

31 GENNAIO 2018

L'obbligo di motivazione degli atti
delle istituzioni dell'Unione europea
letto attraverso la giurisprudenza della
Corte di giustizia

di Adriano Maffeo

Ricercatore di Diritto dell'Unione europea
Università degli Studi di Napoli Federico II



L'obbligo di motivazione degli atti delle istituzioni dell'Unione europea letto attraverso la giurisprudenza della Corte di giustizia *

di Adriano Maffeo

Ricercatore di Diritto dell'Unione europea
Università degli Studi di Napoli Federico II

Sommario: 1. Premessa. 2. L'obbligo di motivazione nei Trattati. 3. Il contenuto e le finalità dell'obbligo di motivazione. 4. La differente portata dell'obbligo di motivazione funzionale al tipo di atto adottato. 4.1 La motivazione degli atti a portata generale. 4.2. La motivazione degli atti a portata individuale. 5. L'incidenza di alcuni fattori: la discrezionalità dell'istituzione. 6. *Segue:* il numero dei destinatari. 7. *Segue:* l'urgenza e la tutela della sicurezza dell'UE e degli Stati membri. 8. L'obbligo di motivazione quale fondamento del diritto alla buona amministrazione. 9. L'obbligo di motivazione tra giurisprudenza recente e richieste di codificazione del diritto amministrativo europeo.

Abstract [En]: This work aims to give a contribution on the debate for the adoption of a regulation on administrative procedure of the European Union, focusing in particular on the duty to give reasons as part of the right to good administration.

In particular, through the case law of the ECJ, and the recent decisions of General Court and ECJ on the European Citizens Initiative, the article analyse the scope and the graduation of the duty to give reasons.

1. Premessa

Per le istituzioni dell'Unione europea, motivare un atto non significa soltanto munirlo di un'imprescindibile forma sostanziale ma implica, da un lato, l'assolvimento dell'obbligo di buona amministrazione, oggi giuridicamente codificato all'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali¹ e, dall'altro, la creazione dei presupposti per un eventuale e successivo controllo esterno di legalità.

Sulla scorta di tali premesse, nel presente contributo, attraverso l'analisi delle fonti del diritto dell'Unione europea e soprattutto della giurisprudenza della Corte di giustizia, si cercherà di operare una ricostruzione della portata dell'obbligo di motivazione che grava sulle istituzioni UE, anche alla luce delle possibili

* Articolo sottoposto a referaggio. Il presente contributo raccoglie e sistematizza i risultati di alcune ricerche condotte nell'ambito del progetto PRIN 2012 (2012SAM3KM) sulla codificazione dei procedimenti dell'Unione europea.

¹ Per una ricostruzione del principio della buona amministrazione v. L. AZOULAI – L. CLEMENT-WILZ, *La Bonne administration*, in J-B. AUBY – J. DUTHEIL DE LA ROCHERE (a cura di), *Traité de droit administratif européen*, Bruxelles, 2014, pp. 671-697. Sul rapporto tra principi fondamentali e diritti codificati dalla Carta v. P.N. DIAMANDOUROS, *The Relationship between the Principle of Good Administration and Legal Obligations*, in *Liber amicorum in honour of Bo Vesterdorf*, Bruxelles, 2007.

ricadute che su di esso potrebbe avere la codificazione del diritto amministrativo europeo invocata da una parte della dottrina² e sollecitata dal Parlamento europeo³.

2. L'obbligo di motivazione nei Trattati

L'obbligo per le istituzioni dell'Unione di motivare i propri atti trova senz'altro la sua principale fonte giuridica nella previsione dell'attuale art. 296, par. 2, TFUE che, per quanto si ponga in un rapporto di continuità con quanto già previsto sia dal Trattato CE che dal Trattato CEE⁴, risulta possedere un più ampio ambito applicativo.

Tanto l'art. 253 CE, quanto l'art. 190 CEE, prevedevano, infatti, un espresso obbligo di motivazione per i soli regolamenti, direttive e decisioni adottate dalle istituzioni. Risultava, quindi, essere esclusa dall'ambito applicativo della disposizione tutta una serie di atti adottati da organi e organismi nonché gli atti adottati dalle istituzioni non rientranti nelle sopra ricordate tipologie.

Ciononostante occorre comunque constatare che, pur in assenza di una formale obbligazione, nel previgente quadro normativo, le istituzioni dell'Unione si erano autonomamente impegnate a motivare anche quegli atti esclusi dall'ambito applicativo dei ricordati artt. 190 CEE e 253 CE⁵.

Il motivo di ciò è da rinvenirsi nella constatazione che la chiara e completa esposizione dei motivi che hanno indotto ad adottare un determinato atto risulta essere uno strumento idoneo a rendere maggiormente comprensibili le scelte effettuate, riducendo, e in alcune ipotesi prevenendo, casi di cattiva amministrazione. Di questo stesso avviso è stato anche il Mediatore europeo che all'esito dell'indagine di propria iniziativa in merito all'esistenza e all'accessibilità al pubblico, nelle varie istituzioni e organismi

² Si segnala in particolare il progetto portato avanti da un gruppo indipendente di esperti e studiosi di diritto amministrativo europeo che, nell'ambito della rete ReNEUAL, ha elaborato le *Model Rules on the EU Administrative Procedure*. Tra i sostenitori della codificazione v. anche J. ZILLER, *L'émergence d'un droit administratif de l'Union européenne*, in *Revue des affaires européennes, Law & European Affairs*, 2016, p. 255, nonché lo studio effettuato da D-U. GALETTA – H. HOFFMANN – O. MIR – J. ZILLER, *The context and legal element of a Proposal for a Regulation on the Administrative Procedure of the European Union's institutions, bodies, offices and agencies*, Parlamento europeo, 2015, PE 536.487.

³ Il Parlamento europeo ha sollecitato la Commissione europea a presentare una proposta legislativa adottando la Risoluzione del 9 giugno 2016 (2016/2610(RSP)) alla quale è allegata anche la proposta di Regolamento per un'amministrazione europea aperta, efficace e indipendente.

⁴ Per una disamina dell'obbligo di motivazione nella vigenza del previgente sistema normativo v. M. FRANCHI, *Art. 253 TCE*, in A. TIZZANO (a cura di) *Trattati dell'Unione europea e della Comunità europea*, Milano, 2004, p. 1194.

⁵ A titolo esemplificativo potrebbero ricordarsi le numerose linee guida in materia di concorrenza attraverso le quali la Commissione ha inteso rendere partecipi gli operatori del mercato del proprio approccio fissando, in numerosi casi, anche garanzie procedurali. In dottrina non è mancato chi, tuttavia, ha messo in evidenza come la motivazione di un atto non coperto dall'obbligazione prevista dai Trattati rispondesse più che altro all'esigenza dell'istituzione di rafforzare, nel suo esclusivo interesse, le ragioni della propria azione rendendola più facilmente accettabile da parte dei destinatari. In tal senso v. C. HEN, *La motivation des actes des institutions communautaires*, in *Ch. dr. eur.* 1977, p. 89.

comunitari, di un codice di buona condotta amministrativa⁶ - aveva raccomandato l'adozione di un documento condiviso⁷ onde garantire una maggiore chiarezza e trasparenza da parte delle istituzioni.

Per certi aspetti, quindi, l'estensione dell'obbligo di motivazione a tutti gli atti giuridici⁸ e non più soltanto a regolamenti, direttive e decisioni può essere considerata una sorta di codificazione di una *best practice* delle istituzioni.

Il generale obbligo di motivazione degli atti giuridici di cui al ricordato art. 296 TFUE trova comunque una più dettagliata specificazione in alcune altre disposizioni del diritto primario che ne declinano la portata.

Un primo esempio si rinviene nell'art. 258 TFUE che, al par. 1, espressamente impone alla Commissione di motivare il parere attraverso il quale procede alla contestazione di un'infrazione ad uno Stato membro. Nell'ambito di tale procedura, tenuto conto che il parere motivato non produce effetti giuridici vincolanti per lo Stato membro⁹, è importante constatare come la motivazione dell'atto della Commissione funga sia da importante criterio di valutazione ed orientamento delle eventuali iniziative che lo Stato potrebbe ritenere opportuno mettere in atto al fine di eliminare le criticità addebitategli¹⁰, sia quale parametro per il corretto esercizio della successiva attività demandata al giudice dell'Unione in caso di avvio della fase contenziosa.

Un secondo esempio di declinazione dell'obbligo di motivazione si rinviene all'art. 105, par. 2, TFUE. Tale disposizione impone di motivare eventuali decisioni che constatino violazioni degli art. 101 e 102 TFUE. Anche in tal caso la motivazione si mostra di fondamentale importanza oltre che per rendere comprensibili ai diretti destinatari le ragioni del provvedimento, anche al fine di orientare le conseguenti azioni rimesse agli organi giurisdizionali e alle autorità della concorrenza degli Stati membri¹¹.

⁶ Indagine di propria iniziativa n. OI/1/98/OV. La relazione conclusiva del Mediatore è disponibile all'indirizzo <https://www.ombudsman.europa.eu/it/cases/specialreport.faces/it/407/html.bookmark>.

⁷ Il Mediatore, nelle sue conclusioni, aveva raccomandato l'adozione di un codice di buona condotta ipotizzando il ricorso ad un regolamento utilizzando come base giuridica l'allora art. 308 CE (ora 352 TFUE).

⁸ Per una disamina della disposizione in questione v. P. MORI, *Art. 296 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, p. 2310, A. PIETROBON, *Art. 296 TFUE*, in F. POCAR, M.C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, Padova, 2014, p. 1427, P. STANCANELLI, *Art. 296 TFUE* in C. CURTI GIALDINO, *Codice dell'Unione europea operativo*, Napoli, 2012, p. 2113.

⁹ In tal senso R. SCHIANO, *Art. 258 TFUE*, in C. CURTI GIALDINO, *op. cit.* p. 1803.

¹⁰ La Corte, infatti, ha avuto modo di precisare come una sufficiente esplicitazione dei motivi posti a fondamento del parere motivato inviato dalla Commissione ai sensi dell'art. 258 TFUE nella fase precontenziosa del procedimento abbia non solo la funzione di consentire allo Stato di prendere posizione in merito agli addebiti ma anche quella di offrire all'interessato la possibilità di conformarsi agli obblighi ad esso incombenti. Per un esempio in tal senso, v. Corte giust., 15 gennaio 2002, *Commissione c. Italia*, C-439/99, EU:C:2002:14, punto 10.

¹¹ Sul ruolo delle autorità di concorrenza e su quello dei giudici nazionali v. C. CELLERINO – F. MUNARI, *Artt. 104 e 105 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *op. cit.*, p. 1111. Per una disamina dell'obbligo di motivazione delle decisioni in materia di concorrenza si segnala S. WILLEMART – K. VAN MIEGHEM, *La motivation des décisions*,

Analogamente, l'art. 5 del Protocollo n. 2 al Trattato di Lisbona, al fine di consentire il controllo *ex ante* da parte dei Parlamenti nazionali, impone alla Commissione di motivare le proposte di atti legislativi con riferimento al principio di sussidiarietà e proporzionalità.

Uno specifico obbligo di motivazione è altresì imposto dagli art. 225 e 241 TFUE per il caso in cui la Commissione dovesse ritenere di non presentare una proposta legislativa richiesta, rispettivamente, dal Parlamento o dal Consiglio.

In questo caso, tuttavia, la motivazione più che essere preordinata alla tutela dei diritti o delle prerogative del destinatario dell'atto sembra piuttosto preordinata a salvaguardare l'equilibrio interistituzionale e, nel suo complesso, il diritto ad una buona amministrazione su cui meglio si dirà *infra*. In tema di proposta legislativa, infatti, la Commissione detiene pressoché un'esclusiva per cui, per quanto l'assenza o la carenza della motivazione della decisione di non presentare la proposta legislativa sollecitata possa condurre all'annullamento dell'atto della Commissione, tale risultato – così come l'eventuale dichiarazione di una carenza in caso di omessa risposta – non potrà comunque avere l'effetto di obbligare l'istituzione ad una sua presentazione¹².

Nell'alveo del quadro giuridico delineato dalle disposizioni del Trattato e, in particolare, dall'art. 296 TFUE si inserisce anche l'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali che, dopo l'affermazione del generale diritto ad una buona amministrazione, espressamente sancisce, al suo paragrafo n. 2, lett. c), l'obbligo per l'amministrazione europea di motivare le proprie decisioni.

La disposizione, al di là della codificazione dell'obbligo di motivazione quale componente del diritto ad una buona amministrazione, non aggiunge, tuttavia, alcun contenuto precettivo alla previsione di ordine generale prevista dal Trattato. Conseguentemente, salvo il caso di un'adesione alla teoria, pure avanzata in dottrina, di ritenere inclusa nella nozione di "amministrazione" soggetta al rispetto dell'art. 41 della Carta anche gli organi amministrativi nazionali che operino nel cono d'ombra del diritto dell'Unione¹³, la

in *Droit de la défense et droits de la Commission dans le droit de la concurrence – Rights of Defence and Rights of the European Commission in EC Competition Law*, Bruxelles, 1994, p. 280.

¹² Il potere di (quasi) esclusiva riconosciuto all'istituzione dall'art. 17 TUE trova la massima espressione nella possibilità, fino a quando il Consiglio non abbia deliberato, di ritirare la proposta legislativa. In tal senso v. Corte giust. 14 aprile 2015, *Consiglio c. Commissione*, C-409/13, EU:C:2015:217.

¹³ La possibilità di un'estensione dell'ambito applicativo dell'art. 41 della Carta non solo ai casi di amministrazione diretta da parte delle istituzioni, organi e organismi UE ma anche all'attività svolta dagli organi amministrativi nazionali degli Stati membri è stata avanzata da F. DI MAJO – A. RIZZO, *Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in A. TIZZANO (a cura di), *op. cit.*, p. 2612; 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 *Dir. Un. eur.*, 2013, p. 133 ss.; nonché P. PIVA, *Art. 41*, in R. MASTROIANNI – O. POLLICINO – S. ALLEGREZZA – F. PAPPALARDO – O. RAZZOLINI (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Milano, 2017, p. 768. Di parere contrario, invece, P. CRAIG, *Art. 41*, in S. PEERS – T. HERVEY – J. KENNER – A. WARD (a cura di), *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, Oxford, Portland, 2014, p. 1074.

previsione di cui al citato par. 2, lett. c), non può che essere intesa come una specificazione del più ampio obbligo di motivazione contenuto all'art. 296 TFUE.

3. Il contenuto e le finalità dell'obbligo di motivazione

Come illustrato *supra*, una costante rinvenibile sia nell'attuale art. 296, par. 2, TFUE che nelle previgenti formulazioni della disposizione contenute agli artt. 253 CE e 190 CEE, è l'affermazione di un generale obbligo per le istituzioni dell'Unione (e prima della Comunità) di motivare anche gli atti legislativi aventi portata generale.

La *ratio* di tale previsione, che non trova alcun analogo riscontro negli ordinamenti degli Stati membri e che quindi costituisce una peculiarità dell'ordinamento UE, è verosimilmente da individuarsi nell'esistenza, nell'ambito dell'ordinamento dell'Unione (e prima ancora di quello comunitario), del principio di attribuzione delle competenze.

Tale rilievo consente di identificare una prima finalità dell'obbligo di motivazione consistente nella dimostrazione della legittimazione ad agire delle istituzioni che lo adottano. In tale prospettiva, una componente essenziale della motivazione di un atto, soprattutto se avente carattere legislativo, sarà quindi l'indicazione nel suo preambolo della c.d. base giuridica, vale a dire della disposizione che abilita l'istituzione ad adottarlo¹⁴.

Conseguentemente, salvo il caso particolare in cui la base legale di un atto possa essere individuata, senza alcuna incertezza, sulla scorta di altri elementi contenuti nella sua stessa motivazione¹⁵, l'omesso richiamo della norma del Trattato attributiva della competenza costituisce un vizio sostanziale idoneo a giustificare l'annullamento dell'atto in questione.

Sotto un'altra prospettiva, la motivazione può essere intesa anche come avente una funzione di controllo dell'attività dell'Unione.

Come più volte ricordato dai giudici di Lussemburgo¹⁶, infatti, attraverso l'esame della motivazione degli atti, gli Stati membri, e più in generale tutti gli interessati, possono essere posti nella condizione di conoscere e comprendere le modalità attraverso cui le istituzioni danno attuazione al Trattato. In tale

¹⁴ Cfr. Corte giust., parere del 6 dicembre 2001, *Protocollo di Cartagena*, 2/00, EU:C:2001:664, punto 5, in cui i giudici di Lussemburgo hanno avuto modo di evidenziare che «la scelta della base giuridica adeguata riveste un'importanza di natura costituzionale» in un sistema quale quello dell'Unione che può esercitare esclusivamente le competenze attribuitele dagli Stati. Sul punto v. anche P. STANCANELLI, *op. cit.*, p. 2115.

¹⁵ Corte giust., 26 marzo 1987, *Commissione c. Consiglio*, 45/86, EU:C:1987:163, punto 9.

¹⁶ Corte giust. 17 gennaio 1995, *Publishers Association c. Commissione*, C-360/92 P, EU:C:1995:6, punto 39; 4 luglio 1963, *Germania c. Commissione*, 24/62, EU:C:1963:14.

ottica, come pure è stato affermato in dottrina¹⁷, l'obbligo di motivazione può essere inteso come avente non solo una funzione di controllo ma anche una funzione partecipativa in quanto, rendendo chiaramente comprensibili le valutazioni poste a monte dell'adozione degli atti delle istituzioni, potrebbe contribuire ad attenuare quel *deficit* democratico spesso contestato all'Unione.

Dalla lettura delle sentenze in cui la Corte di giustizia¹⁸, si è soffermata ad analizzare il rispetto dell'obbligo di cui all'attuale art. 296 TFUE gravante sulle istituzioni è tuttavia possibile constatare come, attraverso la motivazione, si perseguano anche ulteriori finalità.

Tra queste va senz'altro annoverata la garanzia del diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva¹⁹. La motivazione, infatti, da un lato fornisce all'interessato sufficienti indicazioni per valutare la fondatezza di un atto – ed in particolare di un atto a sé pregiudizievole – ovvero l'esistenza di un eventuale vizio che ne consenta la contestazione dinanzi al giudice dell'Unione²⁰; dall'altro, pur non potendo l'organo giurisdizionale sostituirsi alle altre istituzioni nell'adozione delle scelte affidate alla loro discrezionalità, si mostra analogamente funzionale all'esercizio da parte del giudice del controllo di legittimità affidatogli, nella misura in cui gli consente di valutare la logicità delle scelte ed il loro inquadramento all'interno del perimetro dei Trattati²¹.

Da quanto rilevato se ne deduce che la motivazione non costituisce solo una forma sostanziale dell'atto ma l'esplicazione di un dovere – quello di motivare – che rientra tra gli elementi fondanti l'ordinamento dell'Unione.

Diretto corollario di ciò è che eventuali violazioni costituiscono un motivo di ordine pubblico che non solo potrebbe ma in realtà dovrebbe essere rilevato, anche d'ufficio, da parte del giudice e ciò a prescindere da specifiche contestazioni da parte del ricorrente²².

¹⁷ M. SMITH, *Developing Administrative Principles in the EU: A Foundational Model of Legitimacy?*, in *European Law Journal*, 2012, p. 275.

¹⁸ Corte giust., 16 giugno 2015, *Gauweiler*, C-62/14, EU:C:2015:400, punto 70; 19 novembre 2013, *Commissione c. Consiglio*, C-63/12, EU:C:2013:752, punti 98-99; 7 aprile 1987, *Sisma c. Commissione*, 32/86, EU:C:1987:187, punto 8; 2 ottobre 2003, *Corus UK*, C-199/99 P, EU:C:2003:531, punto 145; Trib., 4 giugno 2015, *Versorgungswerk der Zahnärztekammer Schleswig-Holstein c. BCE*, T-376/13, EU:T:2015:361, punto 32.

¹⁹ Corte giust., 15 ottobre 1987, *UNECTEF c. Heylens*, 222/86, EU:C:1986:442, punto 15; 4 luglio 1963, *Germania c. Commissione*, 24/62, *cit.*

²⁰ In tal senso si esprime Trib., 25 marzo 2015, *Central Bank of Iran c. Consiglio*, T-563/12, EU:T:2015:187, punto 53.

²¹ Corte giust., 15 novembre 2012, *Consiglio c. Bamba*, C-417/11 P, EU:C:2012:718, punto 49; 2 ottobre 2003, *Corus UK c. Commissione*, C-199/99 P, *cit.*, punto 145; 28 giugno 2005, *Dansk Rørindustri e a. c. Commissione*, C-189/02 P, C-202/02 P, da C-205/02 P a C-208/02 P e C-213/02 P, EU:C:2005:408, punto 462; nonché 29 settembre 2011, *Elf Aquitaine c. Commissione*, C-521/09 P, EU:C:2011:620, punto 148.

²² In tal senso v. Corte giust., 2 aprile 1998, *Commissione c. Sitaval & Brink's France*, C-367/95 P, EU:C:1998:154, punto 67; 20 febbraio 1997, *Commissione c. Daffix*, C-166/95 P, EU:C:1997:73, punto 24; Trib., 28 marzo 1995, *Daffix c. Commissione*, T-12/94, EU:T:1995:57, punto 31; 2 luglio 1992, *Dansb Pelsdyrafyrsorening c. Commissione*, T-

Sulla scorta di quanto evidenziato, la Corte, operando comunque una doverosa distinzione tra la motivazione ed i motivi di un atto²³, ha avuto modo di operare alcune importanti precisazioni in merito all'obbligazione posta a carico delle istituzioni UE.

Così, ad esempio, nell'ambito di una controversia²⁴ intentata da un aspirante funzionario nei confronti del Parlamento europeo per contestare la sua esclusione dalla procedura di selezione nonostante il possesso dei titoli richiesti, i giudici di Lussemburgo hanno avuto l'opportunità di affermare il principio che la motivazione deve essere contestuale all'atto e che eventuali mancanze non sono suscettibili di essere sanate nel corso del procedimento giurisdizionale avente ad oggetto la contestazione dell'atto stesso²⁵.

In un altro caso²⁶, invece, la Corte di giustizia, dopo aver riconosciuto la possibilità per la Commissione di statuire, mediante un'unica decisione, in merito a varie infrazioni in materia di concorrenza, e ciò quand'anche talune imprese dovessero essere estranee ad alcune di esse, ha precisato che la motivazione deve comunque consentire ad ogni destinatario di individuare con precisione gli addebiti contestatigli, in tal modo evidenziando l'inseparabilità della motivazione dal dispositivo del provvedimento e dall'esposizione dei motivi²⁷

61/89, EU:T:1992:79, punto 130; 21 marzo 2001, *Métropole Télévision c. Commissione*, T-206/99, EU:T:2001:101, punto 43.

²³ Il controllo esercitato sulla motivazione attiene ad una valutazione delle forme sostanziali dell'atto e va tenuto distinto dal controllo esercitato invece sui motivi che, invece, attiene alla valutazione del merito. Pertanto, come per altro recentemente evidenziato da Corte giust., 10 luglio 2008, *Bertelsmann e Sony Corporation of America c. Impala*, C-413/06 P, EU:C:2008:392, punto 181, e ribadito da Trib., 24 novembre 2010, *Marcuccio c. Commissione*, T-9/09 P, EU:T:2010:447, punto 53, è ben possibile che un atto risulti essere sufficientemente motivato ma sulla base di motivi assolutamente illegittimi.

²⁴ Corte giust., 26 novembre 1981, *Michel c. Parlamento*, 195/80, EU:C:1981:284, punto 22.

²⁵ Nel caso di specie, il Parlamento europeo sosteneva che il deposito agli atti del giudizio della relazione della commissione del concorso che aveva fissato dei criteri per la valutazione del curriculum universitario e delle esperienze professionali dei candidati integrasse la motivazione fornita al ricorrente con la trasmissione della decisione di esclusione dalle prove orali per l'insufficienza di titoli tali da consentirgli il raggiungimento di un livello di punteggio minimo. La Corte, rigettando l'eccezione di carenza di interesse sollevata dall'istituzione resistente, ha tuttavia precisato che la motivazione di un atto deve essere fornita al suo destinatario contemporaneamente alla decisione che gli arreca pregiudizio. Detto principio è stato successivamente ribadito in altre pronunce tra cui v. Corte giust., 28 giugno 2005, *Dansk Rørindustri e a. c. Commissione, cit.*, punto 463; nonché da Trib., 2 settembre 2007, *González y Díez c. Commissione*, T-25/04, EU:T:2007:257, punto 220 e 3 febbraio 2000, *Conseil de communes et des régions d'Europe (CCRE) c. Commissione*, T-46/98 e T-151/98, EU:T:2000:28, punto 47.

²⁶ Corte giust., 29 ottobre 1980, *Van Landewijck e a. c. Commissione*, C-209-215/78 e 218/78, EU:C:1980:248, punto 77.

²⁷ In tal senso v. S. WILLEMART – K. VAN MIEGHEM, *op. cit.* p. 287.

4. La differente portata dell'obbligo di motivazione funzionale al tipo di atto adottato

Quanto sopra rilevato dimostra che l'obbligo di motivare gli atti assume una dimensione orizzontale e trasversale e si impone in modo indifferenziato in tutti i settori del diritto dell'Unione.

Tuttavia, ad una più attenta analisi soprattutto della giurisprudenza della Corte di giustizia è possibile constatare come il generale obbligo di motivazione imposto per tutti gli atti giuridici subisca delle ponderazioni direttamente connesse alla tipologia di atto ovvero determinate dalla natura e dal contesto specifico nell'ambito del quale l'atto in questione si inserisce²⁸.

4.1. La motivazione degli atti a portata generale

Qualora si prenda come primo esempio gli atti a portata generale è possibile rilevare come l'obbligo di cui all'art. 296 TFUE potrà ritenersi sufficientemente assolto in presenza, oltre che dell'indicazione della base giuridica, dell'illustrazione della situazione complessiva che ha condotto alla sua adozione, da un lato, e dalla precisazione degli obiettivi che si prefigge di raggiungere, dall'altro²⁹.

Sul punto la Corte di giustizia ha ulteriormente evidenziato che l'istituzione non è tenuta a fornire una specifica motivazione per tutte le scelte tecniche operate con l'adozione dell'atto *de quo* risultando sufficiente l'illustrazione, in via generale e nella sua essenza, dell'obiettivo perseguito³⁰.

A talune condizioni, inoltre, la motivazione di un atto normativo potrebbe legittimamente risultare non soltanto dal suo testo ma anche dal quadro normativo nel quale esso si inserisce. Un esempio in tal senso, anche se fortemente criticato in dottrina³¹, si rinviene nel caso *An Bord Baine*³² in cui la Corte di giustizia ha ritenuto di poter desumere i motivi a monte dell'adozione delle misure normative in materia di ammasso privato del burro di cui al regolamento 2517/74³³ attraverso il riferimento al quadro normativo nel quale esse si inserivano³⁴.

²⁸ Per una prima affermazione di tale principio v. Corte giust., 13 marzo 1968, *Beus*, 5/67, EU:C:1968:13.

²⁹ Corte giust., 17 marzo 2011, *AJD Tuna*, C-221/09, EU:C:2011:53, punto 59. Nello stesso senso, v. Corte giust., 13 marzo 1968, *Beus*, 5/67, *cit.*, 7 novembre 2000, *Lussemburgo c. Parlamento e Consiglio*, C-168/98, EU:C:2000:598, punto 62; 9 settembre 2003, *Kik c. OHMI*, C-361/01 P, EU:C:2003:434, punto 102 e 9 settembre 2004, *Spagna c. Commissione*, C-304/01, EU:C:2004:495, punto 51.

³⁰ Corte giust., 9 giugno 2016, *Pesce e a*, C-78 e 79/16, EU:C:2016:428, punto, 90; 18 giugno 2015, *Estonia c. Parlamento e Consiglio*, C-508/13, EU:C:2015:403, punto 60; Trib., 12 giugno 2015, T-296/12, *Health Food Manufacturers' Association e a. c. Commissione*, T-296/12, EU:T:2015:375, punto 110.

³¹ Per tutti v. F. POCAR, *Diritto dell'Unione europea*, Milano, 2010, p. 267.

³² Corte giust., 23 febbraio 1978, *An Bord Baine*, 92/77, EU:C:1978:36.

³³ Reg. (CEE) n. 2517/74 della Commissione del 3 ottobre 1974 che modifica il Reg. (CEE) n. 685/69, per quanto riguarda l'adeguamento dell'aiuto all'ammasso privato del burro in caso di modifica del prezzo d'acquisto, in *GUCE* L 269, p. 24.

³⁴ Nello specifico il regolamento 2517/74 modificava il previgente Reg. (CEE) n. 685/69 del Consiglio relativo alle modalità di applicazione degli interventi sul mercato del burro e della crema di latte del 14 aprile 1969, in *GUCE* L 90 p. 12 e si inseriva nell'alveo tracciato da altri atti normativi quali il Reg. (CEE) n. 804/68 del Consiglio relativo

4.2. La motivazione degli atti individuali

A differenza di quanto evidenziato con riferimento agli atti a portata generale, un obbligo di motivazione più stringente è richiesto per gli atti a portata individuale. Come rilevato dalla Corte di giustizia, infatti, il destinatario, attraverso la disamina della motivazione, deve essere messo nella condizione di poter valutare la legittimità dell'atto che lo riguarda ed eventualmente contestarne i vizi ricorrendo ai mezzi di impugnazione messi a disposizione dall'ordinamento UE, così come, d'altro canto, sempre attraverso la motivazione, il giudice dell'Unione deve poter valutare la coerenza delle valutazioni operate dalle istituzioni ed esercitare il suo controllo di legalità³⁵.

Ciò, tuttavia, non significa che l'obbligo di motivazione risponda a predeterminati e rigidi *standard* atteso che numerosi sono gli elementi che, in concreto, possono condizionarne la portata.

Così, ad esempio, un'incidenza può essere esercitata dalla partecipazione del destinatario dell'atto al procedimento finalizzato alla sua adozione.

Significativo in tal senso è il caso noto come *Università di Groningen*³⁶ avente ad oggetto un rinvio pregiudiziale di validità sollevato da un giudice olandese in riferimento a una decisione della Commissione che negava l'importazione in franchigia doganale di un microscopio elettronico dal Giappone. La Corte di giustizia, nonostante l'oggettiva laconicità della motivazione, ha nella specie concluso per il rispetto dell'allora art. 190 CEE evidenziando che le decisioni adottate dalla Commissione in tema di autorizzazione all'importazione di beni in regime di franchigia doganale sono indirizzate agli Stati membri e sono adottate all'esito di uno specifico procedimento al quale partecipano anche i periti rappresentanti di quest'ultimi. Conseguentemente, in ragione della loro partecipazione al procedimento di adozione, gli Stati, pur in presenza di una succinta motivazione, sono nella condizione di poter compiutamente apprezzare la portata del provvedimento³⁷.

Un analogo approccio si rinviene anche nell'ambito del contenzioso in materia di aiuti di Stato. Ad esempio, in un caso *Francia c. Commissione*³⁸, la Corte ha ritenuto correttamente assolto l'onere di motivazione a carico dell'istituzione sebbene la decisione oggetto di impugnazione con cui si dichiarava incompatibile con il mercato un prestito operato dal *Fond Industriel de Modernisation* a favore di una impresa

all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari del 27 giugno 1968, in GUCE L 148, p. 13, e del Reg (CEE) n. 985/68 del Consiglio che stabilisce le norme generali che disciplinano le misure d'intervento sul mercato del burro e della crema di latte, in GUCE L 169, p. 1.

³⁵ Corte giust., 19 marzo 2015, *Dole c. Commissione*, C-286/13 P, EU:C:2015:184, punto 96; 11 luglio 2013, *Ziegler c. Commissione*, C-439/11 P, EU:C:2013:513, punto 115; 29 settembre 2011, *Elf Aquitaine c. Commissione*, C-521/09 P, cit, punto 147.

³⁶ Corte giust., 25 ottobre 1984, *Instituut Electronenmicroscopie*, C-185/83, EU:C:1984:331.

³⁷ *Ibidem*, punto 39. È interessante evidenziare che nel procedimento pregiudiziale anche alcuni Stati, tra cui l'Italia, erano intervenuti a sostegno della tesi dell'insufficienza della motivazione.

³⁸ Corte giust., 13 luglio 1988, *Francia c. Commissione*, C-102/87, EU:C:1988:391.

del settore della birra, fosse solo sommariamente motivata. Secondo i giudici di Lussemburgo, infatti, la decisione in questione costituiva un'applicazione di una precedente decisione, per altro non impugnata dalla Repubblica francese, con la quale la Commissione aveva operato una valutazione complessiva del sistema transalpino di finanziamenti praticati dal predetto *Fond Industriel de Modernisation* con riferimento alle regole in materia di aiuti di Stato³⁹.

Lo stesso criterio è stato applicato dalla Corte di giustizia anche nell'ambito del contenzioso interistituzionale⁴⁰ per escludere l'esistenza del difetto di motivazione sostenuto dalla Commissione in riferimento ad una decisione con cui il Consiglio aveva rifiutato di adottare la sua proposta di regolamento concernente l'adeguamento per il 2011 delle retribuzioni e delle pensioni dei funzionari e degli altri agenti. Nel caso di specie, i giudici di Lussemburgo, oltre a ribadire che un atto è da ritenersi sufficientemente motivato qualora risulti essere emanato in un contesto noto all'istituzione interessata, che quindi è in condizione di comprendere la portata del provvedimento adottato⁴¹, hanno affermato che, muovendo la proposta della Commissione da una specifica richiesta del Consiglio, quest'ultimo, pur non avendo specificato in dettaglio le ragioni per le quali aveva ritenuto di non approvare l'adeguamento dei correttori così come proposto dalla Commissione, non era incorso in alcuna violazione dell'art. 296 TFUE⁴². Per i giudici di Lussemburgo, infatti, la proposta della Commissione risultava fondata su una disposizione dell'allegato XI allo Statuto dei funzionari la cui utilizzazione avrebbe richiesto una valutazione economica differente rispetto a quella operata dal Consiglio con la sua richiesta⁴³.

5. L'incidenza di alcuni fattori: la discrezionalità dell'istituzione

Per quanto la portata della motivazione di un atto, come rilevato nei paragrafi precedenti, possa essere condizionata dalla natura dell'atto stesso, l'esatta portata dell'obbligo gravante sulle istituzioni in virtù dell'art. 296, par. 2, TFUE è fortemente condizionata anche da ulteriori fattori.

Tra questi un ruolo chiave è esercitato dalla discrezionalità di cui gode il soggetto da cui l'atto è adottato. Qualora, infatti, all'istituzione dovesse essere attribuito un ampio margine di manovra nell'effettuazione delle proprie scelte, l'esercizio delle competenze dovrebbe essere in concreto supportato da una più

³⁹ *Ibidem*, punto 29. Per ulteriori applicazioni del descritto approccio vedasi Corte giust., 13 luglio 1988, *Francia c. Commissione*, C-102/87, EU:C:1988:391; 29 febbraio 1996, *Belgio c. Commissione*, C-56/93, EU:C:1996:64, punto 86 ss, nonché 25 ottobre 2001, *Italia c. Commissione*, C-120/99, EU:C:2001:567, punto 29; 9 settembre 2004, *Spagna c. Commissione*, C-304/01, EU:C:2004:495, punto 50.

⁴⁰ Corte giust., 19 novembre 2013, *Commissione c. Consiglio*, C-63/12, EU:C:2013:752.

⁴¹ *Ibidem*, punto 99.

⁴² *Ibidem* punto 100.

⁴³ Nella specie, sulla scorta della valutazione operata dal Consiglio, la Commissione avrebbe dovuto formulare una proposta che contemplasse l'adeguamento delle retribuzioni non sulla base del criterio matematico di cui all'art. 3 ma sulla base della "clausola di eccezione" contemplata dall'art. 10 dell'allegato XI allo Statuto dei funzionari.

rigorosa e dettagliata motivazione, funzionale sia ad una più semplice comprensione delle ragioni a monte dell'attività provvedimentale sia all'esercizio del controllo giurisdizionale.

Chiarificatrici del rapporto intercorrente tra il margine di manovra di cui gode un'istituzione UE e l'obbligo di motivazione delle sue decisioni risultano essere alcune pronunce della Corte di giustizia in materia di concentrazioni. Ad esempio, nel caso *Tetra Laval*⁴⁴ i giudici di Lussemburgo, pur riconoscendo il potere discrezionale conferito alla Commissione per quanto concerne le valutazioni di ordine economico, essenziale per la corretta applicazione delle regole in materia *de qua*, hanno sottolineato come da tale discrezionalità non possa desumersi l'esistenza di un dovere del giudice di astenersi dal compiere il proprio controllo di legalità. Tale controllo, senza mettere in discussione il merito delle valutazioni della Commissione, avrà ad oggetto la verifica non solo dell'esattezza materiale degli elementi addotti – anche alla luce delle allegazioni delle parti – ma anche la coerenza, sulla scorta delle motivazioni invocate, delle conclusioni e delle scelte cui l'istituzione è pervenuta⁴⁵.

Sulla scorta di tale constatazione, l'Avvocato generale Kokott, nel caso *Bertelsmann e Sony Corporation of America c. Impala*, ha precisato che l'istituzione dispone di un elevato potere discrezionale e che per questo «è di fondamentale importanza il rispetto nei procedimenti amministrativi delle garanzie offerte dall'ordinamento giuridico comunitario. Fra queste garanzie si annovera in particolare l'obbligo di motivare la decisione in modo sufficiente»⁴⁶.

Da quanto rilevato può desumersi l'esistenza di una relazione diretta tra la discrezionalità attribuita ad un'istituzione ed il rigore richiesto nella motivazione degli atti che ne costituiscono l'immediata espressione. Conseguentemente, maggiore è la discrezionalità di cui dispone l'organo o l'istituzione dell'Unione, maggiore dovrà essere il rigore della motivazione la quale non potrà limitarsi alla mera indicazione dei fattori analizzati, ma dovrà anche contenere la valutazione del loro impatto⁴⁷.

A prescindere dall'entità della discrezionalità dell'istituzione, la Corte di giustizia ha invece ritenuto sufficiente al fine dell'assolvimento dell'obbligazione di cui all'art. 296 TFUE anche una motivazione succinta laddove l'atto si inserisca in una prassi costante dell'istituzione e sempre che non sia reso impossibile il controllo di legalità da parte del giudice.

⁴⁴ Corte giust. 15 febbraio 2005, *Commissione c. Tetra Laval*, C-12/03 P, EU:C:2005:87.

⁴⁵ Corte giust. *Commissione c. Tetra Laval*, cit., punto 39. Per una più ampia disamina del rapporto tra discrezionalità e obbligo di motivazione delle decisioni in tema di concentrazioni v. O. BROUWER – D. CURTIN, *Why? The giving Reasons Requirement of EU Administration*, in M. BULTERMAN – L. HANCHER – A. MCDONNELL – H. SEVENSTER (a cura di), *Views of European Law from the Mountain. Liber Amicorum Piet Jan Slot*, Alphen aan den Rijn, 2009, p. 137.

⁴⁶ Conclusioni dell'Avvocato generale Kokott del 13 dicembre 2007, *Bertelsmann AG e Sony Corporation of America c. Impala*, C-413/06 P, EU:C:2007:790, punto 126.

⁴⁷ *Ibidem*, punto 127.

Di contro, laddove l'istituzione o l'organo dell'Unione intendesse discostarsi da una pratica consolidata, affermare un nuovo principio ovvero applicarlo in un'accezione differente⁴⁸, al fine dell'assolvimento dell'obbligazione di cui all'attuale art. 296, par 2, TFUE, dovrebbe farsi ricorso ad una motivazione ben più rigorosa in quanto i destinatari dell'atto devono essere posti nella condizione di poter valutare le ragioni a monte della decisione, e ciò soprattutto laddove quest'ultima risulti essere per loro pregiudizievole.

6. *Segue*: il numero dei destinatari

Tra gli elementi che possono avere una certa incidenza sulla portata della motivazione di un atto, ed in particolare delle decisioni, una certa rilevanza può ascriversi anche al numero dei destinatari.

Un diritto fondamentale per l'ordinamento dell'Unione, oggi, per altro, codificato dall'art. 41, par. 2, lett a), della Carta, è il rispetto del contraddittorio che impone di ascoltare le ragioni del destinatario prima dell'adozione di un atto che gli rechi pregiudizio.

Pertanto, per quanto, l'amministrazione UE non sia tenuta a richiamare nell'atto finale tutto l'*iter* che ha portato alla sua adozione e tutte le valutazioni effettuate, su di essa graverà comunque l'obbligo di argomentare le proprie conclusioni con specifico riferimento a tutti i destinatari dimostrando di aver preso in debita considerazione le argomentazioni eventualmente adottate da quest'ultimi, purché non manifestamente influenti, prive di significato o chiaramente secondarie⁴⁹.

Così, ad esempio, nell'ambito di un procedimento *ex art.* 101 TFUE che si concluda con l'accertamento di una violazione *antitrust*, sarà necessario che la decisione indirizzata a più destinatari contenga una motivazione sufficiente nei confronti di ciascuno di essi, specie di quelli tenuti a sopportarne l'onere economico conseguente⁵⁰. Pertanto, laddove, ad esempio, dovesse essere applicata una sanzione nei confronti di una società controllante per il comportamento illecito della sua controllata, la Commissione sarà tenuta a fornire un'esposizione esauriente dei motivi atti a giustificare non solo l'esistenza dell'infrazione, ma anche la sua imputabilità alla controllante⁵¹. In particolare, dalla motivazione della

⁴⁸ Corte giust., 25 ottobre 2001, *Italia c. Consiglio*, C-120/99, EU:C:2001:567, punto 53; 30 marzo 2000, *VBA c. Florimex*, C-265/97, EU:C:2000:170, punti 38; 26 novembre 1975, *Groupement des fabricants de papiers peints de Belgique e a. c. Commissione*, 73/74, EU:C:1975:160, punti 31-33.

⁴⁹ Trib., 16 giugno 2011, *Edison spa c. Commissione*, T-196/06, EU:T:2011:281, punto 72; 15 giugno 2005, *Corsica Ferries France c. Commissione*, T-349/03, EU:T:2005:221, punto 64 nonché Corte giust., 2 aprile 1998, *Commissione c. Sytraval e Brink's France*, C-367/95 P, EU:C:1998:154, punto 64.

⁵⁰ L'esistenza di una pluralità di destinatari, per quanto possa avere un'incidenza sulla durata della procedura, non è comunque un elemento idoneo a giustificare un superamento del *délai raisonnable*. Per una ampia disamina sul punto sia consentito il rinvio a A. MAFFEO, *Il délai raisonnable nel contenzioso dell'Unione europea*, Napoli, 2016.

⁵¹ Corte giust., 29 settembre 2011, *Elf Aquitaine c. Commissione*, C-521/09 P, *cit.*, punto 152 nonché 2 ottobre 2003, *Aristrain c. Commissione*, C-196/99, EU:C:2003:529, punto 93.

decisione dovrà trasparire che siano stati valutati gli elementi di fatto e di diritto adottati dalle parti e la loro insufficienza a confutare la presunzione di un'influenza determinante della controllante sulle scelte della controllata⁵².

7. *Segue: l'urgenza e la tutela della sicurezza dell'UE e degli Stati membri*

A completamento di quanto sino a questo punto evidenziato, occorre infine rilevare come, a talune circostanze, anche l'urgenza o la necessità di salvaguardare la sicurezza dell'Unione o dei suoi Stati membri possa avere un'incidenza sulla portata dell'obbligo di cui all'art. 296, par. 2, TFUE.

Un esempio emblematico è dato dalle decisioni di congelamento dei fondi di entità sospettate di finanziare il terrorismo adottate dal Consiglio nell'esercizio delle competenze in materia di politica estera e sicurezza comune.

In tale contesto, la motivazione costituisce l'unico elemento attraverso il quale il destinatario può comprendere, ed eventualmente contestare, avvalendosi degli strumenti di controllo giurisdizionale disponibili⁵³, la valutazione effettuata dall'istituzione.

Difatti, essendo l'efficacia delle ricordate misure strettamente connessa al c.d. "effetto sorpresa"⁵⁴, i destinatari delle decisioni non beneficiano della possibilità di partecipare ad un preventivo contraddittorio. Come tuttavia evidenziato dai giudici dell'Unione nelle sentenze *Yusuf e Kadi e Al Barakaat*, il diritto dei destinatari delle misure deve essere bilanciato con le esigenze imperative connesse alla salvaguardia della sicurezza comune, che, quindi, possono ostare alla comunicazione agli interessati di fatti ed elementi di prova a loro carico⁵⁵.

8. *L'obbligo di motivazione quale fondamento del diritto alla buona amministrazione*

Quanto *supra* illustrato, evidenzia come la motivazione, pur costituendo una forma sostanziale dell'atto, costituisca l'esplicazione del generale e fondamentale diritto alla buona amministrazione. Anzi, tenuto conto delle numerose "finalità indirette" di cui si è detto *supra*, l'obbligazione gravante, in virtù dell'art. 296 TFUE e 41 della Carta, in capo ad ogni organo, organismo ed istituzione UE, può a ragion veduta, essere considerata il fulcro del diritto in parola.

⁵² Corte giust., 5 dicembre 2013, *Commissione c. Edison spa*, C-446/11 P, EU:C:2013:798, punto 25.

⁵³ Trib., 12 dicembre 2006, *Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran*, T-228/02, EU:T:2006:384, punto 140.

⁵⁴ In tal senso si esprime Corte giust., 3 settembre 2008, *Kadi e Al Barakaat*, C-402/05 P e 415/05 P, EU:C:2008:461, punto 340.

⁵⁵ Trib. 21 settembre 2005, *Yusuf e Al Barakaat International Foundation*, T-306/01, EU:T:2005:331, punti 320-328, nonché Corte giust., 3 settembre 2008, *Kadi e Al Barakaat*, C-402/05 P e 415/05 P, *cit.*, punto 342.

Difatti, concretizzandosi l'attività normativa e provvedimento dell'amministrazione UE nell'adozione di atti, la motivazione rappresenta l'unico elemento di esternalizzazione delle valutazioni e del procedimento seguito e, contestualmente, l'unico elemento attraverso cui consentire il controllo di legalità, tanto da parte del destinatario, quanto da parte dell'organo giurisdizionale investito di un eventuale ricorso *ex art. 263 TFUE*.

L'analisi della giurisprudenza della Corte di giustizia tuttavia, evidenzia come, nel contesto dell'ordinamento dell'Unione europea, la tutela del principio di buona amministrazione abbia subito una profonda e progressiva evoluzione. Inizialmente, infatti, ad esso veniva accordata una tutela solo in via accessoria in quanto, pur ritenendo l'amministrazione comunitaria soggetta al rispetto del principio *de quo*, i giudici di Lussemburgo non ne avevano affermato un'autonoma valenza ed anzi, in assenza di una violazione di ulteriori garanzie procedurali tutelate dal Trattato, avevano escluso che l'inosservanza del generale principio di buona amministrazione potesse direttamente implicare l'annullamento di un atto⁵⁶. Successivamente, grazie anche ad un cambio di approccio della Corte⁵⁷, il principio in parola è stato elevato a canone fondante per l'ordinamento UE, sebbene in molti casi la sua natura poliedrica non ne consentisse una trattazione autonoma e distinta dalle più specifiche garanzie ad esso sottese.

In tale processo di evoluzione un ruolo sicuramente determinante è da ascrivere all'adozione della Carta dei diritti fondamentali che, attraverso l'art. 41, ha codificato il diritto ad una buona amministrazione tra i diritti fondamentali dell'ordinamento dell'Unione europea. Tale inclusione, tuttavia, non deve indurre nell'errore di qualificare il diritto in parola come un diritto assoluto per cui, così come per la maggior parte degli altri diritti codificati nella Carta, è da ritenersi anch'esso suscettibile di deroghe e graduazioni⁵⁸.

⁵⁶ La violazione del principio di buona amministrazione era ad esempio invocato dalle imprese che avevano impugnato una decisione della Commissione in materia *antitrust* nella causa *Costen & Grundig* (Corte giust., 13 luglio 1966, 56/64 e 58/64, EU:C:1966:41). Nella sua valutazione, la Corte, pur evidenziando l'applicabilità del principio ad una sana amministrazione, ha incentrato la sua valutazione sulla garanzia dell'obbligo di motivazione. La conferma della concezione accessoria del principio di buona amministrazione si rinviene anche nelle conclusioni dell'Avvocato generale Slynn del 27 ottobre 1983, *Tradax*, 64/82, EU:C:1983:300 in cui si evidenzia altresì la possibilità di utilizzare le esigenze connesse ad una sana amministrazione non tanto come una "norma giuridica perfetta" quanto piuttosto come un criterio per una migliore e più corretta interpretazione delle disposizioni.

⁵⁷ In proposito, come evidenziato da A. SERIO, *Il principio di buona amministrazione procedurale. Contributo allo studio del buon andamento nel contesto europeo*, Napoli, 2008, pp. 24-26, è interessante notare come la Corte di giustizia, facendo leva sull'affermazione del principio secondo cui sarebbe contraddittorio per un'istituzione che si sia dotata di regole procedurali interne per l'espletamento di determinati procedimenti non far valere le stesse regole e le stesse garanzie anche nei confronti dei destinatari dei provvedimenti conclusivi di detti procedimenti, abbia operato un'apertura dell'apparato amministrativo verso l'esterno elevando il principio di sana amministrazione a principio fondamentale dell'ordinamento. Sul punto, v. Trib., 27 febbraio 1992, *BA SF AG e a. c. Commissione*, T-79/89, T-84-86/89, T-89/89, T-91/89, T-92/89, T-94/89, T-96/89, T-98/89, T-102/89 e T-104/89, EU:T:1992:26, punto 78.

⁵⁸ Circa la possibilità di operare un bilanciamento tra diritti fondamentali e tra diritti fondamentali e libertà economiche, v. R. MASTROIANNI, *Diritti dell'uomo e libertà economiche fondamentali nell'ordinamento dell'Unione europea: nuovi equilibri?*, in L.S. ROSSI (a cura di), *La protezione dei diritti fondamentali. Carta dei diritti UE e standards internazionali*,

9. L'obbligo di motivazione tra giurisprudenza recente e richieste di codificazione del diritto amministrativo europeo

Quanto illustrato nei paragrafi precedenti consente di affermare che l'obbligo gravante su istituzioni, organi e organismi dell'Unione di motivare i propri atti giuridici risulta essere a contenuto e portata variabile a seconda dello specifico contesto nel quale l'atto si inserisce, della discrezionalità di cui gode l'autore e della sussistenza di altri specifici fattori di cui si detto *supra*.

Un tentativo di razionalizzazione è stato portato avanti dal gruppo indipendente di esperti che ha elaborato, nell'ambito della rete ReNEUAL, le *Model Rules on the EU Administrative Law*.

Con specifico riferimento alla motivazione degli atti, tali studiosi, proponendo una codificazione della giurisprudenza della Corte di giustizia, hanno suggerito di cristallizzare l'obbligo per l'amministrazione europea di esporre le valutazioni a monte delle proprie decisioni in modo chiaro, semplice e comprensibile di guisa da consentire, da un lato, alle parti di comprendere la *ratio* delle scelte discrezionali effettuate e, dall'altro, all'organo giurisdizionale di esercitare il controllo di legalità⁵⁹.

Tale approccio ha fortemente influenzato anche la recente proposta di Regolamento per un'amministrazione dell'Unione europea aperta, efficace e indipendente⁶⁰, che, partendo da una sostanziale codificazione della giurisprudenza della Corte, ha posto l'accento sulla necessità di motivare adeguatamente gli atti, soprattutto se a portata individuale⁶¹.

All'articolo 19 della proposta di regolamento, infatti, sulla scorta di quanto precisato al *considerando* 31⁶², è affermato che gli atti amministrativi «indicano chiaramente» i motivi sui quali si fondano, la loro base giuridica ed «i presupposti di fatto e il modo in cui i diversi interessi pertinenti sono stati presi in considerazione». Nella disposizione, poi, è ulteriormente specificato che «gli atti amministrativi

Napoli, 2011, p. 359. Sulla configurabilità di diritti "assoluti", v. A. TANCREDI, *L'emersione dei diritti fondamentali "assoluti" nella giurisprudenza comunitaria*, in *Riv. dir. int.*, 2006, p. 644.

⁵⁹ Cfr. par. III-29, n.1. È interessante notare che le *model rules* ReNEUAL, al par. III-29, n. 2, proponevano di estendere la medesima disposizione anche agli Stati membri chiamati a partecipare all'adozione della decisione ovvero alla successiva applicazione.

⁶⁰ Risoluzione del Parlamento europeo del 9 giugno 2016 per un'amministrazione europea aperta, efficace e indipendente (2016/2610(RSP)), cui è allegata la Proposta di Regolamento per un'amministrazione europea aperta, efficace e indipendente, P8_TA(2016)0279

⁶¹ Per una valutazione di insieme sui recenti sviluppi in merito alla codificazione del diritto amministrativo europeo si rinvia a R. MASTROIANNI, F. ROLANDO (a cura di), *La codificazione dei procedimenti amministrativi dell'Unione europea*, Napoli, 2017.

⁶² Nel considerando si legge che «il diritto a una buona amministrazione impone all'amministrazione dell'Unione l'obbligo di indicare chiaramente i motivi sui quali i suoi atti amministrativi si fondano. La motivazione dovrebbe indicare la base giuridica dell'atto, la situazione complessiva che ha condotto alla sua adozione e gli obiettivi generali che intende raggiungere. Essa dovrebbe esplicitare in modo chiaro e inequivoco l'iter logico seguito dall'autorità competente che ha adottato l'atto, in modo da consentire alle parti interessate di decidere se vogliono difendere i loro diritti proponendo un ricorso giurisdizionale».

contengono una motivazione individuale riguardante la situazione delle parti» e che «qualora ciò non sia possibile a causa del gran numero di persone interessate, è sufficiente una motivazione generale», ferma restando la possibilità per la parte che l'abbia richiesta espressamente di ricevere una motivazione individuale.

La Commissione, tuttavia, ha recentemente risposto⁶³ alla risoluzione del Parlamento affermando di non ritenere opportuno procedere ad una codificazione “particolarmente complessa” e di preferire un approccio caso per caso, ricorrendo all'applicazione di altri strumenti, tra i quali il codice di buona condotta, le regole sull'accesso agli atti e gli strumenti di eliminazione dei casi di cattiva amministrazione, anche con la collaborazione del Mediatore europeo.

Ora, per quanto la scelta di rimettere la valutazione della portata dell'obbligo di motivazione all'interpretazione caso per caso operata dall'amministrazione UE potrebbe, *prima facie*, portare a ritenere sussistente un certo margine di incertezza, ad un più attento esame tale scelta potrebbe risultare maggiormente idonea a garantire il rispetto di diritti riconosciuti dall'ordinamento UE.

Una conferma di ciò può rinvenirsi in alcune recenti sentenze adottate dalle giurisdizioni dell'Unione nel contesto del contenzioso relativo all'iniziativa dei cittadini europei (ICE)⁶⁴.

Ad esempio, tanto nel caso *Anagnostakis*⁶⁵, in cui i giudici di Lussemburgo si sono soffermati ad analizzare – per la prima volta e, per altro, d'ufficio – la motivazione della decisione con cui la Commissione aveva negato la registrazione dell'ICE *Un milione di firme per l'Europa della solidarietà*⁶⁶, quanto nel successivo caso *Costantini*⁶⁷, in cui è stata analizzata una medesima decisione con riferimento all'ICE *Right to Lifelong Care: Leading a life of dignity and independence is a fundamental right!*, è stata posta in evidenza l'incidenza che il diniego di registrazione può produrre sull'esercizio dei diritti di cittadinanza. In tal modo i giudici UE, pur ritenendo nella specie gli atti impugnati sufficientemente motivati⁶⁸, hanno avuto l'opportunità di

⁶³ Risposta alla risoluzione del Parlamento europeo per un'amministrazione dell'Unione europea aperta, efficace e indipendente, adottata dalla Commissione il 4 ottobre 2016, SP(2016)613.

⁶⁴ L'iniziativa dei cittadini europei è stata introdotta con il Regolamento (UE) n. 211/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 febbraio 2011, *GUUE* L 65, p. 1., con l'intento di migliorare la partecipazione dei cittadini alle scelte e alle attività dell'Unione europea. Per una più compiuta disamina dell'istituto sia consentito il rinvio a R. MASTROIANNI, A. MAFFEO, *L'Iniziativa dei cittadini europei*, Napoli, 2015.

⁶⁵ Trib., 30 settembre 2015, *Anagnostakis c. Commissione*, T-450/12, EU:T:2015:739. La sentenza è stata confermata da Corte giust. C-589/15 P, EU:C:2017:663.

⁶⁶ Secondo quanto previsto dal Regolamento (UE) n. 211/2011, *step* fondamentale per l'avvio del procedimento di raccolta delle sottoscrizioni a sostegno della proposta legislativa è la preventiva registrazione dell'ICE da parte della Commissione la quale è tenuta a verificare la sussistenza di una pluralità di requisiti fissati dall'art. 4, par. 2, e, entro due mesi, adottare una specifica decisione sul punto.

⁶⁷ Trib. 19 aprile 2016, *Costantini c. Commissione*, T-44/14, EU:T:2016:223.

⁶⁸ I giudici UE sono pervenuti alla conclusione di ritenere gli atti impugnati sufficientemente motivati per aver la Commissione evidenziato le ragioni impeditive all'utilizzazione delle basi giuridiche suggerite dagli organizzatori delle ICE.

specificare ulteriormente la portata dell'obbligo di motivazione gravante sulle istituzioni quando l'atto adottato impone la limitazione di un diritto riconosciuto dal Trattato al destinatario evidenziando che ogni qualvolta vi è una compressione di tali diritti, la motivazione deve essere maggiormente rigorosa, precisa e puntuale onde far risultare chiaramente comprensibili le scelte effettuate⁶⁹.

L'applicazione di tale principio ha condotto, più recentemente, il Tribunale ad annullare la decisione con la quale la Commissione aveva rifiutato di registrare l'ICE *Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe*⁷⁰. Il caso è interessante anche perché gli organizzatori dell'ICE, in allegato alla domanda di registrazione della proposta di adozione di un pacchetto di interventi finalizzati a salvaguardare le minoranze nazionali e linguistiche e a rafforzare la diversità culturale nell'Unione, avevano sottoposto alla Commissione un documento in cui, oltre a precisare, per ciascuno degli atti legislativi richiesti, la base giuridica ritenuta pertinente, avevano altresì specificato che le proposte sarebbero dovute essere considerate tra esse autonome ai fini della valutazione della ricevibilità.

Il Tribunale, invocando proprio il principio di buona amministrazione al quale si ricollega l'obbligo per l'istituzione competente di esaminare con cura ed imparzialità tutti gli elementi della fattispecie, soprattutto laddove venga in rilievo un diritto connesso alla cittadinanza europea⁷¹, ha ritenuto non assolto dalla Commissione l'onere di cui agli artt. 296, par 2, TFUE e 4, par. 3, Reg. 211/2011⁷².

A sostegno di tale decisione hanno giocato un ruolo determinante, da un lato, la constatazione che dal tenore della motivazione dell'impugnata decisione non era possibile rilevare che la Commissione avesse valutato tutte le informazioni fornite dal comitato organizzatore e, dall'altro, il fatto che l'istituzione non avesse precisato quali delle proposte esulassero dalla sua competenza a presentare una proposta di atto legislativo e per quali motivi⁷³.

⁶⁹ Trib., 30 settembre 2015, *Anagnostakis c. Commissione*, cit. punti 25 e 26; Corte giust. C-589/15 P, *Anagnostakis c. Commissione*, cit. punto 34 e Trib. 19 aprile 2016, *Costantini c. Commissione*, cit. punto 72.

⁷⁰ Trib., 3 febbraio 2017, T-646/13, *Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe*, EU:T:2017:59.

⁷¹ Trib., 10 maggio 2016, *Izszak e Dabis c. Commissione*, T-529/13, EU:T:2016:282, punto 49 ss.

⁷² Con la decisione impugnata la Commissione aveva evidenziato che, per quanto «il rispetto dei diritti delle persone appartenenti a minoranze costituisca un valore dell'Unione al quale è fatto riferimento all'art. 2 TUE, nessuna disposizione dei Trattati fornisce una base giuridica per l'adozione di atti legislativi volti a promuovere tali diritti. Inoltre, se è vero che, conformemente all'articolo 3, par. 3, TUE, le istituzioni dell'Unione devono rispettare la diversità culturale e linguistica e, ai sensi dell'articolo 21, par. 1, della Carta, sono tenute ad evitare qualsiasi discriminazione fondata sull'appartenenza ad una minoranza nazionale, nessuna di tali disposizioni fornirebbe una base giuridica in vista di una qualsivoglia azione delle istituzioni a tali fini»⁷². L'istituzione, inoltre, aveva precisato che, sebbene taluni degli atti richiesti nell'allegato dell'iniziativa in parola, sarebbero potuti rientrare, se considerati individualmente, nella sua competenza a presentare una proposta di atto legislativo, il regolamento riguardante l'iniziativa dei cittadini non contempla la possibilità di una registrazione parziale di un'ICE. Da ciò ne aveva tratto la conseguenza di non poter individuare nei Trattati «alcuna base giuridica ai fini della presentazione di una serie completa di proposte come quelle definite nella domanda di registrazione»⁷².

⁷³ Trib., 3 febbraio 2017, *Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe*, T-646/13, cit., punto 27

La sentenza, che appare ampiamente condivisibile anche in ragione del fatto che, conoscendo le ragioni del rifiuto della registrazione, i proponenti dell'ICE avrebbero potuto rimuovere le ragioni ostative e, eventualmente, ripresentare la proposta⁷⁴, così salvaguardando l'effetto utile del diritto conferito dal Trattato⁷⁵, induce a qualche breve ed ulteriore riflessione conclusiva.

La sopra richiamata giurisprudenza della Corte di giustizia, e in particolare l'affermazione, ricavabile dalle recenti pronunce in tema di ICE, della necessità di una più puntuale e rigorosa esposizione dei motivi a sostegno di un atto individuale idoneo ad incidere negativamente sui diritti riconosciuti dai Trattati – in particolare se connessi alla cittadinanza⁷⁶ –, dimostra come l'elaborazione di criteri e parametri fissi cui assoggettare la motivazione di un atto potrebbe risultare non solo difficile ma altresì inidonea a garantire le finalità di cui si è ampiamente detto *supra*.

Conseguentemente, pur condividendo le motivazioni addotte da Parlamento europeo ed autorevole dottrina⁷⁷ a sostegno della proposta di codificazione del diritto amministrativo europeo⁷⁸, occorre comunque concordare con la Commissione che l'adozione di un regolamento avrebbe implicato la revisione di un considerevole numero di atti e generato problemi di coordinamento tra diverse fonti settoriali⁷⁹.

⁷⁴ Ciò, per altro, si è verificato nel caso dell'iniziativa *Unconditional Basic Income*. Gli organizzatori di quest'ICE, infatti, avevano inizialmente proposto di introdurre un reddito di base incondizionato invocando come base giuridica l'art. 153, par. 2, TFUE. La Commissione, ritenendo l'articolo indicato non utilizzabile al fine di ottenere adozione dell'atto richiesto, aveva rifiutato la registrazione. Successivamente, l'ICE è stata ripresentata dal comitato promotore che, questa seconda volta, ha richiesto non l'introduzione di un reddito di base attraverso una direttiva da adottare sulla scorta dell'art. 153 TFUE, quanto piuttosto una meno vincolante azione – la promozione della cooperazione tra Stati attraverso consultazioni, studi e pareri – sulla scorta dell'art. 156 TFUE tesa «all'avvio di un percorso verso condizioni di benessere nell'Unione europea», ottenendo la registrazione da parte della Commissione.

⁷⁵ Occorre per altro evidenziare che il Regolamento 211/2011 non richiede affatto che i cittadini proponenti un'ICE siano dei giuristi specializzati per la qual cosa sarebbe irrispettoso delle finalità sottese al diritto consacrato dall'art. 24 TFUE consentire alla Commissione un'interpretazione rigorosa e restrittiva delle proposte già nella fase di loro registrazione. D'altronde, una valutazione più rigorosa sia dal punto di vista giuridico che politico è richiesta alla Commissione all'esito della raccolta delle sottoscrizioni necessarie per presentare un'ICE. In tale fase, infatti, l'istituzione, dopo aver ascoltato il comitato promotore, dovrà precisare le azioni che intende o meno intraprendere.

⁷⁶ In tal senso v. Trib. 3 febbraio 2017, *Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe*, T-646/13, cit., punto 17.

⁷⁷ Si segnalano, in particolare, J. ZILLER, *Is a law of administrative procedure for the Union institutions necessary? Introductory remarks and prospects*, 2011, PE 432.771, pubblicato anche in *Riv. ital. dir. pubbl. com.*, 2011, p. 699 ss., nonché O. MIR PUIGPELAT, *Arguments in favour of a general codification of the procedure applicable to EU administration*, 2011, PE 432.776.

⁷⁸ Tra le esigenze sono invocate l'eccessiva frammentazione delle regole applicabili ai diversi procedimenti amministrativi e la loro adozione attraverso atti in alcuni casi di *soft law* e, pertanto, privi di forza giuridica vincolante.

⁷⁹ Risposta alla risoluzione del Parlamento europeo per un'amministrazione dell'Unione europea aperta, efficace e indipendente, adottata dalla Commissione il 4 ottobre 2016, SP(2016)613, cit.



Conseguentemente, almeno limitatamente all'obbligo di motivazione degli atti, sembrerebbe potersi affermare che la codificazione dei procedimenti amministrativi dell'Unione non avrebbe potuto avere rilevanti ricadute positive.

Anzi, la predilezione di un criterio più elastico, quale quello risultante dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, potrebbe risultare maggiormente funzionale a garantire un più rapido ed idoneo adeguamento della portata del generale obbligo di motivazione imposto alle istituzioni, organi ed organismi dell'Unione ai diversi contesti in cui i loro atti andranno a produrre effetti.

Inoltre, il controllo esercitato dalla Corte di giustizia potrebbe fungere da argine a comportamenti dell'amministrazione UE contrastanti con l'obbligo di chiarezza e trasparenza su di essa gravante, neutralizzando anche il rischio di incertezza derivante dall'assenza di una codificazione di criteri fissi.