

**CONSIDERAZIONI SULLE PROPOSTE DI NORME
COSTITUZIONALI IN MATERIA DI PUBBLICA
AMMINISTRAZIONE**

**(PROGETTO C.N.R. SULL'ORGANIZZAZIONE E SUL
FUNZIONAMENTO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE
COORDINATO DAL PROF. CASSESE)**

Rossella Valvo e Guerino D'Ignazio

Le proposte di norme costituzionali in materia di pubblica amministrazione, elaborate nell'ambito del progetto C.N.R. sull'organizzazione e sul funzionamento della pubblica amministrazione, sono state presentate alla Commissione Bicamerale per le riforme istituzionali dal Prof. Cassese il 31/3/1993. Queste proposte meritano una riflessione in questa sede perché ancora adesso rappresentano il progetto più avanzato di riforma della pubblica amministrazione.

Nella relazione vengono identificati i quattro fondamentali motivi della proposta: 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. Apparentemente si potrebbe non cogliere una rilevante novità in questi concetti generali, ma la novità è da ricercare soprattutto nello strumento che si vuole usare, cioè la proposta di norme costituzionali, che certamente ha un percorso più difficile, ma che ha anche una valenza diversa rispetto alla legislazione ordinaria, con cui fino ad ora si è cercato di riformare la pubblica amministrazione.

La prima domanda che ci si può porre è collegata proprio allo strumento scelto della legge costituzionale e se ci sia l'esigenza di avviare un discorso costituzionale sull'amministrazione. Lo stesso Cassese, nella relazione di presentazione della proposta, offre varie risposte a questa domanda. C'è bisogno di un nuovo inizio nella pubblica amministrazione, che impedisca il ripetersi di errori e che faccia cambiare rotta alla pubblica amministrazione, rendendola, "più attenta all'efficacia concreta dei poteri pubblici e più rispettosa del diritto del pubblico - ossia dei cittadini". Per raggiungere questo obiettivo è necessario che sia superato l'uso strumentale della pubblica amministrazione, che è potuto avvenire con una interpretazione estensiva della Costituzione materiale, affermatasi oltre la Costituzione formale, per cui si ritiene opportuno una collocazione simbolica dell'amministrazione in un titolo separato,

che le riconosca parte essenziale della Costituzione. Infatti lo stesso Cassese sostiene che, pur essendo evidente il tentativo di dividere la pubblica amministrazione dalla responsabilità dei ministri (imparzialità della pubblica amministrazione, accesso per concorso - art. 97 -, principio che i dipendenti sono al servizio della Nazione e non dei partiti - art. 98 -), nello stesso tempo la stessa Costituzione denota un certo “strasbismo” perché incasella la pubblica amministrazione nello stesso titolo del governo e dei ministri.

Una nuova Costituzione, invece, deve riscoprire il legame diretto che stringe l’amministrazione alla collettività, deve sancire la separazione tra governo ed amministrazione, deve rompere nettamente la dipendenza dei vertici dell’amministrazione dal potere politico e deve dividere i loro compiti. L’attività della pubblica amministrazione deve essere rivolta esclusivamente al servizio del pubblico e si deve assicurare l’efficacia della propria azione e garantirne i risultati.

Di tutti questi principi generali vi sono numerose tracce nella legislazione ordinaria, soprattutto nella più recente, per cui diventa necessario, a questo punto, sistemare questi vari frammenti in un nuovo, compiuto disegno, cioè in una nuova norma costituzionale.

Le disposizioni contenute nella proposta riguardano senza distinzioni tutte le amministrazioni pubbliche (statali, regionali, locali, enti pubblici non territoriali, enti pubblici economici), non tenendo conto delle profonde differenziazioni che pure esistono nello scenario della pubblica amministrazione e non tenendo conto che tali differenziazioni si riflettono anche in un diverso rapporto tra politica ed amministrazione.

Dopo questa premessa di ordine generale si può passare all’analisi più dettagliata dell’articolato presentato, stabilendo, dove è possibile, dei collegamenti con la legislazione più recente in materia.

Articolo 1 (Organizzazione).

La proposta di legge costituzionale esordisce affermando che l'amministrazione viene disciplinata da statuti e regolamenti e che, invece, sono affidati alle leggi generali i principi. E' evidente come in questa disposizione venga prospettata la soluzione di superare il modello tradizionale di affidare esclusivamente alla legge la capacità di risolvere i problemi, anche quelli di dettaglio, della pubblica amministrazione, mentre poi, in concreto, si verifica un certo disinteresse per i problemi connessi all'attuazione della legge stessa. Tale modello giuridico ha determinato come risultato che ci sia stata "una produzione legislativa sovrabbondante in materia ed un rendimento delle istituzioni, dei servizi resi alla collettività assai insoddisfacente". Al contrario il percorso scelto nella proposta è che le leggi generali si limitino a determinare solamente i principi, mentre la disciplina dell'amministrazione venga rinviata a statuti e regolamenti.

Articolo 2 (Rapporti tra amministrazione e governo).

Il secondo articolo affronta il problema molto complesso dei rapporti tra amministrazione e organi di direzione politica, con l'obiettivo abbastanza evidente che l'attività della pubblica amministrazione sia ispirata al principio della più assoluta imparzialità. Per ottenere l'imparzialità non ci può essere un legame stretto con gli organi di direzione politica, in quanto la direzione esterna comporterebbe di per sé un'attività ispirata alla parzialità. La prova di questa affermazione ci viene dai fenomeni di degenerazione politica, che si sono scoperti solo negli ultimi tempi, ma che avevano assunto una diffusione così ampia da essere presenti a qualsiasi livello dell'amministrazione pubblica.

Inoltre la parzialità dell'amministrazione ha come diretta conseguenza l'inefficienza della pubblica amministrazione, in quanto per soddisfare interessi di parte si finisce per non avere a cura, in modo adeguato, gli interessi obiettivi. Questo principio si trova sancito nella recente legislazione (L. 142/90, L. 241/90, D. Lgs. 29/93), ma in questo progetto si fa un passo avanti conferendo ad esso natura costituzionale.

Nello stesso articolo vengono previsti anche degli apparati serventi degli organi di direzione politica. Si riconosce, pertanto, l'esigenza che ci siano degli uffici, che abbiano dei rapporti molto stretti con gli organi di governo, però la "costituzionalizzazione" di tali uffici dovrebbe determinare che venga meno ogni confusione con l'amministrazione in senso proprio.

L'articolo finisce dando un proprio spazio anche alle autorità amministrative indipendenti, la cui determinazione è affidata alla legge. Tali amministrazioni indipendenti si collocano completamente al di fuori dell'indirizzo politico governativo ed hanno l'obiettivo di garantire il rispetto di determinati valori assoluti costituzionali e delle regole del mercato. Alcune di queste Autorità già esistono e, tra queste, una parte considerevole sono state il prodotto di una legislazione abbastanza recente (l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, il Garante dell'editoria, la Consob, ma si può citare la stessa Banca d'Italia, che dovrebbe assumere maggiore indipendenza con l'eliminazione del Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio). Affidando un profilo costituzionale a tali autorità amministrative verrebbe rafforzata la loro indipendenza ed autonomia dall'indirizzo governativo.

Certamente non si può disconoscere che è avvertita in modo diffusa l'esigenza di rompere l'attuale rapporto stretto tra amministrazione e politica, anche per i fenomeni degenerativi, che si sono verificati in tale modello, in cui si è determinata e continua a determinarsi una confusione di ruoli presente in tutti i diversi livelli di governo (nazionale, regionale e locale), con il risultato di far venir meno l'imparzialità e l'efficienza della pubblica amministrazione. La disposizione normativa esaminata cerca di soddisfare in pieno questa esigenza. Però è pur vero che ai Ministri, come agli Assessori, rimane un potere di indirizzo e di direttiva e tale potere deve avere la possibilità di essere tradotto in atti amministrativi, affinché possa essere data concreta attuazione alle scelte politiche, che è compito degli organi eletti dover prendere. Non sarebbe, pertanto, auspicabile che dagli eccessi, che riscontriamo nella situazione attuale, si finisca per arrivare ad una nuova

situazione in cui, negando ogni pur minimo raccordo tra gli organi di direzione politica e l'amministrazione, si determini un sistema "a binario" in cui i due attori procedano in modo parallelo irrigidendo sia l'attività amministrativa che le scelte politiche.

La norma esaminata mantiene, però, un giusto equilibrio tra le diverse funzioni. Affermando che gli organi di direzione politica, nell'ambito dei fini indicati con legge, ne determinano gli indirizzi pone una corretta distinzione dei compiti e delle responsabilità. La legge determina i fini dell'azione amministrativa, gli organi di direzione politica, entro quei fini, esercitano i poteri di indirizzo e la pubblica amministrazione svolge i propri compiti ispirandosi all'imparzialità ed all'efficienza.

Art. 3 (Personale)

A questa impostazione di fondo dei nuovi rapporti tra amministrazione e politica, in cui ci deve essere una netta divisione, si ricollega anche l'articolo 3 riguardante il personale. Il principio, contenuto nel 1° comma, che i pubblici funzionari operano esclusivamente per il raggiungimento del pubblico interesse sembra più incisivo del principio contenuto nell'art. 98 Cost. che "i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione". Immediatamente dopo troviamo affermato il principio della responsabilità dei funzionari pubblici non solo per i singoli atti emanati, ma, soprattutto, per il risultato complessivo della loro attività. La responsabilità del funzionario pubblico è collegata direttamente al risultato della sua attività, la quale è finalizzata al raggiungimento del pubblico interesse. Pertanto, con questa impostazione non è escluso che dei funzionari pubblici siano responsabili per degli atti, pur validi e legittimi, ma non idonei a raggiungere i risultati previsti.

D'altra parte il recente decreto legge n. 143 del 15/5/1993 sulla legittimità dell'azione amministrativa sembra una diretta applicazione di questo principio nel momento in cui all'art. 7, comma 2°, prevede

l'accertamento, da parte della Corte dei Conti, della "rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge".

Nel 3° comma viene data la priorità ai doveri del funzionario pubblico, piuttosto che ai suoi diritti. Egli è responsabile non solo verso i terzi eventualmente danneggiati dalla sua attività, ma anche nei confronti dell'Amministrazione, sia sotto l'aspetto degli eventuali danni prodotti, sia sotto l'aspetto della valutazione interna della sua attività ai fini della carriera.

Per quanto riguarda l'assunzione e l'accesso alle qualifiche superiori viene riaffermata la regola del concorso aperto a tutti, ad eccezione di alcune situazioni particolari, che verranno determinate dalla legge. A tale previsione si vuole dare il preciso significato di interrompere la regola delle immissioni di personale precario e delle progressioni automatiche delle carriere. Inoltre viene stabilito che sia garantita la massima indipendenza ed imparzialità degli organi che provvedono all'assunzione, alla gestione ed alla disciplina del personale. Tali principi sono stati già affermati dalla L. 142/90, dal D. Lgs. 29/93 e, soprattutto, dalla Corte Costituzionale che, con la sentenza n. 453 del 15/10/1990, aveva messo in luce la piaga della lottizzazione politica dei pubblici concorsi e ribadito con fermezza l'incompatibilità della stessa con il fondamentale principio di imparzialità amministrativa.

Infine, ancora ispirati ai principi dell'imparzialità e dell'indipendenza sembrano gli ultimi due commi dell'art. 3 che bloccano le promozioni dei funzionari professionali, nel caso siano membri del Parlamento e dei Consigli regionali, e che prevedono limitazioni, da stabilire con norme di legge, al diritto di iscriversi a partiti e sindacati.

Anche quest'ultima norma riprende quanto già previsto dall'art. 98 Cost. 3° comma, che stabiliva la possibilità di limitare con legge il diritto di iscriversi ai partiti politici per i magistrati, i militari di carriera, i funzionari ed agenti di polizia, i rappresentanti diplomatici. Sappiamo, invece, che tali limitazioni al diritto di iscriversi ai partiti politici furono

attuata dal legislatore ordinario solo per gli agenti di polizia e per i giudici costituzionali. Certamente, nella situazione attuale, si può prevedere un intervento più incisivo del legislatore, ma, in ogni caso, sembra poco opportuno non aver differenziato, nella proposta, l'appartenenza ai partiti politici dall'appartenenza alle associazioni sindacali.

Continuando l'esame delle norme costituzionali sulla P.A. vengono in esame le norme riguardanti l'attività e il procedimento, i controlli e la giustizia amministrativa.

Articolo 4 (Attività e procedimento)

Anche la norma in esame non si può dire sia di per sé innovativa visto che riprende concetti già contenuti nella legge 241/90 sul procedimento amministrativo e nel recente decreto legislativo n. 29/93 sul pubblico impiego.

Il primo comma "l'attività amministrativa è soggetta alla legge nell'interesse pubblico" è infatti affine sia all'articolo 1 della legge 241/90 secondo cui "l'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge", sia all'articolo 2 comma 1 del decreto legislativo 29/93 secondo cui "le amministrazioni pubbliche sono ordinate secondo disposizioni di legge e di regolamento" il che vuol dire che l'ambito entro il quale deve svolgersi l'attività amministrativa è quello della legge; peraltro la proposta norma costituzionale aggiunge "nell'interesse pubblico" cioè nell'interesse generale contrapposto ad interessi individuali o particolari di un gruppo e in questo senso il parallelismo con la 241 sembra venir meno, visto che l'impostazione della norma costituzionale è affine alla concezione tradizionale secondo cui lo Stato in quanto amministrazione cura l'interesse pubblico per se stesso; che non è certamente l'ottica della 241 che nel rapporto Stato-amministrazione privilegia il cittadino a titolo individuale.

Nel secondo comma si fissano i canoni fondamentali ai quali l'amministrazione deve ispirarsi riprendendo quanto previsto dall'attuale art. 97 Cost. e stabilendo che "l'amministrazione svolge la sua attività secondo i criteri del buon andamento e dell'imparzialità" ai quali si aggiungono anche la funzionalità e la trasparenza riprendendo anche qui i concetti contenuti nell'articolo 1 della legge 241 e anzi ampliandoli (funzionalità) alla luce del decreto legislativo 29 che tra le finalità annovera l'efficienza delle amministrazioni.

Al terzo comma si afferma che "le amministrazioni provvedono alla rilevazione dei costi di gestione ed elaborano specifici indicatori di attività." Anche tale norma ha un precedente nell'articolo 18 del decreto 29 che affida all'organismo di cui alla lettera mm) del decreto 421/92 e cioè all'organismo che ha funzioni di coordinamento in materia informatica "la definizione dei criteri nonché le procedure per l'analisi e la valutazione dei costi dei singoli uffici" e in particolare fa carico a tale organismo di evidenziare gli scostamenti rispetto ai valori medi o standard; e nel Titolo V del suddetto decreto relativo al controllo della spesa (vedi per esempio articolo 64 sulla

rilevazione dei costi).

Sempre nell'ottica del decreto 29/93 volto ad una maggiore attenzione verso il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica si muove anche il quarto comma dell'articolo in esame che afferma il principio secondo cui "le amministrazioni rispettano gli equilibri finanziari preventivamente determinati."

Per quanto riguarda i procedimenti il progetto Cassese al quinto comma prevede che la disciplina di questi avvenga in modo flessibile con statuti e regolamenti così che siano assicurate la tempestività, la proporzionalità (principio affermato dalla Corte di Giustizia comunitaria) e l'efficacia delle decisioni amministrative. Questi concetti trovano dei precedenti nell'articolo 1 della legge 241 in cui si afferma che "l'attività amministrativa è retta da criteri di economicità, efficacia e pubblicità" e nell'articolo 4 del decreto legislativo 29/93 in cui si afferma che "le pubbliche amministrazioni devono organizzare gli uffici in modo da assicurare economicità, speditezza e rispondenza al pubblico interesse dell'azione amministrativa." Tali norme se pure con termini in parte diversi, contengono tutte delle affermazioni di principio volte a prescrivere che l'attività amministrativa si svolga secondo determinati criteri, con mezzi adeguati al fine a raggiungere e con strumenti idonei a rendere effettiva la decisione amministrativa.

Anche nel sesto comma dell'articolo 4 che recita: "Nella disciplina dell'attività amministrativa sono garantiti i diritti all'informazione, alla partecipazione nei procedimenti, al controllo dei servizi, alla motivazione delle decisioni" si tende a costituzionalizzare dei concetti come quelli dell'informazione, della partecipazione e della motivazione già contenuti nella legislazione degli ultimi anni (v. leggi 142/90 e 241/90) e altresì nel decreto 29/93 che all'articolo 5 tra i criteri di organizzazione delle pubbliche amministrazioni prevede che la trasparenza sia assicurata attraverso l'istituzione di apposite strutture per l'informazione ai cittadini e all'art. 12 prevede che gli uffici per le relazioni con il pubblico - che le pubbliche amministrazioni hanno l'obbligo di individuare - provvedano tra l'altro all'informazione all'utenza relativa agli atti e allo stato delle procedure oltre che a garantire i diritti di partecipazione di cui al Capo III della legge 241/90. Anche il "diritto alla motivazione" delle decisioni era già previsto dall'articolo 3 della legge 241/90 che testualmente prevede che "ogni provvedimento amministrativo deve essere motivato". Pertanto con la costituzionalizzazione di tale principio si può dire che si è posto fine a quelle imprecisioni di carattere giurisprudenziale secondo le quali la motivazione non era unica ma proporzionata al tipo di atto amministrativo cui faceva da supporto (per esempio non era necessaria per gli atti in cui la P.A. aveva un ampio margine di discrezionalità) e si stabilisce invece che

nella disciplina dell'attività amministrativa la motivazione è un elemento essenziale della decisione cioè del provvedimento amministrativo.

Venendo ora ad analizzare l'ultimo comma dell'art. 4 si può dire che anch'esso stabilendo che "i procedimenti devono concludersi entro termini congrui con provvedimenti espressi" riprende in parte quanto previsto dall'articolo 2 della legge 241/90 che demanda alle amministrazioni il compito di fissare per ciascun tipo di procedimento il termine entro cui deve concludersi e fissa altresì il principio della doverosità della conclusione del procedimento con un provvedimento espresso. Trattasi in entrambi i casi di disposizioni che rafforzano l'obbligo di provvedere entro termini quanto meno congrui per cui mancando il provvedimento può essere avviata la fase contenziosa. A questo proposito la norma infine prevede che devono essere assicurati rimedi sostitutivi in caso di inerzia dell'amministrazione fra i quali a mio parere si può ascrivere anche il silenzio-assenso così come previsto dall'art. 20 della legge 241/90 in base al quale il comportamento inerte della P.A. legittima lo svolgimento dell'attività privata in assenza di un provvedimento amministrativo espresso e quindi necessario. Il silenzio-assenso, che in questo caso è un modo fisiologico di conclusione del procedimento, si colloca in una posizione alternativa rispetto all'atto amministrativo del quale costituisce rimedio sostitutivo.

Concludendo l'esame su questo articolo ancora una volta ci si può chiedere se è utile costituzionalizzare i principi sull'attività e sul procedimento che come abbiamo visto sono già presenti nel nostro ordinamento; in particolare in presenza di una legge, quella sul procedimento, che è stata qualificata legge di valenza costituzionale avendo dettato principi generali che attengono all'esercizio del potere amministrativo in ogni materia e quindi incidendo profondamente nel rapporto tra Stato e cittadini.

A questa affermazione, nella relazione di presentazione Chiti dà una risposta affermativa giacchè tale legge non ha un ambito di applicazione generale visto che si applica alle amministrazioni statali e vale come norma di principi per il legislatore regionale e per gli enti locali e inoltre non prevede tutti i principi sul procedimento amministrativo e non riguarda tutti i procedimenti poichè per esempio non considera quella parte di attività amministrativa ed amministrazione giustiziale dedicata alla risoluzione dei conflitti tra amministrazione e cittadini tramite l'uso di procedure a carattere contenzioso svolte da organismi amministrativi indipendenti e imparziali.

Pertanto, prevedere precise norme sulla pubblica amministrazione nella Costituzione fa sì che queste si applichino in via generale a tutte le diverse amministrazioni; che vi sia una limitazione al potere di apprezzamento dei giudici oltre a rafforzare la rilevanza della P.A.

nei confronti degli altri poteri pubblici e accrescere nei cittadini l'idea di una amministrazione trasparente, responsabile delle loro legittime aspettative e pone anche le basi per ulteriori riforme organizzative visto che procedimento e organizzazione sono due aspetti di un complesso fenomeno, per cui incidendo sul procedimento si creano le premesse per modificare anche l'organizzazione.

Articolo 5 (Consiglio di Stato)

La modifica riguarda il primo comma dell'articolo 100 della Costituzione però non ne muta il significato visto che il Consiglio di Stato continua a mantenere la sua posizione di organo ausiliario indipendente dal potere esecutivo preordinato a collaborare con l'amministrazione con la duplice veste di organo avente funzioni consultive e giurisdizionali entrambe inscindibili che hanno come fine comune la tutela della giustizia nella P.A..

Articolo 6 (Controlli e Corte dei Conti)

Venendo ora a trattare delle norme sui controlli non si può fare a meno di stabilire un parallelo con il decreto legge 143/93 "Disposizioni in materia di legittimità dell'azione amministrativa".

Già il primo comma dell'articolo 6 prevedendo l'istituzione presso ogni amministrazione di un ufficio di valutazione di controllo per la verifica dell'attività svolta controllato dalla Corte dei Conti, riprende un concetto contenuto nell'art. 8 del d.l. 143/93 che prevede l'istituzione nelle amministrazioni pubbliche di servizi di controllo interno controllati dalle sezioni regionali della Corte dei Conti con il compito di verificare mediante valutazioni comparative dei costi e dei rendimenti la corretta gestione delle risorse pubbliche nonché l'imparzialità e il buon andamento dell'azione amministrativa tale norma valorizza il ruolo della Corte dei Conti in linea con le competenze che vengono attribuite dal trattato di Maastricht alla Corte dei Conti europea la quale oltre ad assicurare il controllo dei conti, controllare la legittimità e la regolarità delle entrate delle spese, accertare la sana gestione finanziaria, ha il compito di presentare al Parlamento e al Consiglio una relazione sulla affidabilità dei conti, la legittimità e la regolarità delle operazioni.

Al secondo comma si ribadisce, analogamente a quanto affermato dall'articolo 7 comma 2 del decreto legge 143/93, che oggetto dell'attività di controllo della Corte dei Conti non sono gli atti ma l'attività amministrativa per assicurare che i fini indicati dalla legge vengano raggiunti. Peraltra, su questo punto l'articolo 7 comma 2 del d.l. ¹⁶³~~25~~/93 è più incisivo poiché afferma che la Corte accerta la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi

stabiliti dalla legge e valuta comparativamente i costi, i modi e i tempi di svolgimento dell'azione amministrativa.

Nell'articolo 6 del progetto Cassese è detto inoltre che la Corte dei Conti svolge la sua attività in contraddittorio con gli uffici pubblici e riferisce periodicamente al Parlamento e ai consigli regionali riprendendo l'art. 7 comma 4 del d.l. 143/93 che quantifica il periodo in un anno. Riguardo al primo punto si può osservare che mentre tale articolo parla di "contraddittorio con gli uffici pubblici" all'art. 7 comma 3 del d.l. 143/93 si prevede che "nell'esercizio del controllo la Corte dei Conti può richiedere alle amministrazioni pubbliche e agli organi di controllo interno qualsiasi atto o notizia oltre che procedere ad ispezioni e ad accertamenti diretti.". Quanto al secondo punto si può osservare che in assenza di un esplicito riferimento l'inciso "riferisce periodicamente al Parlamento e ai consigli regionali" è da ritenersi rivolto all'esito del controllo. Peraltro in nessuna delle due norme è detto su quali enti tale controllo si esercita e quindi sorge il dubbio se si riferisca al controllo sugli enti locali e subregionali o se in tale controllo si ricompredano anche i controlli sull'attività delle regioni.

Sempre al secondo comma dell'art. 6 del progetto Cassese si prevede l'azione per l'accertamento della responsabilità dei funzionari e degli agenti pubblici per i danni direttamente o indirettamente arrecati alle amministrazioni costituzionalizzando così delle norme che erano contenute nel T.U. della Corte dei Conti che prevedeva fra le attribuzioni giurisdizionali della Corte il giudizio di responsabilità dei funzionari e degli impiegati. Tale principio risulta ampliato dall'art. 3 del d.l. 143/93 che prevede che la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei Conti è personale, si estende agli eredi e riguarda anche i danni che amministratori e dipendenti pubblici abbiano arrecato ad amministrazioni o enti diversi da quelli di appartenenza.

Infine in omaggio al principio di trasparenza e della pubblicità degli atti nell'ultimo comma di tale articolo si prevede una riserva di legge riguardante le forme di pubblicità degli esiti delle valutazioni e dei controlli.

Articolo 7 (Giustizia)

Il primo comma mantiene nella sostanza l'attuale formulazione del primo comma dell'art. 113 Cost. prevedendo la generale impugnabilità degli atti dell'amministrazione e anzi riconosce tutela oltre che alle azioni anche alle omissioni dell'amministrazione; il che significa che non possono esservi comportamenti dell'amministrazione sottratti al controllo del giudice. A differenza dell'art. 113 che fa riferimento ai

diritti e agli interessi legittimi si può osservare che tale norma parla in generale di "legittimità delle azioni e delle omissioni".

Nel secondo comma si prevede che la tutela deve essere efficace e deve essere sempre possibile il risarcimento dei danni provocati dall'amministrazione.

Il terzo comma privilegia il favore verso la risoluzione stragiudiziale delle controversie con la pubblica amministrazione e demanda alla legge il compito di dare attuazione a tale principio che peraltro è in qualche modo anticipato dall'articolo 69 del decreto legislativo 29/93 che prevede l'esperimento di un tentativo di conciliazione (obbligatorio) che se riesce ha effetto esecutivo prima della domanda giudiziale.

Infine il quarto comma tiene conto dell'intendimento della Commissione bicamerale di unificare la giurisdizione ordinaria e quella amministrativa con la concentrazione in un solo giudice della giurisdizione nei confronti dell'amministrazione come soggetto di diritto pubblico. In questo quadro si sono previsti particolari requisiti di specializzazione, per i giudici che hanno il compito di giudicare l'operato della P.A. Il testo proposto demanda alla legge il compito di definire i requisiti di ammissione e i criteri di specializzazione dei magistrati che conoscono le controversie con la pubblica amministrazione per i quali si richiede una specifica preparazione professionale in modo da costituire una sorta di giudice ordinario specializzato.