

**Amministrazione imparziale, indirizzo politico, sfera pubblica
(a margine delle dichiarazioni del portavoce del Presidente del consiglio
sui tecnici del MEF)***

di Antonio Ignazio Arena **
(8 ottobre 2018)

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Cenni sul ruolo della pubblica amministrazione (e della sfera pubblica critica) nell'ordinamento costituzionale italiano. – 3. Conclusioni.

1. Premessa

Si è avuta di recente la pubblicazione dell'audio di una conversazione nella quale il portavoce del Presidente del Consiglio dei ministri Rocco Casalino richiedeva venisse diffusa la notizia di possibili dure reazioni nei confronti dei funzionari e dipendenti del Ministero dell'Economia e delle Finanze che, in occasione della manovra finanziaria, avessero ostacolato il Governo. La sfera pubblica italiana è stata così nuovamente¹ sollecitata ad una riflessione sul ruolo della amministrazione e sui rapporti che questa deve intrattenere con il vertice dell'esecutivo (e, più in generale, con gli organi di indirizzo politico). Proprio a questa tematica, ovviamente senza pretesa di esaustività, sono dedicate alcune considerazioni nel successivo paragrafo. La vicenda è, però, di interesse per il costituzionalista almeno anche per un altro profilo, quello relativo alla libertà dell'informazione ed alla sua «funzione vitale nell'ambito dei rapporti politici»². Il ruolo del giornalismo si conferma centrale per il gioco democratico e ogni appello alla riservatezza, quando si tratta di questioni di indubbio rilievo collettivo, deve essere guardato con sospetto. Pure di questo si dirà, altrettanto succintamente, nel paragrafo successivo e nelle conclusioni.

2. Cenni sul ruolo della pubblica amministrazione (e della sfera pubblica critica) nell'ordinamento costituzionale italiano

Secondo l'insegnamento di autorevole dottrina, l'amministrazione pubblica è "apparato servente", vocata a portare ad esecuzione l'impulso politico proveniente dal "vertice"³. Per questa ragione, si è ritenuto che alla amministrazione fosse affidata la terza fase dell'attività di indirizzo politico, c.d. "effettuale": alla pubblica amministrazione spetta di portare ad esecuzione la volontà degli organi politici e quindi ad essa è affidato il raggiungimento in concreto degli obiettivi della attività di governo⁴.

Ci sono, però, almeno due precisazioni senza le quali tali affermazioni rischiano di

* Scritto sottoposto a *referee*.

1 Si pensi alle polemiche tra Governo e dirigenti scolastici, con riferimento alla normativa relativa alle vaccinazioni, o anche al caso della nave Diciotti per i profili relativi alle prerogative del Ministro dell'Interno.

2 A. LOIODICE, *Contributo allo studio sulla libertà d'informazione*, Napoli, 1969, 456.

3 M. NIGRO, *La pubblica amministrazione fra costituzione formale e costituzione materiale*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1985, 162 ss., ora in *Scritti giuridici*, III, Milano, 1996, 1843 ss.

4 T. MARTINES, voce *Indirizzo politico*, in *Enc. dir.*, XXI, 1971, 134, ora in *Opere*, Milano, 2000, I, 403 ss.

portare ad un sostanziale fraintendimento del ruolo della pubblica amministrazione nel nostro ordinamento. In primo luogo, il raggiungimento dei fini politici è subordinato alla disponibilità dei mezzi, la cui individuazione pertiene esclusivamente – quanto allo Stato – al Governo e al Parlamento. In secondo luogo, in un ordinamento democratico, la volontà politica del Governo e del Parlamento è mediata dalla legge: la pubblica amministrazione, infatti, deve rigorosamente rispettare il principio di legalità, inteso non semplicemente come non contraddittorietà, o come legalità formale, ma come legalità sostanziale. La pubblica amministrazione, in altre parole, deve agire non solo nei casi, ma anche per i fini determinati dalla legge (*rectius*, dal diritto oggettivo)⁵.

L'attività amministrativa – pur nella eterogeneità che la contraddistingue e che rende difficile, se non impossibile, definirla in positivo⁶ – è caratterizzata da margini di discrezionalità tali da condurre a riconoscerne la carica politica⁷. Epperò questo non significa che – fatta eccezione per gli organi ai quali si applica il meccanismo dello *spoils system* – funzionari e dipendenti della pubblica amministrazione siano “organi politici”. In altre parole, occorre «far convivere dentro l'amministrazione la sua carica politica con l'imparzialità o l'oggettività e la giustizia»⁸.

Come noto, oggi la stessa distinzione tra organi politici e organi di garanzia è messa in discussione⁹. La dicotomia è per molti aspetti fragile, ma sembra essere ancora utile a rendere conto di una idea centrale nel contesto democratico. Il sistema politico, inteso come sistema dei partiti, in democrazia non può “occupare” per intero le istituzioni. La democrazia ha bisogno di organi imparziali, *separati dal sistema politico*. La pubblica amministrazione è quindi chiamata (anche) ad equilibrare l'impulso politico proveniente dal “vertice”, limitandolo, contenendolo nel rispetto del principio di legalità e del principio di imparzialità. In una autocrazia, invece, l'amministrazione deve eseguire la volontà politica del Governo senza preoccuparsi del rispetto della legge. Essa agisce, puramente e semplicemente, come *longa manus* della politica, è essa stessa espressione del sistema politico. La differenza è di cruciale importanza, poiché soltanto laddove la amministrazione si caratterizza per essere separata dal sistema politico, e quindi per la sua imparzialità, essa può dirsi (a nostro avviso) al servizio del cittadino. È fondamentale che l'attività degli organi della amministrazione pubblica sia sottratta alla logica di partito, al suo «influsso»¹⁰, e che in essa si realizzi «la predisposizione di una sicurezza»¹¹ nei termini di una limitazione del pubblico potere esercitato dagli organi politici.

Quanto al caso adesso in esame, che gli aspetti tecnici correlati alla approvazione della legge di bilancio siano affidati a persone chiamate a ricoprire, *per la loro competenza*, cariche pubbliche è una garanzia per la comunità politica complessivamente considerata. Non spetta alla amministrazione né la determinazione dei fini della azione politica né l'individuazione dei mezzi: è segno di una possibile deriva demagogica delle istituzioni che il Governo addossi

5 Cfr. S. CASSESE, *Il diritto amministrativo e i suoi principi*, in AA.Vv., *Istituzioni di diritto amministrativo*, a cura di S. Cassese, Milano, 2015, 11 ss.

6 M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, I, Milano, 1970, 79.

7 Si ricordi part. la concezione dei rapporti tra amministrazione e organi politici in A. SANDULLI, *Governo e Amministrazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1966, 737 ss.

8 U. ALLEGRETTI, *Amministrazione pubblica e Costituzione*, Padova, 1996, 125.

9 Per tutti, v. O. CHESSA, *Il Presidente della Repubblica parlamentare. Un'interpretazione della forma di governo*, Napoli, 2010, part. 145 ss.

10 H. KELSEN, *Democrazia e cultura*, trad. it. a cura di G. Melloni, F.L. Cavazza, Bologna, 1955, 78.

11 S. GALEOTTI, *La garanzia costituzionale (presupposti e concetto)*, Milano, 1950, 31.

responsabilità in proposito ai cc.dd. “tecnici” o si mostri insofferente quanto al loro legittimo operato. L'amministrazione, dal canto suo, deve agire nei casi e per i fini determinati dal diritto oggettivo e in modo imparziale (i due principi, di imparzialità e di legalità, sono intimamente compenetrati)¹². Che la volontà politica del Governo e del Parlamento sia, per così dire, “normativamente oggettivata” è fondamentale per preservare l'equilibrio tra i poteri. Infatti tale oggettivazione consente agli organi competenti (Corte costituzionale, giudici amministrativi, ecc.) di controllare la rispondenza delle norme al paradigma di riferimento (in ultima analisi, la Costituzione) e ai cittadini di contestare l'illegittimo esercizio del potere pubblico¹³. L'imparzialità dell'amministrazione è, per Costituzione, condizione per l'esercizio ragionevole delle competenze ad essa assegnate¹⁴. Laddove, invece, l'indirizzo politico non sia oggettivato, non può aversi nessun controllo (e difatti, in autocrazia, per definizione, la possibilità di un simile controllo è in ogni caso esclusa). Per questo, un certo modo di concepire le relazioni tra organi politici e amministrazione è preoccupante.

Non lo è, invece, che la libertà di informare sia stata esercitata per rendere nota una simile concezione e alimentare su di essa il discorso pubblico. Il punto non può certo essere esaurientemente sviluppato in poche battute, ma basti qui osservare quanto segue. Indipendentemente dalle opinioni politiche di ciascuno, il funzionamento delle istituzioni democratiche necessita di una sfera pubblica critica (per tale intendendosi quella zona della vita sociale nella quale, in epoca moderna, le questioni di interesse collettivo sono dibattute con il metodo della argomentazione)¹⁵. Proprio lo sviluppo di mezzi di informazione in grado di criticare il Governo ha rappresentato storicamente uno degli elementi cruciali per l'affermazione della democrazia. Il giornalismo *libero* è presupposto della democrazia, come è stato chiarito dalla stessa giurisprudenza costituzionale e, a più riprese, rilevato in dottrina¹⁶. Di recente, anche talune esternazioni del Capo dello Stato sono state indirizzate a ribadire la centralità della libertà in questione nel contesto democratico¹⁷. La natura originariamente riservata (nel senso di non accessibile a tutti) di un comportamento, nella misura in cui sia di interesse pubblico, non può essere opposta

12 Osserva G. SILVESTRI (*La separazione dei poteri*, II, Milano, 1984, 183 s.): «I fini che persegue l'amministrazione [...] sono sempre fini pubblici obiettivati in modo diretto o indiretto, generico o specifico, nell'ordinamento. Il dovere di imparzialità, che trova il suo fondamento nell'art. 97 Cost., si pone come garanzia dell'attuazione dell'interesse pubblico, il quale contiene nel suo modello strutturale la tutela degli interessi privati da realizzarsi mediante forme procedurali adeguate. In altre parole, il significato più profondo, nel nostro ordinamento, del dovere di imparzialità, di cui al citato art. 97 Cost., si ritrova nell'intima compenetrazione tra interesse pubblico e principio di legalità».

13 Scriveva, nell'aprile 1946, M.S. GIANNINI (*Per uno Stato democratico-repubblicano*, Roma, 2016, 22): «La garanzia contro l'arbitrio del legislatore è costituita dal controllo della costituzionalità delle leggi che non potrà mancare nella futura Costituzione. Contro l'arbitrio dell'esecutivo riteniamo che si debba stabilire, in linea generale, la possibilità di azionare i diritti subbiettivi di libertà».

14 L. D'ANDREA, *Ragionevolezza e legittimazione del sistema*, Milano, 2005, 389.

15 Secondo la nota definizione di J. HABERMAS, *Storia e critica dell'opinione pubblica*, trad. it. a cura di A. Illuminati, F. Masini, W. Peretta, Roma-Bari, 2006, 103 ss.

16 Anche in questo caso la letteratura è sterminata: sia consentito rinviare, tra i moltissimi, a M. LUCIANI, *La libertà di informazione nella giurisprudenza costituzionale italiana*, in *Pol. dir.*, 1989, 605 ss. Non è possibile approfondire qui la questione della effettiva libertà dei mezzi di informazione nel contesto contemporaneo.

17 Si possono ricordare, tra le molte, il *Messaggio in occasione della XI Giornata della memoria dedicata ai giornalisti uccisi da mafie e terrorismo*, Roma, 3 maggio 2018 e l'*Intervento alla Cerimonia per la consegna del Ventaglio da parte della Associazione Stampa Parlamentare*, Palazzo del Quirinale, 26 luglio 2018.

al diritto di cronaca. In concreto, di volta in volta, si può discutere se un certo comportamento sia di interesse pubblico o meno, ma i dubbi – in questo caso – sono veramente pochi e, a parere di chi scrive, chi possedeva l'informazione aveva non solo il diritto, ma per molti aspetti anche il dovere di diffonderla. Tra tutti i comportamenti possibili, è quest'ultimo quello che maggiormente sembra potersi considerare in linea con il dovere inderogabile, per ciascun cittadino, di essere fedele alla Repubblica.

3. Conclusioni

Alla luce di quanto sopra osservato, è da riguardare con sospetto ogni concezione della pubblica amministrazione che, fraintendendone il ruolo, ne esaspera il volto "servente" o quello "imparziale"; in entrambi i casi, infatti, l'equilibrio tra i poteri verrebbe meno. Laddove la pubblica amministrazione non rispettasse il diritto vigente e operasse contro i fini in esso oggettivati, agirebbe in modo incompatibile con la democrazia, abusando del proprio potere e menomando quello del Parlamento e del Governo. E laddove eseguisse la volontà degli organi politici, indipendentemente dal rispetto del diritto vigente e in modo non imparziale, egualmente tradirebbe il proprio ruolo costituzionalmente definito.

Con favore, invece, si deve riguardare l'azione degli organi di stampa (e dei giornalisti in genere), nella loro opera di informazione sulle vicende della sfera politica ed istituzionale. Com'è facile intendere, diffusa la notizia ciascuno potrà formarsi il suo convincimento, ma «la libertà di cercare di influire sulla pubblica opinione»¹⁸ è inviolabile; costituisce, in democrazia, «presupposto e condizione di ogni altro istituto»¹⁹. La Costituzione, nel riconoscere e garantire la libertà di informare (e il diritto o, se si preferisce, "l'interesse" dei cittadini ad essere informati)²⁰, definisce un aspetto saliente della forma di Stato. Difendere questa libertà significa quindi difendere la democrazia.

** Dottorando di ricerca in scienze giuridiche presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Messina - antonio.arena@hotmail.it

18 G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, Milano, 1976, 427.

19 C. LAVAGNA, *Istituzioni di Diritto pubblico*, Torino, 1982, 434.

20 Di «interesse» ad essere informato come «principio di governo della sfera pubblica» scrive C. CARUSO, *La libertà di espressione in azione. Contributo a una teoria costituzionale del discorso pubblico*, Bologna, 2013, 132 ss.