amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

**Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo (Classe A)**

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

*Rivista di Ateneo dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico"*

**Direzione scientifica**
Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei, Julián Espartero Casado

**Direttore Responsabile**
Gaetano Caputi

**Redazione**
Giuseppe Egidio Iacovino, Carlo Rizzo

FASCICOLO N. 3/2021
ESTRATTO

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

## Comitato scientifico

Annamaria Angiuli, Antonio Barone, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Enrico Carloni, Maria Cristina Cavallaro, Guido Clemente di San Luca, Andry Matilla Correa, Gianfranco D'Alessio, Ambrogio De Siano, Ruggiero Dipace, Luigi Ferrara, Pierpaolo Forte, Gianluca Gardini, Biagio Giliberti, Emanuele Isidori, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Alberto Palomar Olmeda, Attilio Parisi, Luca Raffaello Perfetti, Fabio Pigozzi, Alessandra Pioggia, Helene Puliat, José Manuel Ruano de la Fuente, Francesco Rota, Leonardo J. Sánchez-Mesa Martínez, Ramón Terol Gómez, Antonio Felice Uricchio.

## Comitato editoriale

Jesús Avezuela Cárcel, Giuseppe Bettoni, Salvatore Bonfiglio, Vinicio Brigante, Sonia Caldarelli, Giovanni Cocozza, Sergio Contessa, Mariaconcetta D'Arienzo, Manuel Delgado Iribarren, Giuseppe Doria, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Jakub Handrlica, Margherita Interlandi, Laura Letizia, Gaetano Natullo, Carmen Pérez González, Marcin Princ, Antonio Saporito, Giuliano Taglianetti, Simona Terracciano, Salvatore Villani.

## Coordinamento del Comitato editoriale

Valerio Sarcone.


ISSN 2036-7821

amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

# Ad ogni periodica crisi economica (e sociale) del Paese si ritorna a riproporre la questione della riforma dell' apparato di amministrazione pubblica ed allora sorge la necessità di indagare, in termini politico-giuridici, quale sia il collegamento funzionale tra le due problematiche in questione.

## di Giuseppe Palma

(Università Telematica "Pegaso" - Professore Emerito di Diritto Amministrativo nella Facoltà di Giurisprudenza "Federico II")

## Sommario

1. Introduzione al tema; 2. Le cause (e/o i fattori) giuridico-storiche che hanno originato l'interrogativo di cui alla tematica oggetto di indagine; 3. La politica diretta al superamento della crisi economica tendenzialmente determina l'attenuazione del fenomeno da ultimo ricordato; 4. Conclusioni.

## Abstract

We warn that the writer, especially in recent times, intends to retrace, also in terms of retrospective of the causes (and / or reasons if you prefer), the main lines of issues, which arose at the 'the day after the approval of the Constitution, and periodically re-proposed up to the current democratic period, they have not yet found a solution that can reassure the political forces (which are also looking for a more stable reorganization).

In some respects the problem posed seems to take on the dimension of an "oxymoron" since it seems that the political forces that raise the problem want to solve it, but in fact they avoid for purely political (if not shop) interests; hence the investigation (and the related naturally scientific curiosity) to seek (and if there is) a single and constant reason to determine the equally continuous reference to the need to find an adequate solution and send it to future political conditions that would allow it to be resolved.


ISSN 2036-7821

*1. Introduzione al tema.*

Si avverte che chi scrive, in special modo in questi ultimi tempi, si pone l'intento di ripercorrere, anche in termini di retrospettiva delle cause (e/o dei motivi se si preferisce), le linee portanti di questioni, le quali sorte all'indomani dell'approvazione della Costituzione, e riproposte periodicamente sino all'attuale periodo democratico, non hanno ancora avuto una soluzione che possa tranquillizzare le forze politiche (le quali sono anch'esse alla ricerca di una più stabile riorganizzazione).

Per certi versi il problema posto pare che assuma la dimensione di un "ossimoro" dappoiché sembra che le forze politiche che sollevano il problema vogliano risolverlo, ma in via di fatto evitano per interessi squisitamente di essenza politica (se non di bottega); donde la indagine (e la relativa curiosità naturalmente scientifica) di cercare (e se c'è) un motivo unico e costante a determinare l'altrettanto continuo richiamarsi alla necessità di rinvenire una adeguata soluzione ed inviarla a condizioni politiche future che consentirebbero di risolverla.

Chi scrive ricorda che sin dal suo inizio degli studi dedicati al diritto amministrativo trovò la strada "sbarrata" dalla questione della riforma qui in esame e per quanto potei dedurre che il profilo allora oggetto di critica consisteva nel rilevare il carattere predominante della classe burocratica nella rilevante "*autoritarietà*", che rimaneva ad essa incollata anche nella nuova alba di democrazia dal regime politico ventennale precedente; e pensò allora di ritenere che fosse stato un errore non procedere alla opportuna epurazione, non voluta dai Costituenti, compreso Togliatti, forse pensando che la realizzazione successiva dei valori della Carta, introducendo la solidarietà sociale avesse risolto il problema senza ulteriori "*ferite sociali*".

Ma non è stato così perché la questione in esame venne, come si è visto, periodicamente (ed ancora attualmente) sollevata dai "predicatori moderni" in servizio permanente effettivo, i quali però evitano di sottolineare le cause efficienti né il rimedio da apportare, ecco che sembra aver individuato il punto nevralgico della questione oggetto di indagine, che può così desumersi, perlomeno in questa prima impostazione, che i politici-predicatori vogliano giustificarsi dagli scarsi risultati ottenuti in termini di politica economica (e quindi sociale) scaricando la "colpa" sulla P.A., ed infatti quando tentano di prefigurare una qualche modifica di essa si sente ventilare la necessità di una obbligatoria "esternalizzazione" (il che, come si comprende, non integra una vera e propria riforma bensì un suo "ridimensionamento") ed (implicitamente) un incremento del potere decisorio della classe politica (sul punto si ritornerà).

Si deve anche ricordare che negli anni novanta del secolo scorso, con le ben note leggi (nn. 241-142) sembrò che l'orientamento riformatore avesse imboccato il giusto quadrante (specie con l'adozione dell'iter procedimentale di adozione dell'azione amministrativa, peraltro già in vigore da tempo in Austria), ma pur tuttavia chi


ISSN 2036-7821

scrive, ritornando sulla tematica, rilevò "*non sembra inesatto notare come nel nostro Paese e specialmente negli ultimi anni il momento di maggiore accentuazione della tensione culturale per le riforme si accompagna allo scemato interesse degli organismi politici, il quale impedendo immancabilmente la formulazione del necessario quadro referente, ostacola la realizzazione delle -sia pure condivise in via di principio- riforme del sistema*"[1]. Ed in questa occasione pur con l'istituzione del Ministero della funzione pubblica quanto rilevato con riferimento alla politica non era mutato affatto.

E si può ricordare che chi scrive, ritornando ancora una volta sul tema, ricordava che Mortati in Assemblea costituente "*poneva l'accento sul grave aspetto di evitare che l'amministrazione divenisse penetrabile ai partiti, finendo di essere amministrazione obiettiva della cosa pubblica*" e quanto affermato da ultimo disegna ancor meglio l'angolo prospettico da cui muovere nel prosieguo dell'indagine, vale a dire occorre porre in piena luce la costante influenza che la politica praticata intende esercitare sull'apparato pubblica amministrazione; detta influenza realizza (e non solo ora) la piattaforma sulla quale si erge la p.A. che il mondo politico, ancorchè non sempre denunciato, favorisce, senza alcuna interruzione del regime parlamentare liberale, e dura anche nel regime di democrazia sociale e quindi in deroga alla vigente Costituzione.

E la riprova di quanto da ultimo sostenuto si rinviene nel discorso politico del grande Giolitti, tenuto nel 1897, secondo cui "*codesti affari… anziché di pubbliche discussioni, sono oggetto di sollecitazione dirette degli interessati verso i Ministri o verso gli alti funzionari dello Stato e danno origine per tal modo ad una azione quasi occulta del Parlamento sul Governo, la quale dà alla lotta politica il carattere di lotta di interessi anziché di principi; mette in seconda linea i grandi interessi nazionali, dà al governo un mezzo illegittimo per determinare le correnti politiche ed in questa maniera causa quasi principale della distruzione dei grandi partiti parlamentari della decadenza del Parlamento*"[2] (a qualche lettore è venuto spontaneo paragonare questa siffatta situazione con gli attuali riferimenti odierni in Italia?).

D'altro canto va anche messo in evidenza che critiche analoghe furono formulate da Zanardelli, dal Bonghi e dal Minghetti, che nella sua opera (sui Partiti politici e la loro ingerenza nella giustizia e nella amministrazione) pone nella massima evidenza che l'ingerenza dei partiti nell'amministrazione produce gravi danni per il buon andamento della P.A.. Ed è evidente che i citati danni siano progressivamente peggiorati in seguito al potenziamento dei partiti. Il che lascia sospettare (anzi meglio dedurre) che la pubblica amministrazione finisca per corrispondere alla prevalente corrente partitica e alla sua visuale di azione.

[1] Cfr. G. PALMA, La riforma della pubblica amministrazione, in Scritti in onore di Pietro Virga, Milano 1994 ed ora in Scritti giuridici di G. Palma, in E. 5, 2014, 586 ss.;

[2] Citato da T. MARTINES, in Opere, Tomo III, Milano 2000, Parlamento e Burocrazia. 58 ss;


ISSN 2036-7821

Ma si può minimamente pensare che su un argomento di tal fatta i Costituenti siano rimasti del tutto indifferenti? (ma sul punto si rinvia ai paragrafi successivi).
Sotto però quest'ultimo profilo può aggiungersi che il bagaglio necessario di ogni ricercatore di diritto amministrativo deve contenere necessariamente una buona cultura in "scienza dell'organizzazione amministrativa" ed un tale pressante invito in più occasioni è stato da chi scrive sottolineato e augurandosi che tale scienza venga impartita nel corso di laurea in giurisprudenza poiché una tale conoscenza è utile sia al ricercatore che non voglia soffermarsi in superficie del tema indagato, ma soprattutto ai laureati che vogliano entrare nei ranghi dell'amministrazione.
È vero ci fu un inizio di attenzione per detta scienza (si cominciò infatti a scrivere su staff e line, per esempio) sì istituì il Formez, che avrebbe avuto come scopo istituzionale la diffusione di siffatta conoscenza, ma la politica (anche di Governo) degli ultimi venti anni circa ha operato in modo da ridimensionare tale istituzione ed allora, dopo quanto fin qui esposto, nasce un importante interrogativo: se è tale l'apparato di amministrazione pubblica attuale, specialmente negli ultimi decenni, può (e/o deve) dedursi che è quello così reso dalla politica, allora come si può rivendicare una sua riforma (di qui il citato ossimoro) e soprattutto in quali termini, se poi si fa attenzione al "distanziamento" dalla cultura costituzionale, più di una volta menzionato da chi scrive, si può ancora trascurare un tale nodo problematico? Ed una tale esigenza viene esaminata nel prosieguo dell'indagine.

*2. Le cause (e/o i fattori) giuridico-storiche che hanno originato l'interrogativo di cui alla tematica oggetto di indagine.*

È bene avvertire che per comprendere appieno la persistenza giuridico-storica (secondo la specifica chiave di lettura sempre adottata) occorre ed è necessario, anche sul piano della comprensione tecnico-giuridica, risalire ai fattori originari della relativa prospettiva del conseguente orientamento oggetto di indagine ed in esso rinvenire le ragioni che determinano la loro rilevata persistenza nel tempo successivo.
A tal fine si è costretti a ritornare su parte di indagine già compiuta in un precedente lavoro. In questo si metteva in evidenza come tali fattori, che in seguito sono divenuti una sorta di "categoria mentale concettuologica", risalgono al regime giuridico statutario. Infatti in esso, all'articolo 5, viene sancito che "al Re solo appartiene il potere esecutivo", il Re nomina a tutte le cariche dello Stato" (articolo 6) nonché (articolo 64) "il Re nomina e revoca i suoi Ministri" cosicché è agevole dedurre come da tale criterio organizzativo e funzionale dal sovrano discendesse l'intero apparato "burocratico amministrativo" ivi inclusi i Ministri, il tutto informato ad un rigido rapporto gerarchico che legava gli agenti, tutti gli agenti incluso i Ministri, al vertice di tale scala gerarchica. Ed infatti si rilevava come la stessa figura ministeriale finiva per assumere la veste di agente e perciò vertice gerarchico come appena detto, e che


ISSN 2036-7821

perciò riceveva l'impulso dal sovrano e lo trasmetteva ai "sottoposti" gerarchici, pur non negando la sua presenza nel governo.
Ed anche quando il regime politico in seguito si atteggiò a democrazia parlamentare liberale fu ormai politicamente difficile attenuare la posizione di vertice "gerarchico" del singolo dicastero, donde le premesse critiche riportate nel precedente paragrafo, e si infoltì incrementato quel ben conosciuto strumentario, come norme interne, direttive ecc. in forza del quale il vertice dicasteriale intendeva "condizionare" l'attività giuridica dell'intero dicastero, e ciò ancora dopo la consacrata Carta Costituzionale e tale orientamento ha radici così profonde specialmente in termini di politica praticata[3], come può dedursi dalla critica sollevata avverso l'autorevole studioso che ha sostenuto che l'organizzazione della pubblica Amministrazione risulta affidata alla "legge", ma la menzionata critica consiste in una strenua difesa del citato "strumentario"[4].
A questo punto occorre indagare l'orientamento giuridico costituzionale adottato dall'Assemblea costituente ad opera di molti rappresentanti politici presenti, ben consapevoli della "situazione" radicatasi nel regime precedente e da molti componenti già negativamente criticata e si comprende agevolmente che in questa sede ci si soffermerà sui lavori relativi alla configurazione del "governo" della nuova democrazia perché da tale prospettiva può leggersi quale posizione giuridica e politica si è avuto l'intenzione di "ritagliare" per la figura ministeriale.
La questione relativa si svolse nell'ambito della Seconda Sottocommissione e tra i profili di maggiore interesse ai presenti fini fu precisato dal Mortati in ordine alla posizione giuridica del Primo ministro "*se cioè questa debba essere diversa da quella dei Ministri, se si concede al Primo Ministro una maggiore discrezionalità nella scelta degli uomini che devono consentirgli di realizzare un determinato indirizzo politico appunto in quanto lo si considera responsabile della politica generale del Governo*", interviene il Presidente della sottocommissione, che "*si dichiara contrario alla determinazione di una responsabilità esclusiva del Primo Ministro per la politica generale del Governo…. principalmente per la conseguenza che ne possono derivare in un governo di coalizione "in cui si finirebbe per autorizzare una politica personale*" perciò "*dia prova qualsiasi sistema che renda il Primo Ministro non solo il responsabile ma l'ideatore della politica ….ed i ministri "estranei alla direzione della stessa"*. Interviene l'onorevole Lussu che relativizza l'argomento del governo di coalizione e conclude che semmai proprio a questo scopo "*è necessario che il Governo abbia l'autorità necessaria per convogliare tutti gli sforzi nella giusta direzione e tutte le correnti in un azione univoca*". Tosato rileva che "*in quasi tutti gli Stati si consiglia di dare al Primo Ministro una posizione preminente se si vuole che il Paese abbia un governo*".

[3] Cfr. in argomento, G. PALMA, Studi sul "distinto" apparato di Amministrazione pubblica, Giappichelli, 2020, passim;
[4] Si intende riferire al Nigro ed in tono critico cfr. B. CAVALLO, Teoria e prassi della p.A., Milano 2005, passim;


ISSN 2036-7821

L'onorevole Mortati ritorna sul profilo e sottolinea l'utilità e l'esigenza "*di un indirizzo unitario del Governo che deve svolgere un'azione armonica e coordinata che segna una linea direttiva e non sia affidata alla oscillazione del momento e rilevato che i singoli Ministri non sono dei semplici funzionari sottolinea perciò che se compiono atti contrari all'indirizzo politico generale ne assumono anche le responsabilità*". Nobile si sofferma sulla necessità che sia riconosciuto al primo Ministro "*il potere di sindacare di accertarsi che i Ministri si attengano agli impegni solennemente assunti*". D'altro canto fa notare che la Costituzione viene approvata dalla maggioranza del popolo italiano e quindi anche la norma di cui si discute rimane perciò approvata da essa; l'onorevole Tosato in un successivo intervento ha l'occasione di fissare il principio secondo cui "*il compito del primo ministro è soltanto quello di curare che il programma sia attuato. Ed in tal senso deve avere la direzione della politica generale del Governo*". Mortati interviene ancora e precisa che "*il potere di mantenere l'unità dell'indirizzo politico-amministrativo debba essere senz'altro attribuito al Primo Ministro a questi deve essere riconosciuto il potere necessario per agire prontamente allo scopo di mantenere l'unità di indirizzo politico e amministrativo dei Ministri*".

Sulla necessità che il Primo ministro abbia il potere di rilevare ogni discostamento ministeriale dall'indirizzo concordato ed approvato dal Governo si esprime anche l'onorevole Vanoni[5].

A termine del presente ausilio memorativo esposto si ritrova in termini fotogrammetrici del titolo III della Seconda parte della Costituzione vigente sul Consiglio dei Ministri.

Ai fini dell'indagine presente può desumersi che è incontrovertibile che la prima proposta diretta ad attribuire al Primo Ministro poteri speciali sul tipo di una leadership non fu accolta (in proposito si ravviva anche l'ipotesi di governo di coalizione ampiamente sperimentato in sede di democrazia liberale e il sangue non mente mai si è soliti ripetere) ma è altrettanto vero che il Consiglio dei Ministri risulta chiaramente configurato come organo collegiale (a così dire) perfetto, il quale schema impone e richiede che tutti i componenti rimangano astretti alle decisioni (e agli indirizzi di azione) adottati collegialmente e qualora un singolo componente-ministro avverte in ordine ad una data azione, la cui esecuzione rientra per competenza nel suo settore (e/o dicastero) anche per sopraggiunte nuove difficoltà vada modificata deve riportare detta questione nell'ambito decisionale collegiale della compagine governativa e deve perciò essere autorizzato in termini squisitamente politici dalla compagine, la quale dovrebbe, anzi è tenuta anche a valutare se la questione così prospettata dal singolo ministro non consiglia di apportare modifiche al già maturato e approvato indirizzo politico generale, con la

[5] Sui lavori della Costituente, cfr. la Costituzione della Repubblica, lavori preparatori della Assemblea Costituente, Commissioni per la Costituzione, Camera dei Deputati, Segretariato generale, Vol. VIII, 1772 ss.


ISSN 2036-7821

conseguenza che soltanto in seguito ad una siffatta valutazione il proponente ministro può introdurre la prevista modifica dell'azione rientrante nella competenza del rispettivo dicastero, pena la responsabilità del ministro per violazione dell'indirizzo di politica generale deciso nell'organo collegiale-Governo (nel senso che non è sufficiente che questi seduto sotto l'ombrellone per telefono ordina di chiudere un porto, per introdurre un esempio rinvenuto in un vecchio sgualcito libro del 1300).

Una siffatta conclusione, che può già prevedersi che qualcuno la valuti drastica ancorché legittima ai sensi della disciplina costituzionale vigente, non ha avuto la fortuna di essere nemmeno accennata all'indomani dell'approvazione di questa, in special modo in ambienti di frequenza politica e se ne può comprendere il motivo, infatti una tale corretta interpretazione avrebbe, soprattutto sul piano logico, impedito l'abbraccio, altrettanto tempestivamente riscontrato, dell'orientamento (che non può valutarsi in termini di principio) della cosiddetta "effettività", vale a dire muoversi ancora secondo il sistema ereditato dal regime parlamentare liberale tentando di correggerlo nei profili più gravi che il precedente regime aveva abbondantemente manifestato nella sua passata esperienza storica.

Al fine però di enumerare più compiutamente le ragioni che hanno favorito l'adesione (quanto meno formale) alla per così dire (pseudo-) teoria della effettività di cui è parola non si può evitare di far riferimento alla grave condizione economica conseguente all'evento bellico, il quale, diversamente dalla precedente guerra, esso si manifestò con tutta la sua drammaticità anche nella "retrovia", vale a dire coinvolse anche la popolazione civile, che in seguito prese il coraggio di rivendicare la propria pretesa soprattutto nei confronti della vecchia struttura sociale, ed anche per la tesa dialettica politica che si assestò nei primi anni di vigenza della Carta.

È più che naturale che la maggioranza al potere del Paese si riprometteva di soddisfare la richiesta del popolo di un rapido miglioramento economico delle proprie condizioni, anche al fine di contenere la pressione che andava incrementandosi nell'ambito dell'orientamento politico dell'altro partito di maggioranza, soprattutto in ragione della relativa ideologia di attribuire alla Carta inflessioni non proprio di questa, alle quali si riteneva di resistere in modo assoluto; la conseguenza fu che la ripresa economica è stata realizzata potenziando interventi di stampo economico nettamente liberistico (ma su ciò più avanti) e nei confronti della formazione politica (per così dire) concorrente con il ricorso ad una più ampia area di maggioranza a difesa della politica che si voleva attuare, coinvolgendo ed associando alla maggioranza di governo altre più minute formazioni partitiche che potessero meglio motivare la politica economica di tal fatta.

Ma si comprende facilmente che una tale "associazione" non consentiva (né poteva) irrigidirsi in un indirizzo generale vincolante a livello di Governo, il quale per quanto premesso avrebbe lasciato poco spazio di manovra a tutti i singoli ministri,


ISSN 2036-7821

ivi inclusi ai ministri appartenenti alle minoritarie espressioni politiche pena il conseguente scioglimento di queste ultime dal "cordone governativo".
Una tale problematica appariva utile mascherarla con la pseudo-teoria della effettività, con la "grave" conseguenza che i ministri da ultimo individuati si sentivano scarsamente vincolati dall'indirizzo governativo e si proseguiva così nella vecchia prospettiva secondo cui il Ministro era il vertice gerarchico del proprio dicastero e come tale poteva impartire ai "sottoposti" burocrati (gerarchicamente sottoposti) ogni direttiva di azione anche se modificativa (sotto se mai la dizione di integrativa) del "rado" indirizzo governativo e come si è premesso ciò veniva "formalmente" giustificato nell'ambito della prospettiva della vigente effettività.
E se per ipotesi una qualche voce si sollevava nell'indicare il cattivo funzionamento (se mai anche la non legittimità di esso) il personale in servizio permanente effettivo gridava ancor più ostentatamente che la pubblica amministrazione aveva bisogno di una riforma (ed in proposito si nota che ci si appella alla esternalizzazione di questa ed alla sua semplificazione, sempre presenti nel mantra politico che si snoda ancora oggi come la vecchia immagine dei pifferi di montagna che andarono per suonare e...). E bisogna essere così distratti per poter negare che la situazione così descritta sia mutata nella presente dialettica politica.

*3. La politica diretta al superamento della crisi economica tendenzialmente determina l'attenuazione del fenomeno da ultimo ricordato.*
E' appena il caso di riassumere come il fenomeno in parola consiste nel depotenziamento del ruolo della figura ministeriale come vertice indiscusso della rispettiva area dicasteriale a vantaggio della "rinforzata" politica della compagine governativa.
È bene però procedere ad alcuni opportuni chiarimenti che hanno costantemente condizionato l'azione politica in materia economica. È stato autorevolmente rilevato che lo Stato Italiano ha sempre "esternalizzato" l'attività economica e ciò è facilmente rilevabile[6], però le ragioni della esternalizzazione non sono storicamente rimaste immutate.
Nei primi tempi lo Stato, con riferimento ai primi intervenuti adottati, quantunque motivati in termini pur sempre di ausilio all'espansione dell'attività economica, come il servizio-ferroviario, il servizio postale, entrambi utili per il trasferimento delle merci e la facilitazione delle "trattazioni" commerciali, venivano sottratte all'area burocratica con lo scopo di sottrarre tali attività alla ferrea disciplina (e relativa responsabilità) della spendita del denaro pubblico. D'altronde molti servizi a sfondo sociale erano in concreto esercitati nell'ambito dei singoli Comuni, i quali avevano progressivamente avanzato nella sperimentazione di forme organizzative di gestione

[6] Cfr. M.S. GIANNINI, Attività economiche pubbliche e forme giuridiche private, in Scritti, Vol. VI , pag. 176 ss.;


ISSN 2036-7821

collegate in vari modi collegati agli organi politici di autonomia, come ad esempio società per azione, così come la ben nota legge del 1903 la quale tra l'altro impose il principio del pareggio di bilancio non tanto in difesa della finanza pubblica ma soprattutto per evitare la concorrenza con analoghe iniziative private.
Ma con il passare del tempo la esternalizzazione ha assunto un connotato ben più specifico, ed anche per reminiscenze della ben nota Carta del lavoro, essa si è tramutata nello stabile strumento di ausilio dell'economia liberistica, a volte anche in violazione dei valori costituzionali. L'argomento è stato già illustrato in altra precedente sede,[7] ma ai fini presenti è sufficiente richiamare alla memoria la grave crisi economica conseguente alla seconda guerra mondiale per effetto della quale si impose la necessità di intervenire in modo massiccio in termini di risposta e fu adottata la politica di acquisire molte imprese in regime fallimentare le quali vennero per così dire restituite all'economia privata, pur con il legame di questi alla ben nota holding pubblica.
Però si notava nella precedente sede citata, e si intende confermare in questa, che una tale ennesima esternalizzazione si è realizzata sul piano pratico senza procedere alla preventiva imposizione nella rispettiva organizzazione gestionale che alcun tratto di essenza sociale, come avrebbe consigliato la disciplina costituzionale entrata nel frattempo in vigore, per contro si ebbe e si registrò la "sistemazione" in siffatta complessiva operazione di soggetti di origine politica o (se si vuole) para politica. È bene notare che la introduzione all'origine di profili di gestione sociale avrebbe potuto costituire l'inizio di una prospettiva di tono sociale che avrebbe forse condizionato in seguito l'esigenza ormai avvertita di incrementare col tempo l'attuazione della Carta in materia di gestione economica.
Ma a ciò si oppose l'orientamento di maggioranza (ed anche di parte della dottrina) che l'economia di cui all'articolo 41 Cost. consacrava un'economia liberistica (subito adottata dalla politica specie con i governi di coalizione) per di più senza alcun necessario momento programmatorio (anzi con riferimento a tale momento qualche studioso avanzò l'ipotesi che fosse necessaria un'apposita legge costituzionale), in conseguenza siffatto atteggiamento concorse a consolidare l'anelato ricorso alla "effettività", dalla quale non solo si militava a favore della sua stabile operatività bensì si suggeriva una sua progressiva attuazione[8].
Però, in contrario avviso può notarsi che una siffatta politica, priva di una qualsiasi ispirazione valoriale sociale, provocò infatti il radicarsi della "convenienza" di procedere all'inserimento in ogni "ganglio" del potere nomine (in servizio permanente effettivo) collegate ad aree politiche appartenenti alla maggioranza di governo. E una tale (impropria) abitudine favoriva ancora una volta (ed assume in

[7] Cfr. G. PALMA, Alcune riflessioni in tema di incentivi finanziari statali tra Costituzione formale e Costituzione materiale, in Notarilia, 2010, pagg. 81 e ss.;
[8] Sul punto si rinvia al lavoro cit. nella nota prec.;


ISSN 2036-7821

conseguenza i termini di dogma) che le figure ministeriali si riservavano una area maggiore di singolari interventi non strettamente legati all'indirizzo organico governativo e ciò è riscontrabile soprattutto nel regime di centro-destra degli ultimi anni, in forza dei quali, come si è già rilevato altrove, la collegialità del governo ha assunto il connotato della mera virtualità.
Trattasi di un fiume carsico non più interrotto che continua a trascinare la prospettiva della politica praticata a delegare ai privati ogni attività, che si valuta favorevole ad un incremento patrimoniale, come ad esempio si è registrato in materia di sanità quantunque strettamente connesso al fondamentale diritto alla salute, genoma dei diritti di cui all'articolo 2 Cost.[9].
Certo, se non vi fosse stato siffatto potere-aggiunto del ruolo ministeriale, sarebbe difficoltoso comprendere e giustificare compiutamente la "pretesa" delle singole (a volte minute) formazioni politiche che offrono la propria disponibilità a concorrere alla formazione delle maggioranze governative a condizione però che vengano nominati ministri alcuni propri esponenti, però è bene ricordare che l'onorevole Berlinguer, come ha ricordato di recente un suo stretto collaboratore, il quale, in seguito all'uccisione dell'onorevole Moro, nel timore di ulteriori fenomeni sociali, assicurò la Democrazia Cristiana di procedere alla formazione del governo, al quale il suo partito non avrebbe partecipato, ma l'avrebbe ugualmente appoggiato in Parlamento; interrogativo urgente: avete percepito un tale democratico atteggiamento nella formazione del Governo in carica?
D'altro canto si può anche prospettare come un tale indebolimento del vincolo collegiale governativo possa essere la causa efficiente di mancanza di una visione organica in materia economica che determina le periodiche crisi, perché le future crisi si curano anche preventivamente, specialmente con la progressiva economia (finanziaria) mondiale che assume sempre più i termini geografici continentali, ma tale prospettiva organica comporta (e dovrebbe determinare) senza ombra di dubbio l'attenuazione, se non la drastica riduzione, dell'attuale ruolo di attore politico ministeriale e quindi, del loro ruolo di interpreti e soprattutto dei consulenti da questi liberamente nominati i quali finiscono spesse volte per subornare i veri vertici dell'apparato di amministrazione pubblica (dicasteriale).

4. *Conclusioni*.
Sulla scorta delle premesse argomentazioni è possibile trarre brevi considerazioni conclusive.
Il fenomeno delineato fin qui pone in evidenza come il superamento di una crisi dell'economia del Paese richiede ed impone l'organicità sistemica dell'intervento teso alla "rinascita" delle necessarie condizioni del sistema Paese quindi il necessario

[9] Il fiume carsico di cui è parola risulta anche potenziato dalla politica sanitaria regionale;


ISSN 2036-7821

coordinamento funzionale di tutti gli interventi previsti, il che, per sua esigenza appunto funzionale, non può consentire che ogni singolo ministro (per di più a volte espressione di orientamenti politici differenti) possa ancora garantirsi una "autonomia" (a così dire) al fine dell' applicazione "amministrativa" delle direttive che si dipartono dalla organicità dell'azione, frutto del lavoro collegiale del Governo (per di più con ripercussioni sociali) e ciò per l'anomalo comportamento fin qui tenuto dai Ministri, non viene da questi ultimi "sopportato" (e può ricordarsi in proposito che il cavallo anche di razza morde il freno).

Si precisa ancora meglio che il collegamento di cui è parola nell'intitolazione della presente indagine non risulta a conti fatti legittimato per qualche assenza di previsione ordinamentale bensì per un generalizzato "comportamento" scorretto sul piano giuridico che per ragioni diverse (ma tutte confluite in esso) non si è inteso estirpare e/o correggere sul nascere, anche perché costituiva una "consuetudine" consolidatasi nel vecchio regime di parlamentarismo liberale "rinsanguato" dalla opinione diffusa del dogma della "effettività".

Cosicché, quando più un governo è idoneo in termini politici e di conoscenze tecniche ad assumere atteggiamenti di operare in visione sistemica, tanto più sorge il "mantra" di dover riformare la pubblica Amministrazione, anzi a volte si giunge persino a indicare in questa la causa dello stessa crisi economica (evitando semmai di riscontrare siffatta causa nella politica del precedente governo). E tale riforma viene suggerita in termini di "semplificazione" e soprattutto di "esternalizzazione" in termini di gestione, ma tale incauta prospettiva nasconde "la fuoriuscita" dal circuito attuativo delle citate direttive fino ad allora riserva di caccia del Ministro e per converso il potenziamento della presenza dell'apparato amministrativo maggiormente preparato sul piano tecnico che facilita la loro attuazione[10].

Se poi il politico di turno si pone lo scopo (nobile in termini politici) di migliorare sempre più le competenze e la preparazione dei burocrati ed allora dovrà anche ricordare che una tale esigenza non sorge soltanto in epoca di crisi economica, poiché un siffatto scopo può solo risolversi nel modificare l'atteggiamento adottato con insistenza dagli stessi politici, i quali quasi sempre operanti ad assicurare uomini di proprio credo politico nei ranghi dell'apparato (influendo a volte anche sui concorsi, ovvero con la campagna di inverno delle leggi di sanatoria, ad esempio in materia di istruzione, di posta, eccetera…) ovvero non assumendo da tempo nella pubblica amministrazione.

In altri termini può ben concludersi che trattasi così di modificare quella pubblica Amministrazione che risulta frutto della stessa azione politica esercitata fino ad ora e

[10] Sul punto cfr. il precedente lavoro pubblicato in Studi sul "distinto" apparato di Amministrazione pubblica, cit. in precedenza;


ISSN 2036-7821

chi scrive non riesce a sottrarsi dal ricordare un'immagine fanciullesca che riguarda il pifferaio magico che suonando esce di scena.


ISSN 2036-7821