



Riforme costituzionali e sistema amministrativo

di Alessandro Pajno

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

Sommario: 1. Riforme costituzionali e sistema amministrativo. – 2. I modelli di organizzazione amministrativa e la Costituzione. – 3. Le riforme costituzionali e le conseguenze sul modello ministeriale. – 4. Riforme costituzionali e amministrazioni indipendenti – 5. Le riforme costituzionali e le conseguenze sul pluralismo autonomistico

1. Quando ci si occupa di riforme costituzionali in genere, ed in particolare di quelle riguardanti la seconda parte della Costituzione, l'attenzione è normalmente e giustamente attratta dai problemi legati alla garanzia ed al funzionamento del sistema democratico, ai riflessi dei cambiamenti introdotti sulle regole della democrazia maggioritaria, alle conseguenze del nuovo assetto degli organi costituzionali nei confronti di un corretto bilanciamento dei poteri.

Si tratta di un esito del tutto ragionevole, dal momento che le questioni riguardanti la forma di governo, il ruolo del Senato, i poteri del Presidente della Repubblica e del Presidente del consiglio dei ministri investono direttamente la vita democratica, le sue garanzie, il ruolo della maggioranza e quello dell'opposizione.

La giusta attenzione dedicata all'esame delle conseguenze dei mutamenti della Parte II della Costituzione sul sistema istituzionale, sul bilanciamento dei poteri nel sistema politico, rischia di far passare sotto silenzio un ulteriore profilo, anch'esso rilevante per la vita del Paese: quello delle conseguenze della riforme costituzionali sul *sistema amministrativo*. Si tratta di un profilo non privo di rilievo, dal momento che dal sistema amministrativo e dalla sua qualità dipende, in qualche modo, anche la qualità dei servizi assicurati ai cittadini ed alle imprese, e la realizzazione in concreto dei diritti di cittadinanza e di libertà, anche economica. L'amministrazione è, come si dice, la Costituzione del quotidiano: e, non a caso, le riforme costituzionali in senso federalista, realizzate con il nuovo Titolo V della Costituzione, prendono le mosse proprio dall'evoluzione di un

particolare modello di organizzazione amministrativa, quello del *pluralismo autonomistico*. Le riflessioni che seguono sono, pertanto, volte ad illustrare alcune delle conseguenze delle riforme costituzionali – in particolare quelle riguardanti gli artt. 92-95 – *sul sistema amministrativo*.

2. Costituisce affermazione ormai tralaticia quella secondo la quale nella Costituzione repubblicana sono riscontrabili, in realtà, non uno ma tre modelli di *organizzazione amministrativa*. Il primo – ed il più conosciuto – è il c.d. *modello ministeriale*, che costituisce, anzi, il modello organizzativo generale dell'amministrazione statale. Si tratta del modello che trova il proprio fondamento costituzionale negli artt. 92 e 95 della Costituzione. In particolare, l'art. 95 Cost. esprime, ad un tempo una regola di imputazione della responsabilità politica ed una regola di organizzazione dell'amministrazione statale.

Poiché, infatti, tale principio obbedisce allo scopo di rendere il Presidente del consiglio ed i ministri responsabili dei confronti del Parlamento di tutti gli atti dei propri dicasteri, l'amministrazione deve essere organizzata secondo un modello piramidale che, per un verso, attraverso il principio della gerarchia, riconduce tutti gli uffici ed i loro atti alla responsabilità del Ministro, e per l'altro, attraverso il principio di uniformità, appare idoneo ad assicurare l'attuazione "meccanica" – e perciò fedele – delle direttive politiche dei soggetti posti ai vertici dell'amministrazione, e cioè dei ministri.

Nella versione "tradizionale" del modello ministeriale, l'amministrazione è, in qualche modo "avviluppata" nel governo, mentre la stessa scelta, da parte della Costituzione del 1948, di quello ministeriale come modello organizzativo generale dell'amministrazione pubblica è volta a realizzare una esplicita relazione tra organi di decisione politica ed organi ed uffici dell'amministrazione. Il modello ministeriale è, infatti, quello che, assai più di altri, ha contribuito a configurare l'amministrazione come un "ruotismo amministrativo", come una macchina chiamata a garantire l'esecuzione "meccanica" delle direttive politiche.

Nella schema dell'organizzazione ministeriale l'amministrazione fa dunque capo al governo anche se da esso è, in qualche modo distinta. Tale situazione sta a fondamento della normativa costituzionale; questa, se da una parte disciplina la pubblica amministrazione nel Titolo V della parte II, dedicata al governo, dall'altra pone per la medesima autonomi principi, come quelli di legalità, di imparzialità e buon andamento (art. 97) e come quello alla stregua del quale l'attività amministrativa è svolta (non al servizio del governo, ma) al servizio della nazione (art. 98).

Il modello ministeriale – che tende a configurare l'amministrazione come un modello monistico, caratterizzato dal principio di uniformità e come una realtà collegata con il governo

contiene in sé elementi di *criticità*. Il primo è legato appunto alla sua eccessiva rigidità ed uniformità, non coerente con le esigenze di una amministrazione destinata ad assicurare grandi servizi pubblici in realtà territoriali ed economiche assai differenti; il secondo è legato invece al rapporto tra politica ed amministrazione, che è stato dapprima configurato come una relazione di stretta sovrapposizione e successivamente come una relazione contrassegnata dal principio di autonomia.

Si comprende perciò come gli altri due modelli di organizzazione amministrativa si situino proprio nell'area delle *criticità* presentate dal modello ministeriale – almeno nella sua versione italiana – dal momento che entrambi costituiscono, in qualche modo, un tentativo di superamento di tali criticità. Di essi, il primo è costituito dal c.d. *pluralismo autonomistico*, che trova il proprio riferimento nella Carta costituzionale negli artt. 5 e 117 (prima della riforma introdotta con la legge costituzionale n. 3 del 2001) e che costituisce un tentativo di superare il monismo e la rigidità del modello ministeriale attraverso l'affermazione della natura policentrica, multifunzionale e multiorganizzativa delle amministrazioni pubbliche.

Essa ha condotto, nel tempo, al superamento del principio di uniformità ed alla fuoriuscita dalla rigidità del modello ministeriale, secondo un processo che ha trovato un significativo compimento con la legge n. 59/97 e con i d.lgs. 112/98 sul trasferimento di funzioni e compiti amministrativi al sistema delle autonomie regionali e locali, e con i decreti legislativi n. 300/99 e n. 303/99, riguardanti la riforma dell'organizzazione amministrativa del governo e della Presidenza del Consiglio dei ministri. L'evoluzione di tale sistema di organizzazione delle amministrazioni pubbliche ha significativamente contribuito al riconoscimento costituzionale di una differente relazione istituzionale tra i diversi livelli di governo – statale, regionale e locale – operato con la legge costituzionale n. 3 del 2001.

Il terzo modello di amministrazione costituisce, invece, un tentativo di superare le ambiguità del modello ministeriale lungo il versante della ridefinizione delle distinzioni tra politica e amministrazione, e trova per tale ragione il proprio riferimento nella Carta costituzionale nei principi enunciati nell'art. 97. Questi, infatti, operano da una parte come strumento di evoluzione interna dello stesso tradizionale modello ministeriale, provocando una lettura delle relazioni tra politica e amministrazione in termini di *autonomia*, e l'affermarsi di una diversa tecnica di distribuzione della responsabilità, fondata sull'identificazione di due aree funzionali (indirizzo e gestione) affidate alla competenza riservata ed esclusiva degli organi di governo ed alla dirigenza amministrativa.

Gli stessi principi, d'altra parte, operano progressivamente nel senso della vera e propria fuoriuscita dal modello ministeriale, giustificando la postulazione di amministrazioni la cui

organizzazione è indipendente e autonoma dal governo e le cui decisioni sono volte soltanto al circuito dell'indirizzo politico: si tratta di un modello delle *amministrazioni c.d. neutrali o indipendenti*.

In qualche modo, la storia del sistema amministrativo italiano è pertanto, anche secondo l'itinerario disegnato dalle norme costituzionali, la storia della *fuoriuscita* dal modello ministeriale e comunque delle sue correzioni ed integrazioni.

3. Le riforme costituzionali approvate in prima lettura dal Senato appaiono destinate ad influenzare tutti e tre i modelli di amministrazione; esse, in particolare, se sono destinate a spiegare una rilevanza indiretta (ma non per questo meno efficace) sul modello del pluralismo autonomistico, appaiono invece capaci di operare direttamente sul modello dell'amministrazione ministeriale, quale si è adesso concretamente configurato, e sul modello delle amministrazioni indipendenti.

Il modello ministeriale trova, tradizionalmente, la propria giustificazione nell'esigenza di rendere il governo responsabile davanti al Parlamento per gli atti di tutti i dicasteri. L'art. 92, secondo comma, della Costituzione, nel nuovo testo introdotto dal Senato, dopo aver previsto che la candidatura alla carica di Primo ministro avviene mediante collegamento con i candidati all'elezione alla camera dei Deputati, precisa che "la legge disciplina l'elezione dei deputati in modo da favorire la formazione di una maggioranza, collegata al candidato alla carica di Primo ministro". La predisposizione di una maggioranza collegata al Primo ministro – e cioè al soggetto che, secondo il nuovo testo dell'art. 95 Cost., determina la politica generale del governo e garantisce l'unità di indirizzo politico e amministrativo – appare, in qualche modo, destinata a rendere più astratta e meno significativa quella responsabilità dei ministri nei confronti del Parlamento, che costituisce proprio la ragione di fondo della tradizionale organizzazione amministrativa ministeriale. L'esistenza di una tale maggioranza, e l'enfaticizzazione che il nuovo testo della Costituzione opera del programma di governo, la cui attuazione costituisce oggetto di rapporto annuale da parte del Primo ministro (art. 94) può, poi, ridurre il governo ad una sorta di *fuga dall'amministrazione* (e dalle regole che presiedono all'utilizzazione dei relativi strumenti) ed alla scelta per il ricorso allo strumento legislativo anche in presenza di spazi che dovrebbero essere riempiti con un uso consapevole e responsabile della discrezionalità amministrativa; le innovazioni introdotte potrebbero, così, paradossalmente, rendere più frequente il fenomeno di una amministrazione per via legislativa.

Ma le conseguenze più preoccupanti del nuovo quadro costituzionale riguardano il cuore del moderno sistema amministrativo, e cioè il rapporto tra politica e amministrazione.

Nel quadro disegnato dal Titolo III della Costituzione il rapporto tra politica e amministrazione, tra la responsabilità dell'indirizzo politico e l'autonomia e la responsabilità dell'amministrazione dipende anche dall'equilibrio dei ruoli che le norme costituzionali – oltre che quelle della legge ordinaria – disegnano. La lettura delle disposizioni costituzionali contenute negli artt. 97 e 98, che ha reso possibile una descrizione del rapporto tra amministrazione e politica nei termini, ad un tempo, di autonomia e di distinzione-separazione delle responsabilità, trova la propria imprescindibile cornice in un assetto costituzionale che descrive i soggetti deputati all'indirizzo politico come dotati di un potere di scelta e di indirizzo che è efficace proprio perché è responsabile, ed è responsabile perché è accompagnato da un sistema di pesi e contrappesi che dà corpo a tale responsabilità. In tale contesto, le disposizioni contenute negli artt. 97 e 98 della Costituzione, diventano anch'esse (ed in tal senso sono state, comunque, interpretate e utilizzate) regole volte a garantire l'oggettività delle scelte dell'amministrazione, ed a legare l'autonoma responsabilità di quest'ultima alla qualità tecnico-professionale della sua azione, ed in ultima analisi, alla qualità del servizio reso al cittadino.

Al contrario, se muta il contesto, è inevitabilmente destinato a cambiare il ruolo (e l'interpretazione) dei principi affermati dagli artt. 97 e 98 Cost.

Ed infatti, se mutano, nell'ambito delle norme costituzionali che riguardano il governo, le disposizioni concernenti il Primo ministro, e se le nuove disposizioni contribuiscono a disegnare un Primo ministro dai poteri vastissimi, e quindi un ruolo non soltanto rafforzato, ma privo di adeguati contrappesi, del governo e del soggetto istituzionale che ne determina la politica generale e ne è responsabile (art. 94 Cost., nel nuovo testo introdotto dal Senato), è destinato ad entrare in crisi anche l'assetto raggiunto dal sistema ministeriale, il ruolo dell'autonomia dell'amministrazione e della sua autonoma responsabilità e più in generale, è destinata probabilmente ad entrare in crisi quella lettura dei principi di legalità di imparzialità dell'amministrazione che fanno di essi il fondamento della distinzione (e della separazione) tra politica e amministrazione.

L'enfaticizzazione – senza adeguate misure di bilanciamento – del ruolo degli organi di indirizzo politico può condurre ad una lettura in qualche modo “riduttiva” dei principi di cui all'art. 97 Cost., che nel nuovo contesto possono essere intesi come semplici criteri di *organizzazione interna* delle strutture burocratiche e non come principi volti a definire lo stesso ruolo istituzionale dell'amministrazione.

In questa ottica, l'amministrazione si avvierebbe ad essere progressivamente intesa nuovamente come organo di mera esecuzione delle direttive politiche del governo piuttosto che come strumento di realizzazione dei diritti di cittadinanza e di libertà, anche economica; la stessa

forte sottolineatura del ruolo del programma di governo, contenuta nel “nuovo” testo dell’art. 94, primo comma, Cost., potrebbe indurre a vedere nell’amministrazione, soprattutto un apparato volto esclusivamente all’attuazione di tale programma e, sotto tale profilo, strutturalmente non soltanto collegato con la politica ma da questa in qualche modo dipendente.

Le modifiche approvate dal Senato relativamente agli artt. 94 e 95 Cost. rischiano, per un verso, di provocare una compressione dello spazio lasciato alla responsabilità dell’amministrazione, e di provocare una fuga dall’esercizio responsabile della discrezionalità amministrativa, a favore di una più agevole e tranquillizzante regolazione “per legge” di tale spazio; per l’altro, di restituirci una amministrazione depotenziata nella sua indipendenza nella sua responsabilità.

4. Ma la crisi radicale del ruolo della indipendenza dell’amministrazione non appare destinato a costituire soltanto un processo “interno” al modello ministeriale. Essa, infatti, assecondando un fenomeno, per molti versi già in atto, potrebbe condurre ad una crisi sostanziale del modello organizzativo delle amministrazioni indipendenti; crisi che potrebbe manifestarsi più che nella formale scomparsa di tali plessi organizzativi, nella sostanziale riconduzione al circuito dell’indirizzo politico delle più rilevanti delle loro decisioni, attraverso la previsione di meccanismi di collegamento tra essi e gli organi di governo.

In questa ottica, sembra manifestarsi tutta l’ambiguità di disposizioni come quelle contenute nei “nuovi” art. 87, settimo comma, e art. 89, terzo comma, Cost., che rispettivamente attribuiscono al Presidente della Repubblica la nomina dei Presidenti delle autorità amministrative indipendenti ed escludono, relativamente a tali nomine, la proposta governativa e la controfirma del Primo ministro. Tali disposizioni, infatti, se da una parte sembrano richiedere la necessaria presenza di amministrazioni indipendenti, dall’altra, limitando la nomina da parte del Presidente della Repubblica ai soli Presidenti di tali autorità e non dei componenti, potrebbero non escludere per tali componenti, una nomina, o quanto meno una proposta, governativa. Viene, in tal modo, reintrodotta una sorta di “indipendenza differenziata” dei componenti del collegio chiamato a costituire le autorità indipendenti, così paradossalmente spezzando l’unità della garanzia offerta dalla struttura collegiale, che trova invece la propria fonte evidente di legittimità nell’unità e uniformità della investitura dei relativi componenti.

A fronte di tale situazione, l’unica forma di bilanciamento possibile può essere costituita dalla presenza di una apposita norma che dia specifica copertura costituzionale al principio di separazione fra politica ed amministrazione e che contenga la previsione costituzionale di autorità amministrative indipendenti i cui componenti siano nominati al di fuori di qualunque intervento del governo.

5. La separazione fra politica e amministrazione costituisce principio organizzatore non soltanto del modello ministeriale, ma di tutte le amministrazioni, regionali, provinciali e locali: si comprende, così, come le conseguenze negative derivanti dalle modifiche introdotte nel titolo III della Parte II della Costituzione siano destinate a spiegare i propri effetti anche con riferimento alle amministrazioni diverse da quella statale. Queste, peraltro, appaiono ulteriormente interessate dalle modificazioni introdotte nel Titolo V, ed in particolare dall'introduzione della potestà legislativa esclusiva delle Regioni in materia di assistenza e organizzazione sanitaria, organizzazione scolastica e gestione degli istituti scolastici, polizia locale. Attraverso tale "riforma della riforma" il modello organizzativo del *pluralismo autonomistico*, già divenuto dopo la legge costituzionale n. 3 del 2001 *federalismo cooperativo*, appare ora destinato a trasformarsi in una sorta di *federalismo separato ed antagonista*. I rischi di tali trasformazioni, con riferimento al sistema amministrativo generale, sono evidenti: l'adozione di un modello di *federalismo duale* porta in sé il rischio della rottura dei sistemi dei grandi servizi pubblici, e della *duplicazione* degli apparati amministrativi, con un sostanziale incremento del "carico" amministrativo. Il peso di un federalismo separato ed antagonista, nel quale Stato e Regioni duplicano i propri apparati anziché integrarli, ridurli e semplificarli, rischia così di divenire insostenibile per i cittadini e per le imprese.