

Giulio Napolitano

**LE RIFORME AMMINISTRATIVE IN
EUROPA ALL'INIZIO DEL
VENTUNESIMO SECOLO**

Estratto



Milano • Giuffrè Editore

LE RIFORME AMMINISTRATIVE IN EUROPA ALL'INIZIO DEL VENTUNESIMO SECOLO

GIULIO NAPOLITANO

SOMMARIO: 1. *Fixing government* tra vecchi e nuovi paradigmi. — 2. Efficienza pubblica e sviluppo sostenibile nel Regno Unito. — 3. La modernizzazione dello Stato in Francia. — 4. Le riforme strutturali e l'innovazione amministrativa in Spagna. — 5. I tratti distintivi delle riforme amministrative all'inizio del ventunesimo secolo.

1. Gli ultimi tre lustri del ventesimo secolo sono stati contrassegnati da uno straordinario sviluppo delle politiche di trasformazione del settore pubblico in tutto il mondo ⁽¹⁾. Si è così potuto parlare di una vera e propria età delle riforme amministrative ⁽²⁾. Ci si può allora chiedere se i primi tre lustri del ventunesimo secolo rappresentino una continuazione di quella età oppure segnino un almeno parziale cambio di fase, caratterizzato dal mutare di paradigmi e ricette ⁽³⁾. L'interrogativo non appare infondato, se si considera lo scenario radicalmente mutato in cui i poteri pubblici e i governi nazionali oggi si muovono.

⁽¹⁾ Per un quadro di insieme, C. POLLITT e G. BOUCKAERT, *Public Management Reform*³, Oxford, Oxford University Press, 2011; nella letteratura politologica italiana, E. GUALMINI, *L'amministrazione nelle democrazie contemporanee*², Roma-Bari, Laterza, 2004, spec. 133 ss.

⁽²⁾ Per riprendere la formula impiegata da S. CASSESE, *L'età delle riforme amministrative*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, 79 ss., che a sua volta dichiara di mutuarla da V. WRIGHT, *Reshaping the State: the Implications for Public Administrations*, in *3 West Eur. Pol.* (1994), 104; si veda anche A. NATALINI, *Il tempo delle riforme amministrative*, Bologna, il Mulino, 2005.

⁽³⁾ Un'analisi comparata può leggersi da ultimo in S. KUHLMANN e H. WOLLMANN, *Introduction to Comparative Public Administration. Administrative Systems and Reforms in Europe*, Cheltenham, Edward Elgar, 2014, in part. 113 ss. Dei medesimi autori si veda anche *Verwaltung und Verwaltungsreformen in Europa*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2013.

Il ventesimo secolo, infatti, si era chiuso nel segno di una nuova stagione di sviluppo e crescita economica. La fine della guerra fredda aveva dischiuso una fase di positiva cooperazione nelle relazioni internazionali e generato fiducia negli esiti positivi dei processi di globalizzazione, anche attraverso la costruzione di un apposito spazio giuridico (4). Nell'area europea, l'integrazione sembrava conquistare una meta dopo l'altra, con il completamento del mercato interno, l'adozione della moneta unica e persino il varo di una proposta di Trattato costituzionale (5). Sul piano delle idee, liberalismo e liberismo costituivano i concetti chiave della filosofia politica e della dottrina economica, esercitando un'influenza rilevante sia sulla diffusione delle istituzioni proprie delle democrazie occidentali sia sulle terapie di riforma del settore pubblico (6). Si spiega così, su quest'ultimo versante, la capacità di attrazione e la diffusione globale delle ricette anglosassoni: si pensi al successo delle politiche di privatizzazione e di *deregulation* avviate sotto la guida di Margareth Thatcher e di Ronald Reagan e portate avanti dai pur opposti esecutivi di Tony Blair e Bill Clinton; oppure alla condivisione dell'aspirazione a un *New Public Management* basato su logiche aziendaliste (7).

I primi tre lustri del ventunesimo secolo sono segnati da un radicale cambiamento di contesto. Nonostante le potenzialità aperte dalla profonda trasformazione delle tecnologie produttive generata dalla rivoluzione digitale, la crescita degli anni Novanta del ventesimo secolo ha lasciato il posto alla crisi economico-finanziaria. Questa, a

(4) Nella letteratura giuridica italiana, S. CASSESE, *Lo spazio giuridico globale*, Roma-Bari, Laterza, 2003; ID., *Il diritto globale. Giustizia e democrazia oltre lo Stato*, Torino, Einaudi, 2009; in una chiave parzialmente diversa, M. BUSSANI, *Il diritto dell'Occidente. Geopolitica delle regole globali*, Torino, Einaudi, 2010.

(5) Su questi sviluppi, anche in chiave critica, per tutti, J.H.H. WEILER, *La Costituzione dell'Europa*, Bologna, il Mulino, 2003; sui caratteri e sulle sfide del processo di costituzionalizzazione in Europa, si vedano i saggi ora raccolti in G. AMATO, *Le istituzioni della democrazia. Un viaggio lungo cinquant'anni*, Bologna, il Mulino, 2014, 365 ss.

(6) Sulla storia delle idee alla base della «reinvenzione del governo», M. SPICER, *Public Administration, the History of Ideas, and the Reinventing Government Movement*, in 64 *Publ. Adm. Rev.* 3 (2004), 353 ss.; sull'influenza delle idee liberali sulle riforme amministrative insiste S. CASSESE, *L'età delle riforme amministrative*, cit., 82.

(7) Si vedano, da diverse prospettive, M. THATCHER, *Internationalisation and Economic Institutions. Comparing European Experiences*, Oxford, Oxford University Press, 2007 e i contributi raccolti in *The Study of Public Management in Europe and the US*, a cura di W.J.M. Kickert, London, Routledge, 2008.

partire dal 2008, ha colpito gli Stati Uniti e i paesi europei, prima il settore privato, poi quello pubblico, mettendo a repentaglio la sostenibilità del debito sovrano (8). Il carattere pacifico delle relazioni internazionali è stato sconvolto da drammatici atti di terrorismo internazionale e dall'apertura di nuovi, molteplici fronti di conflitto. Nuovi fondamentalismi oggi minacciano l'espansione degli istituti tipici delle democrazie occidentali, i quali peraltro hanno mostrato non poche difficoltà ad attecchire in contesti socio-culturali a essi tradizionalmente estranei. La globalizzazione è guardata con crescente sospetto e fa fatica a registrare significativi passi in avanti: gli accordi per la liberalizzazione del commercio internazionali sono bloccati, mentre il governo mondiale dell'economia registra progressi soltanto parziali (9). Il processo di integrazione europea è oggetto di crescenti moti di sfiducia e di contestazione. La crisi ha indotto cambiamenti importanti nella *governance* economica europea, che fanno seguito alle innovazioni istituzionali introdotte con il Trattato di Lisbona (10). Ma il progetto di una Costituzione per l'Europa è stato respinto e ora persino le ragioni della moneta unica sono poste in discussione (11). Sul piano culturale, le idee liberali e le ricette liberiste non costituiscono più verità universalmente accettate, anche se continuano a svolgere un ruolo rilevante nella progettazione delle politiche (12).

Le riforme del settore pubblico nel ventunesimo secolo, dunque, nascono e si sviluppano in un contesto molto diverso da quello che aveva segnato la fine del ventesimo secolo. Esse rimangono un pilastro fondamentale delle politiche pubbliche perché è ancora oggi opinione

(8) Sul cambiamento di paradigmi che ne consegue, per tutti, R.A. POSNER, *A Failure of Capitalism: The Crisis of '08 and the Descent into Depression*, Harvard, Harvard University Press, 2009.

(9) Per una prima ricostruzione, G. NAPOLITANO, *The Two Ways of Global Governance after the Financial Crisis: Multilateralism versus Cooperation among Governments*, in 9 *International Journal of Constitutional Law* 2 (2011), 310 ss.; sulle attuali ambiguità della globalizzazione, da ultimo, S. CASSESE, *Governing the world, Lecture delivered at the Luiss School of Government*, 10 marzo 2015.

(10) Per un quadro di insieme, si legga ad esempio il fascicolo su *La Gouvernance européenne*, in 149 *Pouvoirs* (2014).

(11) Sulle diverse dimensioni della crisi europea si vedano, da ultimo, i saggi e gli interventi raccolti in *Europe's Crisis: Background, Dimensions, Solutions*, numero speciale, 37 *West Eur. Pol.* 6 (2014).

(12) Lo evidenziano i saggi raccolti in *Resilient Liberalism in Europe's Political Economy*, a cura di V.A. Schmidt e M. Thatcher, Cambridge, Cambridge University Press, 2013.

diffusa che lo sviluppo economico e sociale di un paese dipenda in larga misura dall'efficienza delle sue istituzioni⁽¹³⁾. In passato, però, le riforme erano state concepite soprattutto come un'opportunità, in funzione di utile accompagnamento a processi positivi di apertura alla globalizzazione e al mercato. Oggi, invece, esse appaiono una necessità per guadagnare margini di efficienza pubblica e privata indispensabili per riprendere la via della crescita economica dopo un'ormai lunga fase di crisi⁽¹⁴⁾.

Per la prima volta, tuttavia, su questo fronte l'Occidente appare in difficoltà; se non addirittura destinato a una crisi irreversibile della sua civiltà⁽¹⁵⁾. Secondo alcuni, il problema deriva dal fatto che dimensioni e caratteri delle grandi democrazie occidentali hanno finito per renderle ingovernabili, prive di strutture di controllo anche lontanamente paragonabili a quelle che assicurano il buon funzionamento delle imprese private⁽¹⁶⁾. Sempre più di frequente, analisi e classifiche internazionali, invece, studiano con attenzione e premiano le esperienze e i risultati raggiunti dal capitalismo di Stato in Cina e dai sistemi burocratici in paesi, come la Corea del Sud e Singapore, non privi di aspetti autoritari. Mentre fino a qualche anno fa l'attenzione era rivolta a misurare la convergenza di questi ordinamenti con i sistemi di diritto amministrativo

⁽¹³⁾ Come mostrano ancora di recente, sulla base di dati quantitativi e serie storiche, D. ACEMOGLOU e J. ROBINSON, *Perché le nazioni falliscono*, trad. it., Milano, il Saggiatore, 2013; in precedenza, tra gli altri, D. RODRIK, A. SUBRAMANIAN e F. TREBBI, *Institutions Rule: The Primacy of Institutions Over Geography and Integration in Economic Development*, in 9 *Journal of Economic Growth* (2004), 131 ss.

⁽¹⁴⁾ In tal senso, da diverse prospettive metodologiche e disciplinari, C. POLLITT, *Cuts and Reforms*, in 32 *Society and Economy* 1 (2010) 17 ss.; B.G. PETERS, *Governance Responses to the Fiscal Crisis: Comparative Perspectives*, in 31 *Public Money and Management* 1 (2011), 75 ss.; G. NAPOLITANO, *The Role of the State in (and after) the Financial Crisis: New Challenges for Administrative Law*, in *Comparative Administrative Law*, a cura di P. Lindseth e S. Rose-Ackerman, Cheltenham, Edward Elgar, 2010, 569 ss.; J.-B. AUBY, *Le droit administratif et la crise*, in 1 *Dr. adm.* (2014), 3 ss.

⁽¹⁵⁾ Su questo rischio, ad esempio, N. FERGUSON, *Occidente. Ascesa e crisi di una civiltà*, trad. it., Milano, Mondadori, 2012.

⁽¹⁶⁾ Si veda in proposito lo scambio di opinioni tra G. BECKER, *Are Government Bureaucracies too Big?*, e R. POSNER, *Has the United States, by Virtue of its Size and Complexity, Become Ungovernable?*, in www.becker-posner-blog.com, 9-10 febbraio 2014. Secondo gli autori, proprio il caso americano è emblematico. Negli Stati Uniti, a lungo considerati il modello costituzionale di riferimento e l'emblema della potenza statale, il processo politico appare oggi gravemente bloccato dalle lotte e dai veti delle contrapposte fazioni, con un debito pubblico sempre più pesante, nonostante la tendenza a una significativa ripresa della crescita economica.

europei o degli Stati Uniti, oggi se ne apprezza soprattutto l'originalità e la capacità di innovazione⁽¹⁷⁾. Importanti esperimenti si registrano anche in altre parti del globo: ad esempio, in Brasile, dove è stato introdotto un efficace sistema di trasferimenti monetari per l'accesso alle prestazioni sociali; o in India, dove le tecniche di produzione di massa sono ormai diffusamente applicate anche nella fornitura di servizi pubblici⁽¹⁸⁾.

La capacità competitiva delle democrazie e dei sistemi amministrativi occidentali nello scenario globale, dunque, appare fortemente compromessa. Per questa ragione, c'è chi sottolinea che «the main political challenge of the next decade will be fixing government»⁽¹⁹⁾. L'espressione utilizzata (il «fissaggio del governo», nella sua traduzione letterale), da un lato, esprime l'aspirazione a una più chiara definizione del ruolo dei pubblici poteri, anche nella direzione di una sua riduzione; dall'altro, richiama l'idea di una «riparazione» dello Stato dopo i recenti dissesti e l'opportunità di una sua apertura ai nuovi orizzonti dischiusi dall'innovazione tecnologica. Soltanto un radicale ripensamento del ruolo e dei caratteri del potere pubblico, in altri termini, può consentire di riportare sotto controllo le principali variabili macro-economiche e dischiudere una nuova stagione di crescita e di sviluppo⁽²⁰⁾. Anche nel ventunesimo secolo, dunque, è fondamentale il modo con cui l'ordinamento definisce e regola il perimetro, l'organizzazione e l'azione degli apparati burocratici; e lo è ancor più per il quadrante occidentale rispetto all'avanzata economica e istituzionale di sistemi e paesi di altri continenti. Dal modo in cui la pubblica

⁽¹⁷⁾ In questa chiave si legga ad esempio J. OHNESORGE, *Administrative Law in East Asia: A comparative-historical analysis*, in *Comparative Administrative Law*, cit., 78 ss., in part. 88 e 89.

⁽¹⁸⁾ Su questi esperimenti di innovazione si vedano J. MICKLETHWAIT e A. WOOLDRIDGE, *The Fourth Revolution. The Global Race to Reinvent the State*, New York, The Penguin Press, 2014, 133 ss.

⁽¹⁹⁾ Così J. MICKLETHWAIT e A. WOOLDRIDGE, *The Fourth Revolution. The Global Race to Reinvent the State*, cit., 3.

⁽²⁰⁾ Lo segnala anche un recente *best-seller* americano, il quale invita ad abbandonare i *thick rule books* che paralizzano l'attività amministrativa. L'idea di un *automatic government*, guidato da una miriade di regole sempre più minuziose, appare come una pericolosa e sempre più insostenibile utopia. Bisogna, invece, restituire ai funzionari pubblici il necessario margine di azione, dando loro il potere e la responsabilità di prendere le scelte migliori per la collettività, senza farsi paralizzare dal *red tape* (P.K. HOWARD, *The Rule of Nobody. Saving America from Dead Laws and Broken Government*, New York, Norton & Company, 2014, 3).

amministrazione assolve i suoi compiti, infatti, dipende in misura decisiva la capacità dei privati di sviluppare i propri progetti di vita e di intraprendere con successo le attività sociali ed economiche cui intendono dedicarsi: in una parola, il benessere della comunità.

Il discorso vale in particolare per l'Europa, dove la crisi economico-finanziaria scoppiata nel 2008 ancora attanaglia molti paesi, colpendoli al cuore del loro debito sovrano. Ciò rende più urgente un'adeguata risposta sul piano istituzionale e regolamentare proprio per quanto riguarda dimensioni e paradigmi operativi del settore pubblico⁽²¹⁾. La crisi, d'altra parte, ha prodotto effetti significativi sulla *governance* e sul sistema amministrativo europeo. Il panorama istituzionale è diventato molto più complesso e articolato. Sono comparsi sulla scena nuovi organismi dall'identità giuridica incerta o spuria. È il caso delle istituzioni finanziarie chiamate a intervenire per dare sollievo al peso del debito sovrano di alcuni Stati, prima configurate come società di diritto privato lussemburghese, poi come ente di diritto pubblico internazionale. Ma è il caso anche delle nuove istituzioni di regolazione e vigilanza. L'ordinamento europeo ha così progressivamente superato il modello dell'agenzia per abbracciare quello dell'autorità, liberandosi gradualmente dei residui impacci derivanti da una lettura angusta e antiquata dell'ormai lontano «caso Meroni»⁽²²⁾. Il ruolo fondamentale acquisito dalla Banca centrale europea ha finito anche per esaltarne il carattere di soggetto incubatore di una pluralità di altri organismi e istituzioni nel campo sia della vigilanza macroprudenziale sia dell'Unione bancaria⁽²³⁾.

Allo stesso tempo, il Trattato di Lisbona ha gettato nuove basi per un'ancora maggiore conformazione dei sistemi amministrativi nazio-

(21) Per una prima analisi delle misure di riforma amministrativa in risposta alla crisi in Europa, si vedano *La crisi del debito sovrano e le misure di "riduzione dello Stato"*, a cura di G. Napolitano, in *Giorn. dir. amm.*, 2012, 1303 ss., e F. Di MASCIO e A. NATALINI, *Il contenimento della spesa pubblica e la riforma amministrativa*, in *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, a cura di G. Napolitano, Bologna, il Mulino, 2012, 345 ss.

(22) Su questa evoluzione, V. CERULLI IRELLI, *Dalle agenzie europee alle autorità europee di vigilanza*, in *Lo spazio amministrativo europeo. Le pubbliche amministrazioni dopo il Trattato di Lisbona*, a cura di M.P. Chiti e A. Natalini, Bologna, il Mulino, 2012, 137 ss.; in precedenza, E. CHITI, *Le trasformazioni delle Agenzie europee*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2010, 57 ss.

(23) In argomento, S. CASSESE, *La nuova architettura finanziaria europea*, in *Giorn. dir. amm.*, 2014, 79 ss.; L. TORCHIA, *L'Unione bancaria europea: un approccio continentale?*, *ivi*, 2015, 11 ss.

nali. Si è così introdotto il principio che «l'attuazione effettiva del diritto dell'Unione da parte degli Stati membri, essenziale per il buon funzionamento dell'Unione, è considerata una questione di interesse comune». Per questa ragione, «l'Unione può sostenere gli sforzi degli Stati membri volti a migliorare la loro capacità amministrativa di attuare il diritto dell'Unione» (art. 197, parr. 1-2, TFUE). Le riforme amministrative a livello nazionale, dunque, dovrebbero ispirarsi anche a questo specifico obiettivo e, in quanto tali, possono essere in qualche misura indirizzate e appoggiate dalle istituzioni europee ⁽²⁴⁾. Non stupisce, pertanto, la frequenza con cui il Consiglio e la Commissione, nel valutare i piani di riforma dei singoli paesi, si spingono a valutare il merito anche delle riforme strutturali che toccano i sistemi amministrativi nazionali, pronunciandosi persino sulle proposte di modifica della legislazione amministrativa.

Lo spazio amministrativo europeo, tuttavia, è ancora sufficientemente largo da lasciare un ampio movimento orbitale ai singoli pianeti nazionali. E lo è tanto più se lo si pone a confronto con gli ambiti sempre più ristretti in cui si muovono le politiche fiscali ed economiche. Per queste ultime, è difficile perseguire strategie autenticamente nazionali, frutto di ideologie, visioni, scelte politiche, diversamente da quanto avviene negli Stati Uniti o in Giappone, dove, non a caso, si parla di *Obanomics* o di *Abenomics*, dal nome dei rispettivi leader, mentre analoghi neologismi sarebbero molto più azzardati nei paesi europei. La conseguenza, per certi versi paradossale, è che le riforme istituzionali e amministrative sono quelle che ben più di altre si prestano a scelte e manovre politiche. A ciò si aggiunge l'illusione che queste riforme possano essere intraprese a «costo zero» e magari conseguire apprezzabili risparmi di spesa.

Si spiega così l'esistenza di una significativa diversificazione nelle politiche di riforma intraprese in Europa nei primi tre lustri del ventunesimo secolo e, in particolare, negli ultimi anni, dopo lo scoppio della crisi. L'attenzione si concentra qui sui casi del Regno Unito, della Francia e della Spagna. In questi paesi, infatti, la riforma del settore

⁽²⁴⁾ Si vedano in proposito, M.P. CHITI, *Introduzione. Lo spazio amministrativo europeo*, e D. SORACE, *Una nuova base costituzionale europea per la pubblica amministrazione*, entrambi in *Lo spazio amministrativo europeo. Le pubbliche amministrazioni dopo il Trattato di Lisbona*, cit., rispettivamente 19 ss. e 45 ss. Con specifico riferimento alla disposizione dell'art. 197 TFUE, M. MACCHIA, *La cooperazione amministrativa come «questione di interesse comune»*, *ivi*, 87 ss.

pubblico occupa un posto centrale nelle politiche di stimolo alla crescita e di reazione alla crisi ⁽²⁵⁾. In tutti e tre i casi, i governi sono da tempo al lavoro su questi temi: ciò consente di offrire un quadro sufficientemente ampio e completo delle misure introdotte e di formulare un primo giudizio scientifico ⁽²⁶⁾.

2. Il Regno Unito è da almeno trent'anni all'avanguardia nel processo di innovazione del settore pubblico, da quando sono state introdotte le politiche di privatizzazione e di deregolamentazione e quella del *New Public Management* è diventata la parola d'ordine della riorganizzazione burocratica. I rapporti tra Stato e mercato e il sistema amministrativo inglese sono usciti profondamente trasformati da questi processi, anche se il bilancio delle varie misure adottate non è sempre positivo ⁽²⁷⁾. Non a caso, ancora oggi, una parte importante della scienza giuridica inglese denuncia il «“brave new world”» del diritto amministrativo creato da Margaret Thatcher e dai suoi epigoni, in cui «“the private” began to supersede the “public”» ⁽²⁸⁾.

Rispetto a questo scenario, tuttavia, la crisi economico-finanziaria ha costituito un importante stimolo alla revisione del ruolo dello Stato

⁽²⁵⁾ Un'eccezione è rappresentata dalla Germania, la quale, forse per la prima volta nella sua storia recente, sembra più preoccupata di ciò che accade al di fuori dei confini nazionali che non di quanto succede al suo interno. Significativa, in proposito, l'attenzione che, anche nel sito istituzionale del governo, viene data ai temi di politica europea e internazionale piuttosto che a quelli di politica economico-sociale e di assetto istituzionale (per una riflessione in argomento, S. BULMER, *Germany and the Eurozone Crisis: Between Hegemony and Domestic Politics*, in 37 *West Eur. Pol.* 6 (2014), 1244-1263).

⁽²⁶⁾ In questo saggio, non si esamina il caso italiano, proprio perché il processo di riforma da parte del governo in carica è ancora ai blocchi di partenza, in attesa dell'approvazione parlamentare di un organico disegno di «riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni». Per un quadro delle riforme amministrative in Italia si rinvia comunque al saggio di M. Savino, in questo numero della *Riv. trim. dir. pubbl.* (n. 2, 2015).

⁽²⁷⁾ In argomento J. HALLIGAN, *Administrative Reforms in Westminster Democracies. The Long-term Results*, in *Crossing Borders. Constitutional Development and Internationalisation. Essays in Honour of Joachim Jens Hesse*, a cura di F. Grotze, Berlino, De Gruyter, 2007, 233 ss. Una valutazione di sintesi sulle riforme del *New Public Management* nel Regno Unito può leggersi, da ultimo, in S. KUHLMANN e H. WOLLMANN, *Introduction to Comparative Public Administration*, cit., 82 ss.

⁽²⁸⁾ Così C. HARLOW e R. RAWLINGS, *Administrative Law in Context: Restoring a Lost Connection*, in *Public L.* (2014), 28 ss. (le citazioni si possono leggere alle pagine 39 e 40).

e allo sviluppo di interventi specifici e mirati, rivolti sia al settore pubblico sia a quello privato. Il salvataggio di banche e intermediari finanziari, d'altra parte, ha messo in questione il dogma della privatizzazione cui si sono ispirate le politiche di riforma del Regno Unito negli anni Ottanta e Novanta del ventesimo secolo: soltanto la promessa di una «temporary public ownership» ha consentito di trovare una soluzione pragmatica senza sconvolgere la visione di fondo dei rapporti tra Stato e mercato che contraddistingue il sistema britannico. Allo stesso tempo, la necessità di fare ordine nei conti pubblici mediante un adeguato processo di *spending review* ha costituito un'occasione per ripensare anche radicalmente il ruolo dei poteri pubblici nell'economia e nella società ⁽²⁹⁾.

In ogni caso, a confronto con altri paesi europei, in questi anni il governo del Regno Unito si è mostrato più fiducioso nella capacità di tenuta complessiva del paese e meno preoccupato rispetto all'evoluzione della situazione economico-sociale. Le politiche di riforma, dunque, si sono collocate nell'ambito di un impegno di lungo periodo dell'Esecutivo in una visione per molti versi *bipartisan* (o addirittura *tripartisan*, considerato il caso del governo di coalizione guidato da Cameron). Nella presentazione e nella discussione delle varie misure, invece, i vincoli europei hanno giocato un ruolo limitato, venendo richiamati soltanto in caso di interventi su materie da tempo «comunitarizzate» (come quella della tutela della concorrenza).

Il governo ha individuato e catalogato sul suo sito istituzionale ben duecento ventisette politiche suddivise in diversi campi: rispetto ad essi, tuttavia, la linea di distinzione tra pubblico e privato propria della tradizione continentale appare alquanto evanescente. I campi, d'altra parte, sono ordinati in base a un criterio puramente alfabetico, mentre le singole politiche, con le relative misure, sono esposte secondo l'ordine temporale. È quindi impossibile attribuire alcun criterio di priorità politica o anche semplicemente logica all'una o all'altra iniziativa. Il tratto dominante delle politiche di riforma nel Regno Unito, dunque, è l'orizzontalità, non la verticalità.

Tra i vari ambiti di intervento, tuttavia, assumono specifica rilevanza istituzionale ai fini del discorso sulla «reinvenzione del governo» o sul suo «fissaggio» quelli dedicati all'efficienza, alla trasparenza e

⁽²⁹⁾ Come evidenzia T. PROSSER, "An Opportunity to Take a More Fundamental Look at the Role of Government in Society": *The Spending Review as Regulation*, in *Public L.* (2011), 596 ss.

all'*accountability*, alla spesa pubblica, agli enti locali, alla riforma della regolazione e al sistema del giustizia. L'*Efficiency and Reform Group* (ERG), incardinato presso l'ufficio di gabinetto del Primo ministro, ha svolto un ruolo importante ai fini alla progettazione e all'attuazione delle varie misure. L'ERG, infatti, opera in stretta collaborazione con il Dipartimento del tesoro e con gli altri ministeri allo scopo di introdurre efficienza, risparmi di spesa e innovazioni gestionali nell'interesse del contribuente. In questo modo, il Gruppo punta a trasformare il modo in cui sono forniti i servizi pubblici, a migliorare l'esperienza degli utenti e a sostenere la crescita del paese.

È stato così possibile adottare diverse misure per la trasparenza e per l'*accountability* del governo e dei suoi servizi; per la trasformazione dei servizi pubblici al fine di renderli più efficienti ed efficaci per i cittadini; per aiutare i dipartimenti governativi a migliorare la *performance*, anche al fine di salvaguardare e spendere in modo responsabile il denaro dei contribuenti; per l'acquisto e la gestione efficiente di beni e servizi; per la formazione di un personale pubblico sempre più qualificato e digitale. In questa prospettiva, va segnalato anche il completamento di un organico processo di razionalizzazione e schedatura degli enti pubblici, che ha portato a una notevole riduzione del loro numero, attraverso operazioni di liquidazione, fusione o internazionalizzazione.

Tra i progetti volti a promuovere l'efficacia e l'efficienza dell'azione pubblica, qualche parola in più va dedicata a due iniziative particolarmente significative, quella per la gestione dei progetti strategici e quella per lo sviluppo sostenibile.

La prima iniziativa muove dalla constatazione che i progetti pubblici più importanti spesso comportano spese ingenti e rischi elevati: essi, pertanto, richiedono capacità manageriali e gestionali particolarmente sofisticate. Per questa ragione, al fine di aiutare i vari dipartimenti governativi impegnati nella progettazione e nell'esecuzione, è stata istituita la *Major Projects Authority*. Questa, in particolare, ha il compito di dare al governo un quadro aggiornato dello stato di avanzamento dei vari progetti; verificare che essi procedano secondo i tempi, i costi e la qualità predefiniti; sviluppare un adeguato sistema di copertura assicurativa; fornire assistenza professionalmente qualificata alle singole amministrazioni; predisporre e pubblicare rapporti al fine di informare i cittadini. Insieme con la *Business School* di Oxford e una grande società di consulenza privata, è stata quindi costituita una

speciale accademia con il compito di formare i *manager* pubblici e di metterli in grado di guidare l'esecuzione dei grandi progetti.

La seconda iniziativa nasce dall'esigenza di mettere al centro delle politiche pubbliche la crescita economica, in un contesto volto a massimizzare il benessere collettivo e la protezione dell'ambiente, in modo da non danneggiare gli interessi delle generazioni future. A tal fine, il governo ha elaborato una serie di «impegni verdi» (*green commitments*) al cui raggiungimento sono chiamati a concorrere tutti i dipartimenti alle dipendenze dell'Esecutivo. In questo quadro, assume un rilievo fondamentale la politica degli acquisti, ispirata al principio del *sustainable procurement*. Più in generale, il governo ha promosso l'adozione di una serie di indicatori dello sviluppo sostenibile: questi fanno riferimento, ad esempio, alle aspettative di vita, al tasso di povertà, alle nascite, alle emissioni inquinanti e alla diffusione delle energie rinnovabili.

In materia di *local government*, si registra una duplice e per certi versi opposta tendenza. Da un lato, con il *Localism Act* del 2011 si è ampliata la capacità degli enti locali. Si è superato, cioè, il vincolo finalistico alla promozione del benessere della comunità che tante incertezze aveva generato in passato. La capacità degli enti locali è così equiparata a quella degli individui, fatte salve alcune specifiche eccezioni a tutela dell'integrità della funzione pubblica. Ciò apre la strada a una maggiore autonomia e capacità di innovazione da parte degli enti locali ⁽³⁰⁾. Dall'altro lato, si è rafforzato il controllo sulla tassazione locale, il cui livello è raddoppiato tra il 1997 e il 2011. A tal fine, si prevede anche la possibilità di indire referendum per bloccare incrementi eccessivi e di verificare in modo puntuale come il denaro pubblico viene speso sul territorio. Si cerca, inoltre, di accrescere la trasparenza delle amministrazioni locali, con l'imposizione dell'obbligo di pubblicare integralmente i dati sulle spese, sulle remunerazioni e sui contratti. Specifica attenzione è poi dedicata al miglioramento del trasporto pubblico locale ⁽³¹⁾.

Sul versante della riforma della regolazione, si segnalano le misure

⁽³⁰⁾ Su questi sviluppi, si vedano A. BOWES e J. STANTON, *The Localism Act 2011 and the General Power of Competence*, in *Public L.* (2014), 392 ss.

⁽³¹⁾ Per cercare di introdurre maggiore certezza nei rapporti tra centro e periferia, la *House of Commons* ha proposto l'adozione di un apposito codice: in argomento, si veda C. HIMSWORTH, *Prospects for Codifying the Relationship Between Central and Local Government*, in *Public L.* (2013), 702 ss.

per rendere più accurate le valutazioni di impatto e di costo, per ridurre gli oneri gravanti sulle imprese, per contrastare le condotte anti-competitive, per accrescere il controllo sugli operatori bancari e finanziari attraverso la restituzione alla *Bank of England* delle competenze in materia di vigilanza, per migliorare i sistemi di tutela della salute e della sicurezza pubblica, per riformare e rendere più competitivo il settore idrico e proteggere l'ambiente. Il *National Audit Office* è stato chiamato a pubblicare rapporti annuali di valutazione circa l'adeguatezza delle analisi di impatto della regolazione svolte dalle varie autorità ⁽³²⁾. Allo stesso tempo, si è rafforzato il controllo parlamentare sull'architettura e sulle scelte regolatorie ⁽³³⁾. Il governo inglese ha poi provveduto a istituire un'apposita *Nudge Unit*, per tenere conto degli insegnamenti dell'economia comportamentale circa gli effetti indotti da regole, incentivi e «spinte gentili», in coerenza con gli orientamenti sviluppati dall'amministrazione statunitense nell'ambito dell'*Office of Information and Regulatory Affairs*. L'Unità ha compiuto le sue prime analisi, fornendo anche preziose indicazioni operative, in materia di donazione degli organi e di beneficenza pubblica. La *Nudge Unit* è ora diventata un'istituzione indipendente dal governo: il *Behavioural Insights Team*. È intanto proseguito il lavoro di alleggerimento degli oneri regolatori avviato sulla base del Rapporto «Less is more» presentato dalla *Better Regulation Task Force*.

In materia di funzionamento del sistema legale e della giustizia, accanto alle varie misure anti-terrorismo e a quelle volte a rafforzare la capacità di deterrenza della sanzione penale, si segnala l'obiettivo di rendere più efficace il sistema dei ricorsi davanti agli *administrative tribunals*. Il problema riguarda la protezione dei cittadini di fronte alle decisioni pubbliche che maggiormente incidono sulla vita quotidiana dei cittadini, come l'ammissione a scuola, il pagamento di assegni assistenziali, le domande di asilo degli immigrati. A tal fine, il governo britannico mira a migliorare il modo con cui sono assunte le decisioni allo scopo di evitare il più possibile l'insorgere di conflitti e contenziosi. Si cerca, inoltre, di ridurre il numero di soggetti che devono chiedere

⁽³²⁾ Si veda in proposito E. HUMPHERSON, *Auditing Regulatory Reform*, in *The Regulatory State. Constitutional Implications*, a cura di D. Oliver, T. Prosser e R. Rawlings, Oxford, Oxford University Press, 2010, 267 ss.

⁽³³⁾ Lo sottolinea D. OLIVER, *Regulation, Democracy and Democratic Oversight in the UK*, in *The Regulatory State*, cit., 243 ss., in part. 252 ss.

la revisione di quelle decisioni rivolgendosi alle procedure lente e talora impegnative dei tribunali amministrativi, anche mediante il ricorso a soluzioni alternative e a forme di mediazione ⁽³⁴⁾.

Da segnalare, infine, che il Regno Unito, pur mantenendo forte l'ancoraggio ai valori di efficienza, mostra preoccupazioni e sensibilità sociali in passato trascurate. Si pensi alla predisposizione degli strumenti idonei a fronteggiare situazione di crisi e all'adozione di una normativa organica in materia di uguaglianza, l'*Equality Act*, destinata ad avere un forte impatto anche sul settore pubblico ⁽³⁵⁾.

Le politiche di riforma del Regno Unito, in conclusione, si caratterizzano per un elevato tasso di pragmatismo. L'attenzione al valore dell'efficienza all'origine del *New Public Management* non è stata abbandonata. Ma è emersa la necessità di soluzioni articolate e differenziate. E si è aperta la strada a nuovi temi come quello della crescita sostenibile, della protezione dell'ambiente e della promozione delle pari opportunità, grazie al ruolo attivo dei pubblici poteri. Gli aspetti più ideologici con cui pure Cameron si era presentato di fronte agli elettori, invece, sono stati via via messi da parte. Il progetto di una *Big Society*, che avrebbe dovuto gradualmente sostituirsi all'intervento statale, ad esempio, è stato progressivamente ridimensionato e, infine, sostanzialmente accantonato ⁽³⁶⁾.

3. La riforma del settore pubblico assume un ruolo fondamentale anche in paesi tradizionalmente orgogliosi del funzionamento dello Stato e della professionalità della burocrazia. La crisi, d'altra parte, ha seriamente minato la fiducia della Francia in sé stessa, ridimensionandone anche il ruolo di attore un tempo centrale nello scacchiere

⁽³⁴⁾ Per una ricostruzione dell'evoluzione di questo istituto, M. MACCHIA, *La riforma degli amministrative tribunals nel Regno Unito*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2009, 209 ss.; si v. anche A. SANDULLI, *La consultazione pubblica per la riforma della judicial review in Inghilterra*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2014, 878 ss. Più in generale, sui meccanismi di *accountability* dei pubblici poteri nei confronti dei cittadini utenti, S. HALLIDAY, *The Governance of Compliance with Public Law*, in *Public L.* (2013), 313 ss.; sul ricorso ai tribunali come strumento di partecipazione democratica, G. MCKEEVER, *A Ladder of Legal Participation for Tribunal Users*, in *Public L.* (2013), 575 ss.

⁽³⁵⁾ Su questi sviluppi, si veda T. HICKMAN, *Too Hot, Too Cold or Just Right? The Development of the Public Sector Equality Duties in Administrative Law*, in *Public L.* (2013), 325 ss.

⁽³⁶⁾ Sulle origini di questa proposta e sulla sua crisi si veda E. CAROLAN, *The Legitimacy of Public Service Reform: Democracy, Accountability and Experimentalism in the Big Society*, in *Public L.* (2013), 240 ss.

europeo e globale. Di qui l'urgenza di un radicale mutamento dell'agenda governativa, in una logica, peraltro, di più marcata contrapposizione politica rispetto a quella che si ritrova nel sistema anglosassone. In questo ambito, d'altra parte, la Francia sconta tradizionalmente una maggiore resistenza al cambiamento, avendo a lungo coltivato il mito della stabilità e dell'efficienza delle proprie istituzioni amministrative (ben più di quelle politico-costituzionali) ⁽³⁷⁾. Eppure, è sempre più evidente che anche la Francia deve fare i conti con i caratteri dello Stato post-moderno, segnati dall'incertezza, dalla complessità e dall'indeterminatezza ⁽³⁸⁾.

In questa direzione, in realtà, muoveva già la *Révision générale des politiques publiques* (RGPP) avviata durante la Presidenza Sarkozy, che intendeva sancire una netta rottura rispetto alle iniziative assunte alla fine del ventesimo secolo ⁽³⁹⁾. Con l'avvento della Presidenza Hollande, l'Esecutivo ha quindi varato un nuovo organico piano di riforma. Le singole politiche sono articolate secondo la tradizionale linea di distinzione tra lo Stato e la società e postulano ancora un'organizzazione piramidale della comunità nazionale. I principali campi di intervento, indicati anche nel sito istituzionale del governo, sono lo Stato e le comunità territoriali, l'economia, l'impiego e il lavoro, la gioventù e l'educazione, l'agricoltura e lo sviluppo sostenibile, la salute e gli affari sociali, la società e le politiche per le città metropolitane, la sicurezza e la giustizia, l'Europa e il mondo. Ogni campo di azione è scandito da un rigoroso crono-programma. È ricostruito il contesto in cui si inscrivono le singole misure e sono illustrate ragioni e caratteristiche principali dei vari interventi. Quadro e vincoli europei sono spesso puntualmente richiamati: la Francia dichiara di volerli rispettare, ma la giustificazione delle varie iniziative adottate è interna, nell'interesse nazionale.

⁽³⁷⁾ Per quadro sintetico delle riforme amministrative in Francia alle soglie del ventunesimo secolo, si vedano S. CASSESE, *L'età delle riforme amministrative*, cit., 86 ss.; E. GUALMINI, *L'amministrazione nelle democrazie contemporanee*, cit., 146 ss., da ultimo, S. KUHLMANN e H. WOLLMANN, *Introduction to Comparative Public Administration*, cit., 57 ss.

⁽³⁸⁾ In tal senso J. CHEVALLIER, *L'Etat post-moderne*⁴, Paris, LGDJ/Lextenso, 2014. Sul modo in cui il diritto amministrativo partecipa alla trasformazioni dello Stato e sulla necessità di adeguare conseguentemente approcci e ricostruzioni scientifiche, J. CAILLOSSE, *L'État du droit administratif*, Paris, LGDJ, 2015.

⁽³⁹⁾ Si v. in proposito il fascicolo dedicato alla *Révision générale des politiques publiques*, in *Rev. fr. adm. publ.* 4 (2010), e, in particolare, il saggio di F. LAFARGE, *La révision générale des politiques publiques: objet, méthodes et redevabilité*, ivi, 355 ss.

Le misure in materia di riforma dello Stato e delle comunità territoriali costituiscono il punto di partenza e uno dei pilastri fondamentali del programma di governo. L'intervento si articola in tre parti: il riequilibrio dei bilanci pubblici, la modernizzazione dello Stato e la revisione dell'assetto territoriale della Repubblica.

Sul primo versante, mentre è impegnato a combattere la frode e l'evasione fiscale, il governo punta a riqualificare e tenere sotto controllo la spesa pubblica ⁽⁴⁰⁾. In proposito, l'Esecutivo sottolinea che le sue decisioni in materia non sono ispirate da motivi ideologici o da dogmatismo: la ricetta dell'austerità è anzi esplicitamente rigettata. Il problema è che tra il 2007 e il 2012 (dunque durante la precedente presidenza di Sarkozy), il debito è cresciuto di seicento miliardi di euro e nel 2009 il deficit è salito addirittura al 7,5 per cento del Pil. Il controllo della spesa pubblica, dunque, va perseguito per rispettare i vincoli europei. Eppure, al di là di ciò, il governo chiarisce che il contenimento è necessario per garantire la sostenibilità del funzionamento delle pubbliche amministrazioni e del sistema di protezione sociale. La riduzione della spesa pubblica è anzi fondamentale per trovare le risorse necessarie per la realizzazione del Patto di responsabilità e di solidarietà promosso dal Presidente Hollande e per finanziare gli interventi in settori strategici come il lavoro, i giovani, l'abitazione, la scuola e l'investimento per il futuro.

Per abbassare la spesa, il governo punta sul processo di «modernizzazione dell'azione pubblica», guidato da un apposito Comitato interministeriale. Il Comitato ha il compito di rendere le politiche pubbliche più semplici, giuste ed efficaci: il motto, che ricalca la formula del *value for money* da tempo utilizzata nell'ordinamento inglese, è che ogni euro deve essere speso in modo utile. All'azione del Comitato si affianca quella del Consiglio strategico della spesa pubblica, che si riunisce ogni mese per valutare le politiche pubbliche. Tra le principali misure di riduzione della spesa, figurano il blocco dell'indicizzazione degli stipendi, il calo del numero dei dipendenti dei ministeri, la razionalizzazione degli enti pubblici, la riorganizzazione del sistema delle autonomie territoriali, le economie nel campo sanitario e della protezione sociale.

⁽⁴⁰⁾ Sulla crisi della finanza pubblica e sul suo impatto sul sistema amministrativo francese si veda *Les ressources publiques: crise et stratégies*, in *Rev. fr. adm. publ.* 4 (2012).

La vera e propria «modernizzazione dello Stato» è affidata a quattro tipi di misure. Il primo riguarda la semplificazione. Per dimensioni e impatto dovrebbe trattarsi di un vero e proprio *choc* per il sistema amministrativo francese. A questa politica viene attribuito un rilievo fondamentale, al punto che il suo annuncio è stato oggetto di un messaggio televisivo del Presidente Hollande. L'attenzione prestata al tema della semplificazione ha così consentito alla Francia di far scivolare in secondo piano il problema della liberalizzazione e della deregolamentazione delle attività economiche, attorno al quale, seppure con fatica e molte contraddizioni, negli anni Novanta del ventesimo secolo si era registrata una significativa rottura del tradizionale modello di intervento pubblico. Il diritto della concorrenza e della regolazione rimane così permeato da una forte impronta pubblicistica, segnata dai principi di uguaglianza e di solidarietà⁽⁴¹⁾. Sulla base della dichiarazione programmatica dell'Eliseo, sono state dunque adottate le prime duecento misure di semplificazione, che riguardano le imprese, i singoli e l'amministrazione. Il governo si è altresì impegnato a predisporre un elenco di nuove misure ogni sei mesi. Facendo seguito a questo annuncio, altre cinquanta misure di alleggerimento degli oneri gravanti sulle imprese sono state predisposte dal governo e approvate dall'Assemblea nazionale nel luglio 2014. A un anno e mezzo dalla loro entrata in vigore, un primo bilancio è stato svolto il 30 ottobre 2014, nel corso di un apposito incontro all'Eliseo. In quella occasione sono state presentate ulteriori misure, tra cui l'estensione del principio del silenzio assenso. Altre quarantuno misure di semplificazione della vita dei cittadini sono state predisposte dal governo alla fine del 2014. Con una specifica previsione normativa, la legge ha poi autorizzato il governo ad adottare d'urgenza e in via sperimentale alcune ordinanze per la semplificazione delle relazioni tra l'amministrazione e i cittadini. Sulla base di questa previsione normativa, sono state adottate le prime tre, in materia di diritti degli utenti a rivolgersi all'amministrazione in via elettronica, comunicazione di avviso preventivo ai destinatari del provvedimento, deliberazione a distanza mediante mezzi di teleconferenza di decisioni a carattere collegiale.

Il secondo gruppo di misure riguarda la digitalizzazione della

(41) Si confronti in proposito P. GONOD, *La libéralisation en France*, in *Liberalizzare o regolamentare: il diritto amministrativo di fronte alla crisi*, a cura di F. Manganaro, A. Romano Tassone e F. Saitta, Milano, Giuffrè, 2013, 173 ss., in part. 184 e 185.

pubblica amministrazione, intesa come fattore di profonda e radicale trasformazione dello Stato ⁽⁴²⁾. L'obiettivo è definire una nuova strategia tecnologica capace di cambiare il modo di operare dei pubblici poteri e di premiare i progetti più innovativi. In proposito, si tratta di sviluppare iniziative e azioni che già ora vedono la Francia all'avanguardia nelle classifiche mondiali dell'amministrazione digitale. A tal fine, viene costituito un sistema informatico unico dello Stato: questo è chiamato ad aumentare il grado di interoperabilità dei servizi, razionalizzare le infrastrutture esistenti, e rendere trasparenti i costi dell'azione amministrativa. Fondamentale è quindi la creazione della Rete interministeriale dello Stato: questa riunisce le piattaforme digitali dei vari ministeri e ha lo scopo di assicurare la continuità dell'azione di governo nel caso di gravi disfunzioni nella rete internet. Infine, sono stati istituiti nuovi servizi pubblici elettronici, volti a semplificare e dematerializzare le relazioni tra l'amministrazione e gli utenti. Tra questi, la gestione delle dichiarazioni che riguardano la vita quotidiana dei cittadini, l'accesso ai servizi educativi e sanitari, il pagamento *on line* dei tributi, il mercato unico semplificato per la partecipazione alle gare pubbliche da parte di piccole e medie imprese. Un apposito barometro dei servizi pubblici elettronici misurerà il grado di adesione e di soddisfazione dei cittadini-utenti nell'utilizzo di questi nuovi strumenti.

Un terzo fronte di intervento è quello dell'accesso ai dati pubblici. La Francia rivendica in proposito un'antica tradizione di trasparenza democratica e di condivisione delle informazioni detenute dai poteri pubblici. Negli ultimi due anni, tuttavia, in questo campo si è registrato un particolare impegno del governo, che ha consentito di rendere disponibili *on line* oltre tredicimila dati e di portare la Francia dal sedicesimo al terzo posto nella classifiche mondiale dell'*Open Data Index*. Ciò è stato possibile soprattutto grazie alla pubblicazione elettronica di tutta la normativa vigente, il passaggio in licenza aperta di dati prima riservati dell'amministrazione, la fornitura dei risultati elettorali in un punto unico, la messa a disposizione della base ufficiale dei codici postali dell'intero paese, la divulgazione di dati attinenti alle statistiche giudiziarie e ai livelli di emissione dell'anidride carbonica.

⁽⁴²⁾ Sulla trasformazione in senso digitale dei rapporti tra Stato e cittadini e sull'introduzione di veri e propri servizi pubblici elettronici in Francia si veda il dossier *Les téléservices publics*, in *Rev. fr. adm. publ.*, n. 2, 2013 (in particolare, il contributo di G. KOUBI, *Les mots de la modernisation des relations administratives*, *ivi*, 339 ss.).

Il quarto gruppo di misure mira a moralizzare e a rendere più trasparente la vita pubblica. Si tratta, in verità, di interventi che riguardano il piano politico-costituzionale più che quello amministrativo. La legge sulla trasparenza definisce gli obblighi dei membri del governo e dei titolari di un incarico elettivo, in particolare per quanto concerne la prevenzione di eventuali conflitti di interesse, la dichiarazione dello stato patrimoniale e i poteri di controllo da parte dei cittadini iscritti nelle liste elettorali. Quindi, è stata introdotta una disciplina organica in materia di divieto di cumulo di mandati per i membri del governo nazionale, regionale e locale. Rimane ferma, invece, secondo una tradizione radicata nel sistema politico francese, la possibilità per i parlamentari di rivestire la carica anche di consigliere municipale, regionale o dipartimentale o di membro di un consorzio di enti locali.

Molto importanti, infine, sono le misure volte a riformare l'organizzazione territoriale ⁽⁴³⁾. Queste riguardano la nuova delimitazione delle regioni, le modalità di svolgimento delle elezioni, la revisione dell'articolazione della Repubblica sul territorio. L'impulso riformatore nasce dalla constatazione che il «millefoglie territoriale» costituito da centouno dipartimenti, 36.700 comuni, ventidue regioni e 2.600 gruppi intercomunali genera una frammentazione di competenze e una dispersione di risorse pubbliche ormai insostenibili. Si tratta di un assetto stratificato molto complesso divenuto incomprensibile per gli stessi cittadini e nocivo per l'efficacia dell'azione pubblica: di qui l'esigenza di una radicale modifica dell'attuale assetto ordinamentale.

A tal fine, in primo luogo, la legge di modernizzazione dell'azione pubblica territoriale ha introdotto un nuovo statuto delle città metropolitane. Si vuole così consentire alle agglomerazioni con più di quattrocentomila abitanti di esercitare pienamente il loro ruolo in materia di sviluppo economico, innovazione, distribuzione dell'energia e politiche della città ⁽⁴⁴⁾.

⁽⁴³⁾ Anche se non sono mancate critiche alla proliferazione e all'instabilità normativa che si sono così create: per tutti, B. FAURE, *Le droit de les collectivités territoriales «malade de ses normes»*, in *Rev. fr. dr. adm.* (2014), 467 ss.

⁽⁴⁴⁾ Per un primo commento, si vedano M. DEGOFFE, *L'organisation des métropoles*, in *Rev. fr. dr. adm.* (2014), 481 ss., e P. GÉRARD, *Première point sur la réforme de l'Etat territoriale*, in *Act. jur. dr. adm.*, 2015, 432-437. Sulle tendenze di fondo dell'ordinamento, G. MARCOU, *Changements et permanences dans le système français d'administration territoriale*, in *Rev. fr. adm. publ.* 1 (2012), 5 ss.; si veda anche N. KADA, *La réforme de l'état territorial*, *ivi*, 109 ss.

In secondo luogo, la riforma delle regioni prevede la loro riduzione da ventidue a tredici, a partire dal 2016. Esse, pertanto, avranno dimensioni più grandi e competenze maggiori: tra queste, l'elaborazione di un programma regionale per lo sviluppo economico e per l'innovazione, l'animazione dei poli della competitività, la gestione dei porti e degli aeroporti e delle politiche del trasporto interurbano.

In terzo luogo, la legge sulla nuova organizzazione territoriale della Repubblica mira a ridefinire e chiarire le competenze dei diversi livelli di governo. In questo quadro, viene soppressa la clausola di competenza generale di regioni e dipartimenti ⁽⁴⁵⁾. Questi ultimi, in particolare, sono destinati ad assumere la funzione di centri per la solidarietà sociale e territoriale, attraverso l'esercizio dei compiti in materia di assistenza alle persone in stato di bisogno, l'accoglienza ai giovani minori, il sostegno al pieno e autonomo sviluppo della personalità umana.

Il disegno riformatore tracciato in Francia, in conclusione, colpisce per il rigore geometrico che lo ispira e per il tentativo di costruire una narrazione attorno a misure di per sé non immediatamente popolari o facilmente comprensibili. Di alcune soluzioni va apprezzata la portata davvero innovativa: si pensi, in particolare, all'organica revisione del sistema delle autonomie locali. In altri casi, le ricette applicate non sono sempre così originali come si vorrebbe far credere: basti pensare al rilievo assegnato all'istituto del silenzio-assenso, già introdotto in altri ordinamenti da almeno un quarto di secolo ⁽⁴⁶⁾. Un ruolo importante, infine, è giocato dall'elemento dell'orgoglio nazionale, sia nella sottolineatura di radici e tradizioni, sia nella constatazione di progressi e avanzamenti. Nel sito istituzionale, ad esempio, il governo non esita a segnalare che la Francia è tra i paesi più avanzati nel processo di digitalizzazione pubblica ed è addirittura terza nelle classifiche internazionali sul tasso di trasparenza dei dati pubblici.

4. Nel bilancio di tre anni di attività pubblicato nel novembre dello scorso anno, il governo spagnolo ha rivendicato i risultati positivi in termini di ritrovata fiducia nella sostenibilità delle finanze pubbliche, ritorno della competitività, crescita dei posti di lavoro e benessere,

⁽⁴⁵⁾ Si veda in proposito, M. VERPEUX, *Pavane pour une notion défunte – La clause de compétence générale*, in *Rev. fr. dr. adm.* (2014), 457 ss.

⁽⁴⁶⁾ Lo evidenzia P. GONOD, *Le sens du silence de l'administration: bref aperçu de quelques solutions étrangères*, in *Rev. fr. dr. adm.* (2014), 43 ss.

che hanno consentito il superamento della fase più grave della crisi. Questi risultati sono stati resi possibili da un'intensa azione di riforme nel campo fiscale, economico e sociale.

Tra le riforme strutturali, va annoverata anche quella del settore pubblico, che ha tuttavia intrapreso una via parzialmente diversa da quella seguita in Francia, nonostante le antiche radici comuni dei due sistemi amministrativi ⁽⁴⁷⁾. La scienza giuridica spagnola, d'altra parte, si è prontamente interrogata sulle trasformazioni istituzionali indotte dal diritto pubblico della crisi economica e sui caratteri costitutivi del nuovo diritto amministrativo così emergente ⁽⁴⁸⁾.

Sul piano politico-istituzionale, il percorso delle riforme è stato avviato quando, con una decisione del Consiglio dei ministri del 26 ottobre 2012, il governo ha istituito una speciale Commissione per la riforma delle amministrazioni pubbliche (CORA). Proprio sulla base dei lavori e delle proposte della Commissione, il Consiglio dei ministri, il 21 giugno 2013, ha quindi predisposto un piano complessivo di interventi. Nella stessa seduta, il governo ha deliberato l'istituzione di un'Officina per l'esecuzione della riforma dell'amministrazione (OPERA), con il compito di verificare l'avanzamento e l'attuazione delle misure, assicurarne il coordinamento e la valutazione permanente e, infine, formulare eventuali nuove proposte. L'Officina pubblica rapporti periodici e offre dati aggiornati sulla stato di avanzamento delle riforme ogni trimestre.

Il piano spagnolo di riforma del settore pubblico si articola in misure di carattere settoriale e in misure di carattere generale. Tra le prime, le più importanti riguardano il campo dell'amministrazione sociale, con gli interventi in materia di mercato del lavoro e di sicurezza sociale, e quello della disciplina pubblica delle attività economiche. Su quest'ultimo versante, si sono introdotte varie disposizioni volte a favorire la liberalizzazione, anche in attuazione della direttiva europea in materia di servizi e come risposta alla crisi: eppure, gli

⁽⁴⁷⁾ Si confrontino in proposito P. BEZES e S. PARRADO, *Trajectories of Administrative Reform: Institutions, Timing and Choices in France and Spain*, in 36 *West Eur. Pol.* 1 (2013), 22 ss.

⁽⁴⁸⁾ Si vedano A. EMBID IRUJO, *El derecho público de la crisis económica*, e S. MUÑOZ MACHADO, *Hacia un nuevo derecho administrativo*, in *El derecho público de la crisis económica. Transparencia y sector público. Hacia un nuevo derecho administrativo*, Actas del VI Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, Palma de Mallorca, 11-12 febbraio 2011, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2012, rispettivamente 21 ss. e 191 ss.

assetti istituzionali e regolatori che ne sono conseguiti hanno talora costituito un fattore di ostacolo allo sviluppo e di incertezza per gli operatori ⁽⁴⁹⁾. Tra le seconde misure, quelle di carattere generale o orizzontale, vanno invece segnalate le iniziative relative all'intera area dell'amministrazione operante al servizio del cittadino. Esse mirano a razionalizzare l'assetto organizzativo, a migliorare la gestione pubblica e a rinnovare profondamente l'azione amministrativa.

La razionalizzazione dell'assetto organizzativo punta a eliminare i casi di duplicazione dell'intervento statale con quello delle comunità autonome. Il principio fondamentale che si vuole introdurre è il seguente: un'amministrazione, una competenza. La razionalizzazione riguarda non soltanto l'amministrazione attiva, ma anche quella consultiva, con lo scioglimento di diversi osservatori e organismi collegiali, e quella di controllo, con la revisione del ruolo e delle competenze dei difensori del popolo e degli organi di controllo esterno. Nella medesima prospettiva, si collocano le misure dirette allo scioglimento o all'accorpamento di molti enti burocratici e di società preposte allo svolgimento di attività economiche. Non sempre, peraltro, queste misure generano effetti positivi, soprattutto quando si traducono in segnali di instabilità per il mercato, come nel caso della concentrazione in un'unica autorità dei compiti di regolazione settoriale e di tutela della concorrenza. Più in generale, l'ordinamento spagnolo punta a ridefinire il quadro normativo che presiede all'organizzazione e all'attività degli enti pubblici, anche attraverso l'omogeneizzazione del sistema dei controlli interni e la costituzione di un inventario degli organismi esistenti, che funge da base informativa comune sulla composizione e sul funzionamento del settore pubblico ⁽⁵⁰⁾. La legge n. 27 del 2013, quindi, introduce una nuova disciplina diretta ad assicurare la «razionalizzazione» e la «sostenibilità» dell'amministrazione locale. A tal fine, prevede la fusione dei municipi, regola le associazioni di comuni e i consorzi, ridefinisce le funzioni delle province. Sono poi fissate le condizioni in base alle quali le amministrazioni locali possono

⁽⁴⁹⁾ Lo segnala J. CONDE ANTEQUERA, *Le liberalizzazioni in Spagna*, in *Liberalizzare o regolamentare*, cit., 187 ss., in part. 194 ss.

⁽⁵⁰⁾ In argomento, M. CUETO PÉREZ, *Organización administrativa y crisis económica*, in *Crisis económica y crisis del estado de bienestar. El papel del Derecho Administrativo*, Madrid, Reus, 2013, 371 ss.

costituire o partecipare a soggetti strumentali, adottare eventuali piani di risanamento o procedere al loro scioglimento ⁽⁵¹⁾.

Il miglioramento della gestione pubblica è affidato a diversi piani di intervento che riguardano il servizio di tesoreria, l'unificazione dei sistemi di pagamento dei dipendenti, la razionalizzazione degli acquisti con la creazione di una centrale di committenza, il censimento degli immobili pubblici e la revisione degli affitti. Altre misure riguardano ambiti e settori più specifici, come la protezione civile, il commercio con l'estero e le indagini sociali.

Il disegno complessivo di innovazione dell'azione amministrativa passa per una nuova legge sul procedimento amministrativo e per una serie di misure volte a favorire la digitalizzazione nei rapporti tra cittadino e potere pubblico. Anche in Spagna, la semplificazione del procedimento è considerata come uno strumento prezioso per rilanciare la crescita economica. Di qui l'importanza di un'attenta quantificazione degli oneri e degli adempimenti burocratici e di un'accurata valutazione di impatto delle nuove regolazioni. Naturalmente, la semplificazione incontra alcuni limiti, a cominciare da quelli derivanti dalla necessità di garantire il diritto al contraddittorio dei destinatari del provvedimento. Fondamentale, dunque, è l'adozione di un piano complessivo di semplificazione e di ridisegno funzionale dei procedimenti, anche di quelli generali a contenuto normativo ⁽⁵²⁾.

In questa prospettiva, la nuova legge sul procedimento mira a disciplinare in modo completo e sistematico le relazioni tra amministrazioni e privati, sia con riferimento alla partecipazione all'istruttoria, sia con riguardo all'elaborazione delle proposte normative. Gli obiettivi principali che si vogliono così perseguire sono due. Il primo è migliorare l'efficacia e l'efficienza dell'azione pubblica, attraverso un'amministrazione totalmente elettronica e interconnessa. A tale scopo, si prevede la fusione in un unico corpo normativo della legge sul procedimento del 1992 e di quella sull'accesso elettronico ai servizi

⁽⁵¹⁾ Su queste innovazioni si vedano i contributi raccolti in *Medidas para la racionalización de la organización administrativa local: las experiencias española, portuguesa e italiana*, a cura di M. Almeida Cerredá, C. Tubertini e P. Costa Gonçalves, Navarra, Civitas, 2015, 47 ss.

⁽⁵²⁾ Lo evidenzia E. GAMERO CASADO, *Simplificación del procedimiento administrativo: una respuesta idónea desde el Derecho Administrativo ante la crisis*, in *Crisis económica y crisis del estado de bienestar. El papel del Derecho Administrativo*, cit., 407-445, in part. 428 ss.

pubblici del 2007 ⁽⁵³⁾. Il secondo obiettivo è accrescere la qualità dell'ordinamento giuridico, applicando principi comuni di buona regolazione e incrementando la trasparenza e la partecipazione dei cittadini.

Il governo spagnolo, inoltre, punta allo sviluppo dei servizi elettronici. A tal fine, dispone l'attribuzione ai cittadini di un'identità digitale unica, che consenta l'utilizzazione del medesimo sistema di accesso per la fruizione di qualsiasi servizio reso da una pubblica amministrazione. Si prevede poi la costituzione di portali specializzati, per l'informazione economico-finanziaria, la trasparenza, la fatturazione elettronica, l'accesso generale ai servizi amministrativi. Quindi, si introducono le notificazioni elettroniche nei rapporti tra poteri pubblici e cittadini e nel funzionamento della giustizia.

Le riforme amministrative in Spagna sono certamente prive del tono ambizioso (e per certi versi magniloquente) che si può riscontrare in Francia. Sorprendentemente, esse non sono espressamente richiamate nel bilancio dell'azione di governo predisposto dal primo ministro Rajoy. Eppure, esse hanno svolto un ruolo importante nella ridefinizione complessiva dei rapporti tra poteri pubblici e cittadini. La revisione dell'assetto organizzativo e la trasformazione in senso della digitale della disciplina del procedimento rappresentano gli aspetti più significativi del processo riformatore. Rispetto all'esperienza britannica e soprattutto francese, va invece segnalata la minore attenzione per i temi della trasparenza, che, tuttavia, assumono ormai un'importanza centrale nel dibattito pubblico ⁽⁵⁴⁾.

5. Dall'analisi sin qui svolta emerge chiaramente come, almeno in parte, lo spirito delle riforme amministrative intraprese all'inizio del ventunesimo secolo sia cambiato rispetto al passato. La cieca confidenza in un insieme universale di misure dal sicuro e immediato successo è venuta meno. È questa la conseguenza del superamento di un'acritica fiducia nell'impianto teorico e pratico del liberalismo politico ed economico, che aveva ispirato le riforme degli ultimi quindici

⁽⁵³⁾ In argomento si veda R. ROS AGUILERA e A. PALOMAR OLMEDA, *El procedimiento electrónico (gestión electrónica de los procedimientos)*, in *Administración electrónica y ciudadanos*, a cura di J.L. Piñar Mañas, Navarra, Cizur Menor, 2011.

⁽⁵⁴⁾ In sede scientifica, d'altra parte, un intervento normativo in questa materia è largamente auspicato: in tal senso, da ultimo, J.L. PIÑAR MAÑAS, *La necesidad de una ley de transparencia*, in *El derecho público de la crisis económica*, cit., 241 ss.

anni del ventesimo secolo. È d'altra parte significativo che, seppur sotto traccia, anche il modello sottostante di razionalità sia oggi messo in questione. Si spiega così l'influenza raggiunta dalla *Behavioral Law and Economics*, che invita a guardare alla luce di analisi empiriche gli effetti comportamentali di regole, incentivi e «spinte gentili» (*nudge*). È questa diversa consapevolezza che dovrebbe ispirare l'arte del governare nel terzo millennio⁽⁵⁵⁾. Da ciò consegue anche che l'utilità delle varie misure di riforma andrebbe valutata in relazione alla peculiarità dei singoli contesti di riferimento, dando così maggior peso alle specificità istituzionali, economiche e culturali dei singoli paesi: un dato che le istituzioni internazionali ed europee tendono talora a trascurare quando stilano classifiche generali o redigono raccomandazioni destinate a valere per tutti nello stesso modo⁽⁵⁶⁾.

Il cambiamento di impronta culturale nel processo di riforma amministrativa è naturalmente la conseguenza della crisi economico-finanziaria che ha colpito il mondo e in particolare, dopo gli Stati Uniti, l'Europa. La «reinvenzione del governo» (o, meglio, il suo «fissaggio»), dunque, costituisce una risposta alla crisi sotto la spinta di almeno due diverse esigenze: da un lato, quella del contenimento della spesa pubblica, soprattutto per i paesi maggiormente esposti sul piano finanziario, dall'altro quella della crescita economica e della protezione sociale. Di qui il possibile configgersi e il rischio di strabismo per strategie che chiedono «più» e «meno» Stato allo stesso tempo⁽⁵⁷⁾. Si tratta di una contraddizione particolarmente evidente in Europa. Le cessioni di sovranità dagli Stati all'Unione sono sempre più ampie, estendendosi, con forme e modalità diverse, a campi strategici come le politiche economiche, la vigilanza bancaria e la gestione delle crisi, fino a poco tempo fa considerati di dominio esclusivo dei paesi membri. Allo stesso tempo, i governi e le autorità nazionali giocano un ruolo

⁽⁵⁵⁾ Per riprendere la formula di C.R. SUNSTEIN, *Semplice. L'arte del governo nel terzo millennio*, Milano, Feltrinelli, 2013.

⁽⁵⁶⁾ Sull'importanza delle diverse tradizioni amministrative nazionali si veda *Tradition and Public Administration*, a cura di M. Painter e B.G. Peters, Basingtoke, Palgrave Macmillan, 2010. Per un parziale mutamento di prospettiva e un approccio più consapevole ai diversi problemi del governo della cosa pubblica si veda, peraltro, l'ultimo rapporto della Banca mondiale, *Doing business 2105. Going Beyond Efficiency*, Washington, The World Bank, 2014.

⁽⁵⁷⁾ Per questa riflessione si rinvia a quanto argomentato in G. NAPOLITANO, *Espansione o riduzione dello Stato? I poteri pubblici di fronte alla crisi*, in *Uscire dalla crisi*, cit., 471 ss.

rilevante nella gestione delle nuove politiche comuni; e vedono rafforzate le proprie prerogative rispetto ai poteri locali. L'Unione, inoltre, continua a chiedere riforme «liberali» dell'economia, invitando gli Stati membri a rispettare i vincoli di finanza pubblica e a favorire l'integrazione dei mercati. Ma impone anche un saldo presidio pubblico di interessi collettivi e sociali e un intervento attivo dei governi nella promozione degli investimenti e nella fornitura di prestazioni e tutele ai cittadini ⁽⁵⁸⁾.

Tutto ciò si riflette inevitabilmente sul senso complessivo delle riforme. Nonostante le attese di quanti, soprattutto nel mondo anglosassone, auspicano una *fourth revolution in government* che riprenda il percorso avviato negli anni Ottanta da Reagan e dalla Thatcher, la radicale riduzione del perimetro del settore pubblico attraverso una significativa politica di privatizzazioni e di esternalizzazioni non è al centro delle riforme in nessun paese, nemmeno nel Regno Unito ⁽⁵⁹⁾. Ciò dipende da diversi fattori. Innanzi tutto, il settore pubblico non è più esteso come una volta: molti «gioielli di famiglia» sono stati venduti e i «rami secchi» da tagliare non sono più così tanti. La crisi, poi, ha ridotto le capacità di investimento dei privati: i flussi di capitale più rilevanti provengono ormai dall'estero, al di fuori dei confini europei, soprattutto dai paesi del Golfo, dalla Cina e dall'Estremo Oriente. Nel contempo, è aumentata la sfiducia nei confronti degli operatori privati e del funzionamento dei meccanismi di mercato. A ciò si è aggiunta la critica nei confronti delle tecniche di esternalizzazione, anche per il rischio che essa finisca per compromettere principi e valori pubblici ⁽⁶⁰⁾. L'idea stessa che l'organizzazione amministrativa possa riformarsi con ricette puramente aziendali incontra resistenze crescenti ⁽⁶¹⁾. Non è però maturata a livello politico-istituzionale nemmeno una nuova e opposta visione del ruolo attivo dello Stato,

⁽⁵⁸⁾ Sull'ambivalenza del modo di guardare allo Stato, si veda V.A. SCHMIDT e C. WOLL, *The State: The Bête Noire of Neo-liberalism or its Greatest Conquest?*, in *Resilient Liberalism in Europe's Political Economy*, cit., 112 ss.

⁽⁵⁹⁾ Si v. ancora J. MICKLETHWAIT e A. WOOLDRIDGE, *The Fourth Revolution. The Global Race to Reinvent the State*, cit., 97 ss.

⁽⁶⁰⁾ Su questo pericolo, J.-B. AUBY, *Contracting out and "Pubic Values": a Theoretical and Comparative Approach*, in *Comparative Administrative Law*, cit., 511 ss.

⁽⁶¹⁾ In tal senso, si v. ad esempio R. LEVY, *The New Public Management: End of an Era?*, in *25 Public Pol. Adm.* 2 (2010), 234 ss.

non solo come organismo di salvataggio e di gestione delle emergenze, ma anche come fattore di stimolo all'innovazione ⁽⁶²⁾.

La parola d'ordine delle riforme del settore pubblico all'inizio del ventesimo secolo, in ogni caso, non è più quella dell'arretramento dello Stato. Il primato che il privato aveva conquistato sul pubblico alla fine del ventesimo secolo sembra essere tramontato. Per questa ragione, la «reinvenzione del governo» passa piuttosto per un'opera di «fissaggio» del perimetro di azione dei pubblici poteri, per una riparazione dei guasti nel funzionamento della macchina amministrativa, per una reingegnerizzazione dei processi decisionali, per l'apertura di nuovi canali di interazione e di comunicazione con i cittadini.

Lo Stato, d'altra parte, tende a riguadagnare posizioni anche sul fronte interno del rapporto con i livelli inferiori di governo. I processi di decentramento, se non di vera e propria federalizzazione, infatti, registrano una significativa inversione di tendenza. Alla fine del ventesimo secolo, la soluzione della concorrenza invocata per il settore privato come strumento di efficienza, e persino di democrazia economica, veniva applicata alla struttura dei pubblici poteri e allo svolgimento dell'azione amministrativa. Si introducevano, così, dinamiche competitive tra governi dislocati su diversi livelli istituzionali e operanti con spazi di autonomia normativa e operativa sempre più vasti: anche a costo di pagare prezzi elevati in termini di sovrapposizioni e conflitti di competenze. In alcuni ordinamenti, sembrava così aprirsi la strada a un vero e proprio federalismo competitivo. Oggi, il segno di questa inversione di tendenza si coglie chiaramente sia nella esperienza francese sia in quella spagnola. Nella prima, si supera l'idea che le comunità territoriali siano enti a fini generali. Nella seconda, oltre a porsi un deciso argine a spinte secessioniste, anche grazie alle pronunce del Tribunale costituzionale, si afferma il principio dell'esclusività della competenza amministrativa, non quello della concorrenza. L'esperienza inglese, d'altra parte, evidenzia che l'autonomia finanziaria dei governi locali, lungi dall'introdurre maggiore responsabilità e *self restraint*, può tradursi in un considerevole aumento dell'imposizione tributaria a carico dei cittadini. Se, quindi, si vuole aumentare il loro

⁽⁶²⁾ Secondo la prospettiva formulata in sede teorica da M. MAZZUCATO, *Lo Stato Innovatore*, Roma-Bari, Laterza, 2013, spec. 53 ss.

raggio di azione bisogna introdurre adeguati contrappesi, rafforzando i poteri di controllo della comunità ⁽⁶³⁾.

Depurate della loro connotazione ideologica anti-statalista, le politiche imperniate sulla liberalizzazione e sulla concorrenza, invece, continuano a occupare un posto significativo nell'agenda pubblica, anche se non sono più issate come un vessillo dell'impegno riformatore dei governi. Il Regno Unito è il paese che negli ultimi anni ha dedicato il maggiore impegno al contrasto delle attività economiche anti-competitive, modernizzando un assetto istituzionale che era rimasto particolarmente arretrato. Nessun ordinamento, tuttavia, crede più, a differenza di quanto accaduto negli anni Novanta del ventesimo secolo, che basti rimuovere le barriere all'ingresso sul mercato o eliminare regole o controlli sulle attività imprenditoriali per avere più competizione e più sviluppo economico. Da un lato, infatti, la concorrenza, per essere effettiva, deve essere accompagnata da misure di *empowerment* del consumatore. Dall'altro, la crisi ha evidenziato i rischi derivanti da un eccesso di *deregulation*. Si spiega così il tentativo di puntare soprattutto sul perfezionamento del *test* di proporzionalità e delle analisi costi-benefici, rifuggendo dalla meccanica applicazione di modelli matematici e tenendo conto invece delle indicazioni dell'economia comportamentale. In questo quadro, assumono maggiore rilevanza anche gli obiettivi di uno sviluppo sostenibile.

Le politiche di semplificazione, a loro volta, rimangono centrali anche in questa stagione del riformismo amministrativo. Si tratta, d'altra parte, di un obiettivo privo di connotazioni negative o controverse. Ciò spiega perché i governi continuino a proclamare il loro impegno in questa direzione. Spesso, però, si tratta di uno slogan un po' stantio, destinato a generare ancora disillusione, se si pensa a quanto siano rimaste complicate le relazioni di imprese e cittadini con i poteri pubblici. Non a caso, nell'esperienza francese, si insiste soprattutto sullo *choc* sistemico che può derivare da un pacchetto complessivo di misure continuamente integrato e monitorato nell'effettivo impatto. Il successo delle politiche di semplificazione, peraltro, dipen-

⁽⁶³⁾ Un'analisi comparata di questi sviluppi può leggersi nei contributi raccolti in *Territorial Choice*, a cura di H. Baldersheim e L.E. Rose, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2010. Per una revisione critica delle teorie del decentramento, anche alla luce di indagini empiriche e quantitative, D. TREISMAN, *The Architecture of Government. Rethinking Political Decentralization*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.

de sempre più da un adeguato salto tecnologico nel funzionamento degli apparati pubblici e nella loro interazione con imprese e cittadini.

Un rilevante cambiamento di paradigma rispetto alle riforme della fine del ventesimo secolo, infatti, è costituito proprio dalla sfida della digitalizzazione del settore pubblico. Su questo versante, infatti, gli Stati hanno accumulato un grave ritardo rispetto alla ben maggiore capacità di innovazione delle grandi imprese e del sistema economico privato nel suo complesso ⁽⁶⁴⁾. Eppure, la rivoluzione digitale, se effettivamente praticata, potrebbe cambiare radicalmente termini e modalità delle relazioni tra amministrazioni e cittadini ⁽⁶⁵⁾. Un'operazione di questo genere, però, presuppone una cultura digitale diffusa sia nella burocrazia, sia tra i cittadini. E richiede un ripensamento complessivo di molti istituti del diritto amministrativo, non modifiche e adattamenti marginali. Da questo punto di vista, va segnalato il tentativo del legislatore spagnolo di operare un'organica revisione della disciplina del procedimento alla luce dell'applicazione delle tecnologie digitali.

L'altro profilo di maggiore discontinuità rispetto alle riforme della fine del ventesimo secolo è l'introduzione di normative sempre più pervasive in materia di trasparenza. L'esperienza giuridica europea tende così ad avvicinarsi a quella americana, abitualmente considerata il modello di riferimento in materia, con la sua legislazione volta a portare i poteri pubblici e la loro azione sotto la luce del sole (*government in the sunshine*). I contesti, tuttavia, sono molto diversi. Negli Stati Uniti, le regole sulla trasparenza accompagnarono, e in qualche misura bilanciarono, lo sviluppo del sistema amministrativo americano registratosi negli anni Sessanta e Settanta del ventesimo

⁽⁶⁴⁾ Per una visione di insieme, attenta anche all'analisi dei differenziali di sviluppo nei principali Paesi europei, si veda *The Economic Impact of Digital Technologies. Measuring Inclusion and Diffusion in Europe*, a cura di P. Guerrieri e S. Bentivegna, Cheltenham, Edward Elgar, 2011.

⁽⁶⁵⁾ Si spiega così anche il diverso livello di sviluppo dell'amministrazione digitale nel mondo: si vedano in proposito i contributi pubblicati in *Comparative E-Government*, a cura di C.G. Reddick, New York, NY, Springer, 2010; in precedenza, P. DUNLEAVY, H. MAGRETT, S. BASTOW e J. TINKLER, *Digital Era Governance. IT Corporations, the State and e-Government*, Oxford, Oxford University Press, 2006. Anche nei Paesi tecnologicamente più avanzati, peraltro, indagini empiriche rivelano il livello ancora insufficiente di *accountability* digitale nei confronti dei cittadini: si veda, ad esempio, K. NORMANN ANDERSEN, R. MEDAGLIA, R. VATRAPU, H. ZINNER HENRIKSEN e R. GAULD, *The Forgotten Promise of E-government Maturity: Assessing Responsiveness in the Digital Public Sector*, in *28 Government Information Quarterly* (2011), 439 ss.

secolo, con l'avvio della regolamentazione ambientale e l'inaugurazione di una nuova stagione di diritti civili e sociali. Nei paesi europei, invece, la legislazione sulla trasparenza prolifera proprio mentre la legittimazione e la capacità fiscale dello Stato sono in crisi. La trasparenza viene così concepita soprattutto come uno strumento di controllo sulla spesa e di moralizzazione della vita pubblica, potendo utilmente contribuire anche alle misure di contrasto alla corruzione. Dove, però, manca una cultura civica diffusa, c'è il rischio che essa degeneri in mero *voyeurismo*. L'idea poi di poter introdurre la trasparenza a «costo zero» si rivela un'illusione, se non un inganno. L'elaborazione delle informazioni e la loro pubblicizzazione sono sempre un onere per le amministrazioni, che talora si traduce in un beneficio non per la collettività ma per piccoli gruppi, che sono in grado di sfruttare quelle informazioni per conseguire vantaggi commerciali o estrarre rendite private ⁽⁶⁶⁾.

Un'ultima considerazione riguarda il metodo delle riforme. A prescindere dal contenuto delle varie ricette, quello che colpisce in ciascuno dei paesi europei qui esaminati è la capacità di costruire un'architettura narrativa delle riforme in atto, anche grazie all'impiego delle nuove tecnologie e dei *social network*. I siti istituzionali dei governi illustrano in modo semplice ed efficace filosofia e contenuti dei singoli interventi e ne garantiscono la «tracciabilità». Di ogni misura sono registrati i propositi originari, il varo in sede politico-legislativa, l'attuazione in sede amministrativa. Ciò consente anche di valutarne gli effetti e di raccogliere le reazioni di cittadini e operatori economici.

Questo approccio alle riforme dipende, innanzi tutto, dall'impegno diretto della guida politica dell'Esecutivo: entrano così in gioco la personalità del Capo del governo e la sua capacità di comunicazione. I parlamenti, invece, sembrano svolgere un ruolo più limitato. Nel Regno Unito, tuttavia, la *House of Commons* è un interlocutore attivo dell'Esecutivo e, in alcuni ambiti, ad esempio in materia di *local government* e di regolazione, ha avanzato proposte di riforma coraggiose e innovative. Molto importante, infine, è la creazione di una cabina di regia e di istituzioni capaci di progettare e verificare l'attuazione delle riforme. In proposito, vanno richiamati soprattutto gli esempi del Regno Unito, dove è stato costituito all'interno dell'ufficio

⁽⁶⁶⁾ Per una rivisitazione critica della trasparenza partendo proprio dall'esperienza americana, si v. da ultimo, A. ETZIONI, *The Limits of Transparency*, in 74 *Publ. Adm. Rev.* 6 (2014), 687 e 688.

del Primo ministro l'*Efficiency and Reform Group*, e della Spagna, dove l'ideazione e il monitoraggio delle riforme sono stati affidati dal governo a due apposite commissioni di esperti. Il rischio di una forte divaricazione tra comunicazione politica delle riforme e loro effettiva attuazione, naturalmente, è sempre in agguato. La costruzione di un'adeguata infrastruttura a sostegno dei processi di cambiamento, tuttavia, può consentire di ridurre questo rischio. Le riforme amministrative intraprese all'inizio del ventunesimo secolo potrebbero così raggiungere, con sano pragmatismo, risultati migliori di quelli ottenuti in passato, pur in un contesto istituzionale, economico e sociale ben più difficile e complesso.