

Buona Amministrazione, forza del Diritto e prospettive per la Democrazia

Benedetta Celati

SOMMARIO: 1. Premessa di contesto. – 2. Quale democrazia? – 3. E quale amministrazione? – 4. Conclusioni che non concludono.

1. Premessa di contesto

La sfida principale a cui ci chiama la (ri)lettura del volume *Democrazia e amministrazione: in ricordo di Vittorio Bachelet*, a cura di Giovanni Marongiu e Gian Candido De Martin, è quella di comprendere come sia evoluta (secondo traiettorie forse allora inattese) la relazione tra i due elementi che l'opera mette in dialogo sin dal titolo. Per questa ragione, mi pare si debba cogliere la sollecitazione a una riflessione critica sulle trasformazioni¹ che li hanno investiti e che hanno contribuito a delinearne una versione contemporanea affatto semplice da inquadrare.

Le pagine di presentazione scritte dai due curatori enunciano con chiarezza il cuore delle considerazioni contenute nell'opera: «tracciare un percorso culturale volto a consolidare una prospettiva di studio e di riforma dei pubblici poteri soprattutto o anzitutto in chiave di garanzia di effettività dei principi costituzionali dello Stato democratico».

L'assioma è dunque il seguente: se trasformiamo l'amministrazione in senso democratico, dando attuazione alla Costituzione, trasformiamo anche lo Stato in senso democratico. Ed è per questo, aggiungono gli autori, che occorre immaginare riforme amministrative finalizzate ad attuare il dettato costituzionale² piuttosto che riforme della Costituzione.

2. Quale democrazia?

Di riforme dell'una e dell'altra specie abbiamo avuto ampia esperienza in questi ultimi trent'anni³. Eppure, lo Stato non sembra essersi necessariamente "evoluto" nella direzione immaginata. Il che

¹ Delle trasformazioni della democrazia parla Norberto Bobbio ne *Il futuro della democrazia*, Einaudi, 2014. Bobbio preferiva volutamente il termine trasformazione a quello di crisi, che avrebbe evocato «una democrazia sull'orlo della tomba», e affermava – con parole oggi tragicamente fragili – che il nostro tempo avrebbe potuto essere definito “*L'ère des démocraties*”, poiché la democrazia è divenuta il comune denominatore di tutte le questioni politicamente rilevanti, teoriche e pratiche.

² In tal senso si veda ELIA, *Servire lo Stato attuando la Costituzione (l'opera di Bachelet giurista e docente di diritto)*, in *Coscienza*, 4, 1980, 18 ss.

³ Nel volume si soffermano sul tema delle riforme Gian Candido De Martin e Francesco Teresi nella Sezione I dedicata a Costituzione e Amministrazione. Per quanto attiene alle riforme amministrative, centrali sono certamente le “leggi” degli anni '90 (dalla legge

porta a chiedersi se i presupposti di quelle riforme – specie di quelle riguardanti l'amministrazione – fossero errati, oppure se il loro spirito originario sia stato tradito dalle modalità della loro attuazione o smentito dall'evoluzione dei tempi. E, quindi, se l'assunto stesso di cui abbiamo detto non fosse altro che un'illusione.

Del resto, ci interroghiamo quasi quotidianamente sul significato stesso della democrazia, la cui crisi, in atto da tempo, sembra ormai avviarsi verso una fase “nuova”, ben poco felice, di rinascita.

Ricorda Norberto Bobbio che «per regime democratico s'intende primariamente un insieme di regole di procedura per la formazione di decisioni collettive, in cui è prevista e facilitata la partecipazione più ampia possibile degli interessati». Se «(l)lo Stato dispotico è il tipo ideale di Stato di chi si pone dal punto di vista del potere» lo Stato democratico «è il tipo ideale di Stato di chi si pone dal punto di vista del diritto»⁴. Le distorsioni dell'epoca che viviamo, tuttavia, ci inducono quantomeno a riflettere sul carattere e le conseguenze tutt'altro che scontati di queste affermazioni.

A ben vedere, è molto diverso limitarsi a parlare di democrazia o chiamarla in causa in modo meramente “formale”, rispetto all'analizzarla – ed eventualmente riformarla – in concreto, intervenendo sul piano “sostanziale”.

È stato fatto notare, e giustamente, che «(s)empre più spesso la “democrazia” è invocata come posta in gioco ubiqua, dai conflitti internazionali, alla libertà d'espressione, alla censura, fino alla separazione tra i diversi poteri dello Stato. Il termine funziona così alla stregua di una assicurazione automatica, come se ripeterlo bastasse per sentirsi dalla parte giusta»⁵.

Quello che manca è piuttosto un serio confronto con il tema dell'erosione – profonda e ormai evidente – dei presupposti materiali della democrazia.

Tra le questioni attuali più controverse e al contempo più complesse da affrontare – con un grado di difficoltà crescente in ragione dell'urgenza – rientra, senza dubbio, la progressiva diminuzione delle garanzie offerte ai cittadini. Tale fenomeno non riguarda soltanto la quantità e la qualità delle prestazioni che costituiscono l'ossatura delle democrazie sociali a diritto amministrativo, come la nostra; investe piuttosto, e più radicalmente, la tenuta di condizioni strutturali essenziali, quali la presenza di «un livello minimo di integrazione sociale della base popolare» e la possibilità di assicurare «una separazione tra la disuguaglianza nella sfera privata e l'uguaglianza nella sfera politica»⁶. Il venir meno di queste condizioni – determinato, tra l'altro, dalla crescente concentrazione della ricchezza e dallo scollamento dei partiti dalla realtà sociale e dal consenso diffuso – produce conseguenze profonde e convergenti: alimenta forme di rifiuto del paradigma razionale su cui le nostre società hanno a lungo fondato progresso e benessere, ma favorisce anche una graduale disaffezione, quando non una vera e propria rinuncia, alla partecipazione elettorale.

generale sul procedimento amministrativo a quella sulle autonomie locali). Cfr. MATTARELLA, BARTOLINI, BONETTI, MARCHETTI, RAMAJOLI (a cura di), *Le riforme amministrative*, il Mulino, 2024; MERLONI, A. PIOGGIA (a cura di), *European Democratic Institutions and Administrations. Cohesion and Innovation in Times of Economic Crisis*, Springer, 2018; MERLONI, *Costituzione repubblicana, riforme amministrative e riforme del sistema amministrativo*, in *Dir. pubbl.*, 2018, 81 ss.

⁴ BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, cit.

⁵ Si vedano le riflessioni di BARBERA, *La democrazia e i suoi presupposti perduti*, in *Il Manifesto*, 12 dicembre 2025.

⁶ Barbera individua tra i prerequisiti sui quali si baserebbe la democrazia anche «una relativa autonomia del processo decisionale collettivo».

D'altronde «(i)l disegno costituzionale presuppone un Parlamento autorevole, che non può essere tale se non è autenticamente rappresentativo»⁷ e come ha recentemente affermato il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella «democrazie imperfette vulnerano le libertà: ove si manifesta una partecipazione elettorale modesta. Oppure ove il principio “un uomo-un voto” venga distorto attraverso marchingegni che alterino la rappresentatività e la volontà degli elettori»⁸.

Tuttavia – e una simile constatazione è centrale nella prospettiva di questi scritti – la democrazia non può ridursi al solo momento elettorale, perché altrimenti il rischio è che le elezioni si trasformino in una mera struttura di facciata, facendo appunto perdere sostanza⁹ al modello formalmente evocato. Ci spiega Feliciano Benvenuti, nella sua relazione iniziale, che «la democratizzazione del sistema avviene sempre attraverso una esplicazione riduttiva del principio democratico e cioè attraverso quella della rappresentanza politica riservata rigorosamente alle sorti e ai risultati del sistema elettorale» ma asserisce anche che lo Stato per essere democratico deve presupporre la partecipazione dei cittadini all'amministrazione. Perché, come sempre ricorda Mattarella, nel suo discorso, «(a)l cuore della democrazia (...) vi sono le persone, le relazioni e le comunità a cui esse danno vita, le espressioni civili, sociali, economiche che sono frutto della loro libertà, delle loro aspirazioni, della loro umanità: questo è il cardine della nostra Costituzione».

A essere entrata in una spirale critica particolarmente preoccupante è, in particolare, la cosiddetta democrazia liberale¹⁰, che si fonda sul binomio inscindibile di libertà e democrazia, nella consapevolezza che quest'ultima non possa in alcun modo essere concepita come un limite alla prima¹¹. È precisamente tale binomio a conferire senso allo stato di diritto e a rendere possibile interpretare quelle «tensioni attorno a beni vitali», cui fa riferimento De Martin¹², non come fattori di disgregazione, bensì come espressione di un conflitto fisiologico e costitutivo della dialettica democratica. In questo quadro, il buon andamento dell'amministrazione, inteso come garanzia di efficienza – tema sul quale si sofferma nel volume Gianfranco D'Alessio – risulta intrinsecamente connesso al livello di fiducia dei cittadini-elettori, destinatari dell'azione amministrativa, nella possibilità di vedere soddisfatte le proprie aspettative e di migliorare concretamente le proprie condizioni di vita. Se già Bachelet, in una fase precedente¹³, e gli autori dei saggi raccolti nel volume, all'inizio degli anni Novanta, segnalavano la difficoltà di individuare un modello di amministrazione capace di dare

⁷ LONGOBARDI, *La posizione istituzionale dell'amministrazione pubblica e la Costituzione*, in *Amministrazione in Cammino*, 12 maggio 2017.

⁸ Intervento del Presidente della Repubblica alla cerimonia di apertura della 50^a edizione della Settimana Sociale dei Cattolici in Italia, Trieste, 3 luglio 2024, <https://www.quirinale.it/elementi/116451>.

⁹ Basti pensare alla deriva delle c.d. autocrazie elettorali. Come riporta BELLINI, *L'affanno delle democrazie liberali*, in *il Mulino*, 25 settembre 2024, da circa quindici anni la popolazione mondiale che vive in autocrazie è maggiore di quella che vive in regimi di democrazia liberale: «se nel 2003 era il 48%, oggi siamo arrivati al 71%».

¹⁰ Sulla crisi della democrazia liberale si veda SCIUTO, *Prologo*, in *Sulle macerie della democrazia*, *Micromega*, 2025, dove si sottolinea che «(g)li autoritarismi di oggi non sono semplici repliche di quelli del Novecento. Hanno appreso la lezione, indossano abiti nuovi, parlano la lingua dei diritti, delle libertà (pensiamo alla retorica del free speech di Trump), della democrazia (di democrazia, sebbene “illiberale”, parla per esempio Orbán)».

¹¹ Sempre Bobbio sostiene che liberalismo e democrazia sono inseparabili: il primo è il presupposto giuridico e storico della seconda, perché senza libertà fondamentali la democrazia non può funzionare correttamente. Allo stesso tempo, solo il potere democratico può garantire e mantenere quelle libertà. La storia dimostra questa interdipendenza: quando uno dei due crolla, crolla anche l'altro.

¹² Si veda, nel volume, DE MARTIN, *La nuova fisionomia dell'amministrazione tra principi costituzionali e riforme*, 61.

¹³ Nella sua relazione Feliciano Benvenuti si riferisce in tal senso al saggio del 1977 di Bachelet intitolato “Evoluzione del ruolo e delle strutture della pubblica amministrazione”. Cfr. BACHELET, *Evoluzione del ruolo delle strutture della pubblica amministrazione*, in AA.Vv.,

piena attuazione allo Stato democratico delineato dalla Costituzione, tale difficoltà – alla luce delle considerazioni sin qui svolte – appare oggi in forma ancor più accentuata.

Perché, se di ciò che la Carta costituzionale richiede abbiamo ormai piena consapevolezza, anche grazie alle riflessioni sviluppate in quest'opera, resta tuttora poco chiaro come fare affinché quelle "innovazioni" possano avere attuazione effettiva e concreta.

3. E quale amministrazione?

Nel volume ci si interroga – in particolare lo fanno Benvenuti e Pastori – sull'esistenza di una nozione unitaria di amministrazione quale esito dell'"innovazione dirompente" (in senso schumpeteriano) rappresentata dalla Costituzione¹⁴. In effetti, l'emersione di un nuovo assetto di tipo pluralista e autonomista¹⁵ – nel quale l'autonomia è da intendersi come sinonimo di efficienza – non poteva che imporre un ripensamento della relazione tra autorità e libertà, così come dell'organizzazione amministrativa¹⁶.

A mutare in modo ancor più profondo è però l'assetto dei rapporti tra istituzioni pubbliche e società, chiamate a superare una logica di contrapposizione per «trovare il punto di riferimento comune e il momento di incontro nell'affermazione e nell'attuazione dei diritti e delle aspettative dei cittadini singoli e associati, anzi dei diritti della persona prima ancora che dei diritti di cittadinanza»¹⁷.

Possiamo ritenere che questa mutazione costituisca il sostrato comune dei diversi modelli o idealtipi di amministrazione pubblica – per usare una schematizzazione cara a Weber – che si sono progressivamente delineati nel corso del Novecento e continuano ancora oggi a essere come tali identificati¹⁸.

Il riferimento è all'autorevole e fertile classificazione operata da Mario Nigro che ne individua tre. In virtù delle norme costituzionali, l'amministrazione si configurerebbe infatti, alternativamente, come apparato servente del Governo (art. 95 Cost.), come complesso autocefalo regolato direttamente

Aspetti e tendenze del diritto costituzionale. Scritti in onore di Costantino Mortati, vol. II, *L'organizzazione e le funzioni dello Stato-persona. Lo Stato-comunità. Le autonomie degli enti pubblici territoriali*, Giuffrè, 1977, 1-37.

¹⁴ Bachelet, nel suo saggio su "L'evoluzione del ruolo e delle strutture della pubblica amministrazione", analizza come dopo la Costituzione repubblicana vi sia stata una rottura di quella continuità dell'amministrazione pubblica da lungo tempo declamata (il riferimento è a Tocqueville, che pone una sostanziale continuità tra l'*ancien régime* e la Rivoluzione francese). Da questa riflessione muove la celebre affermazione secondo cui non solo il diritto costituzionale è in cammino (come affermato da Otto Mayer) ma anche l'amministrazione lo sarebbe (almeno dal secondo dopoguerra). Sul come per lungo tempo l'amministrazione e il suo apparato centrale siano stati considerati realtà costante e immutabile nei dati fondamentali, nelle linee maestre e nella struttura si veda BACHELET, *L'adeguamento dell'apparato di governo alle esigenze di una politica di sviluppo*, in *Il Politico*, 1961, 686 ss.

¹⁵ Cfr. CARLONI, CORTESE (a cura di), *Diritto delle autonomie territoriali*, Cedam, 2025.

¹⁶ Ovvero la lettura costituzionalmente orientata dell'Amministrazione che è propria dei grandi giuspubblicisti del Novecento, tra i quali Aldo Sandulli, in *Coordinamento e rapporto tra politica e amministrazione in Vittorio Bachelet*, in ANTONELLI, DE MARTIN, MATTARELLA (a cura di), *Il coordinamento amministrativo dopo Vittorio Bachelet*, LUISS University Press, 13, annovera oltre a Bachelet, Giannini, Nigro, Sandulli e Benvenuti.

¹⁷ PASTORI, *Per un'amministrazione al servizio della società. In ricordo di Vittorio Bachelet*, in *Amministrazione in Cammino*, 28 maggio 2010.

¹⁸ Si osserva in D'ORSOGNA, *Organizzazioni amministrative e transizioni: le sfide del cambiamento*, in *Riv. trim. sc. amm.*, 2024, che «(l)la rilevanza giuridica (dello studio) della organizzazione amministrativa è acquisizione recente, scaturita da quel processo di "scoperta" della Carta costituzionale che ha interessato la tradizione disciplinare pubblicistica a partire dalla seconda metà degli anni Sessanta e che ha definitivamente consentito di accantonare l'utopia della esistenza di un unico modello di pubblica Amministrazione, così consacrando la coerenza costituzionale della pluriformità dei modelli organizzativi lontani dall'originario modello ministeriale».

dalla legge e non subordinato al potere politico¹⁹ (artt. 97 e 98 Cost.), oppure come modello autonomistico e comunitario fondato sul principio di autonomia²⁰ (art. 5 e artt. 114 ss. Cost.)²¹.

A tali modelli, l'elaborazione dottrinale ha affiancato, nel tempo: il modello della regolazione, attuato tramite le autorità amministrative indipendenti (al quale in alcuni saggi del volume si fanno dei cenni²²); quello della c.d. dell'amministrazione trasparente²³, imperniato sul principio di imparzialità²⁴; l'amministrazione condivisa²⁵, che sembra inverare ciò che viene auspicato da Benvenuti nella sua relazione, ossia «un ordinamento paritario nel quale il cittadino è posto con pari dignità e pari valori sullo stesso piano di collaborazione e compartecipazione ai destini comuni», impostazione oggi confermata sul piano del diritto positivo dal comma 2-*bis* dell'art. 1 della legge 241 del 1990. E poi, ancora, l'*amministrazione di risultato*²⁶, strettamente connessa al principio del buon andamento²⁷ e, come evidenziato dalle recenti evoluzioni maturate in risposta alla crisi pandemica, un'amministrazione «di missione» «orientata all'apprendimento, in cui l'osservazione sistematica non serve solo a rendere conto, ma anche a trasformare l'azione pubblica durante il suo farsi»²⁸.

In una logica di adattamento alle «transizioni»²⁹, si è così preconizzata un'amministrazione resiliente e a «prova di futuro» di fronte alle emergenze³⁰. Il tutto, però, senza perdere di vista il monito di Bachelet, che metteva in guardia dagli entusiasmi di quanti, «nell'administration prospective – una sorta di amministrazione dei futuribili – scorgevano una messianica speranza di catarsi della pubblica amministrazione»³¹.

¹⁹ Ma al servizio esclusivo della Nazione, come stabilito dall'art. 98 Cost.

²⁰ Sul principio di autonomia, GIANNINI, *Autonomia (Saggio sui Concetti di Autonomia)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, 851-883.

²¹ NIGRO, *La pubblica amministrazione fra Costituzione formale e Costituzione materiale*, ora in *Scritti giuridici*, vol. III, Giuffrè, 1996, 1845 ss. Per un'analisi, si veda SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, Giappichelli, VII ed., 2021, 4. Sottolinea Nigro che «(i) costituenti formarono i loro modelli prendendo a paragone le strutture dello Stato liberale, cioè guardando dietro di loro, al passato; ciononostante, essi anticiparono in un certo senso il futuro». Ciò «perché i problemi dello Stato liberale sono in fondo i problemi dello Stato democratico e di quello sociale: i problemi del rapporto fra esigenza di dipendenza politica dell'amministrazione ed esigenza di autocefalia ed autoresponsabilità di essa e quelli del rapporto fra accentramento e pluralismo».

²² In particolare, se ne occupa Giorgio Berti nel saggio *Il «casuale» nell'amministrazione pubblica*, 121.

²³ Cfr. CARLONI, *Il paradigma trasparenza. Amministrazione, informazione e democrazia*, il Mulino, 2022.

²⁴ Sul concetto di Amministrazione trasparente cfr. MERLONI, *Costituzione repubblicana, riforme amministrative e riforme del sistema amministrativo*, cit., che afferma: «(l)a più recente riscoperta del principio di imparzialità dell'amministrazione (attuata con varie «riforme» (...), la distinzione tra indirizzo e gestione, la prevenzione della corruzione, l'attenzione ai conflitti di interesse, la trasparenza) è una rilettura moderna del modello costituzionale di amministrazione, sempre al servizio dell'indirizzo politico, ma in grado, perché sottratta alla diretta dinamica degli interessi particolari, di attuarlo imparzialmente».

²⁵ Per un inquadramento sistematico di questo modello, GIGLIONI, *Il diritto dell'amministrazione condivisa*, FrancoAngeli, 2025.

²⁶ CAMMELLI, *Amministrazione di risultato*, in *Annuario AIPDA 2002*, Giuffrè, 2003, 110 ss.; CORSO, *Amministrazione di risultati*, ivi, 127 ss.; IANNOTTA, *Economia, diritto e politica nell'amministrazione di risultato*, Giappichelli, 2003; IMMORDINO, POLICE (a cura di), *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, Atti del Convegno, Palermo, 27-28 febbraio 2003, Giappichelli, 2004; SPASIANO, *Nuove riflessioni in tema di amministrazione di risultato*, in IMMORDINO, CELONE (a cura di), *La responsabilità dirigenziale tra diritto ed economia*, Atti del convegno internazionale, Palermo, 6-7 giugno 2019, Editoriale Scientifica, 2021, 257-272. Sul principio di risultato nel codice dei contratti pubblici cfr. SANDULLI, *Il principio del risultato quale criterio interpretativo e applicativo*, in *Dir. pubbl.*, 2024, 349 ss.; TAGLIANETTI, *Contratti pubblici e principio del risultato. Profili sostanziali e processuali*, in *Federalismi.it*, 2024, pp. 232 ss.

²⁷ Collegamento posto in risalto in BERTI, *La pubblica amministrazione come organizzazione*, Cedam, 1968, 83 ss.

²⁸ La citazione è ripresa da DI CAPUA, *Amministrare il futuro: la funzione di monitoraggio tra missione e risultato*, in *Dir. amm.*, 4, 2025, 1171.

²⁹ D'ORSOGNA, *Organizzazioni amministrative e transizioni: le sfide del cambiamento*, cit.

³⁰ Si vedano le riflessioni di BOSCHETTI, *Diritto e resilienza (trasformativa). Coordinate per un diritto resiliente capace di transizioni*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2023, 208 ss., nonché BOSCHETTI, CELATI, *Rapporto La buona amministrazione, per Laboratorio Futuro (Istituto Toniolo)*, ottobre 2022.

³¹ BACHELET, *Evoluzione del ruolo delle strutture della pubblica amministrazione*, cit., 442.

La crisi democratica richiamata nel precedente paragrafo incide su questi scenari in una duplice direzione. È certamente foriera di alcune “fratture” costituzionali che mettono in luce la perdurante rilevanza dell’equilibrio tra politica e amministrazione³², più volte evocato nell’opera da cui muovono queste riflessioni. Ma è altresì indice di una crisi del principio inderogabile di legalità dell’azione amministrativa³³, che a sua volta richiama il complesso rapporto tra lo spazio del diritto e quello della politica in questa particolare fase storica.

La cultura dell’eterna contingenza³⁴, determinata da una ipertrofia normativa che sovente genera una «semplificazione complicante»³⁵, finisce oggi per compromettere la certezza, o quantomeno la «calcolabilità», del diritto³⁶. Un diritto che, come opportunamente osservato, dovrebbe agevolare più il cittadino qualunque nel proprio progetto di vita che il “capitalista” di Weber.

Né si può omettere di osservare come – da queste dinamiche – risulti indebolito il senso di responsabilità che dovrebbe accompagnare l’esercizio del potere discrezionale³⁷. Tale profilo assume un rilievo ancor maggiore se si considera che la discrezionalità, intesa come discrezionalità “efficiente”, è sempre più concepita come conformata al risultato³⁸. Acquisisce chiara centralità, in questo senso, la funzione amministrativa, – «momento qualificante ed inscindibile del manifestarsi dello Stato nella società»³⁹ – esercitata secondo un “nuovo” orizzonte costituzionale di riferimento che è quello della “cura”⁴⁰. Orizzonte che sembra in qualche modo riconfigurare l’idea stessa di efficienza. Le amministrazioni non possono più, infatti, essere considerate solo un costo burocratico da ridurre⁴¹: dalla postura aziendalistica occorre muovere verso la prospettiva valoriale imposta dai principi costituzionali, offrendo risposte “responsabili” perché realmente efficaci, condizione necessaria per una democrazia funzionante sul piano strutturale.

Se la pandemia ha segnato un deciso ritorno dell’intervento pubblico, mostrando come lo Stato resti un attore indispensabile nella tutela dei diritti e nella gestione dei bisogni collettivi, tale evoluzione non può essere letta come una modalità di azione fondata esclusivamente sull’emergenza.

³² Che secondo il pensiero di Bachelet richiamato anche da Benvenuti deve essere di indirizzo e non di gerarchia.

³³ Nel volume qui in esame si veda LEDDA, *La legalità nell’amministrazione: momenti di sviluppo e fattori di «crisi»*, 153 ss.; MARONGIU, *Vittorio Bachelet: una nuova idea dell’amministrazione*, in *L’amministrazione in cammino. Una guida alla lettura degli scritti giuridici di Vittorio Bachelet*, Giuffrè, 1984, 10, sottolinea come Bachelet rilegga il principio di legalità in linea con un’amministrazione a servizio della comunità nazionale, operativa perché chiamata a rispondere della sua attività e pertanto un’amministrazione di risultato. Sul rapporto tra legalità (nella sua accezione di legalità-indirizzo) e indipendenza, cfr. DUGATO, *Indipendenza e diritto amministrativo*, in *An. giur. econ.*, 2022, 459 ss.

³⁴ Come la denomina Ledda nel suo saggio, ritenendo che si tratti di un sacrificio che deve essere accettato alla luce della difficoltà di controllare tutti i fenomeni e, dunque, della complessità. Tema su cui si rinvia anche al bel saggio di BARBATI, *La decisione pubblica al cospetto della complessità: il cambiamento necessario*, in *Dir. pubbl.*, 2021, 15 ss.

³⁵ AINIS, *La semplificazione complicante*, in *Federalismi.it*, 2014. Nel saggio l’A. mette in rilievo che «la semplificazione fallita è una complicazione riuscita».

³⁶ Si vedano le riflessioni di IRTI, *Un diritto incalcolabile*, Giappichelli, 2016, 4, che rinvia a sua volta a LOPEZ DE OÑATE, *La certezza del diritto*, rist. postuma a cura di G. Astuti, Roma, 1950.

³⁷ Sul rapporto tra politica amministrativa e discrezionalità si sofferma, nel volume, Sorace, *In tema di politica, amministrazione, discrezionalità, autorità*, 177 ss.

³⁸ Sul punto CALANDRA, *Il buon andamento dell’amministrazione pubblica*, in AA.VV., *Studi in memoria di Vittorio Bachelet*, I, Giuffrè, 1987, 155 ss.

³⁹ Così si esprime, nel volume, SEVERI, *Potere e funzione nell’amministrazione*, 173.

⁴⁰ Si veda sul tema PIOGGIA, *Cura e pubblica amministrazione. Come il pensiero femminista può cambiare in meglio le nostre amministrazioni*, il Mulino, 2024, nonché ID., *Il “riconoscimento dell’altro” e la pubblica amministrazione. Una prospettiva nell’orizzonte costituzionale della cura*, in *Costituzionalismo.it*, 2025, 51 ss.

⁴¹ Si veda DONATI, *La strada da fare. Appunti per l’amministrazione dopo la pandemia*, in *Dir. pubbl.*, 2021, 127 ss.

Essa costituisce piuttosto lo stimolo per una decisa, e non reticente, apertura verso una dimensione relazionale, nella quale il destinatario dell'azione amministrativa non è un soggetto indifferenziato, ma una persona concreta, con diritti, fragilità e risorse. E ciò, facendo coesistere, nel bilanciamento tra equità e giustizia, politiche di redistribuzione e del "riconoscimento", senza dimenticare che molti interventi definiti emergenziali celano in realtà fallimenti di politiche strutturali che non hanno funzionato⁴² (si pensi al tema attualissimo dell'emergenza abitativa).

In quest'ottica, la metafora del "pendolo" tra Stato e mercato, spesso impiegata per descrivere le diverse e alterne fasi dell'intervento pubblico, sembra aver perso parte della sua capacità euristica: non si tratta più di oscillare meccanicamente tra un "meno" o un "più" Stato, ma di ripensarne in modo profondo forme, strumenti e finalità dell'azione.

4. Conclusioni che non concludono

A fronte delle considerazioni sin qui svolte, ciò che possiamo fare non è tanto trarre conclusioni, quanto piuttosto provare a raccogliere la sfida evocata all'inizio.

Come far dialogare, nell'esperienza contemporanea, democrazia e amministrazione?

Allegretti osservava che, affinché un ordinamento possa dirsi democratico, è necessario che lo sia anche l'amministrazione, nel senso che non può esservi democrazia senza una reale democraticità dell'azione amministrativa⁴³. In termini in parte analoghi, Severi sottolinea, riprendendo un'impostazione vicina a quella di Benvenuti, che l'amministrazione, in quanto funzione dello Stato, ne costituisce la concreta modalità di esistenza: essa è «tutto ciò che è lo Stato» e, di conseguenza, è democratica nella misura e nel modo in cui lo Stato stesso lo è⁴⁴. Pastori, tuttavia, invita a considerare anche il rapporto inverso, rilevando come la forma di Stato sia, di fatto, condizionata dalle forme assunte dall'amministrazione⁴⁵.

È proprio da questa relazione di reciproca interdipendenza che occorre ripartire per riflettere su come le garanzie "costituzionalizzate" della pubblica amministrazione possano costituire uno strumento decisivo per correggere e democratizzare le distorsioni della politica.

Le involuzioni del modello democratico trovano, del resto, un possibile argine in alcuni settori e servizi dell'amministrazione. Si pensi, ad esempio, alle tutele offerte dalle autorità di regolazione, soprattutto rispetto alle minacce poste da taluni poteri privati di natura tecnocratica, oppure al ruolo dei procedimenti amministrativi in ambiti particolarmente sensibili, in quanto connessi a interessi che incidono direttamente sulla vita delle persone. E anche alle amministrazioni di prestazione, su cui si scaricano le tensioni fra i bisogni dei cittadini e le scelte poco attente della politica.

Se gli indici del modello democratico sono stati storicamente individuati⁴⁶ – oltre che nella separazione dei poteri e nella garanzia dei diritti – nel diritto di voto e di eleggibilità, nella possibilità per i leader politici di competere per il consenso, nell'esistenza di elezioni libere e pacifiche, nelle libertà

⁴² Le crisi restano il motore delle evoluzioni istituzionali e normative, ma il rischio è che, se affrontate solo come emergenze, producano risposte frammentarie e temporanee, anziché rafforzare in modo duraturo la capacità dello Stato di garantire diritti e coesione sociale.

⁴³ ALLEGRETTI, *Pubblica amministrazione e ordinamento democratico*, in *Foro it.*, V, 1984, 206.

⁴⁴ Si veda, nel volume, SEVERI, *Potere e funzione nell'amministrazione*, 169.

⁴⁵ Si veda, nel volume, PASTORI, *Pluralità dell'amministrazione*, 97.

⁴⁶ DAHL, *Democracy and its Critics*, Yale Univ. Press, 1989. Il concetto dal quale muove Dahl è quello di poliarchia, su cui Id., *Poliarchia. Partecipazione e opposizione nei sistemi politici*, FrancoAngeli, 1997.

di associazione ed espressione, nella presenza di fonti informative alternative e nell'esistenza di istituzioni che rendono le politiche pubbliche dipendenti dal voto e da altre forme di espressione delle preferenze, oggi appare opportuna l'inclusione tra questi anche della capacità dell'amministrazione di rispondere in modo efficiente alle esigenze delle persone, attenuando eventuali effetti distorsivi di politiche da essi distanti o a essi indifferenti.

È necessario, in altri termini, operare affinché l'amministrazione sia effettivamente orientata ai cittadini, nella misura in cui la sua imparzialità può costituire un baluardo e una forma di resistenza alle derive di una democrazia instabile. In questa prospettiva, il combinato disposto tra la solidità e l'incorruttibilità dei principi posti a monte – reinterpretati e adattati al tempo presente – e la pluralità dei modelli che, a valle, ne consentono diverse concretizzazioni può consentire alla discrezionalità amministrativa di dispiegarsi pienamente, rafforzando al contempo l'autonomia dei decisori pubblici, in linea con l'enfasi attualmente posta sul principio del risultato.

Nel pieno di un'emergenza democratica che, al pari di quella pandemica, richiede ripensamenti e interventi, si riscopre così il valore di un'amministrazione che, come afferma Marongiu, concorre a delineare e realizzare un ordinamento democratico⁴⁷.

Non più mera appendice del potere esecutivo, la pubblica amministrazione va oggi reinterpretata, valorizzata e tutelata – attraverso le garanzie offerte dalla Costituzione, in parallelo ma non in analogia con la magistratura – come corpo specialistico, con un suo proprio “statuto” di imparzialità non indifferente.

La «lotta per il diritto», secondo la celebre formulazione di Jhering⁴⁸, intesa quale impegno volto alla costruzione e al consolidamento di un apparato amministrativo solido ed efficiente, assume così la valenza di presupposto strutturale della democrazia costituzionale.

⁴⁷ Afferma questo, nel volume, MARONGIU, *Amministrazione e ordinamento democratico*, 91.

⁴⁸ JHERING, *La lotta per il diritto*, Laterza, 1960; cfr. anche AZZARITI, *Diritto o barbarie: il costituzionalismo moderno al bivio*, Laterza, 2021.