

CAMERA DEI DEPUTATI N. 281

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

FORMENTINI, AIMONE PRINA, ANGHINONI, ARRIGHINI, ASQUINI, MAURIZIO BALOCCHI, BAMPO, BERTOTTI, BONATO, BORGHEZIO, BOSSI, BRAMBILLA, CALDEROLI, CASTELLANETA, CASTELLI, COMINO, CONCA, DOSI, FARASSINO, FLEGO, FORMENTI, FRAGASSI, FRONTINI, GNUTTI, ALDA GRASSI, LATRONICO, LAZZATI, LEONI ORSENIGO, MAGISTRONI, MAGNABOSCO, ANTONIO MAGRI, GIANMARCO MANCINI, MARONI, MATTEJA, MAZZETTO, MEO ZILIO, METRI, MICHIELON, NEGRI, ONGARO, OSTINELLI, PADOVAN, PERABONI, PETRINI, PIOLI, PIVETTI, POLLI, PROVERA, ROCCHETTA, LUIGI ROSSI, MARIA CRISTINA ROSSI, ORESTE ROSSI, SARTORI, TERZI, VISENTIN

Modifica degli articoli 97 e 98 della Costituzione

Presentata il 23 aprile 1992

ONOREVOLI COLLEGHI! — Lo iato venutosi a creare fra cittadini e pubblica amministrazione è certo fra i più gravi mali del nostro Paese.

Occorre, quindi, cercare di colmarlo, anche attraverso modifiche e integrazioni della nostra legge fondamentale.

Va infatti rilevato come, senza una precisa e specifica puntualizzazione in sede costituzionale, risulti di fatto impossibile dare vita ad una legislazione chiara, univoca e precisa in un qualunque settore. Anzi, il proliferare di leggi e di leggine è

il segno più evidente della nostra sudditanza a quella che potremmo chiamare l'« etica del mezzo », ossia a quel tipo di cultura giuridica che pone l'accento sullo strumento, sulla procedura, sul rito. Bisogna quindi riaffermare l'« etica del fine », inteso come individuazione di un certo tipo di esigenza sociale legata anche alla centralità della persona umana nelle concrete dinamiche del suo « vissuto ».

Per questo ci pare quanto mai opportuno riformulare il testo della nostra legge fondamentale là dove crede di dettare i

criteri generali ed astratti a cui deve essere ispirata l'attività amministrativa. E ciò è possibile soltanto agendo in due direzioni solo apparentemente contraddittorie: da una parte, responsabilizzando anche i politici — che oggi sono per lo più gli effettivi gestori del potere — e, dall'altra, cercando di riaffermare una concezione dell'attività amministrativa intesa come autentico *servizio* e non come puro e semplice *dominio*.

La presente proposta di legge (come la relazione che lo accompagna) intende dunque evidenziare e riparare alle conseguenze dei vizi di formulazione legislativa già in parte verificatisi, ci duole dirlo, in sede di Assemblea costituente.

Un primo vizio è costituito dal fatto che la Costituzione, quando parla di « pubblica amministrazione », non specifica sufficientemente che con tale termine non si possono oggi intendere, per come concretamente era ed è venuta atteggiandosi, che due concetti fra loro non equivalenti ma ugualmente importanti: quello della burocrazia professionale e quello degli amministratori cosiddetti onorari o elettivi. La conseguenza immediata e diretta è stata considerare in una dimensione di servizio solamente i primi, e non anche i secondi (e provano la rispondenza al vero di tale asserito gli statuti di recente approvati da comuni e province in esecuzione dalla legge 8 giugno 1990, n. 142, i quali, nel disciplinare l'istituto del Difensore civico, gli hanno per lo più conferito il potere di vigilare sull'operato dei soli funzionari, e non anche dei politici dell'ente).

Questo il senso, pertanto, di una prima modifica all'articolo 98 della Costituzione qui proposta e cioè la specificazione che in ambedue le componenti qui evidenziate essa persegue (anzi, è « *al servizio* » di) interessi pubblici.

Ma vi è di più. L'articolo 98 della Costituzione afferma che esse, comunque le si voglia intendere, « sono al servizio esclusivo della Nazione ».

Che cosa vuole dire in realtà tale espressione ?

Tutto e niente.

« Nazione » significa infatti, sotto il profilo di quella realtà politica che non può non « riempire » le altrimenti astratte formule giuridiche, coloro che si ritengono portatori dell'interesse nazionale, cioè i politici di professione; la strada presa dai costituenti era dunque la peggiore che potessero prendere, perché tornavano indietro di qualche secolo, quando cioè si è incominciato a cercare di separare il ruolo del funzionario nello Stato di diritto da quello del detentore del potere politico.

L'altra concezione era non solo errata e sotto molti profili anacronistica, ma era il punto di partenza di una quantità di guai che magari sarebbero avvenuti — considerata l'esperienza che abbiamo fatto e che facciamo, di una pubblica amministrazione colonizzata e lottizzata dai partiti — anche se la Costituzione fosse stata in questa parte scritta meglio di come in realtà lo è stata.

Noi oggi vediamo benissimo che quello che andava scritto era che i pubblici funzionari sono al servizio esclusivo *dei cittadini*; questa era l'espressione da usare, e lo è tanto più in una società articolata e complessa come quella contemporanea. Per questo noi proponiamo di introdurre questa tutt'altro che marginale puntualizzazione.

Un terzo vizio della Costituzione è dato dal fatto che essa, attualmente, pone come parametri dell'attività amministrativa solamente la sua « imparzialità » ed il suo « buon andamento » (articolo 97, primo comma). Tali concetti appaiono, per la verità, piuttosto vaghi e generici, e perciò suscettibili delle più diverse interpretazioni.

Per questo noi proponiamo di costituzionalizzare anche i parametri — oggi fra l'altro comunemente usati a livello di legislazione ordinaria — dell'economicità (intesa come risparmio e razionale allocazione delle risorse secondo le più moderne teorie aziendalistiche), dell'efficienza (concepita come congruo rapporto di conformità fra mezzi e fini) e dell'efficacia (valutata come corrispondenza agli obiettivi prefissati) della gestione della cosa pubblica.

Sono criteri, questi, tutti imperanti nelle dinamiche economiche ed a cui è ormai da secoli improntata la logica del diritto privato. Un diritto fondato sulla legalità, sulla certezza, sulla uguaglianza e sulla razionalità della legge e, pertanto, dell'azione che ad essa si conforma. Tutti criteri che ormai è bene introdurre anche nel campo del diritto pubblico.

Un quarto vizio della nostra legge fondamentale in tema di pubblica amministrazione è dato dalla mancanza di riferimento ad un principio, oggi comunemente invocato, di obbligatorietà del rispetto del « giusto procedimento ». Bisogna cioè precisare che nessun procedimento amministrativo direttamente o indirettamente incidente su situazioni giuridiche soggettive attive può considerarsi legittimo se non risponde ad almeno tre requisiti fondamentali: a) la motivazione (oggi prevista a livello costituzionale solo per i provvedimenti giurisdizionali); b) la possibilità di contraddittorio con il soggetto interessato; c) l'informazione preventiva e tempestiva.

La pubblica amministrazione non è infatti solo un soggetto erogatore di servizi. È anche (e soprattutto) una pluralità di centri di regolamentazione di interessi.

Bisogna dunque una volta per tutte abbandonare la logica di una illimitata « discrezionalità » connessa alla ricerca di un non meglio precisato « pubblico interesse » (spesso comodo paravento di interessi particolari), che talvolta sconfinava nell'arbitrio.

Solo facendo coesistere il principio *burocratico* con quello *partecipativo*, quindi, si subordina l'attività amministrativa a quei principi di « sovranità popolare » e di « effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese » che, pur solennemente affermata dagli articoli 1 e 3 della Costituzione si ridurrebbe altrimenti a mero *flatus vocis*.

Infine, un ultimo punto. E cioè il vincolo di territorialità per il pubblico funzionario che noi ci proponiamo di introdurre.

L'unità d'Italia ha infatti comportato, fra le sue conseguenze, l'attivarsi di un sistema di reclutamento dei pubblici dipendenti mediante concorsi estesi generalmente all'intero territorio dello Stato.

Ciò ha determinato notevoli squilibri, in quanto la propensione verso la « paga pubblica », per un complesso di cause economico-sociali, risulta più accentuata fra la popolazione originaria di talune regioni, comportando una non omogeneità dei pubblici impiegati rispetto alle zone di provenienza, le quali presentano divari significativi nella percentuale di addetti alla pubblica amministrazione.

L'uso poi di trasferire funzionari dalle varie sedi per ricoprire i posti vacanti in organico ha accentuato il fenomeno, fra le cui risultanze negative possono indicarsi una scarsa conoscenza della realtà territoriale, un periodo iniziale di varia durata destinato all'ambientamento e generalmente privo di efficace produttività, situazioni di conflittualità di vario grado fra il personale statale e le autorità locali site nella sede di servizio.

Tale situazione è ben evidenziata da una ricerca condotta dal professor Sabino Cassese, per lungo tempo direttore della Scuola superiore della pubblica amministrazione, pubblicata nel volume *Servitori dello Stato* di Redento Mori, edito nel 1980 dalla casa editrice Zanichelli (la situazione, da allora, non è mutata: si è anzi, se possibile, aggravata).

In tale studio si rileva che, sul totale degli allievi che hanno frequentato fra il 1963 e il 1979 la Scuola superiore della pubblica amministrazione per poter accedere alla qualifica dirigenziale, il 61 per cento proveniva dal sud, il 31 per cento dal centro, il 7 per cento dal nord e l'1 per cento era nato all'estero. Fra gli allievi del sud, inoltre, il 13 per cento risultava nato e residente a Napoli e fra quelli del centro il 22 per cento era originario di Roma.

Per quanto riguarda le più alte cariche, su un campione di 400 direttivi, le percentuali risultavano ancor più marcate: 75 per cento per il sud, 22 per cento per il centro e 3 per cento per il nord.

Quanto al rapporto tra residenti, funzionari e provenienza degli stessi, la ricerca condotta dal professor Cassese fornisce questi dati:

nord: 45 per cento di popolazione, 35 per cento dei funzionari occupati (di cui il 3 per cento originario delle regioni settentrionali);

centro: 20 per cento di popolazione, 23 per cento dei funzionari occupati (di cui il 22 per cento originario delle stesse regioni);

sud: 35 per cento della popolazione, 33 per cento dei funzionari occupati (tutti originari di quelle regioni).

A commento dei dati il professor Cassese metteva in risalto il fattore della provenienza territoriale quale primario per uno studio delle problematiche dell'impiego pubblico statale in Italia e quale prima considerazione da tenere presente per capire conflitti e tensioni interni alla pubblica amministrazione, provocati da un fenomeno di *déplacement*.

Arrivava alle seguenti conclusioni: « Anche se non ci sono le stesse distanze territoriali, ambientali, ecologiche e culturali si ripete quasi — all'inverso — l'esperienza del funzionario dell'amministrazione reale inglese che andava ad amministrare l'India ».

Per ovviare a tali inconvenienti, risulta allora opportuno rideterminare, quanto meno per le cariche di vertice, il

criterio di selezione dei preposti, introducendo un elemento collegato con la territorialità.

Tale elemento non risulta estraneo al nostro ordinamento, ritrovandosi già attuato in norme specifiche concernenti la provincia autonoma di Bolzano.

Nè esso è privo di precedenti in altri ordinamenti. Valga, ad esempio, il disposto della legge fondamentale della Repubblica federale tedesca, che all'articolo 36 così recita: « Nelle più alte cariche federali devono trovarsi, in un rapporto adeguato, funzionari di tutti i *Laender*. Le persone adibite agli uffici federali devono, di regola, provenire dal *Land* in cui esplicano la loro attività ».

Ma non bastano i rilievi sociologico-statistici.

Non dobbiamo infatti dimenticare che la legge 7 agosto 1990, n. 241. (benché approvata quasi in sordina ed ancor oggi poco conosciuta), ha introdotto il principio del « responsabile del procedimento ». Ciò significa stabilire per legge un vincolo più forte fra amministratori e amministrati, che non può prescindere da un più profondo radicamento nel tessuto culturale, economico e sociale del territorio. Non solo, ma vuole anche affermare l'esigenza di un rapporto più diretto tra funzionario e cittadino, che può trovare il proprio fondamento (al di là di tante retoriche teorie « partecipative ») soltanto nella subordinazione ad un comune vincolo di territorialità.

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

ART. 1.

1. Il primo comma dell'articolo 97 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento, l'imparzialità, l'economicità, l'efficacia e l'efficienza dell'amministrazione ».

ART. 2.

1. Dopo il primo comma dell'articolo 97 della Costituzione, è inserito il seguente:

« Tutti i provvedimenti amministrativi direttamente o indirettamente incidenti su situazioni giuridiche soggettive attive devono essere motivati. Salvo casi eccezionali di necessità e di urgenza indicati tassativamente dalla legge, non possono essere emanati senza previa e tempestiva comunicazione ai destinatari, i quali hanno diritto di presentare le proprie osservazioni e deduzioni, cui va sempre data adeguata risposta in caso di mancato accoglimento ».

ART. 3.

1. All'articolo 97 della Costituzione sono aggiunti, in fine, i seguenti commi:

« Il conferimento delle più alte cariche statali è effettuato nei confronti di dirigenti provenienti da tutte le regioni dello Stato in ragione della loro popolazione.

I dirigenti dei pubblici uffici devono, di norma, provenire dalla regione in cui ha sede l'ufficio cui sono preposti.

La legge determina le modalità di attuazione dei principi stabiliti nei commi precedenti ».

ART. 4.

1. Il primo comma dell'articolo 98 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« I pubblici funzionari elettivi, onorari o impiegati, sono al servizio esclusivo dei cittadini ».