amministrativ@mente

Rivista di diritto amministrativo

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Diretta da
Gennaro Terracciano, Piero Bontadini, Stefano Toschei,
Mauro Orefice e Domenico Mutino

Direttore Responsabile
Marco Cardilli

Coordinamento
Valerio Sarcone

FASCICOLO N. 11/2013

estratto

Registrata nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009
ISSN 2036-7821

eurilink

Comitato scientifico

Bonfiglio Salvatore, Carloni Enrico, Castiello Francesco, Cittadino Caterina, D'Alessio Gianfranco, Di Pace Ruggiero, Gagliarducci Francesca, Gardini Gianluca, Gattamelata Stefano, Greco Maurizio, Laurini Giancarlo, Liccardo Gaetano, Mari Angelo, Marini Francesco, Mastrandrea Gerardo, Matera Pierluigi, Merloni Francesco, Palamara Luca, Palma Giuseppe, Panzironi Germana, Patroni Griffi Filippo, Piazza Angelo, Pioggia Alessandra, Puliat Helene, Realfonzo Umberto, Schioppa Vincenzo, Sciascia Michel, Sestini Raffaello, Spagnoletti Leonardo, Staglianò Giuseppe, Storto Alfredo, Titomanlio Federico, Tomassetti Alessandro, Uricchio Antonio, Volpe Italo.

Comitato di redazione

Laura Albano, Sonia Albertosi, Federica Angeli, Daniela Bolognino, Caterina Bova, Silvia Carosini, Sergio Contessa, Marco Coviello, Ambrogio De Siano, Federico Dinelli, Francesca Romana Feleppa, Luigi Ferrara, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Concetta Giunta, Giuliano Gruner, Laura Lamberti, Laura Letizia, Roberto Marotti, Masimo Pellingra, Benedetto Ponti, Carlo Rizzo, Francesco Rota, Stenio Salzano, Ferruccio Sbarbaro, Francesco Soluri, Marco Tartaglione, Stefania Terracciano, Manuela Veronelli, Angelo Vitale, Virginio Vitullo.

A margine del convegno sul contrasto al fenomeno della corruzione nelle amministrazioni pubbliche

di Giuseppe Palma

In apertura di queste brevi osservazioni[1] si deve opportunamente far notare che i lavori congressuali hanno registrato numerosi relazioni svolte da autorevoli cultori del diritto, tra cui anche alcuni illustri appartenenti al mondo giurisdizionale, i quali, a commento dell'ultimo intervento normativo, legge n. 190 del 2012, hanno proceduto esaurientemente ad approfondire la difficile problematica attuativa delle misure anticorruzione introdotte, pertanto può apparire ingiustificato, stante appunto la cennata dotta esposizione, peraltro alimentata dal bagaglio culturale delle rispettive esperienze, che si assuma, in questa sede, l'impegno di far ritorno sulla delicata tematica.

Un tale impegno però può essere giustificato da più di un motivo, non escluso certamente dalla notevole preoccupazione che non può non allarmare ogni studioso di diritto amministrativo il quale, da decenni in trincea, osserva, specialmente negli ultimi anni, le pericolose nubi che vanno addensandosi sull'oggetto dei suoi studi. Ma il meditato ritorno sul tema del convegno si giustifica anche in ragione del tempo ridotto che si è avuto a disposizione il quale ha indotto chi scrive a sintetizzare eccessivamente la propria opinione, che, rimeditata ora alla luce di quanto si è asserito in sede di convegno, sembra assumere un grado maggiore di efficacia operativa, o quantomeno un più adeguato indirizzo cui procedere nella conoscenza del preoccupante fenomeno. Invero, ormai stanchi dal riprendere con esasperante frequenza i termini consistenti del problema da risolvere e come risolverlo, occorre evitare di assumere un atteggiamento di resa fatalistica, poiché è da convenire che una p.A., che non risulta capace di rivenire in sé stessa le energie necessarie ad espellere, o quantomeno a limitare, il fenomeno corruttivo, finisce per porre in crisi la stessa convivenza sociale, la sua intima struttura democratica, se è vero, ed è vero, che l'Amministrazione è la Costituzione in azione.

La riprova di quanto premesso è fornita dalla convinzione, da tempo maturata, secondo cui si assiste da molti anni all'adozione di una innumerevole serie di testi normativi, che affatica Parlamento e Governo (si consideri che la stessa legge n. 190 prevede la futura adozione di ben sei decreti legislativi), sui quali vengono pubblicati altrettanti commenti e sono enumerabili moltissimi interventi giudiziari e pur tuttavia non sembra (anzi si è sicuri) di poter affermare che la corruzione sia in regresso.

Occorre muovere da una semplice considerazione, senza timore di essere smentiti, che tutti gli interventi normativi finiscono per consolidare una spessa sovrastruttura alla organizzazione funzionale amministrativa, ivi incluse la isti-

[1] Intervento al convegno svoltosi a Roma l'8 aprile 2013, di presentazione del volume AA.VV., *Il contrasto al fenomeno della corruzione nelle aministrazioni pubbliche*, Roma, 2013.

tuzione di sempre nuove autorità chiamate a garantire la impermeabilità al fenomeno corruttivo, una sorta di circolazione extra-corporea, la quale –come si teme- possa a lungo andare a complicare il funzionamento della amministrazione a scapito dell'altro valore, che viene altrettanto enfatizzato, della semplificazione nell'intento di una più sollecita risposta amministrativa.

La menzionata sovra-struttura, indubbiamente frutto (non sempre maturo) dei repentini e frequenti mutamenti subiti dalle maggioranze parlamentari, suggerisce l'immagine di un edificio danneggiato da eventi tellurici (e consapevolmente si impiega il termine dappoiché, la stessa p.A., dall'entrata in vigore della Carta, ha subito consistenti modifiche a seguito dei mutamenti vibranti subiti dalla vita sociale, per quanto non sempre viene rilevato) ed esso viene immantinente "fasciato" da un intricato sistema di tubolari che dovrebbero impedire l'ulteriore rovina dell'edificio, ma che può anche far sorgere il dubbio (feroce) che nella specie sia quest'ultimo a sorreggere i tubi.

Per converso sarebbe ovvio ritenere che, in ogni comunità statale giuridicamente disciplinata, contro i fenomeni corruttivi sarebbe sufficiente l'azione del giudice penale (d'altronde anche il dipendente pubblico in un regime di stampo democratico è prima di tutto un cittadino), invece si enumerano oltre alla giustizia penale, la giurisdizione ordinaria civile, la giurisdizione amministrativa, la giurisdizione contabile e la giustizia disciplinare e pure la corruzione non solo non regredisce (specialmente negli ultimi venti anni come si può agevolmente documentare) ma induce ogni operatore di giustizia ad escogitare più pregnanti strategie idonee a combattere il fenomeno presente. In forza di quest'ultima osservazione si intende richiamare l'attenzione che la "cura" finora approntata sul piano normativo (e si può sostenere anche da parte della dottrina) sia da configurarsi come quella sovrastruttura di tubolari, vale a dire essa si articola in una fitta serie di misure, le quali, in quanto dirette essenzialmente ad operare allorquando la vicenda corruttiva sia stata consumata, e quindi assumendo perciò la consistenza di un mero rimedio esterno all'intimo funzionamento della struttura amministrativa, finiscono per tralasciare (quantomeno non sempre) l'effetto di prevenzione del fenomeno corruttivo; ed infatti, come si dimostrerà in seguito, si presentano inidonee ad incidere sul regime di organizzazione funzionale della struttura burocratica.

Insomma anche se è dato rilevare dagli atti ufficiali, dalle più o meno solenni dichiarazioni che le misure adottate vogliano anche prevenire un tal fenomeno, sul piano concreto della loro effettiva operatività si dimostrano e si sono fin qui dimostrate inidonee ad imprimere nell'attuale struttura un modo differente di funzionamento che in virtù di una ben differente logica di organizzazione risulti capace di "respingere" ogni tipo di corruttela, perlomeno secondo l'astratta impostazione escogitata, poiché è insopprimibile nutrire un certo grado di sfiducia nei confronti di ogni attuale idea che il fenomeno possa essere esposto nel museo lombrosiano.

Ma se l'impressione, testè espressa, viene ulteriormente argomentata si possono desumere ulteriori motivi di convincimento, infatti è da osservare che il forte incremento di adozione di sempre nuove disposizioni è databile soprattutto negli ultimi anni, connotati da notevole crisi economico-finanziaria, che spinge politicamente a rinvenire nell'allargato fenomeno di corruzione praticata uno degli insuperabili ostacoli alla ripresa economica, per cui nell'ambito dello sforzo generale di ridurre la spesa ed il costo dell'istituzione si è spinti ad azzerare anche il notevole "costo" dell'azione corruttiva, oltre a ridurre in assoluto anche il costo complessivo della p.A.. Nella necessità di ridurre la spesa, poi, si procede anche nella riduzione dell'organico dei dipendenti pubblici (è stato rilevato che per ogni giorno siano stati soppressi cento posti), e si può così convenire sulla con-

seguenza che, anche qualora si sia nutrita a livello politico l'idea di incidere sull'attuale struttura organizzativa, le norme adottate non sono in grado di incidere profondamente sul codice in forza del quale la p.A. è "condannata" ad agire. Prova ne sia che la riduzione dei costi e della spesa, improntati secondo criteri lineari prescindono in generale dalla valutazione delle reali esigenze dei differenti settori funzionali, così come, sempre per esemplificare, la riduzione dell'organico non risponde affatto alle esigenze organizzatorie dei differenti settori amministrativi, né tampoco alle esigenze di questi settori di acquisire personale qualificato.

Si apre una parentesi in proposito, in materia di dimensione dell'organico della p.A., da tempo si sono sollevate critiche circa la sua sovrabbondante dimensione, però al tempo stesso nessuno nota che la politica assunta nei precedenti periodi di crisi economica si è esplicata nel sopperire all'incrementata disoccupazione nell'area imprenditoriale privata ampliando la cd. pianta organica dei dipendenti pubblici, secondo dunque una logica che prescindeva dalle reali esigenze di funzionalità dell'amministrazione pubblica (anzi sotto questo profilo ha finito per complicare ulteriormente l'esistente sistema organizzativo), adottando piuttosto la logica della piena occupazione.

Attualmente devesi constatare che la politica è mutata, ma ancora una volta obliterando la necessità di porre mano ad un più razionale codice della struttura di organizzazione funzionale, il quale dovrebbe sempre più rispondere al "dogma" secondo cui "**si deve porre l'interesse dello Stato sopra quelli personali. Solo così lo Stato è ben governato. Non si devono creare pretesti per violare l'equità, né tentare sopraffazioni contro il bene comune"**, rimane soltanto da far presente che il comportamento appena descritto a sfondo etico-giuridico, è di Democrito e si è indotti a ritenere che riflettino esigenze già avvertite nel V secolo a.c..

A questo punto è intuibile l'approdo argomentativo cui si intende pervenire. Infatti, secondo l'opinione di chi scrive, l'antica regola di comportamento rimane ancora valida a distanza di secoli sia pure nell'ambito di una civiltà profondamente mutata. Detta regola va assolutamente "raccomandata" a tutti coloro, burocrati e non, che vogliono prestare le proprie capacità intellettuali al buon funzionamento della vita (gestione) istituzionale. Occorre cioè escogitare le necessarie precondizioni affinché i dipendenti pubblici, per restringere l'esame soltanto ai burocrati, come viene suggerito dalla tematica del convegno, si convertano, quantomeno in via tendenziale, nell'adottare un comportamento, nell'esercizio delle proprie funzioni, ispirato ad una chiara **etica di servizio**, così si valuta di poter riassumere la precitata regola comportamentale.

Ma al tempo stesso, ed a parte le difficoltà attuali su cui si ritornerà, si può anche scorgere come un approdo sì fatto non è esaurientemente raggiungibile soltanto con la tecnica del diritto, vale a dire in forza di imposizioni di obblighi, doveri ecc., sanzionabili cioè giuridicamente, così come si procede da tempo.

Appare invece necessario ed opportuno interrogare la differente cultura, oggi relativamente trascurata, che orbita intorno ai principi – cardine della scienza dell'amministrazione, verso la quale, si è ormai convinti, bisogna ritornare con un rinnovato interesse. In essa occorre individuare alcune regole, se mai di per sé inidonee ad emergere a livello normativo, che possono costituire quelle precondizioni di cui si è fatto cenno.

Non si dimentichi che, nel lontano periodo della costruzione del nostro ordinamento, specialmente di quello amministrativo, si è proceduto a porre un confine invalicabile tra le nozioni giuridiche, degne di comporre il costituendo ordinamento ed il terreno, abbastanza rassodato per quel tempo, della cultura scientifica poggiante su profilature filosofiche, economiche, politiche ecc.; per tal ragione il cultore del diritto ha sempre più trascurato di interessarsi di una tale cultura, anche al solo scopo di

ricavarne idonee chiavi di lettura della profonda realtà che emergeva a livello di disciplina giuridica. In altri termini tutti i tratti scientifici che si è ritenuto non idonei ad assurgere nell'imposizione di obblighi ecc., sono stati trascurati ed obliterati.

E con il trascorrere del tempo, secondo chi scrive, si è perduto anche l'interesse speculativo di interrogare la cultura scientifica come mero antecedente logico delle norme che si valutava di adottare, laddove in altri Paesi si è continuato a seguire un differente orientamento culturale. E sufficiente a riguardo notare che anche sul terreno della stretta valutazione dell'efficienza organizzativa, in termini di ottimizzazione delle risorse disponibili, si preferisce far ricorso a disposizioni giuridiche, le quali finiscono per recuperare soltanto alcune esigenze, ma non ad inglobare l'effervescenza della realtà sottostante. E' anche da aggiungere che nel periodo, come quello che si vive, nel quale si è indotti sempre più a considerare che il superamento dell'instabilità (del clima) di civiltà giuridica si debba far ricorso alla ristrutturazione dell'insieme delle coordinate ordinamentali o per lo meno di alcune di queste, anche per effetto del costruendo ordinamento europeo, ritornare, se mai con spirito nuovo, a frequentare le prospettive culturali della scienza dell'amministrazione, che nel frattempo sembra essere avanzato dai confini del weberismo e teylorismo, possono fornire la soluzione dei nuovi inspiegabili teoremi.

Ancor più. Una tale ripresa di prospettiva, la quale senza dubbio fornisce una valida chiave di lettura della realtà susjacente, impone di spostare l'angolo di osservazione sul connotato predominante dell'attuale vita sociale, quindi della nostra società civile, dal momento che il predominante atteggiamento di questa sembra costituire la causa efficiente della inoperatività, ovvero della scarsa operatività della sovrastruttura legale, come si è più sopra definita, chè, è intuibile come la pubblica amministrazione costituisca uno spaccato, e non potrebbe essere diversamente, dell'attuale società.

Anzi, proprio alla luce del grado raggiunto dalla vita sociale, ci si può rendere conto che assicurare il rispetto della regola comportamentale **dell'etica di servizio** rappresenti il problema centrale, indubbiamente di difficile soluzione, ma ciò invero non deve consigliare di recidere il nodo, evitando di scioglierlo, secondo l'inveterato costume, il che finirebbe per incrementare le difficoltà connesse alla garanzia della legalità dell' amministrazione e nell'amministrazione. E' ferma opinione di chi scrive che il connotato predominante dell'odierna vita sociale sia riscontrabile nell'elevato grado di "cinismo", il quale è causato forse anche dalla "paura" che il protrarsi della crisi economica rafforza. Siffatto cinismo, diffuso quasi in ogni segmento della società, anche in quei segmenti da cui provengono i dipendenti pubblici, come è naturale, dappoichè e per fortuna si è da tempo concluso l'era nella quale questi provenivano da caste sociali, lentamente, ma tutt'altro occultamente, si è andato edificandosi come piedistallo del diffuso senso di immoralità e quest'ultimo, poiché non si è riusciti a correggere per tempo, si è tramutato nel preoccupante stadio dell'amoralità (si sa che un morbo se non curato si aggrava).

E' da ricordare che l'immoralità rappresenta un atteggiamento comportamentale meno grave e quindi più facilmente correggibile, poiché comunque può sottendere la compromissione della coscienza (e forse anche di quella collettiva), laddove l'amoralità, spinta sempre più avanti dall'atteggiamento diffuso cinico, rappresenta l'atteggiamento comportamentale di chi concepisce la vita estranea del tutto ad ogni valutazione di ordine morale anche se limitata alla morale solidaristica della vita civile. Una tale asservazione può essere facilmente comprovata pur limitandosi al mero riscontro secondo cui nell'era (a così dire) della "prima" tangentopoli gli individui indagati scomparivano, si sottraevano alla considerazione collettiva, negli ultimi

anni, invece, nei quali la corruzione si è andata aggravandosi, anche i condannati continuano ad essere intervistati, a voler suggerire agli altri come comportarsi anche nell'ambito della vita collettiva; come si può negare che un tale atteggiamento non sia in sé ispirato dalla nutrita strisciante amoralità sia dell'intervistato e sia dell'intervistatore? D'altro canto, la "parabola" descritta ripropone all'attenzione quanto già rilevava Machiavelli **"coloro che vincono, in qualunque modo vincono, mai ne riportano vergogna"**.

Certo va subito premesso, al fine di non addensare equivoci, che se ci si orienta a rinvenire nell'attuale tessuto sociale la causa, perlomeno la causa maggiore, che determina il condannabile comportamento corrotto, diffuso nell'ambiente dei pubblici dipendenti, appare quasi irrisolubile, quanto meno in breve periodo, il problema posto da tempo nell'agenda strategica della politica. Così come pure non si nutre affatto la presunzione di possedere il metodo sicuro a risolverlo, al contrario, mentre si rinforza la necessità di stroncarlo, ovvero e più realisticamente di riuscire a ridurlo in dimensioni sopportabili da una società che aspiri ad una esistenza sostanzialmente regolata dai valori di legalità democratica, si radica il convincimento che sia di estrema urgenza e necessità di ampliare il cono di luce da cui indagare il fenomeno qui esaminato, pur consapevoli che se la Costituzione non sembri interessarsi formalmente (anzi letteralmente) del problema essendosi consolidata l'opinione che in essa l'istituzione amministrativa non ha ottenuto l'adeguato rilievo (su ciò si ritornerà), per converso va ricordato che la problematica inerente al funzionamento della p.A. ed il comportamento legale dei suoi dipendenti fu comunque posta in evidenza con estrema lucidità nei lavori preparatori, nei quali il Mortati poneva l'accento sul grave aspetto di evitare che l'amministrazione divenisse penetrabile ai partiti, finendo di essere amministrazione obiettiva della cosa pubblica, e operando affinchè si adottasse una disposizione in virtù della quale "i dirigenti devono fornire la giustificazione degli incrementi patrimoniali conseguiti durante la permanenza in servizio"; così pure Calamandrei denunciava già l'omertà e l'acquiescenza alle illegalità.

E' vero può obiettarsi che tali fondati orientamenti non ebbero la fortuna della formale consacrazione, ancorchè rimanga da domandarsi perché mai una siffatta filosofia politica, condivisa così autorevolmente, non abbia costituito il patrimonio culturale di chi si è dato il compito (ed aveva il compito, meglio) di fissare i confini potenziali, cui era lecito estendere interpretativamente e (quindi) attuativamente altre disposizioni messe a dimora dall'Assemblea costituente. Ma il discorso si complicherebbe ancor più, e lo si limita per ora col notare come ogni intervento normativo, che nel tempo è intervenuto, concepito dalla temporanea maggioranza di governo, ha inciso sulla istituzione amministrativa, ispirandosi a ben altri interessi inerenti al funzionamento, ed ha (in passato) sottovalutato il fenomeno qui in esame, pertanto a volte le modifiche introdotte, come si è detto diversamente motivate, inavvertitamente, hanno avuto l'effetto di sguarnire l'istituzione dai preesistenti, sia pure tenui, parzialmente idonei, congegni che avrebbero potuto concorrere nella garanzia della legalità ed indirettamente come ostacoli alla corruzione. Ed allora occorre ritornare a bomba!

Per meglio comprendere quanto si è fin qui affermato, ed evitando le presumibili obiezioni circa il rischio di rimanere costretti in apnea (a dir così) nell'ordito negativo dei rapporti sociali, perché va sempre ricordato con Grossi che il diritto affonda sempre e comunque nel **"tessuto più riposto della società"**, si nota che l'indirizzo segnato, ritenuto proficuo ed utile a suggerire una qualche prospettiva di futuro intervento, costringe a ritenere che l'attuale modus procedendi del legislatore va considerato valido in termini di rimedio emergenziale, ma non costituisce ostacolo ad ogni ulteriore inter-

pretazione delle esigenze organizzative e (forse) strutturali della macchina amministrativa.
Ed imboccata una strada sì fatta, la quale si è detto induce ad interpellare la cultura della scienza dell'amministrazione, è lecito focalizzare una elaborata regola, che appare utile coinvolgere nella prospettazione risolutiva del problema. Se si conviene che la causa prima di questo sia lo smarrimento e l'abdicazione del comportamento ispirato all'etica di servizio, allora la riadozione di un comportamento dignitoso, determinato dalla profonda consapevolezza di essere titolare di una funzione pubblica, avente ad oggetto la gestione degli interessi (e dei diritti) dei componenti della collettività e come affermava Democrito del bene comune, allora diventa utile "ristabilire", ovvero operare nel favorire, in tutti i modi possibili, il ritorno ad un sano **spirito di corpo**, il quale rinforza il rapporto dei singoli tra di loro e l'insieme di questi con lo scopo, perseguito dall'intera struttura, consistente nella realizzazione dell'interesse pubblico e, quindi, del bene comune. Ci si rende ben conto che un tale sentimento (se si vuole così definirlo) non può essere impresso mediante legge, tuttavia è facile prevedere che facendo leva su di una molteplicità di fattori, si può conseguire l'effetto di conformare il clima adatto al riavvento di un tale sentimento, che per altro non tarderebbe a svolgere il ruolo di efficace antidoto alle numerose spinte operanti a favore dell'abdicazione dell'etica di servizio e della dignità connessa alla titolarità della funzione pubblica, in una collettività che intenda sempre più condividere i valori democratici, ivi incluso quello della solidarietà sociale.
A tal proposito basterebbe notare che lo spirito di corpo si estrinseca normalmente anche nel controllo reciproco da parte dei suoi appartenenti che non può non tramutarsi in valida remora ai tentativi collusivi, e così via.
Invero alla facile domanda, che non si fa fatica ad intuire, perché finora ci si esprime in termini di "ristabilire", di operare a favore dell'avvento di nuovo dello spirito di corpo, si può rispondere, anche senza la necessità di far riferimento ad anni eccessivamente remoti della vita istituzionale, che risulta fondata la supposizione (se non la convinzione), secondo cui nell'epoca nella quale era egemone, senza molti contrasti, l'idea stato-centrica, per cui la cellula del potere pubblico costituiva anche il genoma dell'istituzione statale, nel senso più specifico che ogni organo, esercitante una funzione pubblica, veniva ricomposto nell'ambito di influenza dello strutturalismo statale, la pubblica amministrazione si configurava come un corpo compatto, disponendosi in modo piramidale, in conseguenza la sua organizzazione era impostata secondo strettissimi rapporti gerarchizzati (di qui la cennata compattezza), per cui ogni azione rinveniva il principio primo nel vertice della piramide e l'azione svolta dal basso veniva fisiologicamente riesaminata dallo stesso vertice, un siffatto funzionamento trovava congegni endogeni per garantire e/o ristabilire la legalità dell'azione; ma è anche normale supporre che una tale concatenazione funzionale era capace di ispirare nei singoli attori il sentimento e la raggiunta consapevolezza di far parte integrante della complessiva struttura, che rinveniva il suo punto di vertice nei supremi organi dello Stato.
E appena il caso di rammentare altresì come una tale situazione si andò sempre più a radicalizzarsi nel deprecato ventennio nel quale, come si ricorda, i pubblici dipendenti risultavano tra loro astretti anche dalla obbligatoria appartenenza al partito unico.
Benvero, e per introdurre un'accellerazione al discorso, si può convenire che progressivamente, con l'attuazione della disciplina costituzionale (per alcuni aspetti ancora con indotta timidezza) si è assistito all'implosione della stella stato-centrico ed i raggi di una siffatta implosione hanno avuto l'efficacia di ri-generare una molteplicità di soggetti istituzionali, i quali ottenuto il distacco dallo storico vertice unificante, in altre termini interrotti gli stretti legami ge-

rarchizzati, hanno finito per adottare una propria orbita di funzionamento, che li ha disposti sempre più nell'attrazione della collettività, nell'humus sociale Non si afferma niente di nuovo, poiché rientra nella comune conoscenza, anche non necessariamente tecnica, che il nuovo corso della struttura organizzativa della pubblica amministrazione si giustifica pienamente nell'adottato schema dello Stato democratico e ne rappresenta l'inovviabile realizzazione.

Ai nostri fini però va posto in evidenza che, con il moltiplicarsi dei centri operativi, si è anche posto in estrema difficoltà la sopravvivenza dello **spirito di corpo**, che in passato risultava più facilmente garantito, divenendo per ciò stesso notevolmente difficile un suo ristabilimento e pure, per chi scrive, appare (se non altro) proficuo rivitalizzarlo; d'altro canto secondo la vecchia conformazione organizzativa detto spirito si alimentava anche in forza di una nutrita "separatezza" del personale dipendente dalla società tout court (maggiormente se si pensi che in quel periodo non tutti i cittadini erano titolari del diritto-potere di voto), ma nel tempo presente la realizzata vicinanza (altrove ci si espresse come la precipitazione a valle della p.a.) con la società civile può costituire valida causa affinchè sia quest'ultima a proiettare sulla p.A. i propri valori (o disvalori) esistenziali, indebolitosi il legame funzionale che legava il pubblico dipendente alla logica della organizzazione funzionale di cui alla sopraccennata piramide, ed in proposito va ricordato quanto premesso sui valori negativi che sembrano connotare il costume (di parte) della società; anzi si può anche ritenere che sia proprio questa maggiore vicinanza che in concreto trascina il pubblico funzionario, tenuto per legge a stabilire il corretto interloquio con i portatori degli interessi sociali, una delle cause che inducono ad incamminarsi sulla strada della collusione corruttiva, in dispregio della legalità alla cui garanzia sarebbe tenuto per obbligo di ufficio.

In conclusione occorre operare a favore di una sempre più forte realizzazione dell'amministrazione intimamente democratica, ma al tempo stesso impedire che la progressiva vicinanza di cui è parola più sopra non avvilisca il valore comportamentale dell'etica di servizio e con esso l'attenuarsi delle responsabilità connesse al ruolo assunto dal dipendente, il quale è pur vero che per un aspetto rimane, starei per dire naturalmente, anche componente a pieno titolo della collettività amministrata, **ma doverosamente** se ne distingue per aver scelto di prestare la propria capacità intellettuale, ove riconosciuto meritevole (ma su ciò più avanti), a favore dell'intera collettività.

Ed ancora una volta viene fatto di precisare come questa funzionale distinzione è più agevolmente consolidabile, quantomeno in via di fatto, nella misura in cui il pubblico dipendente avverte nitidamente di far parte del corpo amministrativo pubblico e non più indotto a sottovalutare la responsabilità connessa al suo ruolo nei confronti di una società, la quale, sempre in via di fatto, tende a snaturare il suo "legittimo" ruolo di costante interlocutrice e di controllore sociale della p.A. per assumere l'errato atteggiamento "invasivo" della logica funzionale di quest'ultima.

Nell'intento di conferire una maggiore evidenza al discorso si invita a richiamare alla memoria la decretata interruzione, ad esempio, della cd. carriera percorribile dal dipendente pubblico una volta assunto nella compagine amministrativa, in forza della quale questi, muovendo dal livello basso funzionale della carriera, poteva, mediante selezioni comparative, pervenire a ricoprire gli alti gradi dirigenziali. E' da osservare che tale progressione ed i relativi giudizi selettivi comparativi erano appannaggio dei titolari degli organi gerarchicamente superiori, i quali, esercitando ininterrottamente il potere di loro competenza di "riesame" dell'attività svolta dagli uffici inferiori e sul comportamento mantenuto dai relativi titolari, erano in grado di esprimere un convinto giudizio al momento

della selezione comparativa, d'altro canto gli assoggettabili ad una siffatta selezione erano spinti a mantenere un comportamento amministrativamente irreprensibile. Certo non si sottovaluta l'allora crescente malcontento per le ingiustizie a volte perpetrate.
Ma come è costume non si pensò di sciogliere con adeguati correttivi il nodo, ma lo si recise con un solo colpo, non pensando però di assicurare differentemente l'effetto positivo di premiare il merito e soprattutto sotto la pressione sindacale la progressione della carriera venne automaticamente ricollegata all'età del dipendente. E' da riconoscere che nella specie non fu l'unica ragione, che ai presenti fini sarebbe ultroneo singolarmente individuare, ma resta il fatto che una delle ragioni giustificative del sistema, allora vigente, venne trascurato. Cosicché anche se la progressione attualmente risulta consentita mediante concorsi, cui possono partecipare anche soggetti estranei all'amministrazione, si raggiunge se mai lo scopo di meglio specializzare il personale pubblico, ma ancora una volta si opera a danno della persistenza di quello spirito di corpo che contiene in sé la spinta al miglioramento funzionale.
Una analoga ripercussione negativa sul piano che qui ci occupa, sempre nell'intento di limitarsi ad alcune esemplificazioni, consegue al fenomeno della precarietà, ci si riferisce alla pletora di soggetti che vengono inseriti nei ranghi dell'amministrazione in forza di contratti a tempo determinato, facoltà prevista ancora una volta per esigenze di carattere finanziario, il cd. contenimento della spesa, che impedisce di ampliare l'organico, ovvero di ricoprire i posti in organico resisi scoperti. Ora, a parte la circostanza di per sé negativa consistente nella eccessivamente semplificata procedura di selezione, la quale non esclude, specialmente a livello locale, che siano prescelti soltanto per ragioni clientelari, ai nostri fini va segnalato come questi, psicologicamente condizionati alla brevità del tempo lavorativo, non nutrono generalmente alcun motivo di inserirsi "organicamente" nel modus operandi e soprattutto nella sottesa logica comportamentale.
Ciò vale, a ben vedere, per tutte le ipotesi nelle quali le amministrazioni hanno facoltà di conferire incarichi temporanei per sopperire ad esigenze congiunturali, ovvero in virtù della prevalsa opinione che ritiene tale inserimento temporaneo funzionale all'agire delle singole amministrazioni finanche a livello ministeriale con il notevole numero di consulenti – collaboratori, che mutano con la nomina di una nuova figura ministeriale, nell'intesa di conservare la corrispondenza di amorosi sensi politici con quest'ultima figura; infatti si determina una situazione (questo vale anche per il cd. spoil system sulla cui legittimità esiste ancora qualche fondato dubbio) in cui, soprattutto se sono scelti tra soggetti di alto livello professionale con eccellenti curricula culturali e tecnici, essi finiscono in fatto per invadere in maniera determinante l'ambito decisionale dei vertici burocratici.
In queste ipotesi a parte la considerazione, certamente non banale, che la tanto predicata separazione della politica dalla amministrazione è destinata ad entrare in crisi, resta il fatto che questi collaboratori sono spinti a ritenersi comunque estranei all'ambiente tipicamente burocratico-amministrativo, con tutte le conseguenze intuibili specie sul piano della responsabilità, laddove i funzionari diventano amministrativamente "demoralizzati" dappoichè sono espropriati, per quanto detto e sebbene in fatto, del potere di iniziativa e per questo entra in crisi anche quello spirito di corpo che in massimo grado dovrebbe essere da loro coltivato, se non addirittura ispirato.
Inoltre, se si riconsidera quanto già detto circa la vicenda relativa all'abbandono del sistema gerarchizzato, giusto effetto del raccomandato principio costituzionale dell'ampio decentramento (art. 5 Cost. ed anche art. 97 Cost.) , si deve anche notare che con l'archiviazione del riesame – controllo del superiore livello funzio-

nale, sono stati soppressi progressivamente ogni forma di controllo preventivo interno, il quale, se rappresentava un valido rimedio di garanzia della legalità dell'azione, serviva anche a corroborare quel legame tra tutti gli operatori che costituisce il presupposto inovviabile dello spirito di corpo.

Si consideri ancora il fenomeno degli attuali larghi confini delle cc.dd. esternalizzazioni, in forza del quale le amministrazioni pubbliche, in special modo quelle locali, conferiscono l'esercizio di alcuni servizi, anche necessari ed obbligatori, a soggetti esterni alla loro struttura organizzativa, ad esempio a società in house ecc., in questo caso, prescindendo dagli orientamenti comunitari sui quali esiste un ampia letteratura, il piano a dir così dell'azione amministrativa viene a mutare ed in modo rilevante, perché nella specie non si tratta più delle antiche e ben note "aziende autonome" germogliate dall'ente madre, bensì di soggetti che, per la presenza anche di privati investitori, finiscono per orbitare a grande distanza dell'amministrazione pubblica.

In questa sede non interessa tanto di precisare i motivi che inducono a costituirle, né specialmente di indagare le ragioni della loro eccessiva proliferazione (ma sembra che attualmente il vento favorevole stia mutando), è sufficiente a tale scopo limitarsi ad annotare come detti motivi siano molteplici, ivi incluso quello di aggirare il divieto di allargare l'organico amministrativo, ovvero quello di sottrarsi alla rigidità del regime giuridico amministrativo (questo motivo era già conosciuto nel passato), ovvero ancora di raccogliere risorse finanziarie private, ecc. Qui urge far notare come i dipendenti di queste strutture organizzative, pur dediti per contratto a svolgere la propria attività a favore dell'esercizio di un servizio reso alla collettività amministrata dall'ente fondatore (es. Comune, ecc.) e perciò pubblico, possono divenire estranei all'interna logica esistenziale di quest'ultimo e dunque all'interesse pubblico, la cui cura e soddisfazione rappresenta l'obiettivo che ispira la sua complessiva azione, per converso sono conviti che, in qualità di dipendenti del nuovo "distaccato" soggetto, devono piuttosto operare nell'interesse esclusivo di quest'ultimo, realizzando così una evidente velocità di fuga da quel clima che anima (o dovrebbe animare) la vitale esistenza della amministrazione pubblica.

In verità gli esempi potrebbero essere molto di più, ma ai fini del presente discorso è stato utile indicare l'adottato finora uniforme modus procedendi nell'apportare (sia pur necessarie) modifiche strutturali all'organizzazione funzionale dell'amministrazione, quasi tutte risultano ispirate a ragioni e motivi, starei per dire, esterni alla interna logica funzionale della stessa amministrazione, quest'ultima perciò finisce per essere disarmata, incapace ormai di rinvenire nella sua interna vita organizzativa i rimedi validi, che se pur non destinati, perlomeno sempre, a tradursi in atti giuridici formali, pur'anche non esplicitamente motivati come tesi allo scopo, perseguano però anche il fine di rinforzare, di rinvigorire il sentimento dell'appartenenza, sul quale poggia il cd. spirito di corpo.

In conseguenza si può continuare a dibattere, anche autorevolmente, sulla interpretazione ed applicazione delle disposizioni vigenti, ma è bene convincersi che, inserendosi nella più sopra illustrata sovrastruttura, o se si vuole ingabbiatura esse sono destinate ad agire dall'esterno della macchina burocratico-amministrativa ed hanno perciò scarsa possibilità di colpire l'obiettivo, di cui qui è parola.

In forza della lunga premessa si può rivolgere il discorso intrapreso verso l'approdo conclusivo. Si può ritenere che rimanga confermata l'opportunità che ogni tentativo di penetrare la complessa sistematica della burocrazia amministrativa con l'intento soprattutto di conoscere le cause che complicano l'attuale reprensibile funzionamento e dunque di suggerire le necessarie correzioni da introdurre, occorre non esaurire l'indagine con l'esame, anche attento, della

normativa vigente,la quale si è sempre più stratificata da divenire per se stessa non facilmente sistematizzabile, ma, se mai, approfondirla lasciandosi guidare dal bagaglio culturale della scienza dell'amministrazione; sintetizzando si può dire che occorre far ritorno a privilegiare un siffatto profilo in un momento in cui si avverte la necessità di informare la macchina amministrativa ai principi, attualmente un po' vacillanti, che servono a connotarla come democratica e perciò non soltanto ai fini di prevenire ipotesi di corruzione.

D'altro canto è da mettere in evidenza che l'apparato complessivo della normazione, quantomeno in modo prevalente, persegue lo scopo di garantire e riconoscere i "diritti" che i dipendenti pubblici, **ormai sindacalizzati**, possono rivendicare nei confronti della istituzione amministrativa in cui risultano inseriti, è giunto però anche il momento di assicurare il comportamento che i dipendenti devono assumere per un migliore funzionamento della complessiva struttura amministrativa. Occorre cioè porsi l'interrogativo, in questi tempi sempre più urgente, quale comportamento è lecito richiedere ai cittadini che prestano la propria capacità a favore della vita dell'istituzione, necessariamente informata secondo canoni di organizzazione democratica, sul presupposto che la Costituzione già contiene alcuni principi che devono essere necessariamente attuati, ove si pensi che anche il dipendente pubblico, in qualità di cittadino, è tenuto già a svolgere, in ragione della sua capacità, che significa merito, una attività tesa al progresso della società (si coordinano le due disposizioni di cui all'art. 4, 2°, e 54 Costituzione) e ciò presume che debba assumere e possa essere preteso un comportamento adeguato, ispirato come si è premesso all'etica di servizio. Certo a questo punto si corre il rischio di riaprire il discorso, che pretenderebbe di volgere a termine.

Ma seppur brevemente bisogna ricordare un fenomeno che assume notevole valore negativo nell'ambito delle presenti argomentazioni; esso consiste nella necessità di interrompere o di attenuere l'influenza che i partiti politici hanno esercitato ed ancora esercitano sulle assunzioni e promozioni dei "cittadini" nell'organico delle amministrazioni, perché è banale rilevare che gli assunti finiscono per rimanere legati agli interessi del politico (o partito) di riferimento, a parte l'ulteriore considerazione che l'allargata influenza politica fa saltare, quantomeno in fatto, il freno supplementare (a dir così) del concorso selettivo di cui all'ultimo comma dell'art. 97 Cost., che si ricollega direttamente alle disposizioni da ultimo ricordate; in conseguenza le frequenti eccezioni al sistema concorsuale finisce per abbandonare la sua connotazione per divenire una ordinaria alternativa della prescritta selezione, a tal proposito si ricordino le numerose leggi di sanatoria. D'altro canto è appena il caso di ricordare come in più occasioni rilevato, i partiti, in contrasto con la lunga esperienza storico-giuridica nata all'indomani della unificazione dello Stato (si ricordi ad esempio il famoso discorso sulla giustizia nell'amministrazione), specialmente nel recente passato avevano "occupato" quasi tutti i gangli dell'organizzazione istituzionale, ivi incluse l'amministrazione pubblica. Del resto anche i sindacati non si sono sempre sottratti all'esercizio di una influenza sì fatta, se si pensi che, più di venti anni orsono, scrivendo sull'ennesimo tentativo di riforma della p.A., in tono eccessivamente critico, si ricordava di aver appreso che presso una USL, i sei posti messi a concorso sarebbero dovuti essere di appannaggio rispettivamente delle tre sigle sindacali (due per ciascuna sigla).

In conclusione l'aspetto negativo che si vuole mettere in risalto con tali annotazioni è che con un siffatto modo di procedere si finisce, forse a volte inavvertitamente, per garantire i diritti dei lavoratori-dipendenti pubblici, ma contemporaneamente per violare i diritti civili dei cittadini, che per vocazione rivendicano di essere garantiti dall'azione della p.A. (si ricordi che l'amministrazione è la Costituzione in azione).

E così si può ancora una volta confermare che molti interventi legislativi risultano indirizzati a risolvere altri scopi, anche giusti in sé, ma non diretti a risolvere i problemi che attanagliano la struttura amministrativa a livello di funzionamento: d'onde la rilevata sovrastruttura della vigente normativa. Insomma, si avverte sempre più nitidamente che l'attenzione, innanzitutto degli studiosi, deve spostarsi sul piano dei possibili rimedi all'attuale critica logica funzionale, allo scopo di escogitare misure destinate, non sempre a configurarsi sotto forma di singoli obblighi e doveri, oggetti di legislazione, ad assicurare un percorso che sfoci nell'adozione di un comportamento ispirato al decoro, alla dignità ed all'etica del servizio (art. 54, 2°, Cost.), il che può essere favorito appunto dallo sforzo di ristabilire quello spirito di corpo da cui ci si è mossi.

Un ultimo ordine di argomentazione. Se si obietta che un tale orientamento si presenta della massima difficoltà di attuazione perché essenzialmente poggia su di un atteggiamento utopico, si deve però convincersi che soltanto nel clima utopico nasce la fortuna delle buone idee specialmente in epoche di smarrimento politico-istituzionali.

Certo è anche la preoccupazione di chi scrive che un siffatto disegno di rigenerazione richiede l'apporto costruttivo di più generazioni,soprattutto a causa della consapevolezza maturata circa il grado di diffusione dell'amoralità sociale, però è pur vero che occorra una buona volta assumere la decisione, che vedrà più generazioni future impegnate nella sua realizzazione, di allungare il passo nell'attuazione della Carta nel pieno del suo tessuto e non più procedere per tratti slegati, secondo le singole e disparate esigenze poste nell'agenda strategica del politico di turno, e la necessaria connessione tra questi momenti ed il necessario grado di accelerazione rientra anche nel compito del giurista.

Che poi sia facilmente intuibile che nella specie si debba fare affidamento sul coerente impegno di più generazioni, è desumibile dalla considerazione che il relativo processo non può non aver inizio che dall'incremento dell'istruzione, la quale deve ininterrottamente proseguire con scuole di specializzazione anche post universitarie (dalle quali è scomparso quasi del tutto l'insegnamento per così dire strumentale alla richiesta specializzazione), perché prima del grado di competenza gestionale (che soprattutto negli ultimi tempi è salita alla ribalta) occorre assicurare una profonda cultura di gestione del bene comune (o bene pubblico, secondo differenti profili di filosofia politica). Nell'ambito di questo processo andrebbe rinforzata ogni istituzione che, sul tipo dell'alta scuola dell'amministrazione francese, abbia lo scopo di fornire idonee culture di specializzazioni e periodicamente di rispecializzazioni; è vero che sotto quest'ultima prospettiva subentra un profondo sgomento, ove si pensi che qualcuno di recente ha espresso l'opinione che "con la cultura non si mangia", ma si può rispondere ai nostri fini (a parte la rozzezza dell'idea) che la cultura serve a imprimere la democrazia nelle nostre istituzioni sempre più chiamate a garantire i diritti fondamentali dei singoli componenti della società civile.

Si conclude il lungo discorso avvertendo che detto sgomento viene in parte superato considerando che l'attuale pubblica amministrazione può essere configurata come il calabrone, il quale naturalmente non possiede dimensioni aerodinamiche e quindi non potrebbe volare, ma esso non lo sa e continua a volare.