

LA DEMOCRAZIA NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE: UNA RICERCA CHE CONTINUA.

di Fabio Severo SEVERI

Per chi si affacciava – come Giovanni Marongiu – all’inizio degli anni ’50 alla cultura giuspubblicistica italiana, le occasioni di perplessità e di entusiasmo erano tantissime. La diffusa consapevolezza che si stesse attuando qualcosa di effettivamente nuovo si scontrava con le esigenze del quotidiano e con l’esperienza concreta della vischiosità dell’apparato di potere pubblico: se poi il punto di osservazione non era quello della politica attiva, ma quello della ricostruzione scientifica, il disagio bilanciava la quantità di stimoli presenti.

Nell’ambiente universitario, specialmente romano, pesa in quegli anni l’assenza, nella grande ricostruzione espositiva del sistema di diritto amministrativo fatta da Guido Zanobini, di un qualsiasi accenno alla portata innovativa, di rottura, delle enunciazioni costituzionali. Non è il caso di ricordare quanto abbia pesato, e per certi versi pesi ancora, nella formazione della cultura corrente la ricostruzione zanobiniana: anche se la presenza di studiosi eccezionali, a Roma come altrove (e basterà citare a Milano Benvenuti ed i suoi allievi e Berti, ed a Roma Lucifredi ed il successore nella cattedra dello Zanobini, Massimo Severo Giannini, e tanti altri), testimoniava l’attenzione verso nuovi problemi e nuove realtà sociali, la “continuità” nella cultura della pubblica amministrazione risultava garantita dalla diffusione di concetti esemplarmente semplici, e perciò assimilabili con facilità. A quella scuola si formarono docenti, magistrati e funzionari, continuando a considerare le norme della Costituzione come norme di organizzazione, quasi alla pari di quelle contenute nei sempre vigenti testi unici, comunque incapaci di informare in modo innovativo il sistema, enunciando principi inderogabili ai quali tutto l’ordinamento avrebbe dovuto ispirarsi.

L’impronta zanobiniana, però, se non teneva gran conto di quanto andava maturando nell’ambito sociale, non comprimeva i tentativi di andar oltre a vedere come la realtà socio-politica interferiva con l’ordinamento giuridico. L’esigenza di una nuova e diversa efficienza dell’apparato della pubblica amministrazione, per far fronte a bisogni non prima evidenziati in un clima politico tutt’altro che cristallizzato, porta a cercare nuovi strumenti per operare e nuovi modi di leggere la complessità ordinamentale, pur senza modificazioni formali, ma in un contesto sostanzialmente nuovo.

Mentre si parla di crisi dello Stato, si prospetta una profonda riforma delle istituzioni e segnatamente della pubblica amministrazione. Appare significativo scorrere il sommario degli studi di Giovanni Marongiu, che si son voluti raccogliere e ripubblicare: i due temi vengono sviluppati in parallelo, contemporaneamente. Politica e amministrazione non possono andar disgiunti, e rappresentano due aspetti dello stesso problema che è poi quello della libertà di fronte al potere. Marongiu, ovviamente, non è

il solo ad occuparsi di questi argomenti, ma risulta esemplare il suo percorso, poiché, pur condizionato dalle occasioni proposte dalla vita quotidiana, appare del tutto svincolato da esigenze di carriera accademica o di opportunità professionale.

In quel periodo anche nella dottrina giuspubblicistica si afferma la necessità di non procedere in termini di “purezza”, prescindendo dalle implicazioni di carattere socio-economico: la ricostruzione, il cosiddetto miracolo economico, condizionano anche le dottrine giuridiche. E' il momento delle partecipazioni statali e della programmazione economica. Nella pubblica amministrazione l'interesse per il provvedimento lasciava il campo a quello per l'attività coordinata e per l'atto di direzione.

Ancor oggi una ricostruzione certa di tali concetti manca, ma da subito appare chiara la necessità di operatori nuovi e diversi da quelli che tradizionalmente la pubblica amministrazione aveva conosciuto. La formazione del personale, l'organizzazione del lavoro, il ruolo dei dirigenti, diventano allora il nuovo campo di lavoro: un'attività amministrativa svolta in un contesto lontano da quello dell'autorizzazione e della concessione ha bisogno di persone diverse e culturalmente attrezzate ad assumere responsabilità. Non sono sufficienti generici rinvii ad una managerialità mutuata da altri ambienti, ma bisogna costruire un nuovo tipo di operatori della pubblica amministrazione, e la preparazione giuridica non basta più, ma appare necessario un approccio multidisciplinare.

L'impegno di Giovanni Marongiu, quale studioso di diritto, è tutto su questi temi, in un crescendo che testimonia la capacità progressivamente acquisita di approfondire la ricerca e di confrontarsi con le classiche ricostruzioni dommatiche nelle quali è possibile cogliere se non la completa ricostruzione di una realtà, l'intuizione almeno di accadimenti che nel tempo si sarebbero concretati.

Nel rileggere quello che andava scrivendo, ma anche nelle conversazioni continue e frequenti, non è possibile non vedere una costante preoccupazione, un tema fondamentale che dà unità ai vari argomenti affrontati: è la stessa preoccupazione che si rinviene nelle opere di Vittorio Bachelet, che gli fu amico e, per una serie di circostanze occasionali, prima guida nei meandri della ricerca scientifica.

La preoccupazione, invero, era comune a molti di quella generazione, ed era incentrata sulla necessità di vedere attuata la Costituzione, vedere i valori dichiarati formalmente, concretarsi nei singoli istituti giuridici, non sviliti ed offuscati nella pratica quotidiana dell'applicazione di norme eterogenee, dettate da esigenze contingenti e non “pensate”, non riconducibili a “sistema”. La Costituzione, la sua rigidità, la capacità di ispirare e condizionare le diverse esperienze del potere pubblico, è stata il continuo riferimento della sua ricerca giuridica, e si può ben dire, del suo stesso modo di pensare.

Scrivendo di Vittorio Bachelet, Marongiu citava Heidegger, secondo il quale un pensatore pensa sempre una sola cosa: “il tema sempre arduo e difficile del rapporto dell'autorità e delle libertà ritornava, allora, a imporsi non solo come problema etico, ma come problema costituzionale, come il problema delle forme storiche attraverso le quali una così sempre dura contrapposizione avrebbe potuto e dovuto dispiegarsi e comporsi”¹. “In quegli anni tutto doveva esser ricostruito e rifondato nella vita morale, sociale e politica”².

Se “l'opera scientifica di Vittorio Bachelet è tutta tesa alla valorizzazione e attuazione della Carta costituzionale del 1947, cui si sente profondamente e personalmente legato”³, l'impegno di Marongiu è continuare quella strada, guardare alla pubblica amministrazione ed ai suoi problemi in quella prospettiva, tenendo conto della realtà sociale e della sua evoluzione, con attenzione alla modernità, ma rifuggendo da ogni autoreferenzialità.

“Il servizio che l'amministrazione deve all'ordinamento generale è il servizio dovuto all'ordinamento democratico della Repubblica, nel quale vive la comunità nazionale attraverso la legge politica della sovranità (e della rappresentanza) popolare. La forza politica dell'ordinamento repubblicano sta nella sua democraticità”⁴.

A Vittorio Bachelet, Giovanni Marongiu riconosce il merito di aver fatto passare “in un dibattito dottrinale, che sembrava ignorarlo, il problema del governo dell'amministrazione pubblica”⁵, e s'impegna ad approfondire quel tema, a comprendere il nesso tra il momento politico e quello amministrativo, riconoscendo una quota di “politicità” al decidere amministrativo e di “tecnicità” al decidere politico. Il rapporto di fiducia gli appare idoneo a far passare più liberamente ed efficacemente l'impulso politico nell'amministrazione, fondando però anche un ruolo attivo dell'amministrazione, della dirigenza, nella formazione dell'indirizzo politico dell'amministrazione stessa⁶.

“La funzione di governo” – scriveva – “è in definitiva la struttura di intermediazione necessaria tra l'amministrazione e la legge: tra il legislatore e la pubblica amministrazione si interpone la continuità della volontà politica, in cui in ultima istanza si colloca la responsabilità della funzione esecutiva per il raggiungimento dei fini propri dell'organizzazione amministrativa. L'indirizzo politico costituisce lo strumento giuridico per sottoporre ogni area dell'organizzazione amministrativa al controllo democratico degli enti rappresentativi della comunità”.

¹ In *Vittorio Bachelet: una nuova idea dell'amministrazione*, ora in *La democrazia come problema*, II, Bologna, 1994, p. 546.

² *Ibidem*.

³ ELIA, *L'opera di Bachelet giurista e docente di diritto: Servire lo Stato attuando la Costituzione*; in “Coscienza”, aprile 1980, p. 18.

⁴ *La democrazia come problema*, II, cit., p. 573.

⁵ *Loc. ult. cit.*

⁶ *Ibidem*, p. 577.

Ricostruendo il pensiero di Bachelet, Marongiu rilegge l'art. 95 della Costituzione, distaccandosi dall'opinione di Elia, secondo il quale sarebbe stato costituzionalizzato il principio gerarchico nei rapporti tra ministri e uffici dipendenti, ma anche rifiutando di riconoscere un'interpretazione secondo la quale l'amministrazione pubblica risulterebbe ordinata autonomamente quale espressione organizzativa del principio di efficienza-imparzialità: rifugge da certi fenomeni di autonomizzazione che costituiscono determinati uffici o settori pubblici in "zone franche", sottratte al controllo democratico degli enti rappresentativi.

E' opportuno, perciò, ripensare le forme della democrazia: ma l'interesse "verso i rami alti dell'organizzazione politica" non può portare a dimenticare che quello contemporaneo è innanzitutto uno Stato amministrativo, orientato di conseguenza più al provvedere per la gestione dei grandi e piccoli servizi che costituiscono le infrastrutture della vita della comunità, che a regolare grandi conflitti politici o le alte questioni dei rapporti fra i poteri dello Stato. La sua convinzione era precisa: "la concezione personalistica e comunitaria che ispira la prima parte della Costituzione deve guidare e illuminare anche l'assetto istituzionale, la forma di governo disegnata nella seconda parte"⁷.

"Il cittadino, esautorato sul piano delle sue scelte di vita è stato a maggior ragione esautorato sul terreno delle sue scelte politiche, e quindi della sua effettiva e garantita partecipazione al processo politico, di discussione e, ancor più, di decisione. Il nodo da sciogliere è il rapporto tra rappresentanza e decisione, ma non si può scioglierlo in un vuoto ideale. La stella polare è la democrazia; e la democrazia comincia prima, ben prima, degli assetti (formali) di governo"⁸.

Bisogna, allora, reinventare la democrazia. Il punto di partenza è sempre rappresentato dalla Carta costituzionale: i problemi di attuazione della Costituzione e della sua riforma si intrecciano vistosamente. Un ritorno all'art. 49, ritorno quindi ad un partito cerniera tra domanda e decisione politica sarebbe di per sé la prima riforma da perseguire. "Le Costituzioni democratico-sociali di questo secolo, come la nostra, sono Costituzioni che presentano la caratteristica di esser sempre in attuazione. Esse stabiliscono, infatti, in primo luogo, principi e valori, attribuiscono e garantiscono diritti, definiscono, insomma, un vero e proprio ordine costituzionale non in senso puramente formale, bensì in senso sostanziale di principio regolatore della vita associata basato su valori di portata universale necessariamente affidati, per il loro svolgimento, al tempo storico più che a quello meccanicamente dispositivo della norma"⁹. Le Costituzioni contemporanee sono Costituzioni aperte, in continuo divenire.

⁷ *La Costituzione tra attuazione e revisione*, in "La democrazia come problema", II, cit., p. 191.

⁸ *Ibidem.*

⁹ *Reinventare la democrazia*, *ibidem*, p. 253-254.

Nel 1991, in un'intervista, affermava: "Lo Stato democratico, per sua natura è un regime politico in cui non può non esservi una comunicazione sempre aperta tra Stato e cittadini, perché essi sono la fonte di legittimazione del potere statale; in questo consiste la grande rivoluzione democratica, che fa passare dall'alto al basso la legittimazione delle istituzioni. Da questo punto di vista i partiti come organi della società dovrebbero continuare ad avere il compito di mediare e di organizzare la rappresentanza, di esprimere una classe dirigente, di suggerire e di persuadere sia i governanti, sia i governati"¹⁰.

In questo contesto, però, l'attenzione ritorna a rivolgersi alla pubblica amministrazione: "il rapporto tra democrazia e amministrazione non è un rapporto consueto nella riflessione degli studiosi e degli operatori L'amministrazione vive nella Costituzione..... in ragione della sua necessaria subordinazione all'intero sistema dei valori costituzionali, sistema che diventa, quindi, la fonte ispiratrice ed il criterio normativo principe del rapporto tra l'amministrazione, i cittadini e l'intera comunità civile e politica"¹¹.

L'ingresso e lo sviluppo del principio democratico nell'amministrazione comporta modificazioni profonde nell'organizzazione, nel modo di esercizio dei poteri, nel modo di svolgimento dei servizi. Bisogna pensare e studiare l'amministrazione in questa prospettiva: è un lavoro che coinvolge una serie di istituti, ma soprattutto il sistema delle garanzie. Un momento fondamentale è l'introduzione nell'ordinamento di un testo normativo organico in tema di procedimento amministrativo, ma anche tutto il sistema della giurisdizione nei confronti dell'amministrazione diventa essenziale per comprendere ciò che realmente avviene intorno a noi.

Come si era sentito impegnato nel lavoro di formazione dei nuovi operatori nell'ambito della pubblica amministrazione, così a questo punto si impegna nell'incitare e seguire un gruppo di giovani studiosi nell'elaborazione di una serie di lavori in cui si esplicano questi convincimenti: il risultato appare visibile nell'attività del centro di ricerca, intitolato a Vittorio Bachelet, che fonda e presiede.

Quest'atteggiamento di ricerca, di impegno continuo, costituisce un lascito prezioso: il punto di riferimento è sempre quello costante, iniziale, individuato negli anni della prima ricostruzione. I valori costituzionali costituiscono il momento iniziale, ma anche la conclusione alla quale tende tutto l'agire politico: una religione della Costituzione che permette di interpretare correttamente tutta l'esperienza della politica e del diritto.

¹⁰ *Ibidem*, p. 267.

¹¹ *Funzione amministrativa e ordinamento democratico*, in "La democrazia come problema", cit., I.2, p.479-480.

“La limpidezza dei precetti costituzionali non subisce appannamenti a causa di stratificazioni e vischiosità storiche”¹².

Questa tensione morale, quest’invito all’intransigenza, a non cedere al compromesso, a non lasciarsi irretire dal “particolare”, sono sempre attuali, e forse oggi più ancora di allora.

L’esempio di una vita di studio, l’esperienza di un modo di porsi davanti al potere amministrativo, non possono disperdersi in un ricordo affettuoso e nostalgico, ma sono insegnamento attuale da trasferire a chi con noi e dopo di noi avrà responsabilità in questa nostra comunità, in questo Stato, democraticamente inteso ed al quale laicamente servire.

¹² *Ibidem*, p. 482.