

Rileggendo “*Democrazia e amministrazione*” alla ricerca dei caratteri dell’amministrazione democratica anche nella “gestione”

Alessandra Pioggia

Rileggere oggi questa raccolta di saggi (*Democrazia e amministrazione. In ricordo di Vittorio Bachelet*, a cura di Giovanni Marongiu e Gian Candido De Martin, Milano, Giuffrè, 1992), vuol dire per me tornare ad anni in cui ancora ero studente universitaria e affrontavo il diritto amministrativo dalle pagine di Giannini. Il testo è edito nel 1992, ma i contributi sono quelli del seminario tenutosi a Roma all'inizio del 1988, in occasione della presentazione dei tre volumi di studi in memoria di Vittorio Bachelet. Il contesto è importante, perché ci troviamo esattamente a quarant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione e, soprattutto, alla vigilia delle riforme che, proprio negli anni '90, avvieranno una profonda stagione di cambiamenti nell'amministrazione.

Un primo livello di lettura dei numerosi contributi contenuti nel volume è proprio questo ultimo, che ci mostra quale fosse l'elaborazione culturale sulla quale avrebbero poggiate le riforme a venire. È forte nel pensiero di molti degli studiosi coinvolti nel dibattito la percezione di un cambiamento necessario nelle modalità di impiego del potere provvedimentale, che non possono più esaurirsi nella dimensione della unilaterale autoritatività, dovendo interiorizzare l'esigenza di fondare su nuove basi la relazione fra amministrazione e cittadino. La comunicazione, la trasparenza, la consensualità, intorno alle quali si tiene l'impianto della legge 241 del 1990, sono questioni presenti nel volume e prospettate come risposte a questa esigenza.

Un altro tema che anticipa e fonda l'altra grande riforma, quella avviata con la legge 421 del 1992, è quello dell'organizzazione. È diffusa fra gli studiosi che contribuiscono alla discussione di cui dà conto il volume la consapevolezza che sia sul fronte dell'organizzazione che occorre cercare molte delle garanzie che si devono a chi con l'amministrazione si rapporta: temi molto presenti, come quelli della necessaria distinzione dell'amministrazione burocratica dalla politica, della responsabilità dei dirigenti per gli effetti che derivano dal complesso dell'attività svolta dagli uffici diretti, della funzione protettiva dei diritti che discende dall'efficienza degli apparati chiamati a realizzarli, saranno ripresi nell'impianto del d.lgs. 29 del 1993 e sviluppati dalle successive modifiche e integrazioni di quello.

Infine, sempre nella prospettiva dei futuri cambiamenti, vale la pena di soffermarsi sul fatto che della terza grande trasformazione che si avvierà all'indomani dell'incontro da cui esita il volume, quella delle privatizzazioni dei principali enti pubblici economici, invece, non ci sia una traccia significativa nel complesso del dibattito. Fa eccezione Guido Corso che, tuttavia, offre una rigorosa lettura dell'idea di servizio pubblico che emergerebbe dal dettato costituzionale, senza innestare quella interpretazione in una trasformazione di contesto che richieda un processo di riforma dell'amministrazione. Questa

parziale assenza del tema delle privatizzazioni è interessante e ci dice qualcosa sugli ambienti politici ed economici, più che giuridici, in cui maturerà quel cambiamento.

Ma, al netto della sicura utilità di una lettura del volume che valorizzi il contesto “storico”, personalmente ritengo che l'aspetto più interessante sia quello al quale fa riferimento il titolo della raccolta: democrazia e amministrazione. Sì, perché ci parla di un modo di guardare all'amministrazione che non è più così praticato in anni a noi vicini e che una rivista come questa, in cui è ospitato il mio piccolo scritto, ha il pregio di rimettere a tema in maniera forte, anche qui, sin dal titolo.

La consapevolezza che innerva la gran parte dei contributi raccolti nel volume è quella per cui la democraticità di uno Stato passa anche attraverso la democrazia nell'amministrazione o, per meglio dire, dell'amministrazione.

Ma cosa intendono i diversi autori per amministrazione democratica?

Un primo fronte è, naturalmente, quello della legittimazione, che si struttura, a sua volta, nella dimensione organizzativa e in quella dell'azione: una amministrazione articolata territorialmente in snodi dotati di autonomia, per garantire che le scelte fondamentali che ne orientano l'azione siano frutto della decisione maggioritaria della comunità rappresentata; e una amministrazione che accoglie nel suo agire l'interlocuzione con i destinatari e gli interessati attraverso la partecipazione. Due dimensioni democratiche, queste, che, di nuovo, anticipano le future scelte riformatrici che caratterizzeranno fin dall'inizio gli anni '90, con le leggi 142 e 241.

Ma c'è un'altra declinazione “forte” della democrazia dell'amministrazione, quella che la rilegge come strumento della comunità, prima che come articolazione operativa ed esecutiva della decisione politica. Con una formula di grande immediatezza comunicativa, Abbamonte ci ricorda che l'amministrazione democratica è a servizio della Nazione, “non della fazione”. Il sistema amministrativo non è, in altre parole, strumento del potere, ma strumento del diritto e dei diritti, anche, quando necessario, attraverso l'esercizio di potere.

Nell'essere l'amministrazione, insieme, leva operativa della maggioranza e funzione del bene di tutte e tutti, si rispecchia la ricostruzione dilemmatica della democrazia: formale/procedurale, che riconosce alla maggioranza il potere di decidere, e sostanziale, che contempla limiti alla volontà maggioritaria in funzione della tutela di diritti non disponibili alla scelta politica. È nella convivenza necessaria di queste due dimensioni che la democrazia può esistere e resistere, perché la prima, senza la seconda, non è che un meccanismo decisionale che, senza limiti, potrebbe anche democraticamente annientare sé stesso, come l'esperienza fascista dimostra. Ed è quella stessa esperienza che ci ha rivelato come un'amministrazione che sia solo strumento del potere si presti a divenire mezzo potentissimo di sacrificio dei diritti.

Quindi, una amministrazione democratica è una amministrazione che introietta la duplice dimensione della democrazia e la interpreta nel proprio modo di essere e funzionare.

Ma come?

La sfida è far convivere nel funzionamento dell'amministrazione la volontà maggioritaria, che orienta l'azione, e la decisione operativa, che la realizza nel rispetto del diritto e, con esso, anche dei limiti alla decisione della maggioranza. Si dirà che questo nella nostra amministrazione odierna è realizzato dal principio di distinzione fra l'indirizzo politico e la gestione ed esecuzione amministrativa. In parte è così, ma solo in parte, e questo dipende dal modo in cui tale principio si è invero nel funzionamento e soprattutto nella cultura delle amministrazioni pubbliche italiane nel corso dei più di trent'anni che

ci separano dalla sua introduzione esplicita nella disciplina legislativa con il decreto 29 del 1993. Sì, perché in questi anni quel principio è stato inteso essenzialmente come strumentale alla legalità (nel caso dell'amministrazione puntuale) e all'efficienza (nel caso della gestione) più che alla democraticità del sistema amministrativo. Con particolare riferimento alla gestione, la distinzione, che ha consentito di dedicare una specifica attenzione al modo in cui le finalità legittimamente individuate dai vertici rappresentativi diventano azione concreta attraverso l'impiego delle risorse (umane, strumentali, organizzative), è stata impiegata come canale per innestare un approccio gestionale/aziendale all'interno dell'azione della pubblica amministrazione. Della gestione si è valorizzata la qualità operativa e la differenza rispetto alla scelta di indirizzo. Se quest'ultima definisce obiettivi e finalità che impegnano il vertice dell'amministrazione in termini di responsabilità politica, la gestione è, invece, impiego di risorse e, quindi, attività che si misura essenzialmente attraverso il metro dell'efficienza e della responsabilità di risultato. È indubbio che quest'ultimo sia un aspetto importante e da non trascurare, ma la sensazione è che esso abbia assorbito, anche culturalmente, il tema della gestione amministrativa, lasciando che l'esigenza di democraticità dell'amministrazione si definisse tutta e solo sul fronte dell'indirizzo politico.

Tornare all'origine del ragionamento su come la democrazia nell'amministrazione richieda, insieme, rispetto della volontà maggioritaria e garanzia del diritto e dei diritti che di essa sono anche limite, può oggi rivitalizzare anche il senso del principio di distinzione e con esso aprire piste per ripensare alla "gestione" nel modo di essere di una amministrazione che voglia dirsi autenticamente democratica.

A questo fine, può essere utile ripartire dal dibattito che nel volume si snoda intorno al rapporto fra politica e amministrazione. Un tema avvertito come centrale da molti degli studiosi impegnati nella discussione e attraverso il quale leggiamo in controluce due tensioni. La prima è quella che mira a emancipare definitivamente l'amministrazione dalla concezione liberale che la vuole apparato dello Stato persona: l'amministrazione deve essere pensata come "attuazione organizzata dei fini della società e non funzione del governo", come scrive Pastori; la seconda riguarda la consapevolezza della perdita della capacità della politica di progettare il futuro, una incapacità che porta alla sua degenerazione in potere pervasivo che "invade" l'amministrazione.

Di queste due tensioni si nutre il ragionamento di diversi studiosi sull'autonomia dell'amministrazione burocratica. È la stessa Costituzione, segnala Abbamonte, a delineare, nelle poche norme espressamente dedicate alla struttura dell'amministrazione, un "gruppo di potere autonomo", fatto di funzionari distinti dalle autorità politiche, selezionati per concorso e posti a servizio della Nazione. L'amministrazione dello Stato democratico, scrive Benvenuti, "deve essere anch'essa democratica e cioè fondata su principi di autonomia degli uffici". Questi ultimi devono essere dotati di una capacità decisionale propria, della quale rispondano con responsabilità proprie, secondo una struttura "per competenza", da intendersi, quindi, sempre per Benvenuti, come forma di "autonomia interna".

L'assunzione di quest'ottica non vale certo a spezzare il rapporto fra l'amministrazione e i vertici elettivi esponenziali della collettività, ma a definire una dinamica di relazione fra la prima e i secondi coerente con il disegno costituzionale. Un disegno che, fondato sulla sovranità del popolo, pone tutte le istituzioni a servizio della comunità nazionale, e che definisce l'interesse pubblico non come interesse dello Stato, ma come interesse generale, appartenente "nella sua essenza", come scrive Marongiu, "alla comunità politica".

Ecco che, allora, l'autonomia dell'amministrazione, intesa come riconoscimento di uno spazio di azione certamente orientato, ma non permeato dalla politica, è funzionale a mantenerne l'azione diretta al bene della collettività e alla garanzia dei diritti, mentre realizza le scelte generali che spettano agli organi politici. Non che manchi il tema dell'efficienza, ma l'attenzione a questo aspetto non è tale da assorbire quello che nel pensiero prevalente appare centrale: lo spazio riservato all'amministrazione è essenziale a garantirne il suo essere "funzione della società", anche quando realizza i fini della politica. Da questo discendono buona parte dei caratteri dell'amministrazione democratica. A partire dal modo di interpretare e sviluppare i principi che la riguardano. Quello di buon andamento, che va valorizzato, come scrive D'Alessio, non solo come efficienza, ma pure come criterio di "correttezza dell'azione dell'amministrazione nei confronti dei suoi interlocutori"; quello di imparzialità, di accesso per concorso e, ancora, forse soprattutto, quello di legalità.

L'amministrazione democratica è profondamente permeata di legalità, ma è anche una amministrazione consapevole che la semplice esecuzione del dettato legislativo non sempre è sufficiente, come scrive Bardusco, a "soddisfare le concrete ragioni degli amministrati". Non c'è, come considera Ledda, necessaria coincidenza o convergenza fra legalità e giustizia, e realizzare quest'ultima spetta certamente alla legge, ma "incombe anche sugli organi dell'amministrazione pubblica". Una prospettiva, questa, che Sorace illumina quando considera come il *proprium* dell'amministrazione non sia l'autorità, ma la discrezionalità, da intendersi in senso ampio, come quello spazio, cioè, per fare scelte che realizzano la giustizia oltre la mera esecuzione del comando normativo.

L'orizzonte di legalità in cui si iscrive l'amministrazione democratica è dunque quello costituzionale, in cui la legalità, come scrive Capotosti, "sembra rappresentare il nesso funzionale tra principi costituzionali, criteri direttivi contenuti nella legge e conseguenti determinazioni concrete della pubblica amministrazione". Un dialogo diretto fra amministrazione e Costituzione, che non sgancia certo la prima dal principio di legalità, ma la colloca nella prospettiva di una legalità superiore "nella quale si aprono spazi maggiori" di scelta e quindi di responsabilità.

Da questo discende anche l'attenzione all'organizzazione. Una amministrazione che non sia solo struttura operativa della decisione di maggioranza, ma istituzione dotata di autonomia e discrezionalità, deve assicurare garanzia anche nel suo modo di essere. In tale prospettiva, ancora Capotosti, citando le parole di Bachelet, considera come sia "proprio dalla organizzazione della pubblica amministrazione, delle sue strutture, delle sue competenze, dei suoi procedimenti, dei suoi rapporti interni ed esterni che viene ad essere garantita la posizione dei cittadini; in una parola il principio di legalità dell'azione amministrativa acquista un nuovo rilievo". Tutto ciò si riflette anche sul ruolo e sulle qualità del pubblico funzionario che, come scrive Pastori, ricordando anche qui il pensiero di Bachelet, "non è più il funzionario attuatore della legge, [ma] è un professionista che, in rapporto ai caratteri che l'amministrazione assume o deve assumere, deve essere capace di organizzare, deve sviluppare comportamenti orientati al fine, deve saper assumere responsabilità o avere il senso della responsabilità". Insomma, una amministrazione, come ci ricorda D'Alberti, richiamando nuovamente Bachelet, che è "cura di interessi pubblici, fatta da uomini per uomini", e nella quale il compito di ogni funzionario e funzionaria assume la consistenza di un impegno certamente professionale, ma anche "personale, morale e civile" (V. Bachelet, *Scritti in onore di Costantino Mortati*, 1977, 37 dell'estratto).

La ricchezza dei ragionamenti contenuti nel volume non può certo essere restituita in queste poche battute, ma gli aspetti qui pur brevemente considerati mi permettono di proseguire con qualche altra

considerazione sul modo in cui, anche oggi, come studiosi e studiosi, siamo chiamati a guardare all'amministrazione.

L'enfasi quasi esclusiva che negli ultimi decenni abbiamo riservato alla prospettiva del buon funzionamento, dell'efficienza e dell'economicità dell'azione, in quello spazio proprio e riservato all'amministrazione che chiamiamo gestione, ha impoverito lo sguardo sulla funzione amministrativa. In parte questo è derivato dalla perdita di sensibilità per la specificità della dimensione pubblica dell'amministrazione, condannata, anche dal legislatore con le sue riforme, a somigliare sempre di più a un'azienda, senza poterlo essere davvero. Ci siamo concentrati sui costi, sui risultati, sulle performance, ma non ci siamo interrogati, o non ci siamo interrogati abbastanza, sulla capacità dell'amministrazione di essere strumento del progetto costituzionale nel quale si iscrive la sua funzione.

Lo spazio gestionale che nel funzionamento dell'amministrazione è riservato alla decisione degli organi burocratici, i dirigenti, è uno spazio prezioso, proprio per la sua flessibilità. Una flessibilità che deriva dal suo essere sottratto alle modalità attraverso le quali si definisce una decisione pubblica. Ci troviamo, infatti, di fronte ad un ambito in cui la scelta avviene con capacità e poteri di diritto privato. E questo comporta che la decisione non debba generarsi attraverso un processo in cui il decisore è chiamato a portare a compimento l'espressione di una volontà che in maniera generale e astratta ha già preso corpo nella norma, come avviene in qualsiasi procedimento amministrativo con cui si esprime la decisione pubblica. Nel caso della gestione, la generazione della scelta attraverso la capacità privata lascia spazio a soluzioni non predeterminate dalla norma, ma da definirsi, liberamente, se pure sempre dentro i confini delineati dalle regole. È il caso della gestione del personale, ma anche dell'organizzazione, o meglio della micro-organizzazione e, più in generale, della definizione di tutte quelle soluzioni di funzionamento minuto degli uffici, che spesso incidono in modo significativo sul modo in cui si realizza l'incontro fra l'amministrazione e i destinatari della sua azione (luoghi, orari, modalità dematerializzate o fisiche per l'interazione, e così via...).

Se proviamo a immaginare l'impiego di questo potere gestionale non solo per rendere il funzionamento dell'amministrazione più efficiente, ma anche per renderlo più costituzionale, si aprono prospettive che forse non abbiamo ancora pienamente messo a tema.

Il pensiero allora va alla previsione della nostra carta fondamentale che, forse più di ogni altra, riguarda l'amministrazione. Si tratta del secondo comma dell'articolo 3, in cui il dettato costituzionale, dopo aver, nel comma 1, impegnato il legislatore a non discriminare fra persone in ragione delle loro caratteristiche, si confronta con la possibilità che individui dotati di eguali diritti non riescano a godere in modo eguale di quegli stessi diritti. Ed è qui che la Repubblica, alla quale la Costituzione assegna il compito di assicurare l'uguaglianza, è anche e soprattutto quella delle istituzioni amministrative, che sono chiamate a eseguire la legge e ad assicurare gli eguali diritti in modo eguale, rimuovendo, per l'appunto, gli ostacoli di ordine economico e sociale che "limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana".

In questa locuzione avverbiale ("di fatto"), c'è il rivoluzionario impegno a confrontarsi con la realtà dell'esperienza di ciascuno e di ciascuna, senza lasciare le persone sole di fronte ai bisogni che il diritto a loro riconosciuto non riesce a soddisfare. Il richiamo alla materialità del reale mostra la consapevolezza delle ingiustizie concrete che a volte residuano all'ombra di una norma in astratto giusta ed esprime la promessa che la Repubblica e, per essa, l'amministrazione si adopererà per contrastarle.

Se la legge guarda alla persona astratta, l'amministrazione incontra la persona vera, ed è, quindi, la sola in grado di vedere cosa "di fatto" la rende meno libera e meno eguale, nonostante la legge e, a volte, nonostante l'esatto adempimento del comando che contiene. Di fronte ad alcuni ostacoli, allora, a volte occorre fare altro, occorre, cioè, muoversi in uno spazio che non è puntualmente regolato da quelle norme che si rivolgono ad un soggetto astratto e non sono, quindi, fisiologicamente in grado di intercettare l'impedimento concreto che si annida nella irripetibile esperienza biografica di alcune persone. In queste circostanze, poter impiegare poteri e capacità di diritto privato per organizzare gli uffici e guidare l'attività lavorativa del personale serve anche a costruire la soluzione giusta, quella in grado di dare risposta ad un bisogno situato, rimuovendo ciò che impedisce di godere appieno di un diritto o intervenendo a disinnescare in concreto una fragilità, impreveduta in astratto, perché frutto contingente dell'intersezione di fattori specifici nell'esperienza concreta di una singola persona.

Prevedere un tempo o un ufficio dedicato a sostenere la compilazione di istanze complesse per chi non sarebbe in grado di farlo da solo, disporre la consegna a domicilio di certi presidi medici per chi, non autosufficiente, è accudito da una persona che non guida, attivare una convenzione con una associazione che fa trasporto sociale per garantire l'accesso a certi servizi per chi ha una mobilità ridotta, modificare l'orario di servizio per permettere a chi ha incombenze di cura familiare di rivolgersi ad un ufficio, sono tutte soluzioni "gestionali". In casi come questi ipotizzati, l'amministrazione non adempie ad un puntuale comando normativo, perché la norma non c'è, né, forse, potrebbe esserci, ma si muove in quello spazio libero in cui consiste la gestione, per colmare la distanza che, per alcuni, separa l'avere un diritto dal godere di quel diritto. Uno spazio che chiede scelte oltre la legge, quindi, ma non fuori dalla legalità, perché nell'orizzonte di una legalità più ampia: quella costituzionale.

Per inquadrare la doverosità che grava sull'amministrazione in questo operare oltre la legge, nei miei studi ho suggerito che possa essere utile fare riferimento all'etica della cura, un concetto sviluppato, a partire dagli anni '80, in un filone di pensiero femminista impegnato nella critica ad un'idea di comportamento morale che si esaurisce nell'applicazione di precetti generali astraendo dal contesto concreto. Il concetto di cura, così, è stato impiegato per indicare anche quell'atteggiamento e, insieme, quell'attività caratterizzati da attenzione, sollecitudine e responsabilità verso qualcuno o qualcosa che si protegge e sostiene nel suo esistere e fiorire. Traslato nell'ambito del diritto, in particolare di quello pubblico e amministrativo, mi è parso che potesse esprimere efficacemente quella doverosità giuridica che non si esaurisce nell'adempimento di puntuali indicazioni normative, ma copre anche lo spazio che, una volta adempiuto il dettato contenuto nella regola, continua a separare il diritto formale dalla sua realizzazione concreta e, quindi, dal compimento della funzione (anche costituzionale) dell'amministrazione. In questo modo, l'etica della cura, si presta a definire un orizzonte di comportamento atteso e dovuto, non perché minutamente regolato, ma perché funzionalmente orientato, disciplinabile attraverso principi e verificabile in termini di effetti e risultati. Un modo, questo, per guardare anche alla gestione amministrativa con uno sguardo diverso, che la emancipa dalle strettoie della sola finalizzazione all'efficienza nell'impiego delle risorse.

La sfera gestionale, in questa prospettiva, si colloca pienamente nel nucleo di quell'autonomia dell'amministrazione che, nella chiave di lettura prima delineata, riporta dentro le istituzioni amministrative la dialettica fra volontà della maggioranza (ivi compresa quella legislativa) e garanzia del bene di tutti, che è propria della democrazia costituzionale. Al tempo stesso, leggere come funzionale ai diritti, e non solo all'efficienza, anche quella quota dell'amministrare che riguarda il lavoro negli uffici, la loro minuta

organizzazione, l'impiego delle risorse, quello che, cioè, abbiamo imparato a chiamare gestione, rende evidente l'irriducibilità dell'amministrazione pubblica, anche di quella che eroga solo servizi e non impiega poteri, ad una struttura produttiva. Nel dialogo diretto dell'amministrazione con la Costituzione, attraverso l'incontro con le persone incarnate e con i loro bisogni e diritti concreti, sta anche la specificità del pubblico, doverosamente impegnato a realizzare il progetto costituzionale in ogni momento del suo essere e funzionare.

È allora da questo che forse dovremmo provare a ripartire per continuare a ragionare di una amministrazione democratica, prestando ascolto al richiamo che Allegretti e Sorace, fanno agli studiosi e alle studiose della fine degli anni '80: le norme costituzionali sull'amministrazione non hanno ancora ricevuto l'attenzione che meritano, affinché amministrazione e Costituzione siano punti di riferimento congiunti di ogni itinerario scientifico che miri ad illuminare la prima attraverso un diritto che genera dalla seconda.

L'impresa è grande e necessita dell'impegno di tutte e tutti, in sedi di interazione e di dialogo solide e capaci di superare steccati disciplinari, come quella in cui è ospitato questo piccolo mio contributo.

