

LE RADICI DEMOCRATICHE DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA: UNA BREVE RIFLESSIONE*

Giovanni Sciancalepore**

Autorità, illustri relatori, colleghi, studenti nel porgervi il benvenuto del Dipartimento di Scienze Giuridiche che ho l'onore di rappresentare, mi sia consentita una breve riflessione sul tema oggetto di attenzione.

Qualsiasi dibattito sul rapporto tra democrazia e amministrazione non può, a mio avviso, che prendere le mosse dal richiamo alla nostra Carta Costituzionale.

Il contributo della Costituzione allo sviluppo dell'amministrazione si coglie attraverso un'indagine che consente non solo di recuperare una visione della dimensione democratica della stessa ai giorni nostri, ma anche di immaginarne lo sviluppo in prospettiva futura.

I principi costituzionali sul tema, in altri termini, non rappresentano solo un punto di partenza ma anche un punto d'arrivo, in una progressiva tendenza evolutiva in cui si auspica una continuità di fondo.

“Amministrazione democratica” è un modello statale in cui deve o dovrebbe affermarsi il principio della compenetrazione del cittadino nello Stato.

È sufficiente soffermarsi già solo sulle disposizioni contenute nei due articoli della seconda sezione del titolo terzo relativo al Governo, artt. 97 e 98 Cost., per dimostrare l'assunto.

La cura degli interessi della collettività viene intesa dalla Costituzione come un compito al quale deve provvedere l'amministrazione, che ha il dovere di rendere efficienti i servizi pubblici e soddisfare le esigenze dei cittadini.

Sebbene tale necessità non sia espressamente dichiarata, il bisogno di posizionare e valorizzare il ruolo della pubblica amministrazione nell'ordinamento democratico, si percepisce attraverso una “sensibilità costituzionale”, sempre più evidenziata e scoperta dalla dottrina e dalla giurisprudenza, che hanno guidato il legislatore nella costante individuazione dei punti nevralgici di ostacolo al suddetto processo di democratizzazione.

Bisogna dire che nell'ultimo ventennio sono stati compiuti diversi passi in tal senso.

* Relazione del 4 dicembre 2018, svolta in occasione della *Lectio Magistralis* “Democrazia e Amministrazione”, tenuta dal prof. Sabino Cassese, presso l'aula magna “Vincenzo Buonocore” dell'Università degli Studi di Salerno.

** Professore ordinario di Sistemi giuridici comparati presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università degli Studi di Salerno. Direttore del medesimo Dipartimento.

Si allude alle riforme del pubblico impiego, sull'ordinamento delle autonomie locali, sull'istituzione delle Autorità amministrative indipendenti con compiti di regolazione e/o garanzia e, prime tra tutte, a quelle sul procedimento amministrativo.

In particolare, vanno richiamati i principi che devono governare i processi decisionali della pubblica amministrazione: legalità, imparzialità, azionabilità delle posizioni soggettive che dialogano con la p.a.

Nella ormai superata accezione dell'amministrazione come mera espressione del potere esecutivo, finalizzato alla cura degli interessi pubblici, la legalità si traduce nella semplice conformità dell'atto amministrativo alla previsione normativa, ponendosi come limite esterno della funzione amministrativa.

Attraverso l'interpretazione evolutiva dei principi costituzionali del buon andamento e dell'imparzialità dell'*agere* amministrativo il concetto di legalità muta e si riferisce non più ad un'attività di attuazione delle leggi ma ad un'attività "istituzionale" nell'ambito delle leggi medesime.

A partire dalla legge 241/1990, la pubblica amministrazione, pur negli spazi di discrezionalità ad essa riservati, deve finalizzare la sua azione al raggiungimento di risultati individuati anche con l'intervento dei singoli.

Ed infatti un aspetto fondamentale della partecipazione è quello relativo alle modalità di formazione delle scelte amministrative.

Il coinvolgimento dei privati al procedimento non solo risulta strumentale alla ricerca della soluzione migliore ma può altresì conferire legittimazione al potere amministrativo in quanto contribuisce in maniera rilevante alla composizione degli interessi coinvolti.

Il procedimento diviene, pertanto, terreno di emersione e contestualmente strumento di equo temperamento degli interessi pubblici e privati, nella volontà di colmare quell'ampio divario tra governanti e governati che caratterizzava la pregressa visione accentuatamente autoritativa della p.a.

L'intensificazione dello strumento partecipativo determina così lo spostamento del baricentro dell'azione amministrativa "dal provvedimento al procedimento", tanto che il primo non costituisce più l'unica forma di espressione della volontà amministrativa, potendo l'*iter* procedimentale concludersi mediante una definizione concordata che tenga luogo degli effetti di un atto unilaterale.

Da un lato emerge, quindi, l'intento di orientare in senso maggiormente democratico l'azione amministrativa, svelandone i meccanismi e rendendone partecipi i cittadini; dall'altro si scorge la volontà di improntare l'azione dei pubblici poteri a regole di

carattere maggiormente imprenditoriale che consentano il raggiungimento dell'obiettivo prefissato attraverso lo snellimento delle fasi procedurali.

La garanzia della partecipazione è assistita dal controllo giurisdizionale: in tal senso il principio di azionabilità generale delle situazioni soggettive nei confronti dell'autorità amministrativa, previsto nell'art. 28 e 113 della Costituzione, è un presidio irrinunciabile. Il cammino verso un'amministrazione sempre più democratica non è guidato in via esclusiva dalla Carta costituzionale.

È mutato il quadro di riferimento e l'amministrazione deve sforzarsi di trovare una nuova armonia non solo con i dettami della stessa ma anche con i principi dell'Unione europea e della Carta europea dei diritti dell'uomo.

La legalità ha quindi assunto una dimensione composita, non costituita in via esclusiva dal diritto interno. Il sistema delle garanzie, strumentale al suo rispetto, risiede allora nella base costituzionale dello Stato e nei principi dell'Unione e della CEDU e gli organismi a sua difesa non possono che essere le Corti ed il loro dialogo.

Dove restano ancora forti criticità è sul piano della partecipazione politica e del raccordo tra istituti di democrazia rappresentativa e istituti di democrazia partecipativa.

Questo perché il diaframma tra interessi dei cittadini e scelte politiche è pericolosamente sentito non solo a livello interno ma anche europeo, nonostante l'ampia cessione di poteri e competenze in favore dell'Unione.

Il pericolo è tangibile e riscontrabile in diverse realtà europee, Italia compresa.

Sono certo che le profonde riflessioni che saranno svolte in questa giornata contribuiranno decisamente al dibattito sul tema.