzo dato: il riconoscimento del valore giuridicamente vincolante e di rango primario della Carta dei diritti fondamentali, e quindi anche della sua parte relativa alla "cittadinanza"

(art. 39 e segg.). Le varie previsioni ivi contenute per la “cittadinanza amministrativa” (diritto ad una buona amministrazione, ecc.) che cosa esattamente significano? Quale è la loro portata: si riferiscono alle funzioni dell’Unione o valgono anche nei confronti dell’esecuzione da parte degli Stati? Sono previsioni “giustiziabili” e davanti a quale giudice?

- In generale, sembra definirsi adesso una precisa base costituzionale per l’amministrazione europea (intesa quale sintesi dell’amministrazione dell’Unione e delle amministrazioni degli Stati). Si ripropone nell’Unione il modello di un’amministrazione costituzionale? Oppure il diritto europeo offre indicazioni particolari?
- A fronte di questo scenario europeo - in buona parte originale - come si pone il nostro ordinamento? Il tema è già stato assai approfondito per l’organizzazione ed i procedimenti amministrativi; lo si sta studiando anche nella parte della tutela (significativamente, la bozza di codice del processo amministrativo apre con il riferimento al diritto europeo). Mancano invece studi adeguati sul funzionamento dell’amministrazione in funzione europea, e conseguentemente studi e proposte di adeguamento per la formazione e riqualificazione del personale, il grado e la qualità della partecipazione dei funzionari agli organismi europei, le modalità per l’impegno e la spesa dei fondi europei, ecc. Ovvero il complesso delle problematiche relative all’effettività del “machinery of administration”.
- Le carenze sono maggiori negli studi sulle amministrazioni regionali e locali, ove finora il diritto dell’Unione è stato considerato quasi esclusivamente per legittimare un ruolo sempre maggiore delle autonomie negli affari europei; lasciando da parte l’esame del funzionamento di questi enti nei vastissimi campi ormai pacificamente loro riconosciuti. Malgrado che le competenze europee delle autonomie abbiano una rilevante incidenza sui conti pubblici, controllabile solo in parte con gli strumenti del Patto di stabilità; oltre che, ovviamente, per le esigenze della cittadinanza.
- Essendo prevedibile nel futuro che l’Unione stabilisca parametri comuni di funzionamento amministrativo (una sorta di “livello europeo essenziale delle prestazioni amministrative”), occorre definire come prepararsi per prevenire l’imposizione dall’esterno di tali parametri o, meglio, per contribuire positivamente alla determinazione comune delle regole di cooperazione amministrativa.

Per concludere, la proposta prevede un programma di lavoro che si articola in tre fasi: una prima, di verifica del significato e della portata prevedibile delle novità del Trattato di Lisbona nella materia considerata; una seconda, relativa allo stato dell’arte del nostro sistema amministrativo a fronte dello scenario del diritto dell’Unione, sempre più pervasivo; una terza, infine, di elaborazione di proposte di riforma, ove necessario.