

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

N. 1985

## DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

**d'iniziativa del senatore DEBENEDETTI**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 22 GENNAIO 1997**

---

Modifiche agli articoli 97 e 98 della Costituzione

---

ONOREVOLI SENATORI. - Questa proposta di riforma costituzionale nasce sulla scorta dell'elaborazione condotta nell'ambito del progetto finalizzato del Consiglio nazionale delle ricerche in materia di organizzazione e funzionamento della pubblica amministrazione, di cui è stato direttore Sabino Cassese.

Obiiettivo di questo disegno di legge è una pubblica amministrazione al servizio del pubblico. Una burocrazia imparziale ed efficiente. Una giustizia amministrativa rapida e tempestiva. Non si tratta di ferri vecchi del repertorio retorico, nè di chimere, ma di obiettivi possibili per un serio disegno riformatore.

La pubblica amministrazione è, in Italia, il principale datore di lavoro, raccoglie e distribuisce una larga parte delle risorse del Paese, gestisce i servizi più importanti per la vita dei cittadini: essa è la faccia del potere pubblico rivolta verso la società. Nel dibattito sulle riforme istituzionali l'attenzione si è concentrata sui «rami alti» del sistema (la riforma elettorale, la forma di Stato), mentre le questioni relative all'amministrazione non sono state considerate: seguendo una impostazione formalistica che si stenta ad abbandonare, l'amministrazione apparterrebbe ai «rami bassi», sarebbe macchina che esegue automaticamente gli impulsi e le decisioni che vengono dalla politica, attraverso le leggi e gli indirizzi del Governo.

L'eccessiva fiducia nella capacità salvifica della legge e il disinteresse per i problemi connessi all'attuazione della legge stessa, fa tornare alla mente la massima di Bismarck: con cattive leggi e buoni funzionari si può pur sempre governare, ma con cattivi funzionari le buone leggi non servono a niente. Ormai da tempo le ricerche in materia hanno messo in luce come le maggiori disfunzioni del sistema politico-istituzionale siano

dovute proprio alla debolezza costituzionale della pubblica amministrazione. Ad una produzione legislativa sovrabbondante risponde, infatti, in Italia, un rendimento delle istituzioni, dei servizi resi alla collettività, assai insoddisfacente.

I motivi ispiratori della proposta sono fondamentalmente quattro: la distinzione fra direzione politica e gestione amministrativa; la necessità di una burocrazia indipendente e capace; la definizione di regole chiare e trasparenti per lo svolgimento dell'attività amministrativa; l'esigenza di ammodernare e rendere efficiente il controllo, anche giurisdizionale, sull'amministrazione. La separazione fra indirizzo politico e gestione amministrativa è già stata affermata con alcune leggi recenti: la legge sul procedimento amministrativo (1990), la riforma delle autonomie locali (1990), il decreto legislativo sul pubblico impiego (1993), il decreto legge sull'Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica (1993).

Il principio della responsabilità ministeriale affermato nella Costituzione del 1948 era stato «trapiantato» in Italia dall'esperienza inglese, senza tenere conto, però, delle condizioni necessarie, realizzate in Gran Bretagna, perchè quel principio avesse risultati soddisfacenti. La prima fra queste condizioni è una burocrazia non subordinata alla politica, responsabile dei propri compiti e non soggetta a interferenze esterne: una burocrazia retta dal principio di imparzialità, che funga da contrappeso alla politica. Agli organi di direzione politica spetta determinare gli indirizzi entro i quali l'amministrazione deve operare, ma la gestione amministrativa deve svolgersi nell'interesse del pubblico.

Perchè questo sia possibile è necessario rafforzare, insieme, le garanzie di indipendenza e le responsabilità del personale am-

ministrativo. Si deve ribadire, quindi, il principio dell'accesso per concorso e della selezione secondo merito e capacità e non per affiliazione e appartenenza a partiti, gruppi, famiglie.

Occorre affermare, contestualmente, il principio della responsabilità dei funzionari per l'attività amministrativa svolta e, in particolare, per i risultati dell'attività stessa, di modo che il rispetto della legittimità formale non possa più fungere da schermo per inadempienze ed errori sostanziali.

Una amministrazione posta al servizio del pubblico deve rispettare, poi, regole rigorose nello svolgimento dei suoi compiti. L'attività amministrativa deve essere non solo imparziale e trasparente, ma anche tempestiva. Le decisioni devono essere espresse e motivate. Gli amministrati hanno il diritto di essere informati, di partecipare, di controllare. L'amministrazione non può rifugiarsi nell'inerzia: poichè la sua inazione può essere dannosa e illegittima, devono assicurarsi rimedi sostitutivi.

Sui risultati dell'attività svolta deve esercitarsi il controllo della Corte dei conti: ai tanti inutili controlli oggi previsti, si deve sostituire la verifica del raggiungimento effettivo dei fini e degli obiettivi. La Corte dei conti mantiene alcune delle sue attribuzioni in materia di contabilità pubblica. L'indipendenza della Corte dei conti è, infine, garantita e tutelata da un apposito organo,

come già accade per la magistratura ordinaria. Disposizione analoga è prevista per il Consiglio di Stato.

Anche il sistema di giustizia amministrativa va modificato in profondità. Si prevede che non possano esservi comportamenti dell'amministrazione sottratti al controllo del giudice, che la tutela debba essere efficace, che sia sempre possibile il risarcimento per i danni provocati dall'amministrazione.

La Commissione Iotti si è pronunciata per l'unificazione della giurisdizione ordinaria e della giurisdizione amministrativa. Ove tale orientamento venisse confermato, la proposta prevede comunque che il riparto di giurisdizione non sia determinato da una norma costituzionale, ma definito con legge ordinaria e, insieme, che per i giudici chiamati a controllare l'operato della pubblica amministrazione debbano valere particolari requisiti di ammissione e criteri di specializzazione. Che i guasti e le disfunzioni del sistema politico e amministrativo, messi in evidenza da ultimo dalle inchieste sulla corruzione, non siano più sopportabili, nè sopportati, dalla collettività è fuor di dubbio. L'insieme delle norme qui proposte è ispirato dall'esigenza di elaborare una Costituzione che tenga conto dei bisogni attuali della società: una Costituzione per domani e non per ieri.

**DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE****Art 1.**

1. La Sezione II del Titolo III della Parte II della Costituzione è sostituita dalla seguente:

Sezione II - *La Pubblica Amministrazione*  
- Art. 97. - L'amministrazione è disciplinata da statuti e da regolamenti. Leggi generali ne determinano i principi.

Art. 98. - L'amministrazione è separata dagli organi di direzione politica. Questi, nell'ambito dei fini indicati con legge, ne determinano gli indirizzi.

Appositi uffici coadiuvano gli organi di direzione politica nell'esercizio delle loro attribuzioni.

Le leggi determinano le autorità amministrative indipendenti.

Art. 98-*bis*. - I funzionari pubblici operano esclusivamente per il raggiungimento del pubblico interesse.

Essi sono responsabili degli uffici cui sono preposti e rendono conto dei risultati della loro attività.

I loro compiti sono definiti in modo che si possano far valere le loro responsabilità nei confronti dei privati e della pubblica amministrazione, conseguenti alla violazione dei loro doveri professionali.

I funzionari professionali sono assunti e accedono alle qualifiche superiori solo mediante concorsi pubblici aperti a tutti. La legge determina le carriere e le qualifiche per l'accesso alle quali il concorso può essere riservato a chi abbia determinati titoli di servizio.

Gli organi che provvedono all'assunzione, alla gestione e alla disciplina del personale sono composti in modo da garantirne l'indipendenza e l'imparzialità.

I funzionari professionali, se sono membri del Parlamento e dei Consigli regionali, non possono conseguire promozioni.

Si possono con legge stabilire limitazioni al diritto di iscriversi ai partiti politici e ai sindacati per i funzionari professionali.

Art. 98-ter. - L'attività amministrativa è soggetta alla legge, nell'interesse del pubblico.

L'amministrazione svolge la sua attività secondo criteri di buon andamento e funzionalità, imparzialità e trasparenza.

Le amministrazioni provvedono alla rilevazione dei costi di gestione ed elaborano specifici indicatori delle attività.

Le amministrazioni rispettano gli equilibri finanziari preventivamente determinati.

L'articolazione dei procedimenti è disposta, sulla base di leggi generali, con statuti e regolamenti, in modo che siano assicurati la tempestività, la proporzionalità e l'efficacia delle decisioni amministrative.

Nella disciplina dell'attività amministrativa sono garantiti i diritti all'informazione, alla partecipazione nei procedimenti, al controllo dei servizi, alla motivazione delle decisioni.

I procedimenti devono concludersi, entro termini congrui, con provvedimenti espressi. Devono essere assicurati i rimedi sostitutivi in caso di inerzia dell'amministrazione.

Art. 98-quater. - In ogni amministrazione è istituito, con regolamento, un ufficio di valutazione dell'attività svolta in relazione ai suoi risultati.

La legge determina le forme di pubblicità degli esiti delle valutazioni.

Art. 98-quinquies. - 1. La legge prevede organi di tutela dell'indipendenza del Consiglio di Stato e della Corte dei conti, e dei loro componenti, di fronte al Governo.

La Corte dei conti controlla l'attività delle amministrazioni pubbliche per assicurare la regolarità dei conti e il rispetto dei fini pubblici. Verifica periodicamente il funzionamento degli uffici di valutazione delle amministrazioni. Svolge la sua attività in contraddittorio con gli uffici pubblici e riferisce periodicamente al Parlamento e ai Consigli regionali.

Il Consiglio di Stato è organo di consulenza e di giustizia nell'amministrazione.

Art. 98-*sexies*. - Contro le azioni e omissioni dell'amministrazione, è sempre ammessa la tutela giurisdizionale per motivi di legittimità.

La tutela deve essere efficace e comprendere il risarcimento per ogni lesione arrecata illegittimamente.

La legge prevede ricorsi amministrativi e altri istituti idonei a favorire la risoluzione non giurisdizionale delle controversie con la pubblica amministrazione.

La legge definisce i requisiti di ammissione e i criteri di specializzazione dei magistrati addetti agli organi giurisdizionali che conoscono delle controversie con la pubblica amministrazione.»

#### Art. 2.

1. L'articolo 100 della Costituzione è abrogato.



