

L'evoluzione recente e i problemi aperti dell'amministrazione italiana

di Guido Melis*



1. Il lungo cammino delle riforme: dal *Rapporto Giannini* agli anni Novanta

A che punto è la riforma dell'amministrazione italiana? Quale bilancio può trarsi, a distanza di oltre venticinque anni dal *Rapporto Giannini* e di quattordici dal decreto legislativo n. 29 del 1993? Sono state, queste politiche, nel corso della fase storica appena trascorsa, coerenti e costanti oppure hanno presentato un andamento intermittente e contraddittorio? Hanno o no realizzato i loro scopi? Hanno avuto effetti lineari e positivi oppure frammentari e inadeguati?

Rispondere a simili domande, e farlo dal punto di vista della storia dell'amministrazione, significa ripercorrere sinteticamente i principali eventi che hanno segnato il percorso delle riforme (in prevalenza eventi normativi: le riforme in Italia hanno avuto infatti la caratteristica di radicarsi in un forte impianto legislativo), analizzare gli effetti generali di cambiamento (e quelli di continuità), evidenziare i risultati raggiunti e i punti problematici¹.

Il presente contributo prende le mosse dal *Rapporto sui principali problemi dell'Amministrazione dello Stato*, presentato al Parlamento il 16 novembre 1979 dal Ministro della Funzione pubblica Massimo Severo Giannini².

Come è noto, il *Rapporto* ebbe una duplice valenza: da una parte mise finalmente all'ordine del giorno le linee a lungo elaborate dal riformismo amministrativo italiano nell'arco di almeno due decenni; dall'altra suggerì un disegno generale di riforma e (soprattutto) una metodologia di azione dei poteri pubblici radicalmente originale, con l'ambizione di affrontare finalmente il problema amministrativo nei suoi termini generali. Organizzato sinteticamente in cinque capitoli (introduzione, tecniche di amministrazione, tecnologia delle ammini-

* Professore ordinario di Storia della Pubblica Amministrazione, Università La Sapienza di Roma.

¹ Tra i contributi di sintesi più recenti si segnala qui specialmente M. Savino, *Le riforme amministrative*, in Trattato di diritto amministrativo, a cura di S. Cassese, *Diritto amministrativo generale*, t. II, 2a ed., Milano, Giuffrè, 2003, pp. 2169 ss.

² Sul *Rapporto*, per un suo inquadramento nel contesto dell'evoluzione amministrativa italiana e del dibattito sulla storia amministrativa del Novecento, mi permetto di rinviare alle più ampie considerazioni sviluppate in G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana 1861-1993*, Bologna, Il Mulino, 1996, pp. 501 ss..



strazioni, personale, riordinamento dell'amministrazione dello Stato), il *Rapporto Giannini*, come subito fu chiamato, rovesciava infatti radicalmente l'impostazione tradizionale della riforma, almeno così come si era delineata a partire dal secondo dopoguerra. Sin nelle prime pagine, con l'identificazione di quello che – con espressione tipica – veniva definito come “il torso' regionale”, postulava una vera e propria ristrutturazione dell'intero assetto dello Stato, resa urgente dal processo di delega avviato D.P.R. n. 616/1977. Merito del *Rapporto* era di incentrarsi subito sull'analisi delle tecniche di amministrazione: i servizi di connettivo, come il protocollo, l'archivio, la copia e la spedizione; i modi della comunicazione dentro e fuori l'amministrazione; le modalità di decisione; i tempi e la produttività. Nessuno di questi temi era completamente inedito nell'agenda del riformatore del dopoguerra, essendo stati anzi molti di essi al centro di precedenti più o meno sfortunate esperienze; quel che era nuovo però era la completezza del quadro, e l'ispirazione unitaria che vi presiedeva. Giannini, sulla scorta della scienza dell'organizzazione soprattutto di matrice anglosassone, proponeva di quei temi una lettura originale, nella quale i concetti di produttività, di calcolo dei costi, di misurazione dei tempi e – soprattutto – di efficienza ed efficacia dei servizi amministrativi divenivano il fulcro dell'intero progetto di riforma. Alcune novità erano destinate a radicarsi, sia pure non senza difficoltà e resistenze, nella prassi riformatrice dei decenni successivi. Così le tecniche di misurazione della produttività; il controllo dei flussi; e le nuove politiche del personale.

Sul tema della eventuale privatizzazione del pubblico impiego il *Rapporto* indicava la strada della piena contrattualizzazione di tutti i rapporti di lavoro con lo Stato “non collegati all'esercizio della potestà pubblica”, fatti salvi quelli di coloro “ai quali tale esercizio è affidato affidabile, cioè gli attuali direttivi e dirigenti”.

Infine il *Rapporto* postulava la trasformazione dei controlli (da formali a sostanziali) e un ampio decentramento di funzioni verso le regioni.

Il *Rapporto* fu seguito dalle commissioni Giannini, circa 15 gruppi di lavoro delegati a mettere a punto – settore per settore, o problema per problema – le linee dell'intervento di attuazione. Si trattò di un momento particolarmente significativo, nel corso del quale vennero gettate concretamente le basi per risolvere (anche con la redazione di specifici articolati normativi) molte delle questioni aperte identificate nel *Rapporto*.

La stagione delle riforme aperta dal *Rapporto* si concluse con due atti normativi che, sebbene non esplicitamente da esso dipendenti, tuttavia possono inquadrarsi nello stesso clima politico-culturale: la legge 11 luglio 1980, n. 312, sul nuovo assetto retributivo-funzionale del personale civile e militare dello Stato (nella quale fece la sua comparsa il concetto di *qualifica funzionale*) e la legge quadro del 1983 (L. 29 marzo 1983, n. 93), vero e proprio tentativo di varare una legge generale sul pubblico impiego (l'ultimo tentativo simile, l'unico in età repubblicana, risaliva al testo unico del 1957) per dare risposta alla “giungla



retributiva” e alla variegata e contraddittoria coesistenza di normative particolari all’epoca vigente³.

Gli effetti virtuosi del *Rapporto Giannini* furono però, per lo meno nel tempo breve, piuttosto modesti. Allontanato il suo principale promotore dal governo, la riforma fu letteralmente messa in un cassetto (la stessa documentazione delle commissioni da essa scaturite fu per molti anni perduta). Giannini stesso sarebbe più volte ritornato sull’esperienza, per confermarne il sostanziale fallimento.

Gli anni Ottanta che si aprirono subito dopo, non furono, dal punto di vista dell’amministrazione, anni di riforme. Nell’agenda dei governi del decennio, anzi, la riforma amministrativa scomparve (e ciò fu tanto più sorprendente se si pensa all’enfasi posta da alcuni di essi – ad esempio da quello presieduto da Bettino Craxi – sul tema invece delle riforme istituzionali: i “rami alti” contrapposti ai “rami bassi”). Lo stesso diritto amministrativo per altro, dopo due decenni di intenso rinnovamento (innanzitutto rinnovamento anagrafico – se si guarda al reclutamento dei professori e al ringiovanimento della corporazione degli amministrativisti che ne seguì –, ma soprattutto di metodo e di contenuti – se si presta attenzione alle opere pubblicate e alle iniziative culturali messe in atto) sembrò in quel decennio caratterizzato da una fase di stallo⁴.

Nel campo delle indagini sull’amministrazione fecero eccezione però il Progetto finalizzato sull’Organizzazione e funzionamento della pubblica amministrazione, varato sotto l’egida del Cnr a partire dal 1985 (e condotto in porto da Sabino Cassese attraverso un’intensa e proficua produzione di ricerche che si mossero sul filo del *Rapporto Giannini*) e la ricerca condotta dal Formez su *L’organizzazione dei ministeri. Raccolta degli atti normativi* (otto volumi che costituirono un check-up esauriente dello stato dell’amministrazione centrale).

Quel che mancò fu una politica coerente e continuativa ispirata ai fini della riforma: nel corso degli anni Ottanta i dipendenti dello Stato (ministeri ed aziende autonome, escluso il personale degli enti e naturalmente senza tenere conto di quello delle Regioni e degli enti locali) raggiunse la cifra dei 3 milioni di addetti, vanificando l’insistente retorica governativa sul “contenimento delle assunzioni”. Soprattutto, aumentarono i dirigenti, confermandosi così una tendenza storica dell’amministrazione italiana già messa in luce immediatamente dopo la legge sulla dirigenza del 1972 (quando era già apparsa chiara la tendenza alla proliferazione delle posizioni di vertice, in contraddizione con le iniziali velleità meritocratiche del legislatore). Anche il disegno organizzativo, lungi dal ricalcare fedelmente quello originario per ministeri, tese a “pluralizzarsi”, dando luogo disordinatamente ad un accumularsi (e sovrapporsi) di nuove figure e realtà organizzative: ministeri, regioni, comuni e province ma anche ammi-

³ Un giudizio in parte largamente condivisibile sulla legge quadro è in C. D’Orta, *Legge quadro sul pubblico impiego e qualifiche funzionali sette anni dopo: una riforma “strabica”*, in “Rivista trimestrale di diritto pubblico”, 1990, n. 3, spec. p. 797.

⁴ G. Melis, *La storia del diritto amministrativo*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. Cassese, *Diritto amministrativo generale*, t.1, Roma, Giuffrè, 2000, pp. 89 ss..



nistrazioni indipendenti, servizi nazionali, organizzazioni con funzioni pubbliche regolate dal diritto privato, nonché la prassi costante di delegare a privati, in funzione ausiliaria delle pubbliche amministrazioni, compiti ad esse istituzionalmente propri dapprima attribuiti agli uffici amministrativi pubblici.

Alla fine del decennio, in presenza ormai di una gravissima crisi della finanza pubblica, l'amministrazione appariva a molti osservatori come uno dei principali handicap del sistema-Paese, caratterizzata com'era da ingente spreco di risorse, improduttività palese di risultati, dispersione di energie, disorganizzazione, lentezza esecutiva, sovente elevata permeabilità alla corruzione.

2. Le riforme degli anni Novanta: dal decreto legislativo 29 alle "Bassanini"

Gli anni Novanta furono caratterizzati da un imperioso ritorno d'attualità della questione amministrativa, vista di nuovo come terreno cruciale per l'interruzione del *trend* negativo attraversato dal Paese e per l'inversione di marcia verso una nuova fase di sviluppo economico. Ciò si dovette a un concurrere di circostanze che qui sommariamente si elencano.

La prima circostanza fu che proprio agli inizi del decennio venne a compimento il lungo processo storico della contrattualizzazione del pubblico impiego. Le lontane radici di quel percorso si potevano in realtà ravvisare già alla metà degli anni Sessanta, quando l'assoluta vigenza della regolazione unilaterale del rapporto e di conseguenza la sua connotazione rigidamente pubblicistica (ereditate dallo Stato liberale e da quello fascista) avevano trovato i loro primi temperamenti nella prassi degli accordi sindacali, dapprima limitati per settore e per materia poi gradualmente estesi, pur se sempre seguiti da un DPR di recepimento. A ciò corrispondeva un fenomeno di grande rilevanza politico-sociale (e di grande impatto sociologico sull'amministrazione), quale la sindacalizzazione del pubblico impiego sotto l'egida delle tre organizzazioni nazionali Cgil-Cisl-Uil e il progressivo "contagio" anche nell'ambito pubblico di istituti, garanzie e prassi già consolidate in quello del rapporto di lavoro privato⁵. Con il decreto legislativo n. 29 del 1993 il disegno del *Rapporto Giannini* di ricondurre al regime privatistico il rapporto di impiego con le pubbliche amministrazioni sembrò realizzarsi pienamente (sebbene ad oltre dieci anni distanza dalla sua formulazione e con modalità che non furono esenti da critiche)⁶.

La seconda circostanza fu che con gli anni Novanta riprese forza e vigore (anche sulla spinta della crisi del sistema politico nazionale, travolto dalle emer-

⁵ Cfr. in generale B. G. Mattarella, *Sindacati e pubblici poteri*, Milano, Giuffrè, 2003.

⁶ Sul tema delle trasformazioni del lavoro pubblico la letteratura è vastissima. Cfr. almeno L. Zoppoli, *Il lavoro pubblico negli anni '90*, Torino, Giappichelli, 1998; *Dall'impiego pubblico al rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni*, a cura di S. Battini e S. Cassese, Milano, Giuffrè, 1997.



genza di “Tangentopoli”) l’istanza regionalista e decentralista, adesso tradotta, nelle sue espressioni più radicali, in termini apertamente federalistici.

A ciò concorsero molti diversi fattori. Innanzitutto alcune buone leggi, miranti a risolvere in termini di spostamento delle decisioni dal centro alla periferia quella che ormai appariva come una crisi di legittimazione del sistema politico formatosi nel 1945 e vigente per tutto il lungo dopoguerra italiano (la n. 142 del 1990, ad esempio, attraverso la designazione diretta dei sindaci e presidenti, diede nuova legittimazione ai governi locali in comuni e province)⁷. Ma più in generale cominciò ad emergere coi primi anni Novanta – e si sarebbe poi consolidato nel corso del decennio – l’idea di un diverso assetto istituzionale, non più basato sugli schemi verticistici, gerarchici e piramidali della tradizione amministrativa di matrice ottocentesca (un centro preposto alle periferie; un vertice centrale di governo preposto ai governi locali attraverso la mediazione prefettizia) ma tendenzialmente basato su un nuovo modello, definibile come di tipo reticolare: una rete di istituzioni (centrali e periferiche, senza che ciò costituisse più una scala di valori), intrecciantesi sul territorio e reciprocamente comunicante⁸. L’approvazione del nuovo Titolo V della Costituzione completò il processo, dandogli sanzione pressoché definitiva⁹.

Per l’amministrazione centrale in particolare gli anni Novanta coincisero con una periodo di robusta ripresa delle politiche riformatrici¹⁰.

Si devono distinguere in proposito varie fasi. La prima, che si collocò tra l’autunno 1993 e i primi mesi del 1994, coincise con la permanenza a Palazzo Vidoni del Ministro Sabino Cassese, chiamato a ricoprire la responsabilità della funzione pubblica nell’ambito del governo Ciampi. La natura stessa di quell’esecutivo (che fu giustamente definito come “un governo a tempo”, impegnato a portare il Paese verso le elezioni politiche) e il contenuto della sua missione (salvare la finanza pubblica in una situazione di estrema emergenza) congiurarono paradossalmente a favore di una radicale e decisa politica di riforma amministrativa. Nel programma di Ciampi la pubblica amministrazione ebbe per la prima volta nel dopoguerra una posizione prioritaria (e in certa misura persino propedeutica rispetto ad altri obiettivi). La determinazione e la competenza di Cassese consentirono di impostare un’azione ad ampio raggio, su tutto l’arco delle questioni aperte¹¹.

⁷ G. Vesperini, *I poteri locali*, t. 1 e 2, Roma, Donzelli, 1999.

⁸ M. Cammelli, *Le autonomie tra sistemi locali e reti: profili istituzionali*, in *L’innovazione tra centro e periferia. Il caso di Bologna*, a cura di M. Cammelli, Bologna, Il Mulino, 2004, pp. 9 ss.

⁹ Riassuntivamente cfr. S. Bartole, R. Bin, G. Falcon, R. Tosi, *Diritto regionale. Dopo le riforme*, Bologna, Il Mulino, 2003.

¹⁰ S. Cassese, *Letà delle riforme amministrative*, in “Rivista trimestrale di diritto pubblico”, 2001, n. 1, pp. 79 ss. (ora anche in Id., *Lo spazio giuridico globale*, Roma-Bari, Laterza, 2003, pp. 163 ss.). In questo articolo Cassese definisce anche cosa si debba intendere per “riforma amministrativa”: “una serie di interventi, promossi dal corpo politico o da quello amministrativo, per adattare le pubbliche amministrazioni al cambiamento economico e sociale” (p. 79).

¹¹ Un bilancio dell’iniziativa del 1993-94 fu stilato “a caldo” dallo stesso Cassese in *La riforma amministrativa all’inizio della quinta Costituzione dell’Italia unita*, in “Il Foro italiano”, maggio

Seguì una fase di inerzia, nel breve governo Berlusconi (Ministro della funzione pubblica fu Urbani) e poi ancora nel Governo Dini. Ma dopo il 1996 e sino al 2002 i temi della riforma ritornarono con forza al centro dell'iniziativa degli esecutivi per opera specialmente del Ministro Bassanini.

Tre provvedimenti furono all'origine di quello che può essere considerato un tentativo organico di innovare la struttura dello Stato: le leggi n. 59, n. 94 e n. 127 del 1997 (Bassinini-uno, Bassanini-due e Bassanini-tre). Da esse derivò una vera pioggia di interventi normativi, per lo più decreti delegati, su un amplissimo ventaglio di materie¹².

Procedendo per settori, si può innanzitutto rimarcare come l'intervento si sia concentrato sul personale, ribadendo il principio tra compiti e responsabilità di direzione politica e di direzione amministrativa e completando l'integrazione della disciplina del lavoro pubblico con quella del diritto privato. In particolare, andando oltre la disciplina del decreto legislativo n. 29 del 1993, il regime di diritto privato fu esteso anche ai dirigenti generali, devolvendo così tutte le relative controversie al giudice ordinario. Una norma del 1998 ha sottoposto per la prima volta alla discrezionalità del Governo (sia pure solo a scadenza di legislatura) gli incarichi per i dirigenti generali capi dei dipartimenti¹³.

Una serie di provvedimenti riguardarono poi il lavoro nelle amministrazioni pubbliche: parametri e controlli di produttività, semplificazione, dichiarazioni sostitutive, telelavoro, lavoro interinale, flessibilità negli orari, lavoro part-time (legge 23 dicembre 1996, n. 662) ecc.

Infine la riforma del Titolo V della Costituzione, approvata con L. cost., 2001, n. 3 e confermata con referendum popolare del 7 ottobre 2001. Con questa riforma, in particolare, fu avviata la cosiddetta "nuova regionalizzazione", cioè fu modificata definitivamente la struttura verticistica e gerarchica del modello istituzionale italiano, con la valorizzazione della rete delle istituzioni periferiche (in primo luogo le Regioni), secondo il principio della sussidiarietà.

3. Le riforme in cammino: un bilancio in Italia e in Europa

All'inizio degli anni Duemila il bilancio delle politiche di riforma amministrative in Italia si sarebbe potuto articolare in due punti principali.

Il primo punto avrebbe potuto definirsi genericamente di "riforma interna", perché riguardava specialmente le nuove tecniche aziendali e le più moderne tecnologie da introdursi nel lavoro burocratico. A sua volta questa nuova ispira-

1994, V, col. 249. Sugli intenti della riforma cfr. *Indirizzi per la modernizzazione delle amministrazioni pubbliche*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1993.

¹² Cfr. riassuntivamente, G. Melis, *La burocrazia*, Bologna, Il Mulino, 1998, ma spec. 2a ed. agg., 2003.

¹³ I passaggi salienti della vicenda sono ben ricostruiti in S. Battini, *In morte del principio di distinzione fra politica e amministrazione: la Corte preferisce lo spoils system*, in "Giornale di diritto amministrativo", 2006, n. 6, pp. 911 ss.



zione si articolò in quattro direzioni: a) quella dell'introduzione nell'attività amministrativa di parametri di valutazione ispirati alla coppia "efficienza/efficacia" e per lo più tratti dalla esperienza e dalla teoria delle discipline aziendalistiche e gestionali diffuse nel lavoro privato; b) quella della definitiva privatizzazione (o "contrattualizzazione") del personale, con adozione dei moduli contrattuali e introduzione, almeno in tendenza, di criteri meritocratici; c) quella della identificazione di nuove responsabilità in capo alla dirigenza pubblica e definizione della sua relativa autonomia rispetto al potere politico; d) quella infine della disseminazione della cultura informatica, con relativi investimenti nell'innovazione tecnologica.

Il secondo punto potrebbe invece meglio definirsi di "riforma esterna", perché investiva il ripensamento generale degli apparati dello Stato e l'insieme dei raccordi ed implicazioni tra Stato e regioni e tra Stato, regioni ed enti locali. Venne in pratica definitivamente superato lo schema (per altro già ampiamente contestato sin dagli anni Settanta) della gerarchia tra lo Stato e le autonomie, con valorizzazione di queste ultime e trasferimento ad esse di vaste porzioni di competenze.

A questi due punti principali si potrebbe poi aggiungere (ma in una posizione ancora poco definita, meritevole di approfondimenti) il processo, innescatosi specialmente a partire dalla seconda parte degli anni Novanta, dell'integrazione europea dell'amministrazione italiana.

Va introdotto qui un riferimento puntuale (sebbene necessariamente sintetico) al quadro internazionale nel quale maturavano in quegli anni le riforme amministrative italiane. La caratteristica del processo italiano, infatti (una caratteristica non sempre presente in analoghi tentativi riformatori messi in opera nel nostro Paese nel corso del Novecento), è stata la relativa simultaneità con altri processi in atto in campo internazionale ed europeo (il che implicò anche una certa circolazione di esperienze e di risultati su scala sovranazionale).

Come ha osservato in un recente bilancio Gianfranco D'Alessio, "in generale, tutti i sistemi amministrativi dei paesi industrializzati – e tra di essi, in particolare, quelli europei – negli ultimi anni sono stati investiti da significativi processi di riforma"¹⁴. Secondo D'Alessio i processi riformatori europei, pur nella loro diversificazione, hanno presentato alcune caratteristiche comuni, che qui, con una certa libertà, si riassumono nel modo seguente:

- a) sono state innescati da "domande" per lo più esterne ai sistemi amministrativi stessi (cioè non sono nate *all'interno* delle amministrazioni ma *all'esterno*: da specifiche esigenze di funzionalità connesse all'economia e alla politica)¹⁵;

¹⁴ G. D'Alessio, *Convergenze e divergenze nell'evoluzione dei sistemi amministrativi europei*, in *Istituzioni, politica e amministrazione. Otto paesi europei a confronto*, a cura di M. Di Benedetto, Torino, Giappichelli, 2005, pp. 176 ss.

¹⁵ Su questo specifico punto cfr. S. Cassese, *L'età delle riforme amministrative* cit., p. 80: "a causa delle dimensioni e della stabilità di organizzazione e funzionamento, le amministrazioni pubbli-



- b) si sono intrecciati per lo più con più o meno radicali riforme generali a carattere costituzionale (cioè i “rami bassi” sono stati messi in discussione perché si dovevano revisionare i “rami alti”);
- c) hanno spesso investito la ridefinizione degli equilibri tra area pubblica e settore privato, revisionando per lo più a vantaggio di quest’ultimo gli assetti dirigistici o statalistici precedenti;
- d) hanno coinciso con spostamenti più o meno vistosi di competenze e materie tra il centro e la periferia (a vantaggio in genere di quest’ultima);
- e) hanno evidenziato scopi genericamente “efficientistici”, ma spesso integrati da preoccupazioni verso la trasparenza e la partecipazione dal basso dei cittadini.

Sul piano poi delle concrete soluzioni elaborate nei vari Paesi, si possono indicare, in linea di massima e sempre seguendo come falsariga l’utile messa a punto di D’Alessio, i seguenti tratti comuni:

- una generale tendenza, su scala europea, a spostare verso il basso e verso la periferia funzioni e compiti amministrativi: una rapida obsolescenza dei centri e un repentino superamento dei rapporti gerarchici che ne governavano storicamente il nesso con le periferie da essi dipendenti;
- una insistente ricerca di nuove forme organizzative e di nuovi poteri capaci di armonizzare e mettere in rapporto tra loro i vari soggetti presenti nel reticolo istituzionale diffuso sul territorio; questi poteri, svincolati dalle dipendenze gerarchiche che li ingabbiavano, si presentano come tendenzialmente autonomi, autoreferenziali (legittimati ognuno dal suo rapporto col territorio su cui insiste) e dotati di una capacità negoziale propria; l’insieme di questi poteri assume appunto la forma di una rete istituzionale diffusa e potenzialmente aperta, nella quale coesistono più livelli territoriali di governo e una pluralità di poteri;
- una non risolta tensione nel rapporto tra amministrazione e politica, che investe direttamente l’autonomia e le competenze specifiche da assegnarsi alle dirigenze amministrative; il che implica – dopo la sistemazione apparente che il problema aveva avuto nei primi anni Novanta (in Italia attraverso la formula che la politica indirizza e l’amministrazione realizza), la messa in discussione dell’equilibrio tra chi gode di una legittimazione politica e chi impersona la competenza tecnica;
- la tendenza, anch’essa universale, a introdurre forme di semplificazione dell’azione amministrativa, all’insegna dei concetti della sua economicità ed

che cambiano ad una velocità inferiore a quella del contesto politico, economico e sociale in cui si trovano ad operare”. Ciò – si potrebbe concludere – comporta che i processi di riforma nascano sempre da un input esterno, proveniente dalla società; e che si configurino sempre come adeguamenti più o meno radicali a standard di prestazioni non ancora percepiti come necessari dalle amministrazioni in quanto tali. Lo stesso Cassese però osserva (p. 91) come in alcuni casi nazionali come la Germania e la Francia le burocrazie giochino un loro specifico ruolo (interpretando anche la spinta proveniente da una cultura manageriale loro propria), a differenza dell’Italia, dove il principale motore delle riforme resta il governo (con il sostegno della cultura accademica).

efficacia; e l'adozione di tecniche atte alla misurazione e valutazione della prestazione amministrativa, non più sulla base dei criteri astratti della legalità, ma in relazione ai bisogni concreti (e ai diritti) dei cittadini;

- l'avvicinamento e in molti casi l'integrazione tra l'area del lavoro pubblico e quella del lavoro privato, con conseguente revisione degli statuti speciali del lavoro pubblico, il profilarsi di ampie zone dell'attività delle amministrazioni privatizzate o comunque gestite con gli strumenti del diritto privato, introduzione nell'amministrazione pubblica di istituti e modalità di lavoro tratte dal lavoro privato, drastica riduzione dei controlli gerarchici, relativa autonomia dei singoli apparati, rinnovamento della cultura delle amministrazioni in chiave aziendalistica ecc.



Così nel Regno Unito assistiamo al rilancio della tendenza autonomistica (riconoscimenti specifici di autonomia per la Scozia e il Galles), al proseguimento di quella che (almeno dal 1979) può considerarsi una coerente politica di privatizzazioni e ad una sequenza di riforme amministrative in senso proprio, ispirate al New Public Management¹⁶; in Francia, dopo le leggi Deferre (1982) e Pasqua (1992) sul decentramento amministrativo, vediamo l'avvento “di un ampio programma di privatizzazione”¹⁷, l'adozione di tecniche di gestione privatistica nell'amministrazione, la tutela dei diritti dei cittadini-utenti, l'affermazione del criterio della trasparenza ecc.; in Germania, rafforzati nel periodo 1979-85 i poteri locali, vengono avviati programmi di semplificazione legislativa e amministrativa (1983), istituito un Comitato per l'identificazione dei regolamenti inutili, deregolamentato il mercato del lavoro ecc.; in Spagna prosegue il processo di decentramento previsto nella Costituzione del 1978, si avvia un intenso processo di privatizzazione mentre la riforma propriamente burocratica, dopo l'istituzione nel 1986 di un apposito ministero, giunge a compimenti tra il 1992 (legge sulle amministrazioni pubbliche), il 1997 (legge sull'organizzazione e il funzionamento dell'amministrazione generale dello Stato) e il 1999 (riforma della legge sulla pubblica amministrazione e procedimento amministrativo).

Non c'è dubbio che il contemporaneo compiersi (sia pure con qualche scarto temporale e con tempi più o meno serrati) di analoghi processi di riforma nei principali Paesi dell'Unione europea abbia esercitato il potente ruolo di volano interno per le singole riforme nazionali, consentendo anche la trasmigrazione di proposte e soluzioni (nonché di metodologie di approccio) dall'uno all'altro

¹⁶ S. Cassese, *L'età delle riforme amministrative* cit., p. 86: “Dal 1980 ha avviato procedure di *market testing* (*competitive tendering e best value*). Dal 1982 ha avviato la *Financial Management Initiative* e utilizzato *managers* privati nelle pubbliche amministrazioni. Dal 1988 ha sperimentato un programma di *agentification* istituendo progressivamente circa cento *Next Steps Agencies*, ognuna delle quali dotata di proprio target, proprio budget e propri obiettivi di performance. Dal 1991 è in funzione la *Citizen's Charter*, che stabilisce standards di erogazione dei servizi pubblici e corrispondenti diritti dei cittadini”.

¹⁷ Così S. Cassese, *L'età delle riforme amministrative* cit., p. 86, che però annota come il programma non riguardasse i grandi servizi pubblici.

contesto. Ma il vero fattore di pressione – come ha sostenuto di recente Alessandro Natalini – è stato rappresentato, in particolare in Italia, dal processo di europeizzazione in quanto tale: “esso – scrive Natalini – ha indotto il cambiamento nelle amministrazioni in diversi modi. Il primo è costituito dall’adozione di norme giuridiche che hanno disciplinato in modo più o meno diretto (a seconda del fatto che sia stata adottata la tecnica dell’armonizzazione, del mutuo riconoscimento e dello standard minimo) l’attività amministrativa nazionale. Il secondo si è esplicitato nell’incentivazione finanziaria delle amministrazioni dei paesi membri per indurle ad agire in un certo modo o a perseguire alcuni scopi. Il terzo concerne l’influsso che l’europeizzazione ha sulle istituzioni, in quanto essa: da un lato ha determinato un tendenziale rafforzamento degli esecutivi rispetto alle assemblee e, all’interno degli esecutivi, del Presidente del consiglio rispetto agli altri ministri; dall’altro lato, ha collocato le amministrazioni nazionali all’interno di un assetto di governo multilivello. Il quarto profilo è legato al fatto che l’europeizzazione rappresenta un’occasione di socializzazione e di scambio di modelli d’azione, di una cultura del cambiamento e di schemi cognitivi tra i paesi membri e tra ciascuno di essi e gli organi comunitari”¹⁸. Come accaduto in altri campi, insomma (principalmente in quello finanziario e del controllo del deficit), anche nel campo della riforma amministrativa il fattore Europa “ci obbliga ad essere virtuosi”¹⁹.

4. La problematica attuazione delle riforme

Quale sia stata la reale ricaduta delle riforme degli anni Novanta sulla realtà dell’amministrazione degli anni successivi è però questione ancora meritevole di approfondimenti. In Italia la messa in opera della nuova legislazione varata nel periodo 1996-2001 (e che si era sviluppata secondo una ispirazione politicamente coerente) è stata poi in gran parte affidata alla gestione del governo di centro-destra, che in parte ne ha conservato, in parte ne ha sua volta modificato radicalmente, o talvolta anche esasperato, punti specifici e soluzioni. Il processo riformatore, cioè, ha proceduto per fasi: dopo l’avvio del 1993-94, la breve stasi del 1994-95, la robusta ripresa del 1996-2001, è entrato nel periodo 2002-2006 in una nuova fase di incertezza, nella quale si sono manifestati elementi contraddittori e critici.

¹⁸ A. Natalini, *Il tempo delle riforme amministrative*, Bologna, Il Mulino, 2006, p. 23-24. Cfr. anche S. Cassese, *Lo spazio giuridico globale*, Roma-Bari, Laterza, 2003.

¹⁹ Il tema rimanda implicitamente al più generale problema dell’influsso dei “vincoli esterni” nella storia dell’Italia unita: come accadde all’epoca del Risorgimento, e poi più volte nell’età liberale e in modo molto evidente nel secondo dopoguerra, sono stati spesso i condizionamenti internazionali e gli standard che ne derivavano a segnare la via obbligata di politiche “virtuose” che altrimenti le classi dirigenti nazionali non avrebbero forse avuto la forza e la consapevolezza di imporre da sole a un Paese distratto e riottoso. In questa chiave agirono i vincoli specialmente finanziari imposti dall’integrazione europea (a cominciare da quelli connessi con l’adozione dell’euro). L’espressione “l’Europa ci obbliga ad essere virtuosi” è di Carlo Azeglio Ciampi.



Volendo riassumere questi elementi, si dovrebbe innanzitutto segnalare il cortocircuito verificatosi tra l'istanza della netta separazione tra politica e amministrazione (un'istanza che aveva costituito quasi la bussola del riformismo amministrativo dei primi anni Novanta, il suo "manifesto ideologico") e il forte impatto esercitato anche sul sistema amministrativo dall'avvento nella costituzione politica del principio maggioritario.

Già nella disciplina del 1998 cui già si è fatto cenno, la precarizzazione del rapporto di ufficio era stata connessa al meccanismo secondo il quale la cessazione degli incarichi della nuova dirigenza "privatizzata" discendeva automaticamente dal mutamento del governo, a seconda del variare delle maggioranze parlamentari. Come ha chiarito tra gli altri di recente Stefano Battini, "l'applicazione dello *spoils system* in senso stretto venne peraltro limitata, dal legislatore del 1998, ai soli incarichi dirigenziali più elevati [...], cioè ad incarichi conferiti con i D.P.R., previa deliberazione del Consiglio dei ministri, e relativi alla titolarità di strutture articolate a loro volta in uffici dirigenziali generali"²⁰. La legge introduceva poi un altro tipo di *spoils system*, non più in senso stretto, basato sul "principio di temporaneità" per tutti gli incarichi dirigenziali (il che dava luogo a quello che Battini chiama uno *spoils system* "in senso lato").

Ma il successivo governo di centro-destra, nel 2002, allargò la breccia aperta dal legislatore del 1998. Sopprese infatti ("riforma Frattini") qualunque limite alla durata minima degli incarichi dirigenziali, aprendo così la strada alla possibilità di conferire incarichi anche brevissimi; e introdusse una disciplina transitoria per la quale *una tantum* si rendeva possibile la cessazione automatica di tutti gli incarichi di funzione dirigenziale di livello generale in corso al momento dell'entrata in vigore della legge (con conseguente attribuzione al governo di un potere di nuova nomina).

In generale ciò significava una forte ripresa dell'iniziativa del potere politico rispetto all'amministrazione ed una netta revisione di quella tendenza (per altro di problematica attuazione) alla separazione delle responsabilità tra vertici politici e dirigenza amministrativa che era sembrata negli anni precedenti un punto fermo della riforma. Se i governanti dovevano essere designati direttamente dall'elettorato, sulla base di un programma politico per essi vincolante, sembrava naturale che essi dovessero poter scegliere con assoluta discrezionalità i propri collaboratori; e non solo le prime file di essi, impegnati più direttamente nell'attuazione del programma, ma in generale il complesso dei dirigenti amministrativi, secondo una concezione per la quale all'apparato burocratico sarebbe spettato unicamente di mettere in atto, quasi per trasposizione meccanica, le direttive della politica.

L'inversione di tendenza verificatosi sul terreno dell'autonomia dei vertici amministrativi dalla politica avrebbe assunto immediatamente una valenza generale sull'insieme della riforma amministrativa. Come ha di recente osserva-

²⁰ S. Battini, *In morte del principio di distinzione fra politica e amministrazione* cit., pp. 912-913.

to Francesco Merloni, “in Italia una larga parte dei destini delle più rilevanti riforme amministrative degli ultimi anni è legata al ruolo che, con un investimento che potremmo anche considerare eccessivo, è assegnato alla dirigenza”²¹.

Nella logica precedente lo *spoils system*, della netta separazione tra politica e amministrazione, alla dirigenza era attribuita principalmente una responsabilità per risultato. Ad essa erano dunque riservati (ricorda ancora Merloni) gli atti di gestione. Gli atti di indirizzo adottati dall’organo politico, per conseguenza, dovevano “restare a contenuto generale e non puntuale”²². Per quanto generica potesse risultare all’atto pratico, la formula “all’amministrazione gli atti di gestione, al ministro gli atti di indirizzo” offriva una sintesi sufficientemente coerente della missione della dirigenza. Ad essa corrispondeva, altrettanto logicamente, uno status della dirigenza di relativa autonomia dal potere politico, salvo la sua soggezione ad una valutazione periodica “per risultati”.

Viceversa nella logica dello *spoils system* il pendolo della responsabilità si spostava radicalmente verso il potere politico, dotato di una legittimazione elettorale diretta e impegnato nella realizzazione del programma. Conseguentemente la dirigenza assumeva un ruolo meramente esecutivo di direttive assunte altrove. La sua valutazione (che le norme attuali rendono possibile quasi in ogni momento) avveniva dunque non più in base ai risultati ma sostanzialmente in base alla maggiore o minore fiducia che i dirigenti erano in grado di guadagnarsi nel ceto politico di governo²³.

Alla situazione storica a lungo vigente in Italia, per la quale a un potere del ministro transitorio e strutturalmente debole faceva riscontro una dirigenza amministrativa stabile e forte, succedeva dunque una fase nella quale le parti si invertivano, e ad una dirigenza debole e precaria faceva adesso riscontro un potere ministeriale solido, duraturo e fortemente legittimato²⁴.

²¹ F. Merloni, *Dirigenza pubblica e amministrazione imparziale. Il modello italiano in Europa*, Bologna, Il Mulino, 2006, p. 11; e pp. 18 ss. per la ricostruzione dell’accresciuta responsabilità politica degli organi di indirizzo nei principali sistemi amministrativi europei. Merloni ricorda opportunamente come in tutti i principali Paesi sua in atto un superamento della concezione weberiana del funzionario: in Gran Bretagna con l’ampliamento delle figure di diretta collaborazione, in Francia con l’utilizzo del *tour extérieur*, in Germania col maggior ricorso alla figura dei *politische Beamten* anche per operare sostituzioni di funzionari in carica, in Spagna con l’adozione di nuovi meccanismi di sostituzione interessanti l’intera dirigenza amministrativa.

²² Ivi, p. 32.

²³ Cfr. tra le tante le considerazioni di A. Corpaci, *Riflessioni sulla dirigenza pubblica alla luce della legge n. 145 del 2002*, in “Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni”, VI, novembre-dicembre 2002, pp. 859 ss. (ma tutto il fascicolo è da vedere).

²⁴ Come è stato osservato (S. Battini, *In morte del principio* cit., p. 913) la riforma del Titolo V ha aggravato sotto questo profilo la situazione, consentendo alle Regioni di non adeguarsi (in virtù della potestà legislativa residuale loro attribuita) ai principi della legislazione statale in tema di dirigenza pubblica.

5. Luci ed ombre delle riforme amministrative



Il quadro attuale delle riforme amministrative presenta dunque luci ed ombre, caratterizzandosi essenzialmente come un processo *in fieri* nel quale non tutte le premesse originarie si sono realizzate, alcuni indirizzi sono stati parzialmente modificati *in itinere* mentre in generale il cammino complessivo della riforma appare a prima vista frammentario e non sempre coerente.

Ciò deriva principalmente dal difetto di guida che ha caratterizzato il processo riformatore. In Italia, a differenza di quanto accaduto in altri Paesi europei, il timone della riforma non è stato manovrato né dalla dirigenza amministrativa (che anzi ha per lo più subito il processo, partecipandovi marginalmente), né dal Parlamento (che si è in generale tenuto estraneo all'elaborazione e alla definizione delle politiche riformatrici). Piuttosto l'ideazione e la successiva guida del disegno riformatore è stata assicurata dal Governo (più specificamente dalla Presidenza del consiglio e dal Dipartimento per la Funzione Pubblica), che specialmente nei momenti di maggiore impulso ha definito legislativamente la mappa degli interventi e si è assunto in prima persona il compito di indirizzarne la realizzazione. Al Governo ha dato in ciò un suo valido contributo la cultura accademica (e in genere il mondo degli esperti), che a sua volta negli anni tra i Settanta e i Duemila ha letteralmente "scoperto" il tema della riforma amministrativa, impegnandosi in una significativa stagione di studi ad esso finalizzati²⁵. L'assenza tuttavia di una guida "interna" all'amministrazione ha inevitabilmente prodotto la debolezza dell'intervento riformatore, subordinandolo alle oscillazioni della leadership politica. Da ciò le principali contraddizioni che caratterizzano oggi il quadro complessivo. Esse, in estrema sintesi, possono così compendiarsi:

1. La prima contraddizione riguarda quella che possiamo definire come "*la regionalizzazione incompiuta*", intendendo con questa espressione l'ambigua realizzazione del dettato costituzionale derivante dalla riforma del Titolo V (legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3), su cui si è fugacemente sovrapposta la riforma ulteriore votata dal centro-destra (*devolution*) e infine la sua cassazione da parte del voto referendario del 2006.

Come è noto la legge del 2001 prevedeva in sintesi²⁶:

- a) il riconoscimento di tutti i livelli territoriali come componenti costitutive della Repubblica;
- b) l'autonomia (in primo luogo) statutaria degli enti territoriali;
- c) i nuovi poteri legislativi regionali e le materie di interesse locale;
- d) condizioni particolari di autonomia, su intesa con la Regione interessata;

²⁵ Il tema è in parte affrontato in G. Melis, *La storia del diritto amministrativo*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. Cassese, *Diritto amministrativo generale*, t.1, Roma, Giuffrè, 2000, pp. 89 ss.

²⁶ Si utilizza qui, letteralmente, la sintesi per punti proposta da L. Vandelli, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, Il Mulino, 2004, pp. 37 ss.

- e) forme specifiche di concertazione tra Stato e Regioni;
- f) un nuovo sistema di rapporti europei e internazionali;
- g) la distribuzione delle funzioni amministrative basate sul principio di sussidiarietà;
- h) la sussidiarietà “orizzontale”, nei confronti dei cittadini e delle organizzazioni sociali;
- i) il coinvolgimento delle autonomie locali nelle decisioni regionali;
- l) il superamento dei controlli;
- m) l'autonomia finanziaria;
- n) la partecipazione delle regioni e delle autonomie locali ai procedimenti legislativi statali.

L'attuazione del Titolo V, in assenza tra l'altro di quella Commissione parlamentare per le questioni regionali aperta anche ai rappresentanti delle autonomie che avrebbe dovuto accompagnarne l'applicazione, risultò “complessa e contrastata”²⁷. Da una parte si sono manifestate forti resistenze di tipo centralistico (specialmente con riguardo alla riduzione degli apparati centrali e al trasferimento del personale), dall'altra si sono sovrapposte all'applicazione della riforma nuove, più radicali proposte di modifica costituzionale in direzione del riconoscimento alle Regioni di potestà esclusive ancora più estese²⁸. Queste ultime proposte, tradotte poi nella legge n. 131 del 2003 (cosiddetta legge La Loggia) hanno dato luogo all'effimera riforma costituzionale del centro-destra, abrogata dal referendum del 2006.

2. La seconda contraddizione concerne lo stato degli apparati centrali e il nesso tra questi e le istituzioni periferiche (potremmo parlare, in proposito, di “*pluralismo senza ordine*”).

Quanto agli apparati centrali, lungi dall'essersi assottigliati, retrocedendo a funzioni di coordinamento e di governo “da lontano”, questi apparati tendono a mantenersi quantitativamente rilevanti e al tempo stesso a rivendicare competenze e funzioni. Al loro interno sono tuttavia in atto fenomeni molto interessanti di modifica molecolare: una accentuata pluralità di situazioni giuridiche differenti caratterizza il personale, mentre sul piano organizzativo si assiste ad una non sempre lineare moltiplicazione di forme istituzionali e di articolazioni di lavoro.

²⁷ Il giudizio è ancora di L. Vandelli, *Il sistema cit.*, p. 45. Più in generale cfr. *L'attuazione del Titolo V della Costituzione*, in *Atti del XL convegno di studi di scienza dell'amministrazione*, Milano, Giuffrè, 2005.

²⁸ La tendenza, tipica del caso italiano, alla sovrapposizione di riforme di segno talvolta contrastante a seconda del mutamento delle maggioranze di governo produce un effetto schizofrenico sul processo riformatore. Non esiste infatti riforma che non richieda un congruo periodo di rodaggio, un'accurata messa a punto nei primi tempi della sua applicazione e infine una “messa a regime” basata sulla sua piena legittimazione nell'ambito dei suoi destinatari. Il succedersi frenetico di riforme e contro-riforme, l'una contrapposta all'altra, produce inevitabilmente un effetto paralizzante: l'applicazione è rallentata, i gruppi che ne hanno la responsabilità sono demotivati, la platea dei destinatari preferisce rifugiarsi in una posizione passiva di attesa piuttosto che collaborare e partecipare attivamente all'applicazione.



Tutto ciò però si colloca, storicamente, in una fase di trasformazione molecolare del sistema stesso delle istituzioni nel suo complesso, investendo profondamente lo stesso rapporto tra centro e periferia e rovesciando le tradizionali gerarchie tra le istituzioni.

Rispetto ai modelli piramidali affermatasi nell'Ottocento e perpetuatisi nel corso del Novecento (non senza tentativi di superamento anche precoci, per altro, ma rimasti però isolati), siamo oggi al cospetto di modelli a struttura eminentemente reticolare. Rispetto alle forme rigide di codificazione per legge predominanti nel passato, i rapporti che si instaurano all'interno dei nuovi modelli tendono all'autoregolamentazione e comunque all'adozione di forme dolci e negoziali di regolamentazione: quella che si chiama la *soft law*, cioè un mix di accordi, dichiarazioni di principio, codici di autocomportamento, direttive temporanee, è ad esempio oggi il modo condiviso di regolazione adottato dalle istituzioni europee.

Una serie di cambiamenti di portata storica interessa in particolare i sistemi locali. Come ha scritto di recente Marco Cammelli²⁹, fino alla fine degli anni Sessanta i rapporti tra il centro (un unico centro statale) e le periferie (identificabili nei loro enti esponenziali) si traducevano in un assetto dualistico. La caratteristica di quel dualismo era la contrapposizione tra Stato centrale e autonomie (fossero queste le Regioni o gli enti locali) ma – sostiene Cammelli – con due fondamentali caratteristiche: la *debole integrazione verticale* tra Stato centrale e enti territoriali (le due entità restavano comunque separate, come divise da un valico); e la *debole integrazione orizzontale*, cioè la scarsa tendenza degli enti locali a porsi in reciproco rapporto di collaborazione per progettare e attuare politiche del territorio di dimensioni più generali. Rispetto a questo modello dualistico il cambiamento in atto è radicale.

Da una parte si è sviluppata fortemente l'integrazione verticale, secondo una filiera nella quale oggi interagiscono più soggetti a diversi livelli: europeo, nazionale, interregionale, regionale, interprovinciale, provinciale, intercomunale, comunale, subcomunale³⁰.

Dall'altra parte è cresciuta l'integrazione orizzontale, principalmente perché la globalizzazione impone un nuovo modo di agire ai poteri pubblici, costringendoli a forme non più autoritative ma negoziate e autoregolate di attività. Queste forme (che potremmo compendiare nell'espressione "governare per accordi") si sviluppano coinvolgendo insieme soggetti pubblici di diversa scala territoriale e soggetti privati (compresa l'impresa privata, che ne è protagonista spesso decisiva): producono non solo un nuovo diritto, sostituendo il consenso preventivo tra gli attori alla prescrizione obbligatoria impartita dall'autorità gerarchicamente sovraordinata, ma specialmente una nuova geografia. Nel senso che le politiche sul territorio, per la dislocazione diffe-

²⁹ Cammelli ha scritto molto sul punto. Qui si fa riferimento specialmente al recente saggio *Le autonomie tra sistemi locali e reti: profili istituzionali*, in *L'innovazione tra centro e periferia. Il caso di Bologna*, a cura di M. Cammelli, Bologna, Il Mulino, 2004, pp. 9 ss.

³⁰ In particolare per l'Europa, O. Chessa, *La sussidiarietà (verticale) come "precetto di ottimizzazione" e come criterio ordinatore*, in "Diritto pubblico comparato ed europeo", IV, 2002, pp. 1442 ss.

renziata dei soggetti in esse coinvolti e per la loro portata economica e sociale, tendono a debordare sempre più dal ritaglio tradizionale della regione, della provincia e del comune, e a porsi viceversa come politiche tendenzialmente delocalizzate. Le politiche del territorio (ma sarebbe più corretto dire “le politiche che investono il territorio”) non sono più caratterizzabili in quanto specificamente territoriali: sono parte di politiche globali, la cui cabina di regia spesso è più in alto del livello degli enti rappresentativi dei singoli territori cui si applicano.

Accade dunque qualcosa di profondamente nuovo: “Oggi il governo locale è avvolto in una fitta rete di regolazioni, procedure, vincoli e compatibilità che condizionano profondamente l’esercizio dei propri poteri. Questi ultimi restano, naturalmente, ed anzi si sono largamente accresciuti nel tempo [...]. Ma la selezione e soddisfazione della propria “domanda” passa, almeno per le decisioni rilevanti, sempre meno per i moduli dell’*autodeterminazione* e sempre più per quelli della *cooperazione* con altri soggetti, pubblici e privati. L’intuizione dei patti territoriali, e delle altre forme negoziali promosse dal centro, muovono appunto da questi elementi”³¹.

Nel XX secolo lo Stato era sovrano in materia economica, protagonista fondamentale, attraverso le politiche di programmazione, delle scelte di allocazione delle risorse. Al principio del XXI, non solo in Italia ma in tutti i Paesi avanzati, il settore economico-finanziario tende a de-territorializzarsi (al punto che Pierluigi Ciocca ha potuto scrivere della city di Londra come di “una sorta di *offshore centre*”, ormai “scissa dalle vicende dell’economia britannica”; in sé totalmente “autoreferenziale”)³². Lo Stato, da organizzatore dell’economia, tende a divenirne tutt’al più controllore esterno e regolatore. E le funzioni stesse di controllo e regolazione non sono più allocate nei governi nazionali ma, tendenzialmente, nelle autorità indipendenti e nei corpi autonomi³³. Nel XX secolo lo Stato disponeva interamente (salvo i vincoli derivanti dalle alleanze internazionali) della propria sovranità. Oggi, in settori rilevanti, tende sempre più a conferire quote significative di sovranità a organizzazioni sovranazionali, in primo luogo all’Unione europea. Tutta una serie di politiche (a cominciare da quelle un tempo legate al superamento del sottosviluppo) sono oggi condizionate dalla corretta applicazione dei principi comuni europei³⁴. Nel XX secolo infine il diritto

³¹ La cit. è ancora da Cammelli, *Le autonomie tra sistemi locali e reti: profili istituzionali* cit., p. 15.

³² P. L. Ciocca, *La nuova finanza in Italia. Una difficile metamorfosi (1980-2000)*, Torino, Bollati Boringhieri, 2000, p. 13. Fondamentale, più in generale, M. R. Ferrarese, *Le istituzioni della globalizzazione. Diritto e diritti nella società transnazionale*, Bologna, Il Mulino, 2000; ed ora Id., *Diritto sconfinato. Inventiva giuridica e spazi nel mondo globale*, Roma-Bari, Laterza, 2006.

³³ Sugli aspetti del fenomeno su scala mondiale cfr. da ultimo, *Lectio magistralis del prof. Richard B. Stewart. Global Administrative Law*, in Università di Roma “La Sapienza”. Facoltà di giurisprudenza, *Conferimento della Laurea “honoris causa” in giurisprudenza al prof. R. B. Stewart*, Roma, Università di Roma “La Sapienza”, 2005.

³⁴ S. Cassese, *La crisi dello Stato*, Roma-Bari, Laterza, 2002, in particolare il cap. VI, *L’Unione europea come organizzazione pubblica composita* (pp. 67 ss.). Lo stesso Cassese osserva che “nella ‘global governance’ gioca un ruolo dominante l’amministrazione, piuttosto che la politica” e che “sta ora assumendo un posto sempre più importante la giurisdizione, anche a causa della recen-

amministrativo, in quanto diritto dell'autorità (oppure, nella sua variante, diritto della tutela del cittadino dinnanzi all'autorità) era il diritto per eccellenza delle istituzioni; oggi le istituzioni si autodefiniscono, entrano in reciproco rapporto e si rapportano alla società civile utilizzando sempre più spesso il diritto privato³⁵.

3. La terza contraddizione è quella derivante dal processo di europeizzazione (e in parte anche, più latamente, di internazionalizzazione) delle amministrazioni pubbliche (non solo di quella statale, ma anche, almeno per certi settori, di quelle regionali: “*il benefico contagio europeo*”). Occorre a questo proposito osservare come i vari Paesi europei presentino una accentuata tendenza a integrare i loro specifici ordinamenti amministrativi con elementi e principi comuni tratti dall'esperienza europea³⁶. Come è già avvenuto per il diritto pubblico, specificamente per quello amministrativo, è plausibile che anche nell'amministrazione si impongano benefici “prestiti” e “contagi” tra ordinamenti di origini e conformazione storicamente opposte, con ricadute anche sensibili sulle modalità dell'organizzazione interna e sulla cultura del personale; e che tutto ciò approdi, in definitiva, alla costruzione di un unico modello europeo di amministrazione. Ciò detto non si può non rilevare però come nei principali Paesi europei il dato della natura pubblica del rapporto di lavoro sia stato non solo mantenuto ma rafforzato dalle riforme recenti. Naturalmente gli ordinamenti francese, tedesco, spagnolo “non ignorano rapporti di lavoro di natura privatistica, ma li confinano allo svolgimento di compiti esecutivi ed operativi, comunque al di fuori dell'esercizio del potere pubblico”³⁷. In Italia insomma si è affermato negli ultimi quindici anni un modello non solo radicalmente nuovo rispetto alla tradizione nazionale³⁸ ma anche fortemente divaricato rispetto alle esperienze coeve dei principali partners europei. Il “benefico contagio”

te moltiplicazione delle giurisdizioni internazionali”. Cfr. anche G. della Cananea, *L'Unione europea. Un ordinamento composito*, Roma-Bari, Laterza, 2003.

³⁵ S. Cassese, *Le basi del diritto amministrativo*, nuova ed. rivista e aggiornata, Milano, Garzanti, 1995; G. Napolitano, *Pubblico e privato nel diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2003.

³⁶ S. Cassese, *L'età delle riforme* cit., p. 88. Per limitarci ai principali di questi Paesi, basterà rilevare come il Regno Unito abbia attuato rapidamente ed efficacemente le direttive comunitarie, contribuendo inoltre ad influenzarle profondamente (per esempio nel campo della liberalizzazione dei servizi pubblici); come la Francia, dopo che il Conseil d'Etat nel 1989 adottò l'*arrêt Nicolo* (supremazia del diritto comunitario e del diritto internazionale su quello nazionale), abbia ispirato fortemente la sua legislazione recente all'attuazione delle direttive comunitarie; come la Germania abbia ugualmente prodotto un intenso sforzo di adeguamento delle proprie istituzioni ai principi comunitari; come la Spagna infine abbia “visto un moto accelerato di adattamento delle sue strutture all'ordinamento comunitario”. Cfr., più in generale, M. P. Chiti, *Diritto amministrativo europeo*, Milano, Giuffrè, 1999.

³⁷ F. Merloni, *Riflessioni sui rapporti tra politica e amministrazione in Italia nella prospettiva comparata*, in *Riforme organizzative e atti amministrativi*, a cura di F. Merloni e A. Pioggia, Rimini, Maggioli, 2005, p. 17.

³⁸ Il punto merita di essere sottolineato. Secondo un'interpretazione autorevole (E. Gualmini, *L'amministrazione nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza, 2003, p. 191) le riforme amministrative sarebbero “introdotte e recepite nei vari paesi secondo le specificità dei contesti



trova perciò un limite nella distanza esistente tra il modello italiano e quelli degli altri Paesi.

4. La quarta contraddizione riguarda il personale e concerne precisamente la sorte dei processi in atto di privatizzazione dell'impiego pubblico ("*la privatizzazione ambigua*"). In un recente intervento Franco Carinci ha osservato come la privatizzazione del pubblico impiego costituisca ormai "una parte consolidata del nostro diritto del lavoro", "una provincia del diritto privato, se pur con eccezioni e varianti, gestita dai giuslavoristi e dai Tribunali del lavoro"³⁹. Ha però aggiunto che il processo – apertosi con il decreto legislativo n. 29 del 1993 e conclusosi apparentemente con il decreto legislativo n. 165 del 2001 – è stato poi parzialmente contraddetto dalla legge 15 luglio 2002, n. 145, "che novella il testo unico in un punto strategico come quello degli incarichi dirigenziali, lasciando trasparire l'intento di un ritorno al passato fatto di provvedimenti e di regolamenti unilaterali, peraltro senza svilupparlo e realizzarlo coerentemente"⁴⁰.

L'osservazione coglie puntualmente la debolezza del processo riformatore. Persistono infatti alcune zone residuali nelle quali la logica della contrattazione non è capace di penetrare. Come è stato osservato i contratti "erano solo apparentemente tali", "nessun dirigente (statale) ha mai ricevuto una valutazione di *performance*, i ministri hanno continuato ad occuparsi di gestione amministrativa", "la distinzione tra 'politica' e 'amministrazione' è rimasta, in pratica, sulla carta". In assenza di una valutazione basata sui risultati, "la temporaneità degli incarichi si è trasformata, da premessa necessaria alla valutazione delle prestazioni dirigenziali a fini di conferma o di revoca, in mero strumento di precarizzazione del rapporto d'ufficio"⁴¹. A ciò si aggiunga che "su alcuni istituti di decisiva importanza per l'efficienza organizzativa la contrattazione non è intervenuta o è intervenuta con eccessiva timidezza, come nel caso degli inquadramenti e della progressione in carriera"; il che ha comportato che "l'area disciplinata da disposizioni normative è ancora estesa"⁴². Inoltre resta per ora molto solida la linea Maginot del pubblico impiego inteso come "unificato" (secondo una logica dell'uniformità che trova nei sindacati un valido baluardo). Ancora: alcuni elementi di specialità sopravvivono in "fonti legislative non derogabili dalla contrattazione collettiva" quali lo stesso decreto legislativo n. 29/1993 e suc-

istituzionali nazionali e lo stesso decorso storico delle burocrazie centrali": ma in Italia queste specificità e questo decorso sono stati visibilmente "traditi" dalla radicale svolta dal modello pubblicistico a quello privatistico.

³⁹ F. Carinci, *Giurisprudenza costituzionale e c.d. privatizzazione del pubblico impiego*, in "Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni", 2006, n. 3-4, pp. 499-500.

⁴⁰ Ivi, p. 500.

⁴¹ G. D'Auria, *La politica alla (ri)conquista dell'amministrazione*, in "Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni", VI, novembre-dicembre 2002, pp. 853 ss. (qui si citano le pp. 854-55).

⁴² M. Savino, *Le riforme amministrative* cit., p. 2234: "si spiega così quello che costituisce un vero e proprio paradosso della privatizzazione, e cioè il fatto che, anche dopo il 1994, il legislatore abbia potuto continuare ad emanare un elevatissimo numero di disposizioni normative nella materia del pubblico impiego".

cessive modifiche. Infine persiste la disciplina unilaterale dell'organizzazione, il che naturalmente non può non riflettere i suoi effetti sulla politica del personale e sulle stesse situazioni individuali dei lavoratori⁴³.

5. La quinta contraddizione infine concerne l'incerta gestione delle scelte di semplificazione (*"la semplificazione incerta"*). Per limitarsi alla legislatura appena conclusa, il governo di centro-destra iniziò la sua esperienza adottando nel primo periodo 402 misure di semplificazione e 386 di complicazione (con un tasso di semplificazione pari a 1,04, superiore a quello del precedente governo Prodi – 0,77 – ma inferiore a quello del primo governo D'Alema – 1,09)⁴⁴. Seguirono (marzo-giugno 2002) 619 misure di semplificazione ma a fronte di 641 di complicazione (0,97)⁴⁵. Quindi (giugno-dicembre 2002) 477 misure di semplificazione a fronte di 415 di complicazione (1,15): nell'intero primo anno e mezzo di attività il governo Berlusconi, secondo la stima di Giulio Napolitano, adottò dunque 1096 misure di semplificazione e 1056 di complicazione, con un tasso di semplificazione complessivo pari all'1,04⁴⁶. Negli anni seguenti i dati furono: gennaio-giugno, 374 misure di semplificazione contro 412 di complicazione (tasso allo 0,91)⁴⁷; luglio-dicembre, 425 misure di semplificazione contro 515 di complicazione (tasso allo 0,83)⁴⁸; dicembre 2003-giugno 2004, 212 misure di semplificazione contro 329 di complicazione (tasso allo 0,64)⁴⁹; luglio-dicembre 2004, 253 misure di semplificazione contro 637 di complicazione (tasso allo 0,40, "molto negativo")⁵⁰; dicembre 2004-giugno 2005, 167 misure di semplificazione contro 343 di complicazione (tasso allo 0,52)⁵¹; luglio-dicembre 2005, 182 misure di semplificazione contro 317 di complicazione (tasso allo 0,57)⁵²; gennaio-maggio 2006, 227 misure di semplificazione contro 295 di complicazione (tasso allo 0,76)⁵³.



⁴³ Ivi, pp. 2235-36.

⁴⁴ *L'attività normativa del Governo nel periodo dicembre 2001-febbraio 2002*, a cura di G. Napolitano, in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", 2002, n. 2, p. 406.

⁴⁵ *L'attività normativa del Governo nel periodo marzo 2002-giugno 2002*, a cura di G. Napolitano, in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", 2002, n. 4, p. 986.

⁴⁶ *L'attività normativa del Governo nel periodo giugno 2002-dicembre 2002*, a cura di G. Napolitano, in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", 2003, n. 2, p. 610.

⁴⁷ *L'attività normativa del Governo nel periodo gennaio 2003-giugno 2003*, a cura di G. Napolitano, in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", 2003, n. 4, p. 1055.

⁴⁸ *L'attività normativa del Governo nel periodo luglio 2003-dicembre 2003*, a cura di G. Napolitano, in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", 2004, n. 2, p. 550.

⁴⁹ *L'attività normativa del Governo nel periodo dicembre 2003-giugno 2004*, a cura di G. Napolitano, in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", 2004, n. 4, p. 1046.

⁵⁰ *L'attività normativa del Governo nel periodo luglio 2004-dicembre 2004*, a cura di L. Casini e M. Conticelli, in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", 2005, n. 2, p. 523 (dove è tratto il giudizio tra virgolette).

⁵¹ *L'attività normativa del Governo nel periodo dicembre 2004-giugno 2005*, a cura di L. Casini e M. Conticelli, in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", 2005, n. 4, p. 1015.

⁵² *L'attività normativa del Governo nel periodo luglio 2005-dicembre 2005*, a cura di L. Casini e M. Conticelli, in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", 2006, n. 2, p. 524.

⁵³ *L'attività normativa del Governo nel periodo gennaio 2006-maggio 2006*, a cura di L. Casini e M. Conticelli, in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", 2006, n. 4, p. 1099.



Emerge dalla successione dei dati, ma anche da una più analitica lettura dei provvedimenti che qui non si può riportare, la deriva seguita nel periodo dalle politiche di semplificazione. Come è stato giustamente osservato, la tendenza riscontrabile è “a concentrarsi sugli aspetti legislativi e normativi (molti i criteri di delega e le misure di delegificazione) più che su quelli amministrativi (poche previsioni di carattere procedimentale)”. Pochi nel periodo i regolamenti di semplificazione. In netto calo il tasso di semplificazione (“dal valore positivo del dicembre 2002 – 1,15 – a quelli negativi di giugno e di dicembre 2003 e di giugno 2004, sino al minimo ‘storico’ di 0,40 nel dicembre 2004”)⁵⁴. Nei cinque anni della legislatura il governo di centro-destra ha adottato complessivamente 2936 misure di semplificazione ma contro 3904 di complicazione, con un tasso complessivo finale dello 0,75⁵⁵.

6. Proposte e raccomandazioni

Il sistema amministrativo italiano attraversa da tempo un contrastato periodo di transizione. Agiscono simultaneamente in questa fase particolare vari fattori dinamici, insieme ad alcuni potenti elementi conservativi. Costituiscono i primi:

- a) la lunga deriva del riformismo degli anni Novanta (a sua volta radicato nell’elaborazione risalente al *Rapporto Giannini* ed oltre);
- b) l’effetto, sia pure contraddittorio, della riforma del Titolo V, con il conseguente inevitabile spostamento dell’asse dei poteri tra centro e periferia del sistema;
- c) l’influenza più o meno incisiva del processo di integrazione europea e i vincoli “virtuosi” che ne derivano;
- d) l’effetto indotto dalla diffusione dell’informatica e in genere dal radicamento delle nuove tecnologie.

Agiscono viceversa come fattori di conservazione:

- a) la cultura del personale, non ancora intaccata se non in superficie dalla “filosofia” della riforma (sotto questo profilo un capitolo a sé è rappresentato dalle politiche della formazione pubblica, che sono apparse negli anni scorsi e appaiono ancora oggi ispirate ad una sorta di “fai da te” privo di bussola e di guida unitaria);

⁵⁴ *L’attività normativa del Governo nel periodo luglio 2004-dicembre 2004*, a cura di L. Casini e M. Conticelli, in “Rivista trimestrale di diritto pubblico”, 2005, n. 2 cit., pp. 524-25. Nei primi tre anni e mezzo di attività il governo Berlusconi adottò 2360 misure di semplificazione contro 2949 di complicazione, con un tasso complessivo dello 0,80.

⁵⁵ *L’attività normativa del Governo nel periodo gennaio 2006-maggio 2006*, a cura di L. Casini e M. Conticelli, in “Rivista trimestrale di diritto pubblico”, 2006, n. 4, p. 1099 cit.

- b) il persistere, pur nell'ambito della privatizzazione del rapporto, di corposi elementi derivanti dall'antico assetto dell'impiego pubblico, che limitano fortemente la privatizzazione stessa traducendola in un ibrido nel quale convivono la contrattualità privata con istituti e garanzie di tipo pubblico;
- c) l'attuazione frammentaria e contraddittoria delle stesse politiche di riforma.



Rispetto agli esiti della riforma l'amministrazione italiana è in uno stato di attesa. Incidono su questa condizione sia la recente precarizzazione intervenuta ai danni della dirigenza con la normativa sullo *spoils system* (solo una dirigenza stabile e consapevole del suo ruolo potrebbe viceversa costituire una delle forze di guida del processo riformatore), sia in generale la scarsa coesione tra burocrazia e ceto politico. Sotto questo profilo la stessa instabilità degli indirizzi politici, legati fisiologicamente all'alternanza al governo di maggioranze di segno opposto, provoca inevitabilmente l'incertezza sulle sorti della riforma amministrativa, che non si presenta (o non si presenta ancora) come una politica *bipartisan*, ma reca viceversa il segno non solo delle maggioranze che di volta in volta la esprimono ma dei ministri che ne firmano gli atti fondamentali.

In prospettiva sono in via di compimento almeno tre trasformazioni di portata storica:

- a) quella che consisterà nei prossimi anni nel massiccio trasferimento di risorse e personale dal centro al sistema periferico, in attuazione della tendenza federalistica (una tendenza che si è presentata sinora in termini poco lineari, ma che sembra debba realizzarsi in un più o meno prossimo futuro in modo sempre più irrevocabile);
- b) quella che coinciderà con la piena integrazione europea dell'amministrazione italiana;
- c) quella che sarà presumibilmente rappresentata dalla de-burocratizzazione e dall'avvento di forme via via più snelle ed "economiche" di attività amministrativa.

Le tre trasformazioni, ovviamente, potranno realizzarsi con maggiore o minore rapidità e coerenza a seconda di una serie di variabili, tra le quali principalmente quella rappresentata dalla forza di resistenza che sarà loro opposta dai fattori conservativi sopra accennati.

Se questo è il quadro generale prevedibile per i prossimi anni, restano però da studiare e da affrontare concretamente le contraddizioni elencate al paragrafo precedente. Ad esse si può aggiungere, in conclusione, un tema di grande rilievo, sinora affrontato forse in modo non del tutto inadeguato: il tema cioè della "aziendalizzazione" dell'amministrazione pubblica.

Si è prodotta su questo tema una letteratura molto cospicua, il cui carattere tuttavia è stato spesso eccessivamente astratto e retorico. Il legislatore dei primi anni Novanta, sviluppando anche qui un'indicazione già contenuta nel *Rapporto Giannini*, ha identificato nella coppia efficienza/efficacia la bussola da sostituire



alla vecchia coppia legalità/controlli. Ciò ha comportato il tentativo (solo in parte riuscito, per altro) di introdurre nell'attività amministrativa le tecniche moderne della gestione, secondo il modello dell'amministrazione-azienda.

Se si dovesse giudicare il reale radicamento di questo nuovo modello nella realtà amministrativa, però, se ne dovrebbe constatare la debolissima realizzazione, per lo più "a macchia di leopardo", spesso in termini più formali che sostanziali. Le strutture profonde della cultura amministrativa, impiantate sulla tradizione plurisecolare del funzionario-giurista e sul presupposto della legalità, resistono quasi dappertutto. L'alternativa "aziendalista", per altro, si è presentata il più delle volte all'interno delle amministrazioni con i tratti dell'astrattezza e della estraneità al contesto delle attività concrete dell'amministrazione.

Recentemente, specie di fronte alla prima applicazione delle nuove norme sulla dirigenza, è venuto da più parti l'invito a ripensare al modello italiano della privatizzazione del rapporto d'impiego, riequilibrando la giusta istanza per un'amministrazione efficiente con la considerazione delle caratteristiche fisiologicamente specifiche dell'attività pubblica.

Ciò potrebbe forse cominciare a realizzarsi se:

- a. si riscrivesse (come suggerisce ad esempio il recente libro di Francesco Merloni) uno "stato giuridico (speciale) della dirigenza professionale (non fiduciaria)": la responsabilità del dirigente, punto chiave di una visione riformata dell'amministrazione, non può che essere assicurata da una disciplina dell'imparzialità soggettiva (in termini – dice bene a questo proposito Merloni – di "neutralità (dalla politica) e di disinteresse (dagli interessi coinvolti nella decisione amministrativa)"⁵⁶; ciò presuppone però un passo indietro nella attuale corsa alla privatizzazione ed un ritorno a quella dicotomia tra impiegati in genere (privatizzati) e funzionari dirigenti (mantenuti nell'area pubblica) che saggiamente il *Rapporto Giannini* indicava come un limite insuperabile nella contrattualizzazione del rapporto di lavoro con le amministrazioni;
- b. si spingesse, per il resto, l'acceleratore della contrattualizzazione, liberando il campo dagli istituti e dalle forme talvolta di vero e proprio privilegio che residuano dal vecchio rapporto pubblicistico e puntando ad una assimilazione coerente tra lavoro pubblico e lavoro privato;
- c. si desse all'intero processo riformatore una guida stabile, possibilmente esterna e separata rispetto ai governi che si succedono, sebbene con essi intimamente collegata (una specifica authority?), realizzando sul tema della modernizzazione amministrativa un "patto nazionale" tra le forze politiche e le correnti rappresentative della società civile, chiamate – le une e le altre

⁵⁶ F. Merloni, *Dirigenza pubblica e amministrazione imparziale - Il modello italiano in Europa, collana "Studi e ricerche", Il Mulino, 2006.*

- ad una maggiore consapevolezza e corresponsabilità sugli esiti della riforma amministrativa;
- d.** si perseguisse al contempo con maggiore volontà di quanto oggi già non accada l'integrazione tra i sistemi amministrativi dell'Europa unita, mettendo in atto le misure necessarie (una sorta di Erasmus delle amministrazioni pubbliche) per favorire l'intreccio e il benefico contagio tra le varie esperienze, nel quadro di un adeguamento dei singoli ordinamenti nazionali che privilegi istituti e forme organizzative comuni;
- e.** si desse luogo ad una iniziativa unitaria e coerentemente progettata tra lo Stato, le Regioni e l'intero sistema delle autonomie nel campo della formazione dei funzionari pubblici, individuando in modo flessibile le competenze necessarie, privilegiando le culture adeguate e realizzando forme articolate di tirocinio-aggiornamento con *stages* in Italia e all'estero e forme di valutazione continua della "cultura amministrativa";
- f.** si desse spazio alla modernizzazione incrementando la diffusione dell'informatica e favorendo la comunicazione orizzontale e reticolare.

