



Devoluzione, autonomie funzionali e pubblica amministrazione nella riforma della parte seconda della Costituzione

*di Gianfranco D'Alessio**

di prossima pubblicazione in: “*ASTRID, Studi, note e commenti sulla riforma della seconda parte della Costituzione*”

1. Premessa

Il disegno di riforma della seconda parte della Costituzione approvato in prima lettura dal Senato il 25 marzo 2004 merita senza dubbio, per la sua ispirazione di fondo e per il suo impianto complessivo, un giudizio fortemente negativo; ma, anche andando al di là di questa affermazione di ordine generale, si può rilevare al suo interno la presenza – ovvero, per certi aspetti (come si vedrà), l'assenza - di numerose, specifiche previsioni che risultano suscettibili in quanto tali di una valutazione estremamente critica.

Il discorso riguarda sia profili ai quali nel testo sono attribuiti un peso ed un significato notevoli, e forse eccessivi (come le disposizioni sulla *devoluzione* di alcune materie o sub-materie alle regioni); sia argomenti che sono trattati in modo ed in misura insufficienti o, comunque, insoddisfacenti (il riferimento è, qui, alle *autonomie funzionali*); sia elementi che in esso risultano del tutto mancanti (è il caso delle norme sulla *pubblica amministrazione*). Si vuol dire che la proposta voluta dal governo e fatta propria dalla maggioranza parlamentare va censurata non solo per quanto in essa si è deciso di inserire, ma anche per una serie di parziali lacune o di vere e proprie omissioni: anch'esse, peraltro, tutt'altro che casuali o marginali, ma, al contrario, coerenti con una concezione del sistema istituzionale e delle sue esigenze di rinnovamento che va decisamente contestata.

Qui di seguito si cercherà di svolgere alcune considerazioni sui tre ordini di "eccessi" o di "difetti" del disegno di legge costituzionale sopra indicati: naturalmente, ci si soffermerà soprattutto sulla parte *destruens* del ragionamento, ma, sia pure senza farsi troppe illusioni (stanti gli attuali equilibri politico-parlamentari), si tenterà di proporre anche qualche riflessione di tipo "costruttivo".

* *Professore straordinario di Diritto amministrativo nella Facoltà di Scienze Politiche dell'Università Roma Tre*

2. Devoluzione o confusione?

Quanto agli aspetti “commissivi”, si può richiamare – accanto a tutte le deprecabili e preoccupanti indicazioni riguardanti la forma di governo (che non sono meno discutibili per il solo fatto di corrispondere, o di assomigliare, a proposte avanzate dal centro-sinistra nella scorsa legislatura) ed agli interventi, non meno deprecabili, destinati ad incidere negativamente sul ruolo degli organi di garanzia, che già da altri sono stati chiaramente individuati ed efficacemente analizzati – il tema della cosiddetta “devoluzione” di alcune materie, cioè il riconoscimento in ordine ad esse (o a determinati aspetti di esse) di una potestà legislativa esclusiva delle regioni.

Prescindendo dalla valutazione di merito che si può dare riguardo alla correttezza ed alla opportunità di affidare compiutamente dette materie (o “pezzi” di materie) al legislatore regionale – una valutazione che, come si sa, può variare di molto, a seconda dell’interpretazione che viene data delle formule introdotte nella nuova versione dell’art. 117, comma 4, potendosi andare da un giudizio di sostanziale irrilevanza fino ad uno di grande inquietudine per i pericoli di disgregazione dell’ordinamento che potrebbero derivare dall’adozione del modello devolutivo - va notato come il sistema che scaturisce dalla modifica apportata al testo costituzionale vigente in ordine all’articolazione dei poteri legislativi possa produrre un effetto di aumento del tasso di confusione e del livello di farraginosità del dato normativo, in ordine all’assetto delle fonti destinate a disciplinare gli ambiti oggettuali in questione: il che si pone in evidente contraddizione con la proclamata volontà di razionalizzare il quadro dispositivo sul riparto di funzioni legislative fra Stato e regioni risultante dalla riforma intervenuta con la legge cost. 3/2001.

Estremamente significativo, in tal senso, appare il riferimento al settore dell’istruzione (il quale, come è noto, accanto a quelli della sanità e della polizia locale costituisce la triade funzionale che nella mitologia “padanista” dovrebbe dar vita, una volta ricondotta *in toto* all’impero regionale, alla trasfigurazione in senso compiutamente federale del nostro ordinamento). Rispetto a tale settore - in considerazione del fatto che l’ambito di potestà esclusiva delle regioni introdotto dalla nuova versione dell’art.117, comma 4, Cost. contenuta nel testo senatoriale non sostituisce né si integra, ma va semplicemente a giustapporsi a quelli assoggettati alla potestà esclusiva dello Stato ed alla potestà concorrente di cui ai precedenti commi 2 e 3, e tenuto conto, altresì, della nuova, ipotizzata,

distribuzione della funzione legislativa statale fra Camera e Senato federale – verrebbe a realizzarsi (includendo anche le tematiche strettamente collegate) un’assetto delle fonti normative così articolato:

- a) legge “monocamerale” della Camera dei deputati per la definizione delle “norme generali sull’istruzione” (art. 118, comma 2, lett. *n*));
- b) legge “monocamerale” della Camera dei deputati per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, tra i quali, senza dubbio, rientra il diritto allo studio di cui all’art. 34 Cost. (art. 117, comma 2, lett. *m*));
- c) legge “bicamerale” per la disciplina delle istituzioni di alta cultura, università ed accademie (art. 70, comma 3, che rimanda all’art. 33, comma 6);
- d) legge “monocamerale” del Senato federale per la determinazione dei principi fondamentali in materia di istruzione (art. 117, comma 3);
- e) legge “monocamerale” del Senato federale per la determinazione dei principi fondamentali in materie connesse a quella dell’istruzione (professioni, ricerca scientifica, ecc.) (art. 117, comma 3);
- f) legge regionale “concorrente” per gli aspetti della materia dell’istruzione diversi da quelli che sono individuati come oggetto della nuova potestà legislativa regionale “esclusiva” (art. 117, comma 3);
- g) legge regionale “esclusiva” in materia di “istruzione e formazione professionale” (art. 117, commi 3 e 4);
- h) legge regionale “esclusiva” in materia di “organizzazione scolastica, gestione degli istituti scolastici e di formazione” (art. 117, comma 4, lett. *b*));
- i) legge regionale “esclusiva” per la definizione della “parte dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della regione”(art. 117, comma 4, lett. *c*));
- j) regolamenti statali nelle materie di cui alle precedenti lettere a), b) e (è da presumersi) c), salva delega alle regioni (art. 117, comma 6);
- k) regolamenti regionali nelle materie di cui alle precedenti f), g), h) ed i) (art. 117, comma 6);
- l) regolamenti dei comuni, delle province e delle città metropolitane per la disciplina dell’organizzazione e dello svolgimento delle (numerose) funzioni ad essi attribuite o ulteriormente attribuibili (*ex* art. 118 Cost.) nel campo dell’istruzione e della formazione ed in ambiti ad esso a vario titolo collegati (art. 117, comma 6).

Si aggiunga, poi, che in due diversi momenti (comma 3 e nuovo comma 4, lett. *b*)) dello stesso art. 117 – ed anche questa è una bella novità, della quale i cultori del *drafting* potranno apprezzare la pregevolezza sul piano della tecnica normativa adottata per la formulazione di principi destinati

ad entrare nel testo della legge fondamentale – si fa riferimento all’esigenza che l’esercizio della potestà legislativa regionale (nell’un caso concorrente, nell’altro esclusiva) faccia “salva l’autonomia scolastica” e, quindi, una quota di autonomia normativa, organizzativa e gestionale da riconoscersi agli organismi che sono espressione di tale autonomia. Si consideri, ancora, l’obiettivo difficoltà – con la quale si sono già scontrati gli esegeti del testo costituzionale introdotto nel 2001 – di discernere, in tema di istruzione, fra la dimensione contenutistica delle norme generali, quella dei livelli essenziali delle prestazioni e quella dei principi generali; alla quale rischia ora di aggiungersi e di affiancarsi la difficoltà, probabilmente non minore, che si manifesterà al momento di stabilire quale sia il reale spazio e significato delle espressioni “organizzazione scolastica” e “gestione degli istituti scolastici”, e quale debba essere la “parte dei programmi scolastici e formativi” di specifico interesse regionale.

Da tutto ciò si possono, indiscutibilmente, trarre i migliori auspici per un futuro disegno dei sistemi regolativi delle nostre istituzioni formative ispirato a criteri di chiarezza, razionalità, semplicità, coerenza e non conflittualità fra fonti e livelli di governo!!

3. Quale identità per le autonomie funzionali?

Il richiamo, appena effettuato, all’autonomia scolastica conduce a riflettere su un’altra previsione, niente affatto convincente, che si ritrova nella versione del progetto di revisione costituzionale licenziata dal Senato: si tratta della proposizione integrativa dell’art. 118, comma 4, Cost., concernente le “autonomie funzionali”.

Secondo tale disposizione, lo Stato, le regioni e gli enti locali “riconoscono e favoriscono ... l’autonoma iniziativa degli enti di autonomia funzionale” negli stessi ambiti e negli stessi termini per quali, nella prima parte dello stesso comma, va riconosciuta e favorita quella dei “cittadini, singoli e associati”: cioè, per “lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà”.

Ora, è certamente positivo che il legislatore si sia fatto carico dell’inserimento nella Carta costituzionale di un riferimento alle autonomie funzionali, che era inopinatamente scomparso dal testo finale della riscrittura del titolo V intervenuta nel 2001, ma il contenuto, e la stessa collocazione, di tale riferimento (introdotto *in extremis*, con un emendamento di maggioranza, nell’ultima seduta dell’Assemblea dei senatori dedicata alla riforma istituzionale) suscitano più di una perplessità.

Infatti, come detto, il tema viene inquadrato nella c.d. “sussidiarietà orizzontale”, e la posizione degli enti dotati di autonomia funzionale viene assimilata a quella dei cittadini, singoli e associati, che si attivano per contribuire alla realizzazione di attività di rilievo generale: in tal modo, però, si vanno a sovrapporre ed a confondere due realtà e due situazioni fra loro molto diverse, seppure, in molti casi, convergenti, giacché la norma sulla sussidiarietà orizzontale – come risulta da tutta la riflessione culturale (giuridica e non) e da tutto il precedente dibattito politico in materia, nella pluralità di accenti, di concezioni e di prospettive ideali che lo ha caratterizzato (basta riandare con la memoria ai lavori della commissione bicamerale presieduta da D’Alema) – si riferisce al riconoscimento di spazi di intervento nei campi di attività afferenti al perseguimento di interessi generali a soggetti privati variamente qualificati e organizzati. Quindi, in qualche modo, si tratta di stabilire in quali ambiti ed in quale misura sia utile ed auspicabile, oltre che ammissibile, un contributo degli individui e delle espressioni associative della società civile all’espletamento di compiti altrimenti spettanti ad istituzioni ed organismi pubblici: in altre parole, ci si muove nell’ottica della distinzione e della determinazione di confini, rispetto allo svolgimento di attività dirette alla soddisfazione degli interessi della collettività, tra sfera dell’intervento delle strutture pubbliche e sfera dell’iniziativa di soggetti privati; e, al tempo stesso, si tende ad individuare e ad incoraggiare momenti e forme di complementarità fra le due diverse dimensioni soggettive (pubblica e privata).

Ma non si comprende come tutto ciò possa essere meccanicamente applicato – negli stessi modi, seguendo gli stessi criteri e in ordine agli stessi oggetti – agli enti attributari di autonomia funzionale, che hanno prevalentemente (se non esclusivamente) natura pubblica. In effetti, gli enti funzionalmente autonomi si presentano come una realtà organizzativa, operante soprattutto a livello locale – e della quale, peraltro, vanno ancora determinati con precisione i confini ed i caratteri qualificanti – che indubbiamente non può essere ricondotta all’articolazione dei poteri pubblici fondata sulla sussidiarietà verticale (poiché le funzioni svolte da tali enti affiancano ed integrano quelle assegnate ai diversi livelli territoriali di governo), ma di sicuro solo con molta fatica può essere parificata od “omogeneizzata” al fenomeno, riguardante essenzialmente figure soggettive estranee alla sfera pubblica, della sussidiarietà orizzontale (a meno di non far confluire in questo concetto, ma con una evidente forzatura, tutti i casi e le situazioni di allocazione di compiti di interesse generale presso soggetti diversi dagli enti territoriali).

Certo, è stato giustamente rilevato che organismi qualificabili come enti di autonomia funzionale possono essere di volta a volta ascritti, sul piano teorico ed in linea generale, alla dimensione privatistica ovvero a quella pubblicistica. Ma, in concreto, le autonomie funzionali riconosciute (almeno finora) nel nostro ordinamento attengono pressoché totalmente all’ambito del diritto

pubblico, come confermato dalla stessa discussione sulla riforma costituzionale svoltasi al Senato: quando si è trattato di indicare quali siano gli enti che si ritengono dotati di autonomia funzionale, infatti, il relatore ed altri esponenti della maggioranza hanno citato le camere di commercio e le università (con un evidente richiamo a quanto previsto dall'art. 1, comma 2, lett. *d*), della legge 59/1997); ad esse, secondo una diffusa opinione, possono essere affiancati gli ordini professionali e, seppure in termini dubitativi ed in misura parziale, le istituzioni scolastiche (le quali sono definite come “espressione di autonomia funzionale” dal d.p.r. 275/1999, attuativo delle disposizioni sull'autonomia scolastica di cui all'art. 21 della stessa legge 59/1997). Ora, è difficile dubitare del fatto che le camere di commercio e gli ordini professionali siano enti pubblici (seppure di tipo associativo); quanto alle università ed alle scuole, è altrettanto indiscutibile che esse si configurino in misura largamente prevalente come soggetti con personalità giuridica di diritto pubblico, pur essendoci in questi settori una significativa presenza di strutture di appartenenza privata (ma va detto che, a parere di molti, anche le università non statali andrebbero considerate enti pubblici): ciò appare inconfutabile sotto il profilo giuridico-formale, anche se la tradizionale categoria dell'ente pubblico costituisce un vestito troppo stretto per questi peculiari ed originali modelli di autonomia, i quali - come è stato ben scritto - rappresentano una sintesi fra l'esponenzialità di una collettività particolare (non territoriale) e la forma pubblica.

L'assimilazione del “trattamento costituzionale” degli enti di autonomia funzionale, che sono chiamati a realizzare fini pubblici in base ad un mandato normativo, ai soggetti di natura privata che contribuiscono volontariamente al perseguimento di finalità di carattere generale, risulta, pertanto, tutt'altro che appagante, potendo dare luogo a situazioni di incertezza e di ambiguità. Non pochi elementi di confusione e di equivocità, del resto, negli scorsi anni hanno accompagnato la stessa, controversa elaborazione del concetto di sussidiarietà orizzontale, che, come noto, si è teso da parte di alcuni a strumentalizzare per affermare l'idea di un'ampia, se non indiscriminata, privatizzazione di funzioni pubbliche: tanto da indurre a domandarsi - forse, con una certa malizia - se l'introduzione di una equivalenza fra sussidiarietà orizzontale e autonomia funzionale non nasconda l'intenzione, di certo non estranea all'attuale maggioranza politica ed al governo da essa espresso, di far retrocedere lo spazio del pubblico ed allargare quello del privato in settori come quelli dell'istruzione scolastica e universitaria.

Come detto, sembra più che opportuna l'introduzione di una menzione degli enti dotati di autonomia funzionale nel testo costituzionale, rimediando ad una lacuna della riforma del 2001: ma questa previsione normativa dovrebbe mettere in luce il carattere di distinzione e, allo stesso tempo, di complementarità di tali enti sia rispetto ai poteri pubblici territoriali che rispetto alle espressioni della cittadinanza attiva, qualificandoli come un vero e proprio *tertium genus* fra i soggetti che

contribuiscono alla soddisfazione degli interessi generali (per essa, volendo restare nell'ambito delle immagini di tipo geometrico, si potrebbe adottare la locuzione "sussidiarietà parallela").

Bisognerebbe, pertanto, pensare – riprendendo indicazioni emerse nel corso dei lavori della commissione bicamerale nella XIII legislatura - ad un inserimento di tale riferimento non nell'ultimo comma dell'art. 118, bensì nell'art. 114 (come fu all'epoca proposto dal sen. D'Onofrio) ovvero nell'art. 118, comma 1; oppure (come indicato da alcuni esponenti dell'opposizione nel recente dibattito senatoriale) si potrebbe optare una disposizione di principio del tutto distinta, che eventualmente si faccia anche carico di definire il quadro delle potestà normative riguardanti gli organismi in questione.

E, probabilmente, sarebbe opportuno integrare il richiamo all'esigenza di salvaguardare le autonomie funzionali con una, sia pure sintetica, definizione della stessa nozione, tale da consentire di individuare i connotati essenziali ed i confini della categoria: la quale, secondo la migliore dottrina, avrebbe come caratteri distintivi l'autonoma capacità di governo (con l'attribuzione dei poteri decisionali ad organi espressi dalla comunità di riferimento) e l'attitudine a curare in modo altrettanto autonomo (senza ingerenze esterne, che vadano al di là di un mero riscontro di legalità) gli interessi di un determinato gruppo sociale.

3. Che fine ha fatto la pubblica amministrazione?

Fin qui abbiamo richiamato argomenti in ordine ai quali la proposta di revisione costituzionale licenziata in prima lettura dal Senato dice troppo o dice male: ma, come accennato all'inizio, ci sono anche tematiche, niente affatto marginali o secondarie, rispetto alle quali detta proposta assume, invece, un atteggiamento omissivo.

Così è, in particolare, per i profili concernenti la pubblica amministrazione, dei quali nel testo in esame non si trova traccia: infatti, si può rilevare che in un disegno di riforma che mostra la palese ambizione di incidere in termini complessivi e con una pretesa di organicità sull'intera seconda parte della Costituzione, contenendo disposizioni correttive ed integrative che ne investono – seppure in misura differente – tutti i titoli e quasi tutte le sezioni, la sezione II e la sezione III del titolo II non vengono neanche prese in considerazione. Dall'esame dei resoconti delle sedute del Senato emerge una spiegazione per la mancanza di un intervento modificativo dei principi costituzionali sull'organizzazione e sull'attività delle pubbliche amministrazioni che è allo stesso tempo sorprendente e significativa: alle proposte emendative dell'opposizione, intese a richiamare l'attenzione su questa tematica, evidenziando l'opportunità di affrontare attraverso nuove e più

adeguate previsioni normative i più importanti e delicati profili problematici che connotano l'attuale sistema amministrativo pubblico, il relatore risponde che di ciò non c'è alcun bisogno, perché ci sono già gli articoli 97 e 98 (si potrebbe replicare che, allo stesso titolo, non vi sarebbe alcuna necessità di introdurre regole innovative sui poteri del primo ministro perché c'è già l'art. 95, o di occuparsi della composizione della Corte costituzionale perché c'è già l'art. 135, e così via).

Come è stato fatto opportunamente rilevare, la ragione più immediata dell'assenza dei temi relativi alla pubblica amministrazione nel "pacchetto" delle modifiche costituzionali confezionato dal centro-destra può essere individuata nel fatto che nessuno dei partiti di governo pensa di poter trarre un particolare tornaconto (sostanziale e/o di immagine) da una rimodulazione delle disposizioni riguardanti tale materia. Ma dietro questa indifferenza riconducibile alla mancanza di un interesse politico contingente (il che, peraltro, fornisce una rappresentazione plastica di quale sia il respiro riformatore che anima questi novelli costituenti) c'è, forse, qualcosa di più: sullo sfondo, probabilmente, si può intravedere il riflesso di un'antica tendenza a sottovalutare il peso e la rilevanza istituzionale generale della questione amministrativa, che aveva condizionato le scelte della stessa Assemblea costituente, incidendo negativamente sulla dimensione e sulla qualità delle norme ad essa dedicate nel testo della Costituzione repubblicana; ma, presumibilmente, lo sprezzante rifiuto di rivolgere l'attenzione, in sede di revisione costituzionale, alla tematica delle pubbliche amministrazioni, corrisponde soprattutto all'idea, riconducibile ad una versione particolarmente rozza, semplicistica ed arretrata dell'ideologia liberista (che impronta di sé una parte consistente delle forze di maggioranza, ed ha trovato emblematica espressione in alcune recenti dichiarazioni di esponenti di vertice del governo), secondo la quale gli apparati amministrativi sono da considerare solo come un inutile ingombro, un coacervo di regole superflue e di impiegati "sfaticati", un gravoso fardello del quale liberarsi, magari adottando meccanismi in grado di provocarne l'asfissia finanziaria.

Se, invece, più ragionevolmente, si ritiene che l'amministrazione pubblica, nelle sue diverse articolazioni, sia una realtà nella quale, certo, si può riscontrare un grande numero ed una grande varietà di difetti, problemi e disfunzioni, ma che rappresenta, comunque, una risorsa da valorizzare - riqualificandola attraverso opportuni interventi di riforma, che chiaramente possono e debbono comprendere anche la realizzazione (o, meglio, la ripresa ed il rilancio) di operazioni di riordino e di alleggerimento degli apparati, di riduzione e semplificazione delle regole di funzionamento e di snellimento e razionalizzazione degli strumenti e delle forme di azione -, allora appare senza dubbio auspicabile, se non indispensabile, che una seria riforma della parte ordinamentale della Costituzione includa una serie di previsioni volte ad aggiornare e ad arricchire i principi concernenti

i differenti profili strutturali e funzionali del sistema amministrativo. Ciò, per almeno tre buoni motivi:

- a) occorre, in primo luogo, dare una risposta al messaggio contenuto nelle osservazioni di un'autorevole dottrina, che già da molti anni sottolinea come l'originario testo costituzionale (per questa parte rimasto fin qui invariato) dedichi all'amministrazione solo poche e incerte disposizioni, improntate ad un'ottica tradizionale, attenta essenzialmente alla dialettica fra autorità dei poteri pubblici e garanzia delle libertà dei cittadini; il che conferma l'opinione secondo la quale i costituenti dedicarono una scarsa attenzione al fenomeno amministrativo (anche se, ovviamente, non va dimenticato l'invito dei maestri della scienza del diritto pubblico a cercare riferimenti, sia pure indiretti, ad esso nell'intera Carta costituzionale, ed in particolare nei principi della prima parte), e palesa l'assoluta insufficienza delle norme introdotte nel 1948 ai fini della regolazione dell'amministrazione contemporanea;
- b) sembra quantomeno opportuno, poi, che nel mettere mano alle disposizioni della Costituzione non si trascuri l'esigenza di operare un loro adeguamento agli elementi di novità più significativi risultanti dalle numerose ed importanti riforme legislative in campo amministrativo succedutesi a partire dall'inizio degli anni Novanta (a cominciare dalla legge sul procedimento e sul diritto di accesso per arrivare a tutti i provvedimenti normativi concernenti l'organizzazione dei pubblici uffici, la dirigenza ed il personale, l'assetto dei controlli, e così via) ed a quelli emergenti dall'evoluzione della giurisprudenza (basta pensare al tema della responsabilità civile della pubblica amministrazione);
- c) va, altresì, considerato – per ricavarne dati meritevoli di essere inseriti nella nostra Costituzione - l'elenco dei diritti “ad una buona amministrazione” contenuto nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, e trasfuso nel progetto di Costituzione per l'Europa approvato del 2003 dalla Convenzione europea (il riferimento è soprattutto, ma non solo, agli articoli II-41 e II-42).

Alla luce di queste considerazioni si può, quindi, tentare di individuare una serie di aspetti di principio e di questioni di ordine generale, riguardanti la disciplina delle pubbliche amministrazioni, che potrebbero e dovrebbero essere oggetto dell'attenzione del Parlamento nei successivi passaggi dell'*iter* di approvazione del progetto di revisione costituzionale: si tratta, in tal senso, di riproporre ed ampliare alcune ipotesi emendative già avanzate in Senato da esponenti della minoranza, ma anche, guardando più indietro, di richiamare la positiva elaborazione effettuata in proposito, durante la scorsa legislatura, dalla commissione bicamerale per le riforme costituzionali.

Innanzitutto, si dovrebbe prospettare l'inserimento nella Costituzione di principi volti ad affermare e rafforzare il carattere democratico dell'azione amministrativa, in quanto finalizzata al

perseguimento degli “interessi del pubblico”, cioè alla soddisfazione degli interessi e delle istanze dei cittadini (intesi non più soltanto come soggetti da tutelare da abusi, sopraffazioni ed ingiustizie, ma anche come fruitori dei servizi erogati o regolati dalle amministrazioni). Occorre, pertanto, impedire o, meglio ancora, prevenire il verificarsi di situazioni che vedano i poteri pubblici assumere atteggiamenti di prevaricazione o, perlomeno, di chiusura ed esclusione nei confronti dei terzi, stabilendo che l’attività amministrativa, oltre ad essere rigorosamente imparziale, debba ispirarsi a criteri di ragionevolezza, proporzionalità, trasparenza, ecc.

Nella stessa ottica, andrebbero “costituzionalizzati” diversi principi regolativi delle procedure amministrative (attingendoli dalla legge 241/1990, ma anche dai documenti costituzionali europei sopra richiamati): obbligo di concludere i procedimenti entro un termine congruo e con un provvedimento espresso e motivato o con un accordo; diritto dei privati (e dei soggetti portatori di interessi collettivi e diffusi) alla partecipazione ed al contraddittorio, nella prospettiva del “giusto procedimento; individuazione del responsabile del procedimento; rimedi sostitutivi in caso di inerzia. A ciò si collega, chiaramente, la tematica del diritto all’informazione ed all’accesso agli atti ed ai documenti prodotti o in possesso delle amministrazioni.

Un riconoscimento costituzionale, inoltre, dovrebbe garantito anche al diritto al risarcimento dei danni cagionati ai terzi da parte delle pubbliche amministrazioni o dai loro agenti nell’esercizio delle loro funzioni, ed ai relativi meccanismi di tutela.

Da ultimo, per ciò che concerne la disciplina dell’attività delle amministrazioni, si dovrebbe riprendere e ponderare con più attenzione – ma anche, va detto, con maggiore coraggio di quello mostrato dal Parlamento ancora di recente, in occasione della revisione della legge del 1990 sul procedimento – il tanto discusso tema dell’utilizzazione delle norme e degli atti di diritto privato da parte delle amministrazioni: è davvero impossibile sperare che, dopo tanti tentativi andati a vuoto, si arrivi finalmente ad introdurre nel nostro sistema, adeguandolo a quanto già da decenni avviene in altri importanti ordinamenti, grazie al superamento di un dogma pubblicistico ormai privo di senso e di valore, un principio volto a privilegiare (o, se si preferisce, a considerare “normale”) l’uso di strumenti privatistici per lo svolgimento dell’azione amministrativa, fatti salvi i casi in cui le norme e/o le circostanze di fatto rendono necessaria l’adozione di atti di diritto pubblico?

Passando al versante dell’organizzazione degli uffici pubblici, si dovrebbe in primo luogo definire con chiarezza il quadro sistematico delle fonti abilitate a regolarne l’assetto (come noto, questa problematica è stata oggetto, negli ultimi anni, di una complessa evoluzione della normazione e della prassi e di un tormentato dibattito dottrinale); e si dovrebbe rendere più esplicita la nozione di buon andamento, articolandola attraverso il riferimento ai canoni di efficienza, efficacia ed economicità.

Molto sentita appare, poi, l'esigenza di sancire in sede costituzionale il principio di distinzione fra funzioni di indirizzo politico e verifica dei risultati e compiti di gestione amministrativa: al quale si dovrebbe accompagnare l'individuazione di regole di garanzia dell'autonomia dei dirigenti, anche in relazione alle modalità di conferimento (e di revoca) ed alla determinazione della durata dei loro incarichi, nonché alle forme di verifica delle loro responsabilità.

Altrettanto significativo può risultare un "consolidamento" costituzionale della scelta, effettuata e più volte ribadita dal legislatore ordinario (con l'avallo del giudice costituzionale) nel corso dell'ultimo decennio, di applicare – in via generale, e fatte salve eccezioni, deroghe e specificazioni normativamente individuate e circoscritte – ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni (compresi i dirigenti) le leggi generali sul rapporto di lavoro, sulla rappresentanza sindacale e la contrattazione collettiva e sulla tutela giurisdizionale: questo servirebbe a tagliare definitivamente la strada alle tentazioni di un ritorno al vecchio regime pubblicistico, e potrebbe anche essere utile allo scopo di superare dubbi ed incertezze in ordine alla distribuzione della potestà legislativa in materia di lavoro pubblico fra Stato e regioni.

Sempre con riferimento alla dimensione organizzativa, andrebbe considerata l'ipotesi (avanzata da tempo, e ampiamente sostenuta sia in sede dottrinale che in sede politica) di dare un'adeguata copertura costituzionale all'importante e discussa realtà costituita dalle autorità amministrative indipendenti, delle quali - andando al di là della semplice indicazione dei criteri e delle modalità di nomina dei titolari e dei membri dei loro organi di vertice – si dovrebbero individuare la natura giuridica, il ruolo istituzionale, la dimensione funzionale ed i poteri tipici; ciò, senza dover necessariamente attendere (ma, al contrario, cercando di anticiparle, per innestarle su principi chiari e condivisi) le riforme legislative, già *in itinere* o in via di predisposizione, riguardanti l'assetto ordinamentale e il quadro operativo di alcune di esse.

Non meno interessante risulta la proposta (anche questa, non nuova, ma rilanciata dalle indicazioni del progetto di Costituzione europea riguardanti la figura del "mediatore") di trovare uno spazio nella Costituzione anche per l'istituto del difensore civico, come organo di garanzia che i cittadini hanno la possibilità di attivare nei casi di "cattiva amministrazione".

Al fine di completare un ideale panorama di previsioni costituzionali dirette ad affrontare i principali temi di rilievo per il settore delle pubbliche amministrazioni, si dovrebbe, infine, elaborare una o più disposizioni aventi ad oggetto i sistemi di valutazione dell'attività amministrativa e di controllo interno ed esterno sulla gestione; in tale contesto, andrebbero opportunamente riformulate le norme dell'art. 100 sulle funzioni della Corte dei conti, da riquilibrare soprattutto come organismo preposto alla verifica del livello di efficienza e

dell'economicità dell'azione amministrativa, oltre che della sua regolarità e della correttezza della gestione finanziaria.

Da ultimo, si dovrebbe considerare – ma su questa tematica delicata e complessa qui non è possibile andare al di là di un semplice cenno – la convenienza di avviare una riflessione sui contenuti delle attuali norme costituzionali concernenti le tutele giurisdizionali nei confronti della pubblica amministrazione, anche per valutarne la congruenza con le innovazioni del quadro legislativo intervenute negli ultimi anni (pensiamo, in particolare, alla questione dei criteri di riparto delle giurisdizioni e, all'interno di essa, alla definizione degli ambiti di giurisdizione esclusiva)

Come si vede, il catalogo delle questioni riguardanti la definizione dei modelli organizzativi delle amministrazioni pubbliche e la determinazione dei parametri ai quali dovrebbe conformarsi la loro azione, che appaiono suscettibili di dar luogo all'elaborazione di nuove norme costituzionali, è piuttosto ampio ed articolato: altri elementi, sicuramente, meriterebbero di essere aggiunti a quelli indicati, così come alcuni di questi, probabilmente, potrebbero essere considerati superflui o sovrabbondanti. Ma qui si è voluto, soprattutto, segnalare – al di là dell'importanza maggiore o minore da assegnare a questo o a quell'altro aspetto specifico - la necessità di superare un atteggiamento di totale indifferenza o, in ogni caso, di evidente sottovalutazione della dimensione amministrativa da parte di coloro che ambiscono a rivedere in modo ampio ed organico i contenuti della Carta fondamentale: una indifferenza ed una sottovalutazione della rilevanza costituzionale delle pubbliche amministrazioni che, se appariva già discutibile alla metà del XX secolo, sicuramente risulta ancor più ingiustificabile oggi, di fronte al ruolo ed al peso che esse hanno assunto nei decenni successivi e che ancora conservano, nonostante tutte le spinte "privatizzatrici", nella società contemporanea (con buona pace di quanti, confondendo libertà ed arbitrio, vagheggiano un mondo del tutto privo di istituzioni preposte alla fissazione ed all'applicazione di regole che garantiscano un'equilibrata convivenza sociale, ed all'erogazione di servizi di rilievo pubblico secondo criteri e modalità coerenti con i principi della Costituzione, a cominciare da quelli sanciti dall'art. 3).