

# Necessità di riforme delle norme costituzionali sulla pubblica amministrazione?\*

di Domenico Sorace

Concordo con chi ritiene che gli interventi di riforma della Costituzione debbono essere operati osservando il principio di precauzione.

Concordo altresì con chi osserva in particolare che per soddisfare un certo tipo di esigenze derivanti dal modo in cui si atteggia il sistema politico non è tanto sulla Costituzione che si deve intervenire quanto piuttosto sulla legge elettorale, se pure con la consapevolezza che tale legge può influire solo parzialmente su un assetto sociale che del sistema politico è un presupposto determinante.

Tenendo poi conto del rilievo circa l'opportunità di avere una strategia complessiva di approccio alla questione delle riforme costituzionali, propongo alcune osservazioni sulle norme costituzionali riguardanti la pubblica amministrazione.

Ricordo che le principali norme costituzionali che riguardano specificamente l'amministrazione in generale sotto il profilo dell'organizzazione e dell'attività sono quelle contenute nell'art. 97, che proclama in primo luogo l'imparzialità e il buon andamento dell'amministrazione, richiede che siano fissate le attribuzioni, le competenze e le responsabilità dei funzionari ed esige il concorso per l'accesso ai pubblici uffici. Si tratta di disposizioni per le quali non ritengono esistenti esigenze di riforma.

Osservo, esemplificativamente, che per un istituto centrale del diritto amministrativo, quale il giusto procedimento, si era lamentata in tempi passati l'assenza di una menzione e di una disciplina costituzionale; ma ricordo che, in contrario, è stato sostenuto che l'esigenza aveva un fondamento costituzionale sul principio di imparzialità e sottolineo che, comunque, ormai l'Italia possiede da molto tempo una legge sul procedimento amministrativo così radicata nel sistema che l'assenza di una sua espressa menzione costituzionale appare irrilevante.

Ricordo ancora che attualmente viene sempre più enfatizzata la c.d. trasparenza amministrativa, pur essa non espressamente considerata dal testo costituzionale. Anche per questo principio può peraltro considerarsi già presente un fondamento costituzionale, visto che essa costituisce il presupposto indefettibile della responsabilità dei funzionari che la Costituzione vigente già pretende. Del resto, anche per i tentativi di realizzazione della trasparenza amministrativa, che nei tempi più recenti si stanno

---

\* E' la sintesi dell'intervento svolto nel corso del Seminario sulle riforme istituzionali svoltosi il 14 giugno 2010 nella Sala della Regina della Camera dei deputati sotto la presidenza di Luciano Violante

moltiplicando, si può dire che non trovino certo ostacoli nell'assenza di una specifica normativa costituzionale.

Analogamente non vedo l'esigenza di riforme per quanto riguarda i problemi connessi al "buon andamento" dell'amministrazione. In questo caso la ragione non sta nel fatto che il principio possa considerarsi comunque già soddisfacentemente attuato. Un macro esempio del contrario è dato dalle condizioni particolarmente deprecabili nelle quali versano generalmente le amministrazioni del mezzogiorno.

Tuttavia non vedo come si potrebbe sostenere che l'efficienza, l'efficacia e l'economicità dell'amministrazione possano essere raggiunte con nuove disposizioni costituzionali, anche se capaci di esprimere meglio l'esigenza reale. Altri sono i mezzi per ottenere uniformemente delle buone performances amministrative. Sotto questo profilo, piuttosto, c'è solo da confermare non solo che non è accettabile ma anche che è inefficace un trade-off tra efficienza e legalità dell'amministrazione. Basti pensare a quel che può avvenire (come ci dimostrano le cronache) quando si estendono alla realizzazione di "grandi eventi", da lungo tempo previsti, dei poteri derogatori ammissibili solo per far fronte alle calamità ed alle catastrofi naturali. Sotto questo profilo sono del resto pure preoccupanti i nuovi poteri di ordinanza, anche non contingibili ed urgenti, attribuiti di recente ai Sindaci.

Sul piano dell'organizzazione e dell'attività amministrative l'attenzione va richiamata piuttosto sui riflessi che vi derivano dalla pluralità e dalla molteplicità attuali dei livelli dei poteri pubblici.

Restando nell'ordinamento statale, è da apprezzare che il documento preparatorio dell'incontro, soffermandosi sulla questione del Senato, ricordi che si deve tener conto dell'esperienza delle Conferenze, il cui ruolo sembra difficile possa totalmente estinguersi come conseguenza di una riforma della seconda Camera.

Ma occorre anche richiamare l'attenzione sulle nuove prospettive aperte alle amministrazioni pubbliche dai Trattati europei ed in particolare da quello di Lisbona che, mentre attribuisce un ruolo più importante anche ai Parlamenti nazionali, intitola alcune disposizioni alla cooperazione amministrativa e considera questione d'interesse comune l'attuazione effettiva del diritto dell'Unione da parte degli Stati membri (art. 197 TFUE),.

L'argomento della tutela giurisdizionale nei confronti della pubblica amministrazione suggerisce invece qualche considerazione diversa.

A questo proposito la Costituzione contiene una norma generale, l'articolo 24, che garantisce la tutela giurisdizionale di tutte le posizioni giuridiche soggettive senza limiti ed eccezioni, ed alcune disposizioni inserite di recente nell'art. 111, che sanciscono per tutte le controversie le garanzie di un giusto processo fondato sulla parità delle parti. Queste norme costituiscono un baluardo per i cittadini più che sufficiente anche per le controversie nei confronti delle pubbliche amministrazioni.

Le altre norme costituzionali che prevedono l'attribuzione di una parte della giurisdizione in materia ad organi che non svolgono soltanto funzioni giurisdizionali e che impongono che il criterio ordinario del riparto della giurisdizione tra di essi ed il giudice comune sia costituito dalla distinzione fra diritti soggettivi ed interessi legittimi,

D. SORACE – NECESSITÀ DI RIFORME DELLE NORME COSTITUZIONALI SULLA PUBBLICA  
AMMINISTRAZIONE?

sono invece motivo di incomprensioni e di complicazioni che finiscono per costituire ostacolo al pieno conseguimento della tutela giurisdizionale, soprattutto da parte dei soggetti più deboli. Se, dunque, ad una riforma costituzionale si dovesse addivenire, in questo campo si tratterebbe non tanto di sostituire le disposizioni vigenti con altre di senso contrario; piuttosto occorrerebbe eliminare alcune norme che pongono vincoli che non corrispondono all'interesse dei cittadini lasciando libero il legislatore ordinario, se lo ritenga opportuno, di organizzare diversamente il servizio della giustizia nei confronti delle pubbliche amministrazioni.

L'argomento suggerisce una considerazione finale: le norme ora ricordate, delle quali potrebbe essere opportuna l'eliminazione, furono – come è noto - inserite nel testo costituzionale quando i lavori della Costituente erano stati già sostanzialmente conclusi, con un innesto non sufficientemente meditato in un insieme elaborato secondo diverse linee di coerenza. Al di là, dell'ammissibilità formale, interventi del genere dovrebbero essere evidentemente evitati.