

**Per un'amministrazione al servizio della società. In ricordo di Vittorio Bachelet. \***  
di Giorgio Pastori

Sommario: 1. Costituzione e amministrazione. 2. Il governare nel nuovo ordinamento democratico. 3. L'amministrare nel nuovo ordinamento democratico. 4. Il modello organizzativo di un'amministrazione per la società. 5. La sindacabilità dell'attività amministrativa e la tutela giurisdizionale

1. *Costituzione e amministrazione.* - Gli interventi precedenti hanno rievocato la figura di Vittorio Bachelet nella ricchezza dei diversi profili umani, culturali, politici e istituzionali che hanno concorso a farne un testimone esemplare e indimenticabile dei principi e dei valori espressi dal nuovo ordinamento democratico fondato dalla Costituzione del 1947.

E se ora si guarda al contributo di riflessione e di studi recato da Vittorio Bachelet in tema di pubblica amministrazione come studioso di diritto amministrativo (e di scienza dell'amministrazione) se ne possono avere ulteriori significative e importanti conferme.

Come già è stato concordemente osservato subito dopo la sua improvvisa e tragica scomparsa e negli anni successivi, non si può infatti non rilevare in primo luogo come tutta la Sua opera scientifica sia stata intesa nel suo insieme a ripensare l'ordinamento dell'amministrazione alla luce dei nuovi dettami costituzionali e a promuovere la realizzazione di quell'"idea nuova" dell'amministrazione nei suoi rapporti con i cittadini e la società che si trova iscritta nella Costituzione e che invece nel panorama delle norme, delle prassi e degli studi di quegli anni non trovava che limitatissima rispondenza.

In ciò sta il tratto di discontinuità e insieme di innovatività che caratterizza l'opera di Bachelet, insieme a quella di pochi altri studiosi dei medesimi anni, che hanno saputo mettere al centro della propria riflessione l'idea di amministrazione ricavabile dal nuovo assetto costituzionale e che ancora adesso tanto si fatica, anche a distanza di più di un sessantennio, nonostante i progressi compiuti, a tradurre in realtà operante ed effettiva.

Ai primi commentatori e interpreti della Costituzione era parso che poco o nulla questa avesse innovato in tema di ordinamento dell'amministrazione pubblica. Si ricorda come a dieci anni di distanza dall'entrata in vigore della Carta il più noto e autorevole Corso di diritto amministrativo, quello di Zanobini, di cui Bachelet poté essere ancora allievo, dedicatesse pochi cenni e riferimenti alla Costituzione e quasi ne prescindesse.

L'ordinamento della pubblica amministrazione, del suo modo di organizzarsi e di funzionare, in breve il diritto amministrativo, sembrava poter continuare a reggersi sulla concezione precostituzionale dell'amministrazione attorno a cui se ne era costruito il sistema: un sistema che sembrava in certo modo impermeabile e in sé concluso rispetto ai mutamenti dell'ordinamento costituzionale.

Sopravviveva alla Costituzione la concezione precedente propria dello Stato di diritto liberale secondo cui (solo per ricordarne i principali tratti peraltro assai noti) l'amministrazione pubblica si identificava nel governo e nell'amministrazione dello Stato per la cura degli scopi intitolati allo Stato stesso, si considerava in particolare espressione del potere di autorità o di comando a questi

---

\* Relazione tenuta su *Attualità dell'insegnamento di Bachelet per le Istituzioni della Repubblica* al XXX Convegno Bachelet "Vittorio Bachelet testimone della speranza", svoltosi a Roma presso l'Università "La Sapienza" il 12 e 13 febbraio 2010.

spettante, era organizzata quindi in modo centralizzato e gerarchico, sottoposta alla legge ( o meglio limitata dalla legge ), ma pur sempre regolata secondo una specialità di disciplina rispetto alla generalità dell'ordinamento, il che si rifletteva anche nella specialità della tutela giurisdizionale ammessa nei suoi confronti. L'amministrazione pubblica era in sintesi pensata e disciplinata in un rapporto di separazione e di contrapposizione nei riguardi dei cittadini e della società governata, a loro volta posti in condizione di soggezione, pur nell'ambito della legge, rispetto ad essa.

Tutto ciò pareva poter sopravvivere anche all'avvento del nuovo ordinamento democratico. Il mondo dell'amministrazione nel suo identificarsi con la potestà di governo e dell'autorità statale e il mondo della società potevano restare due mondi, per quanto reciprocamente limitati dalla legge, chiusi l'uno nei riguardi dell'altro ( così come poteva indurre a pensare anche qualche norma della Costituzione che guardava essenzialmente all'amministrazione autorità). Il principio democratico sembrava dover incidere essenzialmente sul piano politico attraverso la scelta popolare di chi era legittimato a governare, ma non incidere sul modo di governare e tanto meno di amministrare. Si arrestava in particolare alle soglie dell'amministrazione.

Ma, come Bachelet subito avverte, il nuovo ordinamento democratico instaurato dalla Costituzione investiva invece dal profondo non solo l'assetto delle istituzioni di governo, ma anche tutto l'insieme dei rapporti fra istituzioni di governo, cittadini e società.

La nostra Costituzione del 1947, nell'instaurare il nuovo ordinamento democratico, come è noto, rompeva lo schema proprio dello Stato unitario a cui ricondurre la totalità dei fini di interesse generale e delle attività preposte al loro perseguimento. Essa introduceva il pluralismo politico-istituzionale riconoscendo e promuovendo le autonomie regionali e locali e accanto ad esso poneva alla base del nuovo assetto il pluralismo sociale riconoscendo e promuovendo le formazioni sociali e le autonomie economiche. Nel medesimo tempo la Costituzione individuava il momento unitario dell'ordinamento nei fini e nei compiti comuni di promozione civile, economica e sociale, enunciati nella sua Prima Parte, chiamando tutte le istituzioni di governo, centrali e locali, nonché le autonomie sociali ed economiche a concorrere secondo le rispettive attribuzioni e ruoli alla loro effettiva realizzazione.

E' un vero e proprio ribaltamento di prospettiva rispetto al modo di concepire del passato non solo l'assetto delle istituzioni di governo ma anche e soprattutto i rapporti fra queste e la società. E ciò tanto più appariva nella sua portata rivoluzionaria se si considerava inoltre che la Costituzione nel medesimo tempo qualificava le finalità e i compiti comuni da essa individuati come l'oggetto di altrettanti diritti o aspettative tutelate dei cittadini singoli e associati.

I rapporti fra istituzioni pubbliche e società non potevano essere più considerati perciò di separazione e di contrapposizione, non vi erano più due mondi reciprocamente chiusi, ma essi dovevano trovare un naturale luogo di incontro e di convergenza proprio in quelle finalità e quei compiti posti a fondamento del nuovo assetto. Dovevano 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.

Di fronte alla nuova prospettiva costituzionale governo e amministrazione non potevano perciò non essere ripensati nel loro orientamento di fondo.

La riflessione giuridica di Bachelet, nella consonanza ideale con i principi e i valori costituzionali che Gli era propria, prende allora le mosse da una scelta di metodo, che è già di per sé innovativa, per muovere poi all'analisi di quelle che potevano essere le implicazioni dei nuovi dettati costituzionali.

La scelta di metodo può essere sinteticamente espressa da quanto Egli stesso afferma. Va ribaltato – Egli dice - il famoso detto di Otto Mayer secondo cui *Verfassungsrecht vergehet*,

*Verwaltungsrecht bestehet* ( il diritto costituzionale passa, il diritto amministrativo resta ) e vanno respinti altri approcci metodologici consimili. Al mutare dell'ordinamento costituzionale non poteva non variare l'ordinamento amministrativo.

E anzi – dice sempre Bachelet- non si trattava solo di esaminare le semplice incoerenza o la non incompatibilità dei preesistenti concetti e istituti amministrativi con i principi costituzionali, ma occorreva anche porsi il compito di dare attuazione più piena e compiuta al nuovo ordinamento costituzionale esplorandone tutte le possibili implicazioni in un disegno di fedeltà positiva a quanto in Costituzione indicato e di promozione avanzata e dinamica delle potenzialità in essa contenute.

E' una scelta di metodo che pervade tutti gli studi, che ha un valore anticipatorio rispetto ai successivi sviluppi della nostra dottrina e della nostra legislazione e che conserva una perfetta attualità ancora oggi in cui la consapevolezza che si debba preliminarmente ripensare e disciplinare l'amministrazione nella sua connotazione, nella sua dimensione costituzionale è acquisizione diffusa in dottrina e anche in giurisprudenza, ma talora ancora resistita o contraddetta.

La riflessione di Bachelet si snoda invece sempre lungo un continuo confronto ideale fra i principi consegnati dalla Costituzione al legislatore, al governante, al giudice e quanto viene verificandosi nel corso del tempo, e – si può ancora aggiungere - con lo spirito di chi non è solo interprete del dato normativo, ma di chi intende esplicitare un vaglio e uno stimolo critico per promuovere l'attuazione di quei principi, guardando con l'ottimismo della volontà ma con non minore realismo all'amministrazione come ad “un'amministrazione in cammino” che deve essere sorretta e accompagnata nel suo evolversi verso sempre più appaganti traguardi.

Egli è perciò attento alle trasformazioni che vengono verificandosi, o ancor meglio le sollecita e le incoraggia. E' tra i giuristi che con ciò si sono fatti costruttori di nuovo diritto, voci alte di una coscienza civile.

*2. Il governare nel nuovo ordinamento democratico.* – Se ora si guarda a come Egli venga definendo e costruendo una rinnovata visione del governo e dell'amministrazione non è difficile constatare come questa lucidamente emerga sotto i molteplici profili della realtà istituzionale da Lui affrontati in coerenza e in attuazione del disegno costituzionale.

Egli affronta dapprima quello che è uno dei temi e dei principali problemi posti dalla nuova prospettiva del pluralismo politico-istituzionale e dell'incontro e della convergenza fra istituzioni pubbliche, cittadini e società : come ripensare il modo di governare per la definizione degli obiettivi o dei risultati comuni da conseguire in un contesto di pluralismo istituzionale e sociale.

Nella sua prima notissima monografia dedicata al “l'attività di coordinamento nell'amministrazione pubblica dell'economia” (1957) la novità di approccio già si rivela nella stessa scelta del tema, l'attività di coordinamento. Vi si ritrova la prefigurazione, prima ancora di un' idea di amministrazione, di una modalità di governare che traeva la sua ragion d'essere da come il nuovo assetto costituzionale disegnava diversamente l'assetto delle istituzioni e della società e dei loro rapporti reciproci.

Che cosa è infatti l'attività di coordinamento su cui si appunta la riflessione di Bachelet ? E' nient'altro che la messa in rilievo, la lucida presa di coscienza di ciò che discendeva dal disegno costituzionale: l'unità obiettiva dei fini era il punto di riferimento fondamentale per la cui definizione e attuazione si doveva pensare a modalità di decisione adeguate ma nel medesimo tempo l'unità andava perseguita, in modo dinamico e dialogico, nel rispetto e con l'apporto delle istituzioni pubbliche e delle autonomie sociali ed economiche.

Bachelet vive la stagione italiana della ricostruzione e dello sviluppo ed è attentissimo a che si realizzino tutte le principali finalità di trasformazione e promozione economica , sociale e

territoriale che la Costituzione indicava. Si occupa ( e si occuperà) in tale prospettiva ripetutamente in altri lavori della attività di programmazione che in quegli anni ( cinquanta – sessanta ) viene imponendosi al riguardo .

Ma è in pari tempo convinto che ciò debba avvenire nell'incontro e nell'apporto dei soggetti portatori e dei diversi centri di autonomia pubblica, economica e sociale.

In un successivo scritto (del 1962) definirà Egli stesso in generale l'attività di coordinamento esplicitandone la valenza sostanziale : “coordinare è in certo senso manifestazione tipica di una società democratica pluralista che intende ottenere l'armonico orientamento di individui, gruppi, istituzioni verso fini determinati, senza però annullare la libertà o l'iniziativa di tali individui, gruppi o istituzioni” . Coordinamento dunque come tecnica del governo democratico o, anche si potrebbe dire, come tecnica di autogoverno di una società pluralista.

Si osserverà da parte di altri studiosi che il coordinamento non corrisponde necessariamente a modalità e procedure univoche e che rappresenta un risultato da raggiungere e non identifica i modi di pervenirvi.

Oggi a distanza di anni è tuttavia assai agevole riconoscere la costante attualità del valore e del significato sostanziale che limpidamente Bachelet attribuiva al coordinamento, di tecnica di conciliazione fra unità oggettiva dei fini e pluralismo dei soggetti in vario ruolo partecipanti. L'esigenza e la ricerca di modalità di coordinamento come da Lui prefigurate ha permeato di sé tutta la successiva dinamica dei rapporti fra istituzioni pubbliche e fra istituzioni e società ( attraverso moduli che già Bachelet indicava non solo di carattere procedurale ma di carattere convenzionale ). Si può rilevare anzi che la stessa valenza sostanziale rivestita dalla figura del coordinamento da Lui introdotta la si ritrova oggi pur sotto diversa terminologia quando si dice ( e quanto ripetutamente ) da molto tempo che si deve passare dal “government” alla “governance”: vale a dire, se non è semplificare troppo, che si deve passare dal governare unilaterale e gerarchico al governare partecipato e dialogico, al governare per coordinamento.

D'altronde, ciò rappresenta qualcosa di particolarmente attuale da realizzare dopo la riforma costituzionale del 2001 che, nell'accentuare i profili autonomistici del sistema, ha posto l'esigenza di conseguire un'unità funzionale mediante modalità e raccordi di coordinamento che la stessa riforma non ha però saputo adeguatamente individuare. Ed è oggi questo un nodo centrale da sciogliere per il buon funzionamento di tutto il sistema.

3. *L'amministrare nel nuovo ordinamento democratico.* – La riflessione giuridica di Vittorio Bachelet si volge poi specificamente secondo la medesima ispirazione ideale ad indagare come vada ripensato il modo di amministrare per dare attuazione alle finalità costituzionali.

Il primario riferimento agli obiettivi comuni sanciti dalla Costituzione, la viva attenzione all'esigenza del loro effettivo conseguimento, il modo stesso di pensare il governare come una programmazione condivisa lo inducono a considerare anche l'amministrazione soprattutto nel suo profilo funzionale, di attività che non si compone di singoli atti e affermazioni di autorità, ma di attività da organizzarsi e da disciplinarsi in ragione, oggi diremmo, dei risultati che essa è chiamata a conseguire. L'amministrazione non poteva più essere essenzialmente identificata come manifestazione di autorità e di comando ( per quanto la Costituzione abbia avuto ben presente anche questo profilo e abbia riaffermato e rinforzato al riguardo il principio di legalità dell'amministrazione ).

Bachelet ha una visione globale e unificante dell'amministrazione, come attività che trova la sua omogeneità nel suo essere ordinata a dare attuazione alle finalità individuate dalla Costituzione e sulla base di questa dalle leggi indipendentemente dalle forme e dagli strumenti di cui si vale.

E' particolarmente attento a rilevare come, nel periodo in cui si svolge la sua riflessione di studioso, venga non solo ampliandosi e diversificandosi non solo la gamma degli scopi o degli

interessi pubblici da perseguire, ma vengano anche differenziandosi le forme e i modi di intervento : a come si diffondano accanto alle tradizionali attività regolative molte attività di prestazione e di servizio. Ma ciò non Gli impedisce di considerare l'insieme delle attività di regolazione e di prestazione sempre come attività amministrativa , allontanandosi dalle dicotomie tradizionali del passato fra attività giuridica e attività sociale. Mira invece a valorizzare il profilo finalistico funzionale dell' amministrazione in ogni diversa sua manifestazione, che equivale a voler porre in ogni caso l'amministrazione al servizio degli scopi "obiettivi" nella Costituzione e nelle leggi, come dirà più tardi la Corte costituzionale: in breve al servizio della società e della sua organizzazione.

Anche il modo di pensare l'amministrazione è così fatto discendere dall'intero tessuto costituzionale e nel medesimo tempo l'amministrazione viene considerata nella sua specificità di ruolo e di strumenti attorno a principi comuni e propri che devono comunque reggerne sempre lo svolgimento.

A ciò concorre in particolare nel pensiero di Bachelet il richiamo e il riferimento costante alla norma fondamentale dedicata all'amministrazione nella Costituzione, l' art.97, che dava e dà espresso rilievo all'amministrazione (per la prima volta nella nostra storia costituzionale) dettando i principi comuni del buon andamento e dell'imparzialità considerando quindi l'amministrazione nella sua globalità e ,insieme, nella sua specificità rispetto alle altre funzioni pubbliche.

Egli coglieva con lungimiranza la portata di questa norma e delle altre ad essa collegate quando scriveva:" La relativa ampiezza della nostra carta fondamentale ha consentito al costituente di dettare un insieme di norme sulla pubblica amministrazione nelle sue relazioni con gli altri poteri dello Stato e infine nei suoi rapporti con i cittadini tali da costituire, nel loro complesso, se non proprio quel codice essenziale contenente i principi generali del diritto amministrativo che una parte della dottrina auspicava, almeno un embrione o piuttosto una sintesi di quel codice".

Assumeva con ciò la rilevanza diretta e centrale dei due principi costituzionali del buon andamento e dell'imparzialità attorno a cui solo in tempi recenti si va costruendo quello che Egli chiama già un "codice" di principi generali in materia di amministrazione quale che sia il modo di manifestarsi come attività autoritativa o contrattuale o di servizio.

Dei due principi Egli fa altrettante stelle polari, con un'attenzione naturalmente rivolta non solo all'imparzialità ma con particolare riguardo anche al buon andamento, che lo guidano poi nell'additare le trasformazioni da effettuare o nel valutare quelle già allora avviate nel sistema amministrativo, nell'organizzazione, nell'attività e nella tutela.

Nel medesimo tempo Egli non dimentica che buon andamento e imparzialità sono principi di un'amministrazione che è finalizzata a rendere effettivi i diritti e le aspettative dei cittadini singoli e associati. Vittorio Bachelet ha presente tutto questo, quando dopo aver ricordato che la Costituzione ha introdotto in tema di pubblica amministrazione "principi notevoli (dal principio del decentramento amministrativo a quello delle autonomie regionali, dalla responsabilità del funzionario al principio inderogabile di legalità dell'azione amministrativa, per non parlare delle norme specificamente destinate alla pubblica amministrazione nella omonima sezione del titolo sul Governo)" aggiunge che " essa ha probabilmente una potenzialità innovatrice non ancora del tutto esplorata, non solo nel settore organizzativo, ma anche nel campo delle libertà come in quello della tutela dei diritti e in particolare della realizzazione dei diritti sociali, ambiti tutti nei quali sempre più si avverte il rilievo – negativo o positivo – di un certo tipo o di un altro tipo di strumentazione dell'attività amministrativa; giacché è attraverso quest'ultima che in definitiva avviene il concreto impatto delle libertà e dei diritti costituzionalmente affermati con le attese dei cittadini e dei gruppi".

Meritano di essere sottolineate queste notazioni : pur nel modo sobrio e garbato che Gli era proprio esse mostrano come Egli consideri l'amministrazione come qualcosa che deve calarsi entro il nuovo assetto delle libertà e dei diritti costituzionalmente affermati e deve essere pensata nella sua stessa "strumentazione" come veicolo e mezzo per l'attuazione di tali libertà e diritti. E' agevole rilevare come Egli prefiguri non solo un'amministrazione al servizio della società (o del pubblico), come si suole dire oggi, ma come l'amministrazione debba trasformarsi al suo interno per diventare essa stessa organizzazione delle libertà e dei diritti.

In questa visione ben si iscrive la Sua riflessione sul significato e la portata del principio di legalità per l'amministrazione. Il principio di legalità è visto non solo come il limite o l'argine all'amministrazione autorità, ma come il mezzo per far entrare nella sua pienezza l'amministrazione nel nuovo ordinamento e a far penetrare in essa in particolare il principio democratico, a far sì che l'amministrazione e la società non siano più due mondi chiusi e reciprocamente impermeabili.

Da un lato, si può rilevare come Egli non esiti al riguardo a rivisitare quella che era una delle "idee ricevute" che stava alla base della precedente sistematica dell'ordinamento amministrativo: quella della specialità e della separatezza dell'ordinamento dell'amministrazione. Se l'amministrazione si intreccia con la società, è funzione al servizio dell'organizzazione e del buon funzionamento della società, è anzi organizzazione che concorre all'esercizio dei diritti e delle libertà costituzionali, essa non può essere retta in alcun modo da ordinamenti speciali rispetto all'ordinamento generale, sia quando questi si configurino come ordinamenti autonomi sia quando si configurino come ordinamenti di settore secondo ricostruzioni dottrinarie che rispecchiavano pur sempre il modello di un'amministrazione separata dal contesto generale del sistema. In generale valutando le implicazioni che si traevano dalla teoria della pluralità degli ordinamenti Egli mostra come queste non potessero valere a limitare il riconoscimento e la tutela dei diritti individuali su cui l'ordinamento generale si fonda, ma che dovesse valere anzi l'inverso: che siano la garanzia e la tutela dei diritti a circoscrivere gli ambiti di autonomia ove previsti (secondo quanto oggi si ritiene dalle prospettazioni più accreditate al riguardo).

D'altro lato, si può rilevare come Egli rivisiti alla luce di questi orientamenti nella Sua notissima monografia su "Disciplina militare e ordinamento giuridico statale" (1962) i presupposti su cui si basava tradizionalmente l'organizzazione e la disciplina dell'amministrazione militare, verificandone in particolare la conformità con il principio costituzionale dell'art.52 secondo cui "l'ordinamento delle forze armate si informa allo spirito democratico della Repubblica", e proponga una risistemazione della disciplina militare che, salvandone la specialità funzionale, la àncora all'idea base che vi devono essere salvaguardati tutti i diritti di quelli che Egli chiama "i cittadini in divisa".

Tutto ciò, è appena il caso di ricordarlo, concorrerà a promuovere e favorire le successive modifiche intervenute in materia più tardi negli anni 70. La monografia del '62 resta tuttavia un modello di indagine che conserva tutto il suo valore esemplare ogni volta che si debba prendere in esame e valutare lo studio della disciplina di qualsiasi altro settore dell'amministrazione in cui il principio di legalità possa non dispiegarsi nella sua portata sostanziale di veicolo per assicurare il riconoscimento e la tutela dei diritti individuali che l'ordinamento costituzionale in generale assicura.

4. *Il modello organizzativo di un' amministrazione per la società.* – L'idea di amministrazione che anima gli studi di Bachelet si traduce poi naturalmente nell'attenzione largamente e sensibilmente prestata al profilo organizzativo dell'amministrazione. Un' amministrazione di risultato, al servizio della società, aperta anzi alla partecipazione sociale deve trasformarsi prima di tutto al suo interno e nella sua globalità, nel suo modo di essere e organizzarsi, per essere adeguata e funzionale

allo scopo. Tutte le diverse modalità di esplicazione dell'agire amministrativo sono finalizzate all'effettivo e imparziale perseguimento degli scopi obiettivati dalla Costituzione e dalle leggi. Va quindi ripensato nel suo insieme il modello di organizzazione amministrativa in tutte le sue componenti e nella totalità dei profili che concorrono a poterne fare un'organizzazione funzionale.

Così Bachelet delinea in notissimi studi i principi base che, discendendo sempre dall'art.97 Cost., devono informare il modello organizzativo della nuova amministrazione: l'abbandono del principio della gerarchia e la sua sostituzione con il principio della direzione funzionale ( diremmo oggi del "management per obiettivi"), il riconoscimento del distinto ruolo della funzione di governo come ruolo di indirizzo, programmazione e controllo e della funzione di amministrazione come ruolo di gestione e di attuazione, la previsione di strutture differenziate in relazione alle diversità dei tipi di attività da svolgere ed in particolare la previsione di strutture autonome a carattere aziendale meglio idonee rispetto alle tradizionali strutture ministeriali per un'amministrazione di prestazione e di risultato ( Bachelet ritorna spesso a ricordare come l'amministrazione era strutturata per aziende prima della riforma cavouriana che ha poi caratterizzato in maniera predominante il successivo assetto amministrativo fin a non molti anni fa ) e infine l'apprestamento di strumenti di controllo mirati a verificare il buon andamento o ovvero, come prevedono le più recenti leggi (vedi D.Lgs.n.150/2009), il "ciclo della performance" delle amministrazioni sotto il profilo dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità.

Ma gli studi di Bachelet non si limitano a indagare sulle trasformazioni da apportare ( e in parte già allora apportate ) alla disciplina giuridica dell'assetto organizzativo. Guardano anche a tutte le trasformazioni e alle implicazioni che il diverso ruolo dell'amministrazione richiede nella sua concreta attuazione sotto il profilo delle tecniche organizzative e ancor di più nella formazione e nell'ethos di chi vi opera. Sono studi di diritto che si sposano e si completano con le necessarie aperture di scienza dell'amministrazione.

Alla delineazione del modello, che poi verrà più compiutamente realizzandosi dagli anni 90 in poi e che si cerca ancor oggi opportunamente di completare e attuare con le riforme recentissime, Bachelet accompagna l'attenzione a tutte le altre componenti non giuridiche dell'organizzazione e alle esperienze di altri Paesi, nel convincimento che il riordino della disciplina legale in materia sia solo il primo momento, necessario ma non sufficiente a che un'organizzazione muti di segno, e che occorra poi sapere convogliare molte altre risorse entro un disegno dinamico complessivo di riforma.

In particolare Bachelet si cura di mostrare come il nuovo modello debba tradursi in un nuovo ruolo e in una nuova figura di funzionario o di dirigente. E' un funzionario capace di programmare o di collaborare alla programmazione ( si parlava negli anni sessanta di "amministrazione prospettiva" ) e di assicurarne in modo autonomo l'attuazione, dotato quindi di una formazione pluridisciplinare e orientato al conseguimento dei risultati, nel medesimo tempo provvisto di una formazione "politica" in senso alto, vale a dire di un'etica del servizio, dell'ethos proprio di un'amministrazione che si fa strumento del buon funzionamento della società ed è aperta alla partecipazione di questa nella vita amministrativa. E' il richiamo per Lui fondamentale a quella che si suole indicare come la quarta E, l'etica, rispetto all'efficacia, all'efficienza e all'economicità e che si carica di particolari accenti e valori nel Suo pensiero.

Egli dipinge il modello di un funzionario "che sia al servizio dello sviluppo culturale, economico, sociale di tutto il popolo, capace di servirlo non dal piedistallo del potere, ma con l'autorità necessaria per consentire un'adeguata partecipazione e un imparziale godimento del servizio e con la sensibilità che gli permetta di accoglierne e interpretarne le essenziali esigenze."

Ora molto di quanto ci additava Bachelet si è cominciato a fare e si sta ancora facendo. Tuttavia è indubbio che le non trascurabili difficoltà che la nostra amministrazione incontra nel dare seguito

anche alle tante importanti riforme intervenute non fanno che ricondurci all'impegno di dar rinnovato seguito a quel modello.

E' il richiamo a un rapporto di responsabilità piena e diretta fra amministrazione e società che si riflette e si incarna nel modello organizzativo e in quello del funzionario appassionatamente tratteggiato.

5. *La sindacabilità dell'attività amministrativa e la tutela giurisdizionale.*- Tutti i fili e i temi della visione costituzionale dell'amministrazione vengono infine a ritrovarsi e a congiungersi nella trama del disegno innovatore di Vittorio Bachelet che investe la disciplina dell'attività amministrativa e insieme i modi della tutela giurisdizionale.

Da un lato, Egli guarda all'attività amministrativa come attività trasparente e partecipata, aperta agli apporti della società e dei singoli interessati, consapevole che la legalità e l'imparzialità dell'amministrazione siano garantite, prima ancora che dalla tutela giurisdizionale, da strutture e modalità di funzionamento che tendano preventivamente a realizzarle.

Dall'altro Egli intende assicurare la accessibilità e la pienezza della tutela giurisdizionale nei confronti dell'amministrazione ricollegandosi ai principi costituzionali sanciti al riguardo e rileggendo gli istituti della tutela giurisdizionale con mente scevra dai condizionamenti che potevano provenire dai dogmi tralatici del passato.

Già con il notissimo saggio su "L'attività tecnica della pubblica amministrazione" (1966), dimostra come l'attività tecnica faccia parte integrante dell'attività amministrativa e come al pari di tutta l'attività amministrativa debba considerarsi in sé compiutamente regolata ( in questo caso dalle prescrizioni delle singole scienze, discipline e tecniche) e debba come tale essere sindacabile dal giudice. Anche a questo riguardo Egli contribuiva a mostrare come non vi dovessero essere spazi di valutazione e di decisione riservati all'amministrazione e sottratti al sindacato di legittimità del giudice amministrativo in quanto fatti rientrare nel merito ( o, come si suole dire, nella c.d. discrezionalità tecnica ).

Nella ricostruzione del tema operata da Bachelet appare ancora una volta come il principio di legalità debba investire nella sua pienezza la disciplina dell'attività amministrativa e come questa debba essere parimenti sindacabile anche quando essa comporti l'applicazione di principi e norme tecniche (e anzi debba essere sindacabile in maniera più stretta: dice Bachelet).

Ora dagli anni in cui il saggio di Bachelet è stato scritto più di un progresso è avvenuto sulla scia e nella direzione da Lui segnata, ma è altrettanto indubbio che si debba ancora definitivamente sciogliere quell'ambivalenza di connotazione della componente tecnica dell'agire amministrativo ( sia nell'attività provvedimentale che in quella di prestazione e di servizi ) oscillante fra modalità di sindacato variamente estese e penetranti. Il che deve indurre a non lasciare inascoltato il Suo insegnamento in materia.

D'altro lato, lo sguardo di Bachelet si è volto poi a riconsiderare tutto il sistema o il non sistema della giustizia amministrativa nel contemporaneo e fortunato saggio (1966) su "La giustizia amministrativa nella Costituzione italiana". E' un saggio in cui la tutela giurisdizionale nei confronti dell'amministrazione viene ripensata alla luce dei dettati costituzionali mettendone in rilievo quegli aspetti di novità sostanziale che si tendeva in prevalenza a disconoscere. Pareva che la Costituzione si fosse limitata a consacrare il passato: il dualismo delle posizioni giuridiche soggettive del diritto soggettivo e dell'interesse legittimo e il corrispondente dualismo delle giurisdizioni ordinaria e amministrativa ( oltre alla giurisdizione esclusiva e a quella per materia della Corte dei Conti), senza dare apporti significativi di novità, perpetuando al riguardo quella specialità dell'impianto e dei mezzi di tutela che caratterizzava la situazione precedente.

Il saggio, prendendo le mosse dalle previsioni costituzionali dell'art.24, 100, 103,111 e 113, delinea invece la novità del sistema di giustizia che in quelle norme trovava fondamento. Si



mette in luce come tutto il sistema debba avere come oggetto primario la tutela delle posizioni soggettive discostandosi dalle ricostruzioni tradizionali della giustizia amministrativa.

In particolare si mette in luce come l'art.24, seppure distingua ancora fra diritti soggettivi e interessi legittimi, consideri gli interessi legittimi posizioni soggettive sostanziali al pari dei diritti soggettivi e ne faccia oggetto diretto della tutela giurisdizionale. La giurisdizione amministrazione come quella ordinaria si deve considerare quindi una giurisdizione a tutela di posizioni soggettive sostanziali ( si direbbe oggi dei beni della vita dei titolari degli interessi legittimi). E questi devono poter godere ( come si ricava in specie dagli artt.103 e 113 ) di una tutela generale, completa e pienamente soddisfattiva.

Allo stesso modo il giudice ordinario (in base a quanto previsto in particolare dall'art.113 che consente al legislatore di attribuire anche al giudice ordinario il potere di annullare gli atti amministrativi) deve poter disporre di mezzi di tutela dei diritti soggettivi nei confronti dell'amministrazione pari a quelli del giudice amministrativo.

Si delinea in tal modo una equiparazione e una complementarietà fra le due giurisdizioni che porta da un lato al superamento dei limiti posti al giudice ordinario dalla legge del 1865 in poi ( e solo derogati caso per caso dal legislatore successivo) e dall'altro allo speculare ampliamento e valorizzazione dei poteri decisori del giudice amministrativo. Si configura in certa guisa quel riparto di due giurisdizioni per materia, rispettivamente esclusive, che la legislazione stava attuando negli anni novanta fino ai primi anni duemila.

Se ora questa distinzione per materie e non per diversità di poteri non si è più realizzata, mantengono tutto il prezioso valore le indicazioni che Bachelet offriva sul cammino da seguire.

D'altronde, per il giudice amministrativo queste indicazioni si sono venute confermando e si stanno ulteriormente confermando con la riforma in corso della giurisdizione e del processo amministrativo. Il previsto ampliamento della tipologia delle azioni esperibili davanti al giudice amministrativo e dei poteri decisori ad esso spettanti potrà contribuire a trasformarlo nel vero giudice ordinario specializzato che anche Bachelet auspicava. Mentre resta da ripensare ancora la giurisdizione ordinaria nei confronti della pubblica amministrazione, a meno che non si giunga a rimuovere la dualità delle giurisdizioni ora costituzionalmente protetta per dar luogo ad un'unica giurisdizione specializzata.

Il cammino della nostra amministrazione sotto i diversi profili di organizzazione, attività e tutela giurisdizionale ha seguito dunque le orme di un insegnamento che è stato antesignano e fautore di trasformazioni per molti aspetti successivamente verificatesi. Ora si tratta di proseguire nella stessa direzione che Bachelet additava muniti di quella speranza di cui Egli è stato testimone anche negli studi amministrativi. E oggi non possiamo non unirvi a Lui nel rinnovare la testimonianza di questa speranza.

Roma,12.2.2010