Giovanna Tosatti

La modernizzazione dell'amministrazione italiana

1980-2000

Il volume è pubblicato grazie al contributo del dipartimento di Scienze umanistiche, della comunicazione e del turismo dell'Università degli Studi della Tuscia.

Copyright © MMXII
ARACNE editrice S.r.l.

www.aracneeditrice.it
info@aracneeditrice.it

via Raffaele Garofalo, 133/A–B
00173 Roma
(06) 93781065

ISBN 978–88–548–5550–2

I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica, di riproduzione e di adattamento anche parziale, con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.

Non sono assolutamente consentite le fotocopie senza il permesso scritto dell'Editore.

I edizione: novembre 2012

Indice

7 *Introduzione*

13 Capitolo I
L'amministrazione pubblica nel secondo dopoguerra

1.1. Progetti di riforma dell'amministrazione centrale nel secondo dopoguerra, *13* – 1.2. Gli anni del *Rapporto Giannini*: il tempo della conoscenza, *33*

47 Capitolo II
Gli anni Ottanta

2.1. Il tempo della diagnosi e delle proposte, *47* – 2.2. L'organizzazione dell'amministrazione, *55* – 2.3. Il personale pubblico, *77* – 2.4. Misurazione della produttività e valutazione: nuovi orizzonti per l'amministrazione pubblica, *92* – 2.5. Due strumenti per la modernizzazione: informatica e comunicazione, *97*

119 Capitolo III
Gli anni Novanta

3.1. Il tempo delle riforme, *119* – 3.2. Trasparenza e semplificazione: i nuovi principi dell'agire amministrativo, *124* – 3.3. La politica di riduzione degli apparati, *142* – 3.4. Le nuove regole per il personale pubblico, *169* – 3.5. L'Italia nello spazio amministrativo europeo, *179* – 3.6. Riforme

completate, riforme incompiute: l'amministrazione all'inizio del terzo millennio, *183*

189 *Appendice*

193 *Indice dei nomi*

Introduzione

Ha scritto Bruno Dente che "il diritto amministrativo costituisce davvero la cultura amministrativa italiana. […] I suoi principi base sono l'ideologia della riforma amministrativa e la storia dell'uno è anche la storia dell'altro"[1].

Non si può dissentire da questa affermazione, ma quando ci si riferisce alle riforme prima progettate e poi attuate (sia pure solo parzialmente e con grande discontinuità) nell'ultimo ventennio del Novecento, il giudizio va corretto: per la prima volta la cultura amministrativa intesa nel senso della cultura del diritto amministrativo sembra aver perduto progressivamente il suo ruolo dominante, e essersi piegata ad accettare quanto meno la contaminazione dei principi della scienza dell'organizzazione e del *New Public Management*, fatto tanto più significativo dal momento che i maggiori artefici della riforma, i tre ministri della Funzione pubblica Massimo Severo Giannini, Sabino Cassese e Franco Bassanini, erano docenti di diritto amministrativo i primi due, di diritto costituzionale il terzo.

Dunque il periodo compreso tra il 1980 e il 2000 (delimitato dalla esperienza alla guida della Funzione pubblica di Massimo Severo Giannini all'inizio e di Franco Bassanini alla fine), merita di essere indagato con maggiore attenzione, come il ventennio delle più significative trasformazioni del sistema amministrativo, dopo un lungo periodo di sostanziale immobilismo: solo in quegli anni, infatti, sotto

[1] B. DENTE, *La cultura amministrativa negli ultimi quaranta anni,* in "Queste istituzioni", apr.-set. 1988, p. 19.

la spinta della crisi economica, ma anche per effetto di altri fattori — non ultimo la rivelazione, all'inizio degli anni Novanta, della corruzione diffusa e delle numerose e gravi inefficienze dell'amministrazione —, si è acquisita la consapevolezza che la riforma amministrativa, nella direzione di una maggiore efficienza e capacità di operare per obiettivi e della responsabilizzazione della dirigenza, diveniva ineludibile, in funzione della modernizzazione stessa del Paese.

L'attenzione sul punto è concentrata in queste pagine in particolare sull'amministrazione centrale, pur nella consapevolezza che il rimodellamento del sistema ministeriale di quegli anni risultò fortemente condizionato dalla progressiva estensione del principio di sussidiarietà, con la conseguenza che, a disegno riformatore realizzato, al centro sarebbero dovuti restare prevalenti compiti di indirizzo politico, piuttosto che di gestione, e che le riforme ne avrebbero dovuto tenere conto.

Nella descrizione di questa vicenda non si parte da zero, perché una storia della riforma nella prospettiva del diritto amministrativo già esiste[2] e i più recenti studi di storia amministrativa italiana non trascurano di tracciare, almeno nelle linee essenziali, un primo quadro delle novità del periodo[3]. Nel panorama delle ricerche più recenti, cui questo mio libro si dichiara debitore, una citazione particolare merita il volume di Alessandro Natalini, *Il tempo delle riforme amministrative*, essendo questo il primo studio che abbia tentato di analizzare gli effetti degli interventi di riforma, esercizio per ammissione dello stesso autore non facile, per svariati motivi quali la

[2] Ci si limita qui a citare il saggio di M. SAVINO, *Le riforme amministrative,* in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. CASSESE, *Diritto amministrativo generale*, t. II, Milano, Giuffrè, 2003[2], pp. 2169-2307.

[3] Oltre al volume di G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana 1861-1993*, Bologna, Il Mulino, 1996, si possono ricordare S. SEPE, *Amministrazione e storia. Problemi della evoluzione degli apparati statali dall'Unità ai nostri giorni*, Rimini, Maggioli, 1995; Aa.Vv., *Lineamenti di storia dell'amministrazione italiana (1861-2002)*, Roma, Carocci, 2003; G. ASTUTO, *L'amministrazione italiana. Dal centralismo napoleonico al federalismo amministrativo*, Roma, Carocci, 2009; ed inoltre F. RUGGE, *Il disegno amministrativo. Evoluzioni e persistenze*, in *Storia dell'Italia repubblicana*, vol. II, 2 *La trasformazione dell'Italia. Sviluppi e squilibri*, Torino,Einaudi, 1995, pp. 213-295.

difficile reperibilità delle informazioni e la "dilatazione della dimensione temporale" su cui estendere l'analisi[4].

L'obiettivo del presente lavoro è dunque quello di cominciare ad integrare, per quanto possibile, la storia del ventennio di fine Novecento con le cifre, i fatti, l'organizzazione, i protagonisti, il dibattito sulla stampa, per capire non solo quanto delle norme abbia trovato effettiva attuazione nelle amministrazioni, ma anche quanto sia cresciuta in quegli anni la presenza della "questione amministrativa" sui media, nel momento in cui divenne evidente che il processo di modernizzazione della pubblica amministrazione non costituiva un lusso, o un aspetto, tra i tanti, della difficile transizione, ma un fattore pregiudiziale per la crescita del Paese[5].

Il punto di svolta, per l'amministrazione italiana, si può individuare in un documento di straordinaria incisività, il *Rapporto sui principali problemi della amministrazione dello Stato*, che il ministro della Funzione pubblica nel governo Cossiga, Massimo Severo Giannini, inviò alle Camere nel mese di novembre del 1979. Da quel documento prese avvio il cammino della riforma amministrativa in Italia, da lì è inevitabile muovere, anche perché Giannini, grazie al lavoro delle numerose commissioni da lui costituite per analizzare sotto tutti gli aspetti il sistema amministrativo, lasciò in eredità ai governi successivi non soltanto una elencazione di problemi, ma anche l'indicazione delle soluzioni possibili, per superare il modello marcatamente centralistico e legalistico-formale dell'amministrazione italiana, percepito ormai come assolutamente inadeguato e anacronistico.

Conviene intendersi subito sul significato del termine "riforma", e qui si può fare riferimento alla definizione sintetica ma efficace che ne ha dato uno studioso inglese, Gerald E. Caiden: "*The artificial inducement of administrative transformation against resistance*", dove *artificial* i*nducement* sta a sottolineare che la riforma è prodotta dall'uomo, deliberata e pianificata, e implica necessariamente l'uso

[4] A. NATALINI, *Il tempo delle riforme amministrative*, Bologna, Il Mulino, 2006, p. 13.

[5] Cfr. M. CAMMELLI, *L'organizzazione centrale della pubblica amministrazione nell'XI legislatura: note intorno al processo di riforma,* in *Riformare la pubblica amministrazione Italia, Gran Bretagna, Spagna, Stati Uniti,* Torino, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli, 1995, pp. 29-46.

della persuasione, dell'argomentazione e in estremo la minaccia di sanzioni; la riforma, secondo Caiden, ha connotazioni morali, in quanto è intrapresa con la convinzione che il risultato sarà sicuramente migliore dello *status quo* e sicuramente degno dello sforzo necessario per superare le inevitabili resistenze[6].

Tenendo presente questa definizione, il problema che si pone è quello di individuare le fasi del percorso della riforma in Italia, e di analizzare come e in quale misura l'amministrazione pubblica si sia modificata, da chi siano venute eventualmente le maggiori resistenze, in quali termini sia stato recepito il nuovo modello amministrativo che si andava imponendo in quegli anni (il *New Public Management*) adottato nei Paesi anglosassoni, come questo modello sia stato in grado di contaminare la tradizione italiana (di segno completamente diverso), per introdurvi le regole proprie di una amministrazione al servizio del cittadino, caratterizzata da un migliore sfruttamento delle potenzialità dell'informatica, dallo snellimento delle procedure, infine da una migliore selezione e responsabilizzazione della dirigenza. Il confronto con i programmi di riforma degli altri Paesi diventa ora più significativo che per gli anni precedenti, perché, a fronte di una esigenza che si manifestava ovunque per i motivi già ricordati (crisi economica e necessità di corrispondere alle richieste pressanti di trasparenza e semplificazione avanzate da cittadini e imprese), non c'è dubbio che ci sia stata una reciproca influenza tra i diversi Paesi e la sperimentazione di soluzioni simili, come il decentramento e l'adozione di strumenti di gestione e di valutazione dei risultati, fino a quel momento propri quasi soltanto del mondo produttivo. L'emblema comune di questa nuova visione diventava il riferimento alle "tre E": efficienza, efficacia, economicità, la globalizzazione iniziava a produrre i suoi effetti anche nei sistemi amministrativi. Il percorso, come ha scritto Cassese a questo proposito, è stato uguale, ma differenti i modi in relazione alle peculiarità delle tradizioni di ciascun

[6] GERALD E. CAIDEN, *Administrative reform,* Chicago, Aldine Publishing Company, 1969, citato da G. CAPANO, *L'improbabile riforma. Le politiche di riforma amministrativa nell'Italia repubblicana,* Bologna, Il Mulino, 1992, p. 42; dello stesso Caiden cfr. anche l'articolo *Administrative reform,* in "Australian Journal of Public Administration", 1980, n. 39, pp. 437-453. Capano sottolinea tra l'altro la differenza che corre tra riforma e semplice cambiamento dell'amministrazione.

Paese: "non sistemi separati e diversi che convergono – sottolineava Cassese –, ma, all'opposto, politiche analoghe che, nella loro applicazione, diventano diverse o producono risultati diversi"[7]. Lo sviluppo di questa evoluzione e il confronto dei modelli a distanza ha infine trovato, proprio allo scadere del secolo scorso, un esito forse inaspettato nell'ambito dell'Unione europea, la nascita dello Spazio amministrativo europeo, nel quale non solo si comparano le esperienze, ma si cominciano a decidere iniziative comuni, in un campo che fino a quel momento era rimasto escluso dai Trattati.

Per la storia amministrativa di un periodo così recente è ovvio che le fonti debbano essere almeno in parte diverse da quelle tradizionali: sono infatti assai limitati, come è ovvio, gli archivi disponibili, risultano senz'altro utili i volumi di memorie che alcuni dei protagonisti hanno lasciato, strutture amministrative e nomi dei loro responsabili possono essere facilmente ricavate da strumenti come la "Guida Monaci" di Roma oppure la "Guidazzurra" o ancora gli Annuari delle amministrazioni, le relazioni e i documenti ufficiali rendono conto in qualche caso della situazione interna e dei progetti di riforma di una determinata amministrazione. Ma un posto speciale assume la stampa quotidiana con la sua immediatezza, essendo diretta testimone del dibattito e delle polemiche, capace per questo di restituirci episodi di cui forse nei fascicoli delle amministrazioni non rimane traccia. Quanto ai luoghi della ricerca, rispetto a quelli tradizionalmente frequentati dagli storici dell'amministrazione (biblioteche e archivi) si aggiunge ora la "rete" per eccellenza, Internet, una fonte senza confini in cui circolano documenti, riviste *on line* e giornali, informazioni, articoli e opinioni nei siti di alcuni protagonisti di queste vicende oppure nei siti di alcune fondazioni di studio, profili biografici, ecc. a cui si è attinto ampiamente per questa ricerca.

Il lavoro si è molto avvantaggiato dello straordinario archivio di materiale a stampa del prof. Sabino Cassese, che ho avuto la possibilità di consultare grazie alla sua cortesia, e di questo lo ringrazio in modo particolare.

[7] S. CASSESE, *L'età delle riforme amministrative,* in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", 2001, n. 1, p. 93.

Con Guido Melis, che ha costantemente incoraggiato e seguito, con la consueta straordinaria generosità, tutte le fasi della stesura del testo, dall'impostazione alla lettura finale, ho un debito particolare di riconoscenza, e non solo per questo lavoro.

Un ringraziamento speciale alla mia famiglia, per il sostegno costante e affettuoso.

Capitolo I

L'amministrazione pubblica nel secondo dopoguerra

1.1. Progetti di riforma dell'amministrazione centrale nel secondo dopoguerra

Dopo la fine della guerra ci si sarebbe aspettati un deciso rinnovamento dell'amministrazione pubblica, in parte, ma solo in parte, modificata dal fascismo. Idee nuove circolarono soprattutto grazie ai lavori delle due commissioni Forti[1] e dell'Ufficio per la riforma, durante la gestione di Roberto Lucifredi e dei suoi collaboratori, particolarmente influenzati dalla scienza dell'amministrazione di origine anglosassone[2]. Il periodo più fertile si

[1] Le carte delle due commissioni sono conservate in Archivio centrale dello Stato (d'ora in poi ACS), *Presidenza del Consiglio dei ministri, Gabinetto, Prima commissione Forti per la riforma della pubblica amministrazione*; ivi, *Ministero per la Costituente, Seconda commissione Forti per gli studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato*; cfr. su questo G. FOCARDI, *Storia dei progetti di riforma della pubblica amministrazione: Francia e Italia 1943-1948,* Bologna, Bononia University Press, 2004; G. FOCARDI, G. MELIS, *Le fonti culturali: le commissioni Forti*, in *Valori e principi del regime repubblicano*, a cura e per la direzione scientifica di S. LABRIOLA, prefazione di G. NAPOLITANO, *1. Sovranità e democrazia*, Roma-Bari, Laterza, Collana della Fondazione della Camera dei Deputati, 2006, pp. 3-36.

[2] Gli studi e le indagini dell'Ufficio sono pubblicate in PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Stato dei lavori per la riforma della pubblica amministrazione (1948-1953)*, Roma,

concluse con il 1955, anno dell'allontanamento di Lucifredi dall'Ufficio per la riforma[3]. Anche nella politica non mancarono casi di attenzione per il rinnovamento dell'amministrazione pubblica; si può ricordare ad esempio un volume pubblicato nel 1951, *Problemi dell'ora e azione di governo*, che conteneva le proposte di un gruppo di parlamentari democristiani su alcuni dei maggiori problemi del momento. Fra questi veniva data la precedenza "sostanziale oltre che formale all'adeguamento della pubblica amministrazione – nei quadri, nell'ordinamento e nelle funzionalità – alle esigenze di un paese civile, nel quale ormai ogni progresso generale, ogni sviluppo dell'azione pubblica è impedito da un'amministrazione non all'altezza dei propri compiti"[4]. Dopo aver riservato attenzione ai costi dell'amministrazione e alle retribuzioni dei dipendenti, da riportare almeno ai livelli dell'anteguerra, si invitava il governo a porre una particolare attenzione nella sistemazione del personale direttivo, "a cui occorre dare – si diceva – una diversa posizione morale, assoluta indipendenza dai partiti che si succedono al potere e dai partiti in genere"[5], oltre che una responsabilità individuale rispetto agli atti di loro competenza. Il successivo punto riguardava la necessità di una maggiore efficienza dell'amministrazione, per "portare, fin quanto possibile, anche la pubblica amministrazione a uniformarsi a un sano principio economico organizzativo, sul modello delle imprese private, rinnovando i metodi di lavoro, razionalizzandoli e utilizzando i moderni ritrovati della tecnica"[6]. Chiudeva l'elenco una proposta di

Istituto poligrafico dello Stato, 1953, voll. 3; cfr. anche R. LUCIFREDI, *La riforma dell'amministrazione alla fine della prima legislatura*, in "Civitas. Rivista mensile di studi politici", 1953, n. 7, pp. 3-32. Sulle commissioni di studio che si sono succedute dalla fine della prima guerra mondiale al 1992 cfr. PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, DIPARTIMENTO PER LA FUNZIONE PUBBLICA, *La riforma amministrativa 1918-1992. Gli studi e le proposte,* Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato – Libreria dello Stato, 1994.

[3] Cfr. su questo G. CAPANO, *L'improbabile riforma. Le politiche di riforma amministrativa nell'Italia repubblicana*, Bologna, Il Mulino, 1992, pp. 91 ss.; G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana 1861-1993*, Bologna, Il Mulino, 1996, pp. 439 ss.; G. TOSATTI, *La pubblica amministrazione tra conservazione e rinnovamento*, in *La prima legislatura repubblicana. Continuità e discontinuità nell'azione delle istituzioni (atti del convegno, Roma, 17-18 ottobre 2002)*, a cura di U. DE SIERVO, S. GUERRIERI, A. VARSORI, Roma, Carocci, 2004, pp. 61-70.

[4] *Problemi dell'ora e azione di governo*, Roma, Società grafica romana, 1951, p. 259.

[5] Ivi, p. 53.

[6] Ivi, p. 58.

accorpamento dei ministeri, fino a ridurne il numero a undici, non molto discordante dalla riforma attuata poi nel 2001.

Gli anni successivi, quelli dei governi a guida democratico-cristiana, furono caratterizzati, per quanto riguardava l'amministrazione pubblica, da un marcato immobilismo. Siamo in presenza di quella che Sabino Cassese ha definito una "storia fredda", una storia senza evoluzione, in cui i mutamenti avvengono al limite negli interstizi del tessuto, una storia nel corso della quale l'amministrazione italiana è cresciuta senza cambiare o vi è stato un cambiamento senza innovazione[7]. La macchina è rimasta immutata negli anni mentre sono aumentati e mutati i compiti ed i mezzi; anziché partire dalla razionalizzazione delle strutture risalendo all'elemento personale, si è tentato per lo più di agire su quest'ultimo per razionalizzare la struttura. Del resto la crescita del pubblico impiego ha rappresentato negli ultimi 25 anni in tutti i Paesi europei la maggiore alternativa ad un incremento del tasso di disoccupazione, come è avvenuto anche in Italia almeno fino alla metà degli anni Settanta. Nessun rinnovamento del modello amministrativo, dunque, soltanto la crescita delle strutture, nel numero e nelle dimensioni, la nascita di nuovi ministeri (le Partecipazioni statali[8], la Sanità[9], il Turismo e spettacolo[10]).

Seguì l'esperienza del centrosinistra; quando da parte degli studiosi di storia delle istituzioni si fa riferimento al quinquennio del centrosinistra, l'accento viene posto sulle due riforme caratterizzanti di quegli anni e di quei governi, ossia la nascita della scuola media unica e la nazionalizzazione dell'energia elettrica. Non viene ricordato invece come qualificante di quella esperienza politica l'evento che ha determinato il cambiamento più significativo nella storia dell'amministrazione repubblicana, e probabilmente proprio per

[7] La citazione è tratta da S. BATTINI, *La semplificazione amministrativa,* in *I governi del maggioritario. Obiettivi e risultati,* a cura di G. VESPERINI, Roma, Donzelli, 1998, p. 63. Il giudizio si spiega con la constatazione che dalla prima diagnosi completa della pubblica amministrazione, quella compiuta nella relazione richiesta dal marchese Di Rudinì al Consiglio di Stato e presentata nel 1892, gli obiettivi sono sempre gli stessi: accorpamento dei ministeri, riduzione degli organici, semplificazione delle procedure".

[8] L. 22 dicembre 1956, n. 1589.

[9] L. 13 marzo 1958, n. 296.

[10] L. 31 luglio 1959, n. 617.

questo rimandato per anni rispetto alla previsione costituzionale, ossia la effettiva istituzione delle Regioni a statuto ordinario, in concomitanza con un'altra iniziativa che avrebbe potuto produrre cambiamenti significativi per l'intero sistema politico-amministrativo, il tentativo di fondare l'organizzazione amministrativa sulla programmazione economica.

Si trattava di due modifiche sostanziali, legate strettamente l'una all'altra: la politica della programmazione economica non poteva fare a meno dell'esistenza delle Regioni, anzi richiedeva che le profonde differenze economico-sociali del Paese trovassero ciascuna il proprio spazio di realizzazione in una programmazione che ne tenesse conto[11]. Tanto che, nel momento stesso in cui giungeva ad approvazione in Parlamento il provvedimento che conferiva nuove attribuzioni al Ministero del bilancio e della programmazione economica, il ministro dell'Interno Paolo Emilio Taviani, con un colpo di mano – così almeno avrebbe raccontato nelle sue memorie – avendo inviato alla Presidenza del Consiglio il progetto di legge sulla creazione delle Regioni a statuto ordinario, senza che questa iniziativa avesse séguito, ruppe gli indugi diramando il progetto ai diversi ministeri, dandone contemporaneamente notizia alla stampa, in modo che il cammino del provvedimento non potesse essere ancora una volta bloccato[12].

Taviani era profondamente convinto che solo in questo modo si sarebbe avviata una vera democratizzazione del Paese e un reale e profondo cambiamento dell'amministrazione. Lo disse in maniera molto chiara alla Camera il 17 ottobre 1967 a conclusione del dibattito:

> […] dalla soluzione di questo o quel problema riguardante l'ordinamento regionale deriva anche la soluzione di problemi riguardanti la realizzazione

[11] Ugo La Malfa, ad esempio, in un discorso pronunciato durante un convegno delle ACLI il 26 ottobre 1962 auspicava una rapida attuazione dell'ordinamento regionale, non tanto per adempiere al dettato costituzionale, ma soprattutto perché, a suo parere, non si poteva concepire una programmazione democratica senza un'articolazione regionale, senza cioè creare un momento conoscitivo e realizzativo regionale nel quadro di una valutazione globale delle necessità nazionali (ACS, *Ministero del bilancio e della programmazione economica, Gabinetto,* b. 111, fasc. 676 "Discorsi pronunciati dal ministro").

[12] P.E. TAVIANI, *Politica a memoria d'uomo,* Bologna, Il Mulino, 2002, p. 282; si tratta del foglio del diario del 22 giugno 1967.

> della riforma burocratica e della riforma comunale e provinciale. Il rinnovamento dello Stato passa quindi attraverso l'istituzione delle regioni. La Costituzione non si può né scavalcare né aggirare: o si fanno le regioni a statuto ordinario, o le strutture dello stato continueranno a rimanere vecchie e stantie. […] Come ho avuto occasione di dire più di una volta, io credo nell'importanza del decentramento dell'azione pubblica per una struttura statale ispirata al principio della libertà[13].

Sul versante della programmazione economica, Giorgio Ruffolo, colui che fu allora il più convinto assertore del nuovo metodo, segretario generale della Programmazione dal 1962 al 1975 dimostrò di avere assai chiara la rivoluzione che il criterio della programmazione economica, se assunto a fondamento delle politiche governative, avrebbe indotto nell'organizzazione amministrativa; se la via fosse stata seguita fino in fondo le amministrazioni avrebbero dovuto adeguarsi a un'impostazione del lavoro del tutto nuova, basata sul criterio della efficienza e della produttività:

> mentre l'amministrazione tradizionale – scriveva Ruffolo – ha obiettivi indeterminati e procedure fisse, l'amministrazione programmatica persegue obiettivi determinati con procedure variabili […] è flessibile nelle strutture, in modo da corrispondere ai continui e necessari mutamenti dei progetti: al limite tiene alla *task force* e al gruppo di lavoro temporaneo, anziché all'*ufficio* tradizionale. È organizzata secondo il modello di una rete di comunicazioni aperta, piuttosto che secondo quella dell'istituzione pesante e piramidale. È quindi accessibile agli utenti e non isolata dal muro della segretezza, fondamento del monopolio dell'informazione, e quindi del potere, di ogni burocrazia[14].

[13] Ivi, p. 291.

[14] G. RUFFOLO, *Strutture delle istituzioni e sviluppo democratico. Il nodo della pubblica amministrazione,* in *Il governo democratico dell'economia,* Bari, De Donato, 1976, p. 221, citato da G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana* cit., p. 490. Ruffolo ha lasciato una testimonianza della sua esperienza nel volume *Rapporto sulla programmazione,* Roma-Bari, Laterza, 1973; cfr. anche Id., *Il libro dei sogni. Una vita a sinistra raccontata a Vanessa Roghi,* Roma, Donzelli, 2007. Sergio Ristuccia avrebbe osservato pochi anni dopo che la ragione principale del mancato decollo della programmazione risiedeva nella totale impreparazione dell'amministrazione statale; inoltre l'amministrazione era stata individuata soltanto come soggetto di attuazione e non come soggetto partecipe dell'elaborazione del programma e degli atti di programmazione; l'amministrazione avrebbe potuto razionalizzare la raccolta delle informazioni, primo essenziale passaggio (S. RISTUCCIA, *Amministrare e governare. Governo, Parlamento, amministrazione nella crisi del sistema politico,* Roma, Officina edizioni, 1980, pp. 229 ss.).

La stretta connessione tra politica della programmazione e necessità di un ordinamento regionale non fu propria soltanto dell'Italia; le stesse motivazioni, infatti, avrebbero portato, solo qualche anno dopo, alla nascita di un ordinamento regionale anche in Francia, dove la ripartizione territoriale regionale, assolutamente estranea alla tradizione dello stato accentrato, venne introdotta nella Quinta repubblica, prima più timidamente dai governi gaullisti e da Valéry Giscard d'Estaing, poi con maggiore incisività, a partire dal 1981, dal governo socialista di Mitterrand, e dal ministro dell'interno Gaston Defferre[15]: le crescenti disparità economiche fra Regioni, che si esacerbarono ulteriormente con la recessione economica degli anni '70, convinsero infatti molti socialisti della necessità di una maggiore flessibilità a livello locale e di una programmazione decentrata, per incentivare la promozione dello sviluppo socio-economico regionale, che i dipartimenti, troppo numerosi e di ridotte dimensioni territoriali, non avrebbero potuto garantire.

Programmazione e regionalizzazione sono dunque le prospettive in cui si colloca in Italia la ripresa del dibattito sulla riforma dell'amministrazione[16]; fu proprio verso la fine degli anni Settanta che si cominciò a mettere in discussione il modello organizzativo per ministeri, che era rimasto il modello di base nell'organizzazione dell'amministrazione pubblica, nonostante la nascita degli enti pubblici e delle aziende pubbliche. Ci si cominciava a chiedere se il numero dei ministeri non fosse eccessivo; se non si dovesse procedere ad una revisione approfondita della organizzazione statale, dal momento che molte funzioni erano in via di trasferimento alle Regioni e questo svuotava delle loro competenze alcuni ministeri, cui dovevano rimanere in ogni caso compiti di indirizzo e coordinamento; se non si dovessero immaginare modelli ministeriali diversi, in

[15] Cfr. S. MAZEY, *Riforma politico-amministrativa e Stato francese: dall'affermazione al compromesso,* in "Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione", 1991, n. 4, pp. 43-63. Defferre fu ministro dell'Interno e del decentramento dal 22 maggio 1981 al 17 luglio 1984, ministro per il Piano e per l'Organizzazione territoriale dal 17 luglio 1984 al 20 marzo 1986; una sua biografia è stata scritta da G. MARION, *Gaston Defferre*, Paris, Albin Michel, 1989.

[16] P. CALANDRA, *Il dibattito sull'amministrazione pubblica nel secondo dopoguerra,* in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", 1975, n. 5, pp. 1728-1786.

relazione ai compiti politici o piuttosto di gestione di servizi attribuiti ai ministeri; se non fosse il caso di riproporre all'attenzione la riforma della Presidenza del Consiglio dei ministri, le cui strutture erano cresciute in maniera disordinata, spesso in concorrenza con i compiti gestionali attribuiti ai ministeri, senza che invece il presidente del Consiglio disponesse di strutture tali da assicurare al meglio l'esercizio delle funzioni di indirizzo e coordinamento, tanto più necessarie in una amministrazione via via più complessa; se non si dovesse cercare di costruire un'amministrazione meno costosa e più efficiente, per rendere un servizio migliore ai cittadini e alle imprese. Se ne parlò ad esempio in un convegno tenuto a Catania nel mese di giugno del 1974[17]: in questa occasione circolarono diverse proposte innovative, come quella di Onorato Sepe, magistrato della Corte dei Conti, di istituire per ciascuna Regione una autorità regionale di amministrazione: "alle dette autorità regionali – proponeva Sepe – andrebbe attribuita una competenza generale per il territorio corrispondente, salvo la espressa e tassativa riserva di alcuni affari alle amministrazioni centrali. Ciò sovverte e ribalta il punto di vista tradizionale da cui ci si è sempre posti nel pensare il decentramento dando luogo a mere deconcentrazioni"[18]. Nella stessa sede il direttore dell'Istituto di studi per la programmazione economica, Manin Carabba, del tutto insoddisfatto dei rimedi sperimentati contro la tendenza alla frammentazione delle decisioni in materia di politica economica, ed in particolare del tentativo di identificare in un organo collegiale a livello interministeriale (il CIPE) una sorta di "consiglio di gabinetto", proponeva l'unificazione di competenze tra i ministeri del Tesoro e del Bilancio e programmazione economica:

> In questa direzione – proseguiva Carabba – si costituirebbe, al centro dell'apparato di governo, una sede unica per le decisioni strategiche di politica di bilancio, fiscale, monetaria e creditizia. […] La segreteria della programmazione assumerebbe funzioni di programmazione ed analisi di

[17] Gli atti del convegno furono pubblicati dal CENTRO ITALIANO DI STUDI AMMINISTRATIVI, *La riorganizzazione dei ministeri nel quadro della riforma dell'amministrazione. Atti del convegno di studi svoltosi a Catania nei giorni 29-30 giugno 1974,* Padova, Cedam, 1975. Sullo stesso tema cfr. anche il volume dell'ISAP, *Riforma regionale e organizzazione dei ministeri,* Milano, Giuffrè, 1971,

[18] O. SEPE, *L'organizzazione dei ministeri,* in *La riorganizzazione dei ministeri* cit., p.71.

> settore e di controllo dell'efficacia della spesa. […] Solo in questo modo è possibile conservare l'arco intero delle analisi e degli indirizzi macroeconomici che caratterizzano la programmazione di medio e di breve periodo ed è possibile misurarsi con i problemi, sin qui trascurati, di unità di indirizzo e di programmazione decisionale dell'apparato amministrativo nel suo complesso[19].

Sabino Cassese invece stigmatizzava "il divorzio tra amministrazione e finanza", determinato molto tempo prima dalla riforma di Alberto De Stefani del 1923, che aveva posto le Ragionerie centrali dei ministeri alla dipendenza della Ragioneria generale dello Stato[20]; ne erano derivati come conseguenza un'amministrazione in cui mancava del tutto la capacità di analisi economico-finanziaria e di programmazione, la preminenza della spesa nell'attività amministrativa, sicché l'organizzazione di controllo della spesa era divenuto il meccanismo di guida degli uffici amministrativi, e la fuga degli enti pubblici dalla contabilità di Stato; la soluzione poteva essere, come già aveva suggerito il ministro per la riforma burocratica Raffaele Pio Petrilli negli anni '50-'51, la restituzione delle ragionerie centrali alla originaria configurazione di organi appartenenti alle stesse amministrazioni[21]. In altra occasione, Cassese avrebbe sottolineato come il fallimento della programmazione fosse dovuto anche alla impreparazione dei principali interlocutori del Ministero del bilancio, i ministeri, che proprio per effetto della sottrazione degli uffici finanziari a vantaggio della Ragioneria generale del Ministero del tesoro, erano rimasti privi della attrezzatura necessaria alla analisi e alla programmazione economica e finanziaria[22].

Proprio il Ministero del bilancio fu tra le amministrazioni maggiormente messe in discussione in questo periodo. La sua nascita

[19] M. CARABBA, *Tecniche di programmazione di bilancio e conseguenze sull'organizzazione amministrativa,* ivi, pp. 193-195.

[20] Sulle riforme del ministro delle Finanze De Stefani cfr. G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana* cit., pp. 303 ss.; v. anche ID., *Due modelli di amministrazione tra liberalismo e fascismo,* Roma, Ministero per i beni culturali e ambientali - Ufficio centrale per i beni archivistici, 1988, pp. 84 ss.; P. CALANDRA, *I pieni poteri per le riforme amministrative (1922-1924),* in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", 1975, pp. 1349 ss.

[21] S. CASSESE, *Finanza e amministrazione pubblica,* in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", 1974, n. 3, pp. 962-982.

[22] ID., *Requiem per il Ministero del bilancio,* in "Paese sera" del 29 gennaio 1976.