

**Sabino Cassese**

## **Il diritto alla buona amministrazione**

Sommario

1. Il secolo della buona amministrazione?
2. La costituzionalizzazione dei principi amministrativi
3. La nozione di buona amministrazione e la sua portata

Relazione alla “Giornata sul diritto alla buona amministrazione” per il 25° anniversario della legge sul “Sindic de Greuges “ della Catalogna, Barcellona, 27 marzo 2009.

### **1. Il secolo della buona amministrazione?**

Il Mediatore europeo Jacob Söderman, il 2 febbraio 2000, parlando alla Convenzione chiamata a redigere la Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, osservava, riferendosi alla buona amministrazione: “to include this right in the Charter could have a broad impact on all existing and future Member States, helping to make the 21st century the

century of good administration". Il diritto a una buona amministrazione è stato incluso tra i diritti fondamentali della Carta (art. 41). C'è ora da chiedersi che cosa sia la buona amministrazione, se riguardo ad essa sia riconosciuto ai cittadini un diritto, quale sia l'estensione di questo diritto. In altre parole, c'è ora da chiedersi se si stia realizzando la profezia del mediatore europeo.

Questo scritto è diviso in due parti. Nella prima si cercherà di esaminare in quale contesto, come e perché nasce e si sviluppa la nozione di buona amministrazione nell'ambito nazionale, in quello sopranazionale e in quello globale. Nella seconda si tenterà di analizzare la nozione di buona amministrazione e la sua portata, considerandone numerosi aspetti, funzione, estensione, valore giuridico, contenuti, destinatari, efficacia, organi di tutela.

## **2. La costituzionalizzazione dei principi amministrativi**

Nascita e sviluppo del principio di buona amministrazione si collocano in un processo, durato almeno due secoli, di legalizzazione della pubblica amministrazione.

Le tappe di questo processo sono numerose. Le fasi principali possono essere così riassunte. Inizialmente, l'amministrazione veniva considerata attività libera da vincoli, in quanto esplicazione di un potere autonomo ed indipendente, quello esecutivo.

Successivamente, essa, pur continuando a far parte del potere esecutivo, è stata sottoposta alla legge (ciò è avvenuto in coincidenza con gli allargamenti del suffragio).

La terza fase è quella che si apre con la sottoposizione della stessa legge a una legge più alta, la costituzione. In questa fase, nelle costituzioni sono penetrati non solo principi ai quali è sottoposto il legislatore, ma anche principi ai quali è sottoposta l'amministrazione.

Da ultimo, si affaccia una nuova fase, che vede consacrati principi relativi alle amministrazioni nazionali (oltre che a quelle globali) in atti normativi di rango

costituzionale (variamente denominati: trattati, convenzioni, persino costituzioni) di portata globale o sopranazionale.

Due esempi della terza fase sono l'articolo 97 della Costituzione italiana e l'articolo 33 della Costituzione del Sud Africa. Il primo consacra i principi di imparzialità e di buon andamento dell'amministrazione. Il secondo quelli di legalità e di ragionevolezza, nonché il principio del giusto procedimento amministrativo (una legge del 2000, intitolata "Promotion of Administrative Justice Act", ha fatto diventare giustiziabili tali principi).

Di questa fase sono importanti due aspetti. Il primo riguarda l'allargamento della protezione costituzionale dai diritti politici a quelli amministrativi. Il secondo riguarda la trasformazione dei principi amministrativi consacrati dalle costituzioni da meri doveri dell'amministrazione nei confronti della collettività in generale, "azionabili" solo dal parlamento che la rappresenta<sup>1</sup>, in veri e propri obblighi, collocati in rapporti giuridici bilaterali, di cui è parte non la collettività nel suo insieme, ma ogni singola persona, che può azionare il diritto di cui è titolare rivolgendosi a un giudice o ad altro organo di controllo.

La quarta fase vede l'espansione a livello sopranazionale e globale di principi amministrativi. Il Trattato della Comunità europea impone il rispetto di principi di "sana gestione finanziaria" (art. 248.2) e di "buona gestione finanziaria" (art. 274.1) e dell'obbligo di motivazione degli atti (art. 253.1). Le corti europee hanno stabilito, con una giurisprudenza ormai pluridecennale, il dovere di diligenza e l'obbligo di decidere in un termine ragionevole dell'amministrazione, nonché il diritto di accesso e il diritto di essere ascoltati dei cittadini.

---

<sup>1</sup> Correntemente questo stadio dello sviluppo viene descritto dicendo che le costituzioni stabiliscono vincoli non giuridici. Ciò non è vero, sia perché i Parlamenti possono farli valere nei confronti del governo, sia perché questi vincoli sono sempre suscettibili di trovare un giudice che ne riconosce l'efficacia intersoggettiva, applicandoli a casi concreti e quindi trasformandoli da generici doveri in precisi obblighi, cui corrispondono altrettanti diritti azionabili.

Questi ultimi principii sono ora riconosciuti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (alla quale fa riferimento il Trattato di Lisbona). Questa, dopo aver stabilito i principi di imparzialità, giustizia e tempo ragionevole delle decisioni, riconosce il diritto di essere ascoltati, quello di accedere ai documenti amministrativi e quello di ottenere una decisione motivata.

La Carta non rispecchia completamente la giurisprudenza comunitaria, perché la portata dei suoi principii è più ristretta: ad esempio, essa stabilisce il diritto di essere uditi limitatamente ai procedimenti che possono concludersi con misure che colpiscano la persona, mentre la giurisprudenza ammette il diritto di essere ascoltati anche nel corso di procedimenti autorizzatori.

Anche a livello globale si sono sviluppati il diritto di partecipazione, l'obbligo di motivazione, il principio di trasparenza. Si può dire che il nucleo essenziale del principio di buona amministrazione costituisca il nucleo principale del diritto amministrativo globale.

In particolare, la partecipazione, nel diritto globale, ha molte sfaccettature. Si può verificarlo osservando quali sono i soggetti cui è assicurato il diritto di partecipare, quali livelli di governo devono garantire la partecipazione e in quali processi decisionali tale partecipazione deve essere consentita.

Le parti legittimate a partecipare sono singoli o gruppi di privati, governi nazionali e organizzazioni globali. La partecipazione è assicurata a livello nazionale agli organi governativi sia nazionali che stranieri, così come avviene a livello globale. Le procedure nelle quali è assicurata la partecipazione sono procedure di *law-making*, di regolazione, di *adjudication* e di risoluzione delle controversie.

Le norme globali obbligano sia le amministrazioni domestiche, sia le istituzioni internazionali a rispettare i principi di buona amministrazione. In entrambi i casi, i governi

e/o le parti private sono legittimati a partecipare: la distinzione nazionale - internazionale è rispettata nel primo caso, mentre è superata nel secondo.

I diritti di partecipazione assicurati a livello globale, poi, sono maggiormente ‘intrecciati’ rispetto ai medesimi diritti negli ordinamenti nazionali. Nel sistema dell’OMC, ad esempio, le norme globali che obbligano gli Stati ad ascoltare le parti private sono rafforzate da altre norme ultrastatali, che impongono agli Stati di sentire anche altri Stati.

Poi i diritti di partecipazione hanno un’applicazione più estesa nell’ordine giuridico globale rispetto a quella che hanno negli ordinamenti domestici: i diritti parteciatori, infatti, sono assicurati anche dai regimi di *private governance*, che riflettono i principi di diritto amministrativo (è il caso dell’Icann, che governa Internet).

Infine, i diritti di partecipazione nel sistema giuridico globale sono sempre multi-polari, mentre nel diritto nazionale tendono ad avere una struttura diadica.

In conclusione, la portata della buona amministrazione a livello sopranazionale e globale è maggiore, per estensione, rispetto a quella del livello nazionale. Infatti, mentre nella dimensione domestica la buona amministrazione esaurisce i suoi effetti nei rapporti amministrazione nazionale – cittadino, nella dimensione ultranazionale lo stesso principio può applicarsi sia ai rapporti tra individui e amministrazioni ultranazionali, sia ai rapporti tra singoli e amministrazioni nazionali. In altre parole, in quest’ultima dimensione, la buona amministrazione è suscettibile di estendersi dal livello sopranazionale e globale a quello nazionale. Ciò consente alle persone di beneficiare di più norme, disposte in sede nazionale, in sede sopranazionale e in sede globale, e di scegliere quelle più convenienti per la tutela dei suoi diritti.

Illustrati i diversi contesti e la differente portata della buona amministrazione, resta da spiegare perché essa si è sviluppata. Il principio è il frutto, da un lato, della espansione

della sfera pubblica; dall'altro, della estensione della disciplina costituzionale dall'ambito politico a quello amministrativo.

Il perimetro pubblico si è andato allargando fino ad toccare tutti gli interessi collettivi. Questo è accaduto grazie all'allargamento della sfera amministrativa. Di qui l'importanza di alcune regole di base relative alla pubblica amministrazione. Ma non bastava fissare tali regole di base in leggi. Vi era bisogno di dare ad esse una efficacia superiore, di carattere costituzionale, perché di esse si potesse garantire il rispetto. Ecco il motivo del riconoscimento costituzionale della buona amministrazione.

### **3. La nozione di buona amministrazione e la sua portata**

Esaminati lo sviluppo della buona amministrazione nei diversi ordini giuridici e le ragioni di esso, passiamo a considerarne natura e portata. L'esame riguarderà funzione, estensione, valore giuridico, contenuti, destinatari, efficacia e sistemi di controllo dell'attuazione del principio.

In primo luogo, la buona amministrazione ha avuto una importante evoluzione funzionale. Da principio in funzione della efficacia della pubblica amministrazione ("ex parte principis"), è divenuto principio in funzione dei diritti dei cittadini ("ex parte civis"). Prima era considerata mezzo per assicurare che il potere pubblico fosse efficace, perché gli interessi collettivi e pubblici ad esso affidati fossero pienamente tutelati. Poi è divenuta strumento per assicurare una difesa dal potere pubblico, perché le situazioni giuridiche soggettive dei privati potessero essere tutelate più efficacemente. Ad esempio, la partecipazione dei privati nella prima versione serve all'amministrazione, per conoscere meglio prima di decidere; nella seconda versione serve al privato, per far sentire la propria voce prima che l'amministrazione concluda il procedimento.

In secondo luogo, il principio di buona amministrazione ha ambito o estensione diversi. Si afferma come principio limitato ad alcuni settori, e quindi come principio speciale, per poi divenire di applicazione sempre più estesa, fino a valere come principio generale. Un esempio di questa estensione variabile è quello già ricordato del diritto di essere sentiti nel diritto comunitario: le corti comunitarie lo riconoscono anche nei procedimenti autorizzatori, mentre la Carta dei diritti lo riconosce al privato nei “provvedimenti individuali che gli rechi pregiudizio”.

In terzo luogo, la buona amministrazione si è evoluta da principio a diritto. Nella prima veste, ha valore “programmatico”, costituisce un obiettivo fissato dalla costituzione e diretto al legislatore. Ha, quindi, una valenza limitata e interna all’apparato statale. Nella seconda veste, si proietta all’esterno della cerchia dello Stato, nella comunità. Conferisce diritti ai quali fanno riscontro obblighi della pubblica amministrazione.

In quarto luogo, la buona amministrazione ha un contenuto variabile. Si può dire che vi siano alcuni “core principles”, quali il diritto di accesso, quello di essere sentiti, quello a ottenere una decisione motivata, quello di difesa attraverso un giudice. Questa parte della buona amministrazione si sovrappone in larga misura con la “rule of law” e con il principio di legalità inteso in senso ampio, nel campo amministrativo (“due process of law”). Fa parte dei diritti procedurali, che hanno tutti una rilevanza esterna.

C’è, poi, una seconda parte, che comprende i principi di imparzialità, ragionevolezza, equità, obiettività, coerenza, proporzionalità, assenza di discriminazioni. Anche questa parte ha rilevanza esterna, ma non si articola, di regola, in forme proceduralizzate. Infine, la buona amministrazione comprende regole più minute, come il dovere di cortesia, o la regola della risposta scritta alle domande dei privati, che costituiscono norme direttive,

normalmente non azionabili. Dunque, la buona amministrazione è una nozione “gruccia”, alla quale sono legati contenuti diversi.

In quinto luogo, come si è già notato, possono essere diversi i destinatari. Beneficiari sono o la collettività nel suo insieme, oppure singoli membri, nel primo caso con un controllo esclusivamente politico (attraverso il parlamento), nel secondo caso con un controllo giuridico (attraverso i tribunali). Obbligati a rispettare il principio sono autorità nazionali o autorità ultrastatali (sopranazionali o globali). La questione dei destinatari è di non poco peso e molto discussa. Ad esempio, l’art.41 della Carta dei diritti dell’Unione europea stabilisce che destinatario è “ogni individuo”: questa espressione consente anche a gruppi o associazioni di far valere a proprio favore il diritto alla buona amministrazione?

Quanto ai soggetti obbligati, la disposizione dei poteri pubblici su più livelli (nazionale, sovra-nazionale e globale) ha posto numerosi interrogativi che riguardano i loro rapporti: la buona amministrazione vincola anche l’attività svolta congiuntamente da autorità nazionali e sopranazionali? E si applica anche ai rapporti tra soggetti pubblici, quali quelli tra amministrazioni nazionali e Commissione europea? (in ambedue i casi la risposta delle corti comunitarie è stata positiva).

In sesto luogo, diversa è la strumentazione della buona amministrazione, e, quindi, la sua efficacia a seconda che essa venga intesa come un principio interno, non azionabile, o esterno, azionabile. Va tenuto presente che i diritti politici sono, in larga misura, diritti ai quali corrisponde un obbligo di astenersi dei poteri pubblici. Mentre i diritti amministrativi sono situazioni giuridiche attive alle quali corrisponde, di regola, un obbligo consistente in attività o prestazioni positive, in quanto possono realizzarsi se l’amministrazione risponde ad alcune regole.



In settimo luogo, la buona amministrazione, proprio per la ricchezza e varietà dei suoi contenuti, ha organi di controllo diversi. La parte più sviluppata della buona amministrazione è sancita in norme e il controllo della conformità dell'azione amministrativa ad esse è compito dei giudici nel diritto nazionale e in quello sopranazionale, o di giudici e di organi semi-contenziosi, definiti “compliance committees” o “inspection panels”, nel diritto globale. La parte meno sviluppata e più minuta della buona amministrazione è contenuta in codici di buona condotta e il controllo del suo rispetto è affidato, di regola, ai mediatori.

Al termine di quest'analisi, si può concludere dicendo che Söderman aveva ragione. Il diritto di buona amministrazione ha assunto un ruolo molto importante in Europa. Ciò che Söderman non aveva previsto è che il principio a una buona amministrazione si è diffuso anche a livello globale.

## Bibliografia

1. Sulla costituzionalizzazione del diritto amministrativo, P. Delvolvé, *La constitutionnalisation du droit administratif*, in Association française de droit constitutionnel - sous la direction de B. Mathieu, *1958-2008 Cinquantième anniversaire de la Constitution française*, Paris, Dalloz, 2008, pp. 397-418.
2. Sull'art. 97 della Costituzione italiana, R. Caranta, *Art. 97*, in R. Bifulco, A. Celotto, A. Olivetti (a cura di), "Comm. Cost.", II ed., Torino, Utet, 2006, pp. 1889 ss.; G. Corso, *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2008, pp. 43-48; A. Police, *Diritto amministrativo*, in F. G. Scoca (a cura di), Torino, Giappichelli, 2008, pp. 205-213; E. Sanna Ticca, *Cittadino e pubblica amministrazione nel processo di integrazione europea*, Milano, Giuffrè, 2004, pp. 227-246.
3. Sul principio di buona amministrazione in generale, S. Ricci, *La "buona amministrazione": ordinamento comunitario e ordinamento nazionale*, Torino, Giappichelli, 2005; V. Rapelli, *Il diritto ad una buona amministrazione comunitaria*, Torino, Giappichelli, 2004; J. Wakefield (ed.), *The right to good administration*, Kluwer Law International, 2007; Lord Millett, *The right to good administration in European law*, in "Public Law", 2002, pp. 309-322; D.-U. Galetta, *Il diritto ad una buona amministrazione europea come fonte di essenziali garanzie procedurali nei confronti della pubblica amministrazione*, in "Rivista italiana di diritto pubblico comunitario", 2005, pp. 819-857; D. Sorace, *La buona amministrazione*, in M. Ruotolo (a cura di), *La Costituzione ha 60 anni: la qualità della vita sessant'anni dopo*, Atti del Convegno di Ascoli Piceno, 14-15 marzo 2008, Napoli, Editoriale Scientifica, 2008, pp. 119-135; F. Trimarchi Banfi, *Il diritto ad una buona amministrazione*, in M. P. Chiti – G. Greco (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, Giuffrè, 2007, I, pp. 49-86; E. Chiti, *Il principio di buona amministrazione*, in E. Chiti, C. Franchini, M. Gnes, M. Savino, M. Veronelli, *Diritto amministrativo europeo – Casi e materiali*, Milano, Giuffrè, 2005, pp. 39-40; D. U. Galetta, *Trasparenza e governance amministrativa nel diritto europeo*, in "Rivista Italiana di diritto pubblico comunitario", 2006, pp. 274-276; F. Nicoletti, *Il principio di "buona amministrazione" nell'Unione europea tra garanzia ed efficienza*, in "Il diritto dell'economia", n. 4, 2006, pp. 776-800; F. Santini, *Diritto ad una buona amministrazione: la prima applicazione della Carta dei diritti*

- fondamentali dell'Unione europea*, commento a sentenza del Tribunale di primo grado CE, Max.mobil TeleKommunikation Service, in “Giur. It.”, 2002, pp. 1792-1794; A. Serio, *Il principio di buona amministrazione nella giurisprudenza comunitaria*, in “Rivista italiana di diritto pubblico comunitario”, 2008, pp. 237-301; A. Zito, *Il “diritto ad una buona amministrazione” nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e nell'ordinamento interno*, in “Rivista italiana di diritto pubblico comunitario”, 2002, pp. 425-444.
4. Sull'art. 41 della “Carta”, L. Ferrari Bravo, M. Di Majo, A. Rizzo (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, commento all'art. 41 Diritto a una buona amministrazione, Milano, Giuffrè, 2001, pp. 145-162; M. Panebianco (diretto da), *Art. 41 – Diritto ad una buona amministrazione*, in *Repertorio della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2001, pp. 379-396; R. Bifulco, *Art. 41. Diritto ad una buona amministrazione*, in R. Bifulco, M. Cartabia, A. Celotto (a cura di), *L'Europa dei diritti: commentario della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Bologna, Il Mulino, 2001, pp. 284-293.
  5. I codici di buona condotta in ambito europeo sono i seguenti: *Il codice europeo di buona condotta amministrativa* ( 6 settembre 2001); Parlamento europeo, *Guida ai doveri dei funzionari e agenti del Parlamento europeo, Codice di buona condotta*; Consiglio, *Decisione del Segretario generale del Consiglio/Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune del 25 giugno 2001 relativa ad un codice di buona condotta amministrativa per il Segretariato generale del Consiglio dell'Unione europea e il suo personale nelle loro relazioni professionali con il pubblico*; Commissione delle Comunità europee, *Codice di buona condotta amministrativa del personale della Commissione europea nei suoi rapporti col pubblico*; Corte dei conti europea, *Codice di buona condotta amministrativa del personale della Corte dei conti europea*; Banca Centrale Europea, *Codice di condotta della Banca Centrale Europea*; Banca Europea per gli Investimenti, *Codice di buona condotta amministrativa del personale della Banca europea per gli investimenti nei rapporti con il pubblico*; Unione Europea – Comitato delle Regioni, *Codice di buona condotta*; Agenzia europea dell'ambiente, *Decisione dell'Agenzia europea dell'ambiente del 20 marzo 2000 che stabilisce il codice di buona condotta amministrativa dell'Agenzia*; Ufficio per l'armonizzazione nel mercato interno,

*Codice di buona condotta amministrativa del personale dell'UAMI nei suoi rapporti col pubblico*; Ufficio comunitario delle varietà vegetali, *Codice di buona condotta amministrativa*; Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, *Codice di buona condotta amministrativa*; Fondazione europea per la formazione professionale, *Code of good administrative behaviour for staff of the European training foundation in their relations with the public*.

6. Sulla “maladministration”, S. Cassese, “*Maladministration*” e rimedi, in “Il Foro italiano”, settembre 1992, V, 243, pp. 2-15.
7. Sul mediatore europeo e le sue procedure, N. Scafarto, *Quelques considérations sur le rôle du médiateur européen dans la sauvegarde du principe de bonne administration*, in « *Revue du droit de l'Union européenne* », n. 4, 2007, pp. 899-905 ; S. Cadeddu, *Le procedure del mediatore europeo*, in « *Rivista trimestrale di diritto pubblico* », 2004, Quaderno n. 1, pp. 264-277.