

LA COSTITUZIONE HA 60 ANNI: LA QUALITÀ DELLA VITA

La buona amministrazione *

di Mario Egidio Schinaia

7 Aprile 2008

1. Mi sembra che questo convegno, intitolato “La Costituzione ha 60 anni: la qualità della vita sessant’anni dopo” non sia meramente celebrativo di un compleanno della sua entrata in vigore, ma piuttosto un’occasione di verifica dei suoi effetti complessivi sulla vita civile, vista nei diversi aspetti rilevanti, corrispondenti ai titoli delle varie relazioni. Però la relazione che liberamente mi accingo a svolgere unitamente al professor Sorace, senza alcuna previa suddivisione di compiti e, comunque liberamente da ognuno di noi, secondo la volontà rispettabilissima degli organizzatori, reca con riferimento all’amministrazione, l’aggettivo qualificativo di “buona”, laddove nessuna qualificazione precede le altre relazioni. Ciò sta a significare per caso che si possa qualificare come buono lo stato dell’amministrazione della Repubblica italiana? Non direi proprio, per evitare subito facili smentite.

Si vuole invece, io credo, una verifica sulle condizioni dell’amministrazione attuale in base ai principi derivanti dalla Costituzione, ovviamente aggiornati, ovvero, per avventura, da modificare per rispondere alle esigenze della “società civile”.

Per questa verifica, particolarmente complessa, partirò dalla definizione oggi accettata di amministrazione pubblica, come una funzione di governo della collettività organizzata, intesa alla cura concreta degli interessi dei cittadini, cioè con riferimento ad una funzione più allargata, rispetto a quella del semplice procedimento di messa in esecuzione di norme, in virtù del quale determinate regole sono tradotte in decisioni specifiche. Vale a dire che si fa riferimento a quella attività complessa, denominata oggi “governance”, posta in essere dallo Stato e/o dai pubblici poteri in genere, per la cura di uno degli interessi collettivi considerati meritevoli di tutela da parte del governo, che trova positivamente base nella Costituzione, così come in essa la trovano la “legislazione” e la “giurisdizione”.

Vengono così in rilievo due aspetti della amministrazione pubblica: quello attinente allo svolgimento della funzione in senso oggettivo con le regole relative, quello relativo alla costituzione e gestione dell’apparato o degli apparati che in concreto, alla stregua delle dette regole, devono curarne l’attuazione.

Naturalmente tra le regole da applicare ed applicazione concreta di esse, nello stato di diritto dovrebbe sussistere un nesso molto stretto, che rileva, soprattutto ai fini dell’efficienza: tra regole da applicare e apparato relativo, vi è infatti una corrispondenza biunivoca.

2. Ritengo necessario dare uno sguardo al passato della nostra amministrazione per valutare il presente e fare, se possibile, una previsione ragionevole per il futuro. Inizierò con un accenno al punto di partenza dell’amministrazione moderna, cioè alla sua genesi, richiamando l’ottima disamina che ne ha fatto Sabino Cassese, in una sua pregevole *lectio magistralis* pubblicata nel 2007, intitolata, con molta attinenza al nostro tema, “L’ideale di una buona amministrazione”, che egli basa essenzialmente sullo stato e sulla qualità della burocrazia. Termine, come si sa, usato correntemente in senso dispregiativo, che però

dovrebbe essere qualificato, nell'altalena dei significati del termine, come "buona burocrazia". In altri termini, lo anticipo subito, Cassese assume il termine di burocrazia nel significato che compiutamente (non senza accenni risalenti alla fine dell'800) Max Weber gli ha dato in una sua opera magistrale del 1922, teorizzando come uno degli esiti più compiuti del liberalismo nella costruzione dello Stato di diritto, il potere burocratico come potere legale-razionale.

L'idea di base, come riferisce Cassese, richiamando il rapporto Northcote-Trevelyan, che si ispirava alla Scuola di Bentham, è che bisogna scegliere i migliori per l'amministrazione, perché l'amministrazione sia migliore.

Ma ciò non basta affinché la burocrazia sia un potere neutro.

Prima di tutto l'azione della pubblica amministrazione è vincolata a regole astratte, cui devono essere soggetti tanto i detentori del potere, quanto l'apparato amministrativo e gli stessi amministrati. Trattasi, in breve, dell'osservanza del principio di legittimazione della stessa amministrazione.

Da ciò deriva che una organizzazione burocratica deve essere caratterizzata da relazioni di autorità ordinate gerarchicamente, da sfere di competenze definite, da divisione del lavoro, dalla netta separazione tra persone e uffici ad essi destinati, nel senso che i funzionari e gli impiegati non posseggano a titolo personale le risorse amministrative, perciò sono retribuiti con uno stipendio, svolgono la loro attività a tempo pieno, devono essere assunti per concorso dimostrando i loro talenti in modo da eliminare il nefasto patronage politico che comprometterebbe la loro indipendenza.

Se questo era il modello che in Europa era discusso nel nostro paese si aggiungeva qualcosa di diverso e di più, che perciò, sin dagli albori dell'unità d'Italia fa nascere la questione amministrativa. Questione che ha avuto qualche remittenza, anche con qualche breve apparente parentesi, ma che è spesso riaffiorata, sino ad essere considerata in questi ultimi tempi questione molto grave che compromette l'amministrazione per la ritenuta e talvolta spesso reale sua inefficienza.

La peculiarità sta dunque nella stessa vicenda storica del nostro paese, come si vedrà.

3. E' innegabile che la legge Cavour del 1853 sull'ordinamento dell'amministrazione centrale e relativo regolamento del Piemonte trovava il suo principio cardine nella responsabilità ministeriale e nella uniformità amministrativa, prendendo a base il modello dell'esercito e della Chiesa, come ha rilevato Melis. Questo centralismo del piccolo Stato sabaudo, venne esteso, già dal 1861 all'Italia Unita, il che ha dato forza a coloro che hanno ritenuto che anche nella sostanza l'unificazione nazionale si sia verificata con l'annessione dei vecchi stati italici preunitari debellati. E' anche naturale che il centralismo piemontese esteso territorialmente poneva davvero una questione sul ruolo della organizzazione burocratica accentrata, in quanto meno sopportabile che nel piccolo stato sabaudo, stante, tra l'altro, la grande diversità dagli stati preunitari, talvolta dotati di più evoluti ordinamenti amministrativi. Certo, la vicenda storica che condusse all'unità d'Italia può dar ragione della ineluttabilità di un accentramento burocratico, ma il passato non muore mai del tutto, potendo riaffiorare quando se ne presentino le occasioni, come è accaduto in alcuni momenti di crisi dello Stato unitario.

E se l'accentramento come tale riguardò lo Stato, è anche vero che il modello unitario venne questa volta, con effetti ancora più rimarchevoli, esteso a livello locale, che non era solo quello dei comuni maggiori delle cento città, ma anche quello delle migliaia e migliaia di comuni, talvolta piccoli ma gelosi della loro identità, che un secolo dopo M.S. Giannini definiva comuni polvere, in quanto tutti assoggettati allo stesso modello organizzativo e tutti sottoposti ad uno stesso controllo ravvicinato (ed in un primo tempo efficace) del Prefetto, quale rappresentante del Governo centrale.

Con l'accentramento non verrà meno, ma verrà esaltato il patronage del ceto politico che, se si vuole, era ancora più coeso a livello locale, per la forza dei maggiorenti influenti sulle amministrazioni locali.

Quanto alla burocrazia statale, per contenere l'aumento dei pubblici impiegati che da subito si evidenziò, venne costituito il ruolo chiuso che con gli avanzamenti di carriera lo gonfiarono al centro, atteso il sistema di promozioni per merito comparativo, che ben presto si risolse con promozioni per anzianità. Si creò così un immobilismo di sede, "rilasciatezza", come si disse nel lessico del tempo, mancanza di zelo, diffusi in tutte le amministrazioni, che unitamente alle assenze ingiustificate facevano il resto.

Di contro fu perfezionato il sistema dei controlli con la legge di contabilità il 1869, demandato al vaglio della Corte dei Conti, costituita nel 1862 nel solco della tradizione piemontese. Inoltre ad essa si affiancavano le ragioniere dei vari ministeri ed infine si ebbe un effettivo controllo supremo della Ragioneria generale dello Stato, durato nel tempo. Ne venne fuori un sistema molto macchinoso.

In concreto, il perfezionamento dei controlli contabili ridusse ulteriormente la residua autonomia delle amministrazioni, subordinata, come ha osservato Melis, non più a un corpo snello di regole burocratiche ma ad un complesso di norme che ben presto diventerà coacervo.

Ne derivò un incremento di produttività burocratica, però ad esso non corrispose un miglioramento qualitativo nell'amministrazione. Sino all'anno 1880, cioè nel primo ventennio dell'unità d'Italia, il sistema mantenne alcune caratteristiche dominanti, secondo il modello dello "stato leggero", ed ebbe anche una certa coesione, dovuta però non già ad una autonoma maturazione della burocrazia, ma a quello stretto connubio tra vertici politici e vertici amministrativi, cioè a quella che è stata benevolmente definita da Cassese nel 1974 "osmosi" tra la politica e l'amministrazione.

E' stato ritenuto che in quel primo ventennio post-unitario il disegno organizzativo risultò incoerente, nonostante il marcato centralismo.

Per converso il patronage politico da parte dei deputati locali, anche sull'amministrazione locale, aumentò di intensità.

Però non può essere sottaciuto che sulla burocrazia influì negativamente anche il difficile processo di unificazione delle fonti del diritto (i codici in quel tempo) nonché la durevole coesistenza di più Corti di Cassazione. Con riferimento all'amministrazione locale l'esperienza prefettizia per legare la periferia al centro fu anch'essa contraddittoria in punto di efficacia.

Non va infatti dimenticato che la funzione amministrativa come una delle funzioni del Governo non può non risentire delle carenze delle altre due funzioni: quella legislativa e quella giurisdizionale, che costituiscono in senso allargato la "governance".

Con l'avvento della Sinistra storica del 1876 il quadro della organizzazione amministrativa cominciò a modificarsi anche per effetto dell'allargamento sensibile nella base elettorale. La carriera del burocrate tendeva a svolgersi fuori dalla politica secondo un proprio "cursus honorum", acquisendo maggiore autonomia, ma nello stesso tempo l'amministrazione perdeva la preesistente capacità di determinare dal suo interno lo svolgimento delle carriere, essendosi data prevalenza determinante al titolo di studio posseduto dagli aspiranti impiegati. A quel periodo, infatti, risale il rapporto tra selezione della burocrazia e titoli di studio, che troverà la sua consacrazione nella sua suddivisione, regolata appunto dal titolo di studio posseduto, in tre grandi fasce: carriera di concetto, carriera d'ordine e carriera esecutiva (suddivisione che permane per lungo tempo).

Inoltre con la legislazione del Governo Crispi, che a giusta ragione fu prevalentemente amministrativa, accanto alla burocrazia amministrativa, custode delle regole e della legalità, che declinerà talvolta nel

formalismo, cominciarono ad avere visibilità le professioni tecniche delle quali divenne ricca l'amministrazione ottocentesca, quali quella statistica, quella tecnica dei lavori pubblici, quella telegrafica e delle poste, quella della Sanità. Infatti fu Crispi a volere la direzione di sanità affidata ai più illustri igienisti italiani, che perciò divenne, come riferisce Tosatti nel 1992, uno dei nuclei tecnici più prestigiosi dell'apparato amministrativo.

Inoltre, ma non per importanza, con Crispi si creò una nuova professionalità diplomatica, che ancora oggi, se mai giustamente arricchita, richiedeva al diplomatico di sapere anche di economia, di affari e di commercio.

Fu nell'età crispina che si ebbe il riassetto del modello burocratico, improntato alla osservanza del principio di legalità nello svolgimento dell'attività amministrativa (che fu il vero valore guida dell'amministrazione di fine ottocento) ed alla professionalità dei burocrati retribuiti al servizio esclusivo dell'amministrazione. Sotto certi aspetti sembra essere questa una vicenda della nostra amministrazione che proseguirà in epoca giolittiana, quasi una anticipazione, sia pure sotto aspetti più limitati, di quella amministrazione burocratica razionale teorizzata compiutamente da Max Weber nel 1922. Però va considerato, come ho già accennato, che le idee di Weber, nato nel 1864, erano cominciate a maturare precocemente in un ambiente culturale sensibile scientificamente ai problemi dell'amministrazione.

Non può al riguardo essere passata sotto silenzio (lascio parlare lo storico Melis, per evitare sospetti di autoreferenzialità) la costituzione della quarta sezione del Consiglio di Stato con la legge 31 marzo 1989, quale giudice per gli interessi legittimi, che ebbe due conseguenze fondamentali: aumentarono le garanzie del cittadino nei confronti dell'esecutivo, ma soprattutto, si allargò la tutela degli impiegati pubblici (a mio avviso fondamentale per assicurarne l'indipendenza). La giurisprudenza della quarta sezione sarebbe diventata in breve tempo una sorta di bussola di orientamento per la stessa amministrazione.

Il limite della riforma crispina fu quello degli scarsi mezzi disponibili per portarla a compimento.

4. Cassese e Melis (1990) sostengono che l'amministrazione italiana nel periodo giolittiano abbia avuto un decollo. Si può essere d'accordo. In effetti l'amministrazione crebbe di dimensioni con l'avvento di nuove politiche sociali da parte dei poteri pubblici, a carico soprattutto dei poteri locali in un primo tempo e poi direttamente ad opera dei ministeri. Non si trattò di un mero ampliamento numerico, ma anche di competenze. Inizia infatti in epoca giolittiana l'interventismo statale sia per effetto della legislazione per il Mezzogiorno, con la conseguente introduzione di amministrazioni speciali per la sua gestione, sia con l'assunzione da parte dello Stato di grandi servizi pubblici, prima in regime di concessione ai privati (regionalizzazione linee ferrovie dal 1905 o il potenziamento e la modernizzazione dei servizi già statali (poste e telegrafi).

L'amministrazione ingrandita cambiò anche composizione, poiché nel corso del 1° quindicennio (Cassese 1977) si assistette alla prima cospicua meridionalizzazione dell'amministrazione, che poi sarà una costante sino ai giorni nostri.

Si cominciano a profilare in epoca giolittiana i primi coinvolgimenti dei cittadini nel procedimento delle decisioni amministrative. Però il procedimento amministrativo si complicò per dare voce a tutti gli interessi e l'azione amministrativa si rallentò conseguentemente. Inoltre, in segno negativo, ancora oggi perdurante, si ebbe una prevalenza dei funzionari amministrativi sui burocrati tecnici, con l'emergere, alla fine, di un pluralismo amministrativo, nonostante il permanere dell'organizzazione tradizionale identica a quella del 1861.

Ma è proprio in epoca giolittiana che si delinea quel fenomeno burocratico, tutto italiano, secondo cui una struttura burocratica, ritenuta inefficiente nel complesso sotto la spinta delle esigenze concrete da soddisfare, viene doppiata da una burocrazia parallela, non avendosi la forza di modificare o sostituire

quella vecchia, con conseguenti notevoli aumenti dei costi e degli sprechi della burocrazia nel suo complesso. E questo accadde in epoca giolittiana con la istituzione di amministrazioni parallele per far posto ai tecnici burocrati, di cui si avvertiva il bisogno. Inizia da qui di quel fenomeno degenerativo, persistente nell'amministrazione contemporanea italiana.

In un primo momento a tal fine vennero creati uffici speciali con particolari mansioni amministrative, organi decentrati preposti globalmente al coordinamento di politiche regionali ed aziende autonome, il cui modello fu costituito da quello delle Ferrovie dello Stato del 1905. Si proseguì, con nuove sperimentazioni di modelli organizzativi, con la creazione nel 1911 dell'Istituto nazionale Assicurazioni per poi continuare nel primo dopoguerra. Nacque in quel periodo anche un primo sindacalismo del pubblico impiego, al passo con i tempi nel mondo del lavoro privato. Però Giolitti non soggiacque alle pretese del sindacato dei burocrati e varò la legge sul pubblico impiego del 1908 polemicamente definita legge "capestro", ma votata a larga maggioranza che, come è stato detto, ha costituito la prima fonte normativa del rapporto di pubblico impiego che legificava, per lo più, gli orientamenti della giurisprudenza, specie dopo la costituzione della IV Sezione del Consiglio di Stato, che divenne vero e proprio strumento di indirizzo per il governo del personale. Questo sarà un dato costante per molti anni a venire. In sintesi, da una parte venivano rafforzati i tratti della amministrazione gerarchica e la base autoritaria del rapporto con i dipendenti (supremazia speciale), dall'altra si introducevano elementi significativi di garanzia per il dipendente e regole certe con riguardo al reclutamento (di norma per concorso pubblico) e all'avanzamento (misto, per anzianità e per merito), con precise determinazioni dei diritti degli impiegati: il che non fu poco.

5. Gli anni del 1° conflitto mondiale dal 1915 al 1918 furono per l'amministrazione, come è intuitivo, un periodo eccezionale. Lo stato fu costretto ad assicurare nuove competenze per sostenere lo sforzo bellico, con una necessaria integrazione tra pubblico e privato e quindi tra competenze burocratiche e cultura di produzione industriale estranea all'amministrazione. Ma ciò non costituì una parentesi per l'organizzazione burocratica. Le guerre, si sa, sono paradossalmente distruttive ma producono per il dopo anche effetti innovativi.

Particolarmente sensibile agli effetti della vicenda bellica fu l'economista Francesco Saverio Nitti, che affrontò la questione amministrativa innescando un processo di burocratizzazione sulla base di un'ampia strategia volta a creare integrazioni del circuito di finanziamenti incentrati sul Tesoro, attirando quote di risparmio nazionale altrimenti inattive. Sull'esempio dell'antesignano INA nacquero nuovi enti economico-finanziari, tutti caratterizzati da un modello alternativo di organizzazione, che così è stato descritto da Melis: ampi margini di decisione riservati agli organi di direzione interna, poco personale, molta cultura tecnico-specialistica, alti stipendi, licenziabilità, produttività, criteri di economicità nelle scelte.

Però la politica di Nitti, che forse secondo alcuni avrebbe innescato un'uscita democratica e riformista dalla crisi delle istituzioni liberali, non ebbe successo perché i partiti non la gradirono. D'altronde, come è evidente, il modello weberiano messo a punto in quegli anni, sostanzialmente come evoluzione delle istituzioni liberali, neppure ebbe successo altrove. Comunque la politica Nittiana che prevedeva semplificazione, snellimento dell'apparato burocratico, soppressione di uffici, fusioni di organismi ed altro, non ebbe successo.

Anzi la crisi amministrativa si aggravò per l'eccesso di spesa, non compensata da benefici immediati dell'azione amministrativa.

6. Seguendo i periodi sopra individuati, l'uno all'altro legati, non banalmente in senso temporale, quello fascista non fa eccezione al collegamento stretto della burocrazia italiana del passato, ma ad esso si lega, con buona pace di Benedetto Croce.

In effetti, come è stato dimostrato dall'analisi storica politica e giuridica, più o meno alquanto recente, nella sostanza l'organizzazione burocratica fu continuista. Invero il programma iniziale di riforme radicali volto a politicizzare la burocrazia, di "mettere cioè, come si proclamava, il burocrate in camicia nera" fu ben presto abbandonato. Dal punto di vista strettamente giuridico una delle prime misure assunte al riguardo fu quella del deferimento dell'intera materia relativa al pubblico impiego alla giurisdizione esclusiva del Consiglio di Stato (sancita con l'art. 8 del R.D. 30 dicembre 1923, n. 2840), cui si rimise anche la facoltà di decidere sui diritti soggettivi connessi, estendendo così la competenza di detto giudice speciale anche a quelle zone marginali del rapporto d'impiego pubblico che sino ad allora gli erano state sottratte.

Le norme di questo decreto ed altre furono raccolte nel T.U. delle leggi sul Consiglio di Stato approvate con R.D. del 26 giugno 1924 n. 1054, ancora vigente in parte, dovendo essere le sue disposizioni coordinate con quelle successive contenute nelle leggi n. 1034 del 1971 e n. 205 del 2000, che hanno introdotto profonde modificazioni nell'ordinamento del Consiglio di Stato e della intera giustizia amministrativa segnatamente con l'istituzione dei tribunali regionali amministrativi. Si coglie qui l'occasione per porre in evidenza l'opera di testunificazione per materia, come si dice oggi intrapresa in quel periodo – meritoriamente ripresa a partire dal penultimo governo – onde rendere più agevole la conoscenza delle fonti normative per lo svolgimento dell'attività amministrativa, che sin d'allora si presentava difficile se non problematica, atteso il loro pullulare, che già denunciava l'elefantiasi delle norme primarie e, in particolare secondarie, che oggi ancora e di più ci affligge. Ben vero che intervenne la riforma De Stefani in materia di organizzazione burocratica che doveva, nelle intenzioni, incidere sulla consistenza ritenuta esorbitante del numero di impiegati, che però ebbe scarsa incidenza numerica, sia sulla semplificazione amministrativa, che però fu insufficiente in concreto se non addirittura ritenuta falsa quanto alla promessa semplificazione. Comunque, si ebbe un irrigidimento delle carriere burocratiche, si modificò la precedente suddivisione del periodo di Crispi, in tre gruppi A, B e C e l'istituzione di ben 13 gradi gerarchici, che superano anche il 2° dopoguerra per giungere sino ad oggi quasi indenni, salvo qualche significativa modifica introdotta con il Testo Unico n. 3 del 1957, sino alle riforme introdotte dalla legge n. 428 del 1992 e dal D. Leg.vo n. 29 del 1993 ed infine dal D. Leg.vo n. 80 del 1998. Si è detto che nonostante la nuova legge, il fascismo, in disparte "l'epurazione" operata con la legge De Stefani, relativa solo al numero degli impiegati, non pensò affatto alla completa politicizzazione del pubblico impiego.

Anzi, e ciò va sottolineato anche tenendo presente la giurisprudenza del Consiglio di Stato, che fu ferma al riguardo, si mantenne la costruzione teorica dello Stato di diritto, così come la scuola giuridica italiana l'aveva elaborata sin dalla fine dell'ottocento, con l'accettazione dei suoi valori chiave, ereditati dallo Stato liberale e dalla sua cultura delle istituzioni: vale a dire il dominio dello Stato-persona l'osservanza del principio di legalità nello svolgimento dell'attività amministrativa, la neutralità dell'amministrazione rispetto all'invadenza politica, la sovranità dell'esecutivo. Non mi soffermerò con altri riferimenti particolari, anche se non sono semplici dettagli, quali il blocco delle assunzioni del 1926, la riduzione della presenza femminile nelle amministrazioni pubbliche operata nel 1938 stabilendo il limite massimo del 10% dell'organico ed il successivo decreto del 1939, che stabilì mansioni, naturalmente riduttive se non modestissime, ritenendosi che fossero "particolarmente adatte alle donne".

Sta di fatto, comunque, che il ceto impiegatizio numericamente esteso, almeno al livello medio-basso, molto contribuì al "consenso" secondo la definizione del De Felice al regime sino al periodo immediatamente precedente il 2° conflitto mondiale.

Ma, al di là di interventi sui dipendenti, che oggi sotto certi aspetti possono apparire anche "folcloristici" (distintivo all'occhiello, uniforme e via seguitando), in effetti il governo della burocrazia fu definitivamente delegato alle gerarchie amministrative, in cui l'alta burocrazia ebbe un reale peso, il che è stato efficacemente definito come governo dei direttori generali.

Però l'irrigidimento dell'amministrazione per ministeri determinò, per chi riteneva di essere in grado di farlo, la "fuga dall'amministrazione ordinaria" per l'approdo "ad amministrazioni parallele", iniziata durante

l'età di Giolitti e proseguita da Nitti e, aggiungo, destinata a proseguire anche nell'attualità in forme diverse. S'intende fare riferimento al tipo di amministrazione per enti, che fu per molti versi la vera burocrazia del fascismo. Non starò qui ad enumerarli, partendo dal primo dopoguerra, si ebbero i vari istituti di credito speciale, distribuiti in un circuito estraneo al tesoro e tuttavia stabilmente collegati a finalità pubbliche, vincolati a tassi di interesse differenti a seconda della diversità del rischio. Ma oltre al credito la formula dell'ente pubblico economico venne estesa anche alla gestione industriale, per tutti si fa riferimento all'istituzione dell'IMI nel 1931 e soprattutto dell'IRI nel 1933, con la configurazione, di cui va riconosciuta la modernità, di un modello di intervento economico con finalità pubbliche con forme privatistiche, la cui validità agilmente superò il secondo dopoguerra, per giungere ai tempi a noi prossimi. Ma la creazione di enti pubblici in quel periodo fu pervasiva, con la moltiplicazione degli enti di settore dalla previdenza, all'assistenza, dal turismo, allo sport, allo spettacolo e via dicendo.

Particolare ingerenza politica, per il forte rilievo sociale che essi ebbero, si verificò nei confronti degli istituti previdenziali, che rivestivano un ruolo eminente nella politica sociale del fascismo, dandosi così inizio ad un "Welfare italiano".

Si pensi, per tutti, alla creazione dell'INFPS - che poi nel 2° dopoguerra avrebbe perso dal logo la F per divenire l'attuale INPS (Istituto nazionale della previdenza sociale) – che ben presto divenne un Ente, che per numero di dipendenti e per le sue regole di funzionamento ben poteva a buon diritto essere accostato alla matrice statale. Da qui la configurazione di quella categoria di enti pubblici denominati parastatali, ben diversi da quelli economici, che successivamente costituirono la categoria giuridica, di cui a buon titolo quello più importante era l'INPS), che già nel 1937 toccava la ragguardevole cifra di 6.000 impiegati, divenendo ben presto, il maggiore datore di lavoro pubblico.

7. Sull'organizzazione amministrativa durante il secondo conflitto mondiale dirò poco, anche per le somiglianze con la legislazione eccezionale in tempi di guerra. La deroga alle restrizioni nell'assunzione delle donne fu una necessità per rimpiazzare gli uomini chiamati alle armi. Nei numerosi stabilimenti militari non solo vennero assunte anche le donne, ma le stesse furono militarizzate.

Non mi soffermerò neppure sulle tristezze del dopoguerra, cui ben presto subentrò la volontà di fare. Dirò solo che con riferimento all'apparato amministrativo, specie attraverso il Governo del Sud Italia non occupato dai tedeschi, la continuità con il passato fu un fatto normale, non era un problema. Ma la stessa cosa dopo sarebbe accaduta, con qualche difficoltà limitata nel tempo, con il resto del Paese una volta liberato.

Insomma, per farla breve, anche per questo nuovo periodo, come per quelli passati di cui si è detto, vi fu continuità tra apparati amministrativi del periodo fascista e apparati nel nascente periodo repubblicano. La classe burocratica non fu rinnovata ed anzi, collaborerà con il partito di governo egemone, fornendo i dirigenti per quasi un ventennio. Si rafforzò anche la vocazione centralistica dello Stato, nonostante il forte riemergere della questione meridionale connessa, sin d'allora, con la questione amministrativa.

Chiudendo col dopoguerra si può ben dire che le tappe della normalizzazione furono rapidissime. Non dirò delle retribuzioni del pubblico impiego legate anche alla permanenza delle amministrazioni parallele. Peraltro fu stabilito per legge che gli impiegati del parastato, in particolare di quelli degli enti previdenziali, godevano di un aumento di stipendio del 20 per cento rispetto a quelli del parigrado dell'amministrazione statale ordinaria, che continuarono ad essere anormalmente basse, provocando, si è detto, un vero e proprio loro declassamento sociale, sino a quando non saranno introdotti correttivi sotto forme distinte dallo stipendio. Accanto a quello del trattamento economico l'amministrazione del dopoguerra fu afflitta dall'avventiziato che minerà – e continua ancora – i principi cardine del pubblico impiego avverso il quale con lo scritto citato del 2007 Cassese appunta giustamente i suoi strali.

Per la forza della cultura dell'amministrazione, lodevolmente non immemore del passato, nel 1944 viene istituita una commissione di studio presieduta dal professor Forti, incaricata alla fine del 1945 di predisporre, nell'ambito del ministero per la costituente, i lavori preparativi della costituzione (dic. 1946). Entrava così nella costituzione del 1948, lo statuto dell'amministrazione pubblica, così come in essa trovarono la propria base le altre funzioni di governo della collettività.

In primo luogo l'art. 97, che inizia la Sez. II intestata alla pubblica amministrazione, afferma il principio dell'imparzialità dell'amministrazione nonché quello del buon andamento, che essendo appunto principi costituiscono la base delle regole generali (che sono a loro volta principi, come precisa V. Cerulli Irelli) per l'esercizio della funzione amministrativa nelle sue varie manifestazioni che a loro volta si riversano nell'organizzazione, articolata nella stessa norma in pubblici uffici, cioè in tutte le organizzazioni pubbliche, disciplinate con legge, onde assicurare il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione.

E poiché l'organizzazione è finalizzata al miglior esercizio della funzione amministrativa, è detta disciplina che deve determinare "le sfere di competenza", le altre attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari, "i quali come pubblici impiegati nell'esercizio delle loro funzioni sono al servizio esclusivo della nazione, così sancendosi la loro imparzialità".

Queste due norme principio trovano il loro completamento per quanto attinente al tipo di organizzazione delle varie pubbliche amministrazioni, nel disposto del novellato articolo 114.

Va tenuta in disparte ogni considerazione se possa avere una significativa incidenza sul nostro discorso l'ordine sequenziale dell'articolo predetto il primo comma, in quanto questo è il punto: i Comuni, le Province, le città metropolitane, le Regioni e lo Stato sono tutti enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni (perciò anche i poteri e le funzioni amministrative) però secondo i principi fissati dalla Costituzione, che sono quelli che derivano dall'art. 97, di cui si è detto ampiamente.

Detti enti, che nel complesso, sebbene distinti, escluso lo Stato, costituiscono gli enti del Governo territoriale e hanno una funzione istituzionale rapportabile a quella dello Stato, come enti esponenziali di comunità politiche, capaci di darsi un loro indirizzo politico, che trovava, sebbene ora risulti rafforzata con la riforma costituzionale operata dalla legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001, la sua base nell'immutato art. 5 della Costituzione, che poneva a sua volta tra i principi fondamentali delle autonomie locali il "più ampio decentramento amministrativo", seguendo una linea di demarcazione netta rispetto al tradizionale accentramento dell'amministrazione dello Stato prima della Costituzione.

Questa norma costituzionale, correlata al già vigente articolo 5, è completata dall'art 117, parimenti novellato, che distribuisce le funzioni amministrative degli enti di Governo. Ma si stabilisce al 1° comma dell'art. 118 novellato che le funzioni amministrative in toto sono attribuite ai Comuni, attenuando però la perentorietà della attribuzione con un elemento di flessibilità, alquanto incerto, "salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza". Formula questa che nonostante lo spreco di enunciazioni di principi, resta ugualmente fumosa.

Perciò giustamente è stato osservato da Cerulli Irelli che "questa caratteristica del nostro sistema costituzionale rende ancora più problematico il rapporto tra politica e amministrazione e più difficile l'esigenza della separazione, poiché gli enti del governo territoriale sono enti politici, governati da organi politici direttamente esponenziali dell'elettorato". E' ancora da osservare che questa difficoltà, sorta per effetto della riforma costituzionale, si aggiunge ad un'altra nascente dalla preesistente norma dell'art. 95 della Costituzione, che sancisce il principio dello Stato democratico parlamentare, secondo cui l'amministrazione pubblica è funzione di governo direttamente affidata ad organi politici, ragion per cui il presidente del Consiglio dei Ministri mantiene l'indirizzo politico ed amministrativo promuovendo e coordinando l'attività dei ministri e che i ministri sono responsabili collegialmente dagli atti del Consiglio

dei Ministri e individualmente degli atti dei loro dicasteri composti dai diversi uffici in cui il dicastero è articolato ai quali sono preposti i funzionari con la garanzia dell'art. 97 di cui si è detto. Perciò è necessario secondo il dettato costituzionale che gli uffici stessi dipendano dal ministro cioè dall'organo politico. Certo le modalità strutturali possono essere diverse, ma per quanto articolate esse siano, devono comunque assicurare all'organo politico una capacità di controllo funzionale alla responsabilità. Da qui deriva il tormentoso problema dei rapporti tra pubblica amministrazione e politica, tale già definito a suo tempo da Nigro, che ora si è aggravato, per il rilievo enorme dato all'amministrazione locale.

In particolare i punti di frizione si sono acuiti per effetto della riforma che ha introdotto lo spoils system, specie con riferimento all'amministrazione locale, i cui organi di rappresentanza, stante la ridotta dimensione degli enti, hanno l'abitudine al diretto maneggio degli affari amministrativi atteso che del funzionamento dell'ente cui sono preposti devono rispondere direttamente all'elettorato locale.

Va aggiunto, per altro, per i Comuni la facoltà dei sindaci di scegliersi il segretario comunale che nel passato, per la sua competenza giuridica e l'indipendenza di cui godeva, era stato strumento di legalità e garanzia nell'amministrazione comunale.

8. Va inoltre richiamato l'art. 113 della Costituzione rimasto immutato, incidente indirettamente sulla qualità dell'attività amministrativa attraverso la tutela attribuita ai cittadini, che ha stabilito che contro gli atti della pubblica amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi della giurisdizione ordinaria o amministrativa, sancendo che tale tutela non può essere esclusa o limitata a particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di atti, così ponendo termine al proliferare della sottrazione a tale sindacato dei c.d. atti politici, che spesso occultavano l'arbitrio dell'amministrazione, così spingendo verso la buona amministrazione. Nello stesso segno può essere letta – sebbene si tratti di disciplina dell'attività giurisdizionale - l'attribuzione della giurisdizione generale di legittimità ad un giudice speciale ritenuto idoneo a valutare con specifica competenza l'operato dell'amministrazione.

E non sembri essere ulteriore forzatura richiamare a tale proposito la recente attribuzione al giudice amministrativo del potere di disporre, per effetto della legge n. 205 del 2000, la condanna al risarcimento del danno dell'amministrazione per violazione di interessi legittimi, a completamento della tutela annullatoria, poiché una sanzione del genere oltre a soddisfare l'interesse del cittadino offeso vale ad attenuare gli abusi dei funzionari responsabili in quanto chiamati, in un secondo momento, a rifondere l'amministrazione dell'ammontare dei danni che la stessa è stata costretta a risarcire per loro colpa.

Non vi è dubbio, per quanto ora si è venuto esponendo, che le norme introdotte dalla Costituzione nel 1948 segnano una forte linea di demarcazione rispetto al passato dell'amministrazione, anche se le stesse non hanno avuto quel seguito immediato, che sarebbe stato auspicabile, sulla base dei principi che essa dettava, che imponevano una rivisitazione globale delle vigenti regole dell'amministrazione e dei suoi apparati. Si pensi, per citare sicuramente il più vistoso degli inadempimenti, a quello costituito dalla ritardata attuazione dell'ordinamento regionale, che ebbe una prima concreta attuazione con i decreti di trasferimento di funzioni alle regioni oltre la metà degli anni 70, facendo così aumentare in maniera molto vistosa l'ampiezza dell'arco del pendolo dal centralismo dell'amministrazione statale all'estremo opposto del localismo al livello comunale. Peraltro, specie nei primi tempi, la stessa dottrina era più orientata al passato dello stato di diritto, il quale pur permanendo in alcuni principi, tra i quali quello essenziale della riserva di legge, non era però idoneo a coprire nella sua completezza l'amministrazione del Welfare State, che connotava anche l'amministrazione italiana del dopoguerra, con l'espansione dei servizi sociali a tutti i cittadini e non solo ai lavoratori, che dovevano essere soddisfatti.

9. Riprendendo il discorso a ridosso della entrata in vigore della Costituzione, è ben vero che l'ufficio burocratico per la pubblica amministrazione presso la presidenza del Consiglio dei Ministri ebbe ben presto contezza della necessità di riformare la pubblica amministrazione, chiamando a collaborare valenti studiosi.

Il che diede luogo alla nomina di tre commissari che dovevano affrontare temi di particolare rilevanza e modernità quali:

- a) l'azione per l'adeguamento dei servizi amministrativi ai nuovi mezzi della tecnica dell'organizzazione amministrativa: la semplificazione dei procedimenti amministrativi;
- b) delegazioni pubbliche e umane nella pubblica amministrazione;
- c) l'azione amministrativa e le garanzie;

Nessuna iniziativa però ebbe concreta attuazione.

Centrale invece resterà il ruolo della Ragioneria dello Stato, venendosi però a delineare la tendenza alla ministerializzazione, come rilevava il prof. Potosching nel 1962, con conseguente aumento dei sottosegretari.

Quanto alle amministrazioni parallele, cui ho accennato, basterà enumerarne alcune: l'Istituzione dell'Inacasa in rapporto al piano Fanfani per le case dei lavoratori, che fu benemerito poiché funzionò in pieno; la nascita della Cassa per il Mezzogiorno estesa poi dal campo agricolo a quello dei lavori pubblici, la nascita dell'ENI nel 1953. Non mi dilungherei in proposito, ma devo comunque dire che prevalse l'amministrazione del fare.

Con gli anni del centro sinistra si venne a sviluppare la tesi dell'amministrazione programmata, che in fondo aveva qualche riferimento con il periodo nittiano, sebbene abbia avuto qualche successo. Infatti l'esperimento della programmazione nell'amministrazione iniziò ottimisticamente con l'idea di affermare un rinnovamento di fondo nell'attività dell'amministrazione, ma non ebbe seguito anche perché le "idee per la programmazione economica" di Fuà e Sylos Labini, che costituirono i punti di riferimento dei piani dei ministri del bilancio e della programmazione economica Giolitti e Pieraccini, non ebbero seguito, poiché - come è stato osservato - il corpo dell'amministrazione statale rimase estraneo alle procedure e alla filosofia della programmazione.

Nascono e si affermano in quegli anni nuove leggi per l'impiego civile a partire dalla legge del 1970, che stabilì che il trattamento economico e di quiescenza di operai e impiegati (dirigenza esclusa) potessero essere disciplinati con regolamenti, si noti, in attuazione di accordi tra governo e sindacati. Cui seguirà con la legge sul parastato del 1975 un modello parzialmente diverso, ma parimenti basato sulla base della contrattazione.

Nel 1972 e successivamente intervengono varie leggi di rilievo sul pubblico impiego.

Di fondamentale importanza fu quella del 1980 sulla dirigenza statale, ormai distinta dalla carriera direttiva. Con essa si introdusse la qualifica funzionale articolata in otto qualifiche specifiche, cui corrispondeva un livello retributivo destinato a crescere con gli scatti periodici e il passaggio a classi stipendiali, a loro volta sezionati in profili. Ma per il ritardo nella determinazione dei profili, l'inquadramento dei dipendenti fu effettuato sulla base dello stato di fatto. Ciò contraddisse gravemente la originaria tensione razionalizzatrice della legge. In compenso però aumentò vistosamente il contenzioso amministrativo, incrementando il già cospicuo arretrato del giudice amministrativo.

Infine nel 1983 si varò la legge quadro sul pubblico impiego con la quale si chiuse il cerchio delle riforme iniziate negli anni 1970-1980. Ma l'attuazione concreta, come spesso era accaduto nell'ormai lunga storia dell'amministrazione italiana, fu deludente, soprattutto per il grave ritardo con cui, in molti settori, venne attuato il reinquadramento nei profili professionali.

L'inflazione normativa era stata oggetto di denuncia anche durante il periodo fascista e nel dopoguerra, ma negli anni successivi, in particolare negli anni 90 riceverà ulteriore incremento, spingendo l'amministrazione in un reticolo di norme a volte inestricabile.

Ormai l'amministrazione era incapace di autodeterminarsi, non riuscendo a dare tempestivo adempimento alle riforme che la concernevano, avendo in primo luogo, per la propria inerzia, fatto venire meno l'utilità del ricorso gerarchico, che avrebbe potuto dare frutti positivi se esaminati con tempestività ed equanimità.

Emerse insomma una tendenza dell'amministrazione a rifugiarsi nel formalismo e nell'immobilismo, che ha determinato una vera e propria corsa verso il giudice amministrativo, con le sue conseguenti ingerenze nell'attività dell'amministrazione.

E' in questa chiave che sarà emanato il D. Leg.vo 3 febbraio 1993 n. 20 sulla privatizzazione del pubblico impiego c.d. contrattualizzato, che certamente non gioverà all'amministrazione.

Però, facendo un piccolo passo indietro, una svolta per l'amministrazione si ebbe negli anni 90 con due leggi innovative di particolare importanza, la legge n. 249 del 1990 sulle autonomie locali, peraltro ora da rivedere, specie dopo la modifica apportata alla Costituzione dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, di cui si è detto, e la legge n. 241 del 1990 che, finalmente interrompendo il filone esclusivo delle leggi sull'amministrazione relative al pubblico impiego, disciplinerà il procedimento amministrativo a partire dal diritto di accesso agli atti dell'amministrazione per dettare le regole fondamentali dell'attività amministrativa.

Dapprima, sembrava essere detta legge sommaria e sicuramente carente, ma con gli interventi del legislatore susseguitisi nel tempo, più volte novellata sta realizzando proprio la tanta agognata legge sul procedimento amministrativo. Infatti il legislatore sta proseguendo tale riforma a tappe successive e perfezionative, disciplinando e sanzionando il silenzio della P.A. ed oltretutto stabilendo i tempi per l'esaurimento del procedimento amministrativo, sempre più marcatamente, avvicinando il procedimento amministrativo alle regole civilistiche, stabilendo principi, ancorché discussi, per eliminare i formalismi a vantaggio delle sostanza. Sembrava essersi conclusa la novellazione con le leggi n. 15 e n. 80 del 2005, ma quel processo sembra destinato a continuare in via evolutiva a favore di un'amministrazione che risponda in effetti ai principi di efficacia, trasparenza ed effettività dell'azione amministrativa, cui largamente si ispirava il d. legge Nicolais, già approvato dalla Camera e trasmesso al Senato il 25 ottobre 2007, col significativo titolo "Disposizioni volte alla modernizzazione e all'incremento dell'efficienza delle amministrazioni pubbliche, nonché alla rilevazione degli oneri burocratici per i cittadini e l'impresa" però ha terminato la sua corsa per divenire legge per la fine anticipata dalla XV legislatura.

Non va infine trascurato che l'amministrazione centrale come modello esclusivo è entrata in crisi per effetto del ruolo assunto dalle autorità amministrative indipendenti appunto dall'amministrazione centrale, per le funzioni regolatrici che lo Stato deve svolgere, ovviamente ignorato dalla Costituzione.

Ma è venuto il tempo di concludere. Sabino Cassese protagonista della riforma degli anni 93-94 avvertiva che la stessa era incompiuta e che enormi ostacoli si opponevano al suo compimento poiché la questione amministrativa nella storia del secolo scorso, che ho ripercorso rapidamente, è essenzialmente una grande questione sociale. Sono d'accordo con lui sulle difficoltà che si oppongono per la sua soluzione.

Per altro lo stesso illustre studioso nel più recente articolo del 2007 pone come idoneo – per giungere ad una buona amministrazione – una realizzazione piena e convinta di uno statuto del pubblico dipendente di marca chiaramente weberiana, cioè indipendente dal patronage politico, competente e professionale. Anche su questo sono d'accordo. Ma, mi domando, stante le terribili implicazioni della questione amministrativa, questa riforma per tanti anni fallita può essere realizzata ed essere di per se risolutiva? Riterrei di no. Quand'anche a ciò si addivenisse la sua proposizione, che è diversa dalla realizzazione,

potrebbe avere un mero effetto di annuncio, come dicono gli economisti, destinato però, se non accompagnato da altre misure organiche di sistema, a sgonfiarsi: gli esempi nella nostra storia patria non mancano.

Ma allora che dire e, soprattutto, che fare?

In primo luogo bisogna che si prenda atto che la questione amministrativa, strettamente connessa alla questione meridionale, coinvolge l'intero ordinamento, mettendo in pericolo la sua stessa esistenza.

Perciò debbono essere ripresi tutti i fili del complesso ordito dell'amministrazione per stabilire rapporti certi ed armonici tra centro e amministrazione locale innanzi tutto, con l'avvertenza che questo ordito è quello che sostiene l'intera organizzazione, che condiziona la stessa esistenza di una collettività organizzata.

In primo luogo viene in evidenza la incompiutezza e contraddittorietà del disegno della Costituzione novellata, visto che si parla del suo sessantennale, che richiede una seria riconsiderazione innanzi tutto dei rapporti tra amministrazione centrale ed amministrazione locale nel complesso, partendo dalla riforma o dall'attuazione dell'art. 119 della Costituzione novellata.

Non voglio qui dire, come pure è stato recentemente affermato da due studiosi che militano nella politica, che la riforma del 2001, non regge assolutamente il paragone con la Costituzione del 1948, ma sono d'accordo con loro, in particolare quando sostengono che è stato un grave errore cancellare l'interesse nazionale "che ovviamente per un vero stato unitario, che vuole rimanere tale, è un valore necessario e imprescindibile, scritto e non scritto". Non mi pare di aver sentito in questi giorni il proposito di rivedere la novellata costituzione del 2001. Eppure non è questione da poco che oggi, sostanzialmente, si contratti tra Stato e Regioni circa il 45 per cento del bilancio statale.

E' mai possibile, mi chiedo, che nel rapporto Stato-Regioni anche per grave crisi di funzionamento dei servizi fondamentali, e tale è quello relativo ai servizi relativi alla raccolta di rifiuti che compromette un diritto fondamentale della collettività, quale è quello alla salubrità che condiziona la salute non debbono esserci interventi più risolutivi ed articolati nel tempo anche per prevenire simili dissesti, che non sia quello solito e ripetuto inutiliter del commissario straordinario? E' gioco forza, quindi, rendersi conto che ormai ci siamo avviati verso una crisi di sistema di cui l'episodio campano è un preannuncio, che va scongiurato.

In definitiva e così concludo, è con profonda amarezza che devo ammettere che la buona amministrazione ancora è un miraggio, pur non mancando i dati positivi di cui si è detto, specie con riferimento alla tutela del cittadino nei confronti dell'amministrazione, che può far sperare per il meglio.

Note

* Relazione al Convegno di questa Rivista svoltosi ad Ascoli Piceno il 14-15 marzo 2008, pubblicata in versione definitiva in M. RUOTOLO (a cura di), La Costituzione ha 60 anni. La qualità della vita sessant'anni dopo, Editoriale Scientifica, Napoli, 2008.