

IL SISTEMA AMMINISTRATIVO ITALIANO NEGLI ULTIMI DIECI ANNI

Relazione al Parlamento anno 2008.

<https://guidomelis.wordpress.com/articoli-2/il-sistema-amministrativo-italiano-negli-ultimi-dieci-anni/>

<https://guidomelis.wordpress.com/video/>

1. Il compito che mi sono sconsideratamente assunto accettando di tenere questa relazione è probabilmente superiore alle mie forze. Nell'analizzare gli eventi recenti lo storico ha bisogno di tre condizioni che non sempre costituiscono pre-requisiti altrettanto necessari per lo scienziato sociale o per il giurista: deve poter lavorare su materiali documentari possibilmente "freddi", su dati stabilizzati e incontestabili; deve poter cogliere i fenomeni oggetto della sua indagine in uno stato di inerzia e non in una condizione di ulteriore assestamento o, peggio, di trasformazione; deve poter leggere processi che, se anche non completamente esauriti, abbiano tuttavia già evidenziato con chiarezza le proprie tipologie salienti e possano dunque essere classificati nell'ambito di un inquadramento propriamente storico, paragonati ad altri fenomeni precedenti, inseriti in un ragionamento nel quale si possano cogliere quelle che gli storici chiamano – da Braudel in poi – le lunghe durate.

Nessuna di queste tre condizioni si verifica quando ci si accinga a rileggere con gli occhiali dello storico la stagione che va dal 2001 (fine del governo di centro-sinistra e avvento di quello di centro-destra) al 2007. La stagione, come si usa dire (anche nel titolo di questo convegno) del dopo Riforma Bassanini. Ma al tempo stesso la stagione in cui si realizza la prima seria alternanza nel sistema italiano (quella del 1994 si era limitata a pochi mesi), segnata fortemente da un duplice contraddittorio movimento: l'attuazione dell'eredità delle riforme degli ultimi anni Novanta e la tendenza

inversa a modificarne il segno, sovrapponendovi un'altra ispirazione e un'altra direzione di marcia (o forse, mi azzardo a dire, nessuna direzione di marcia).

Assumo come utile traccia di partenza il saggio che Mario Savino ha pubblicato nel 2005 nella "Rivista trimestrale di diritto pubblico", uno dei pochi tentativi di storicizzazione del periodo^[1]. Vi si distinguono, a partire dagli anni Novanta, tre cicli di riforme: quello degli anni 1993-94, caratterizzato dall'iniziativa del Governo Ciampi e in esso del ministro per la Funzione pubblica Sabino Cassese; quello del periodo 1997-2000, segnato dal protagonismo di Franco Bassanini e culminato nella modifica del Titolo V della Costituzione; quello apertosi nel 2001 con l'avvento del Governo Berlusconi. Quest'ultima fase, che è quella che qui più direttamente ci interessa, fu segnata, "dopo un iniziale periodo di scarso attivismo", da "un'ulteriore revisione della disciplina della dirigenza", da "un nuovo tentativo di riforma dell'amministrazione centrale", ma anche dalla "prosecuzione dell'azione di semplificazione e dalla revisione del processo di decentramento". Credo si possa assumere questa periodizzazione proposta da Savino come una accettabile rappresentazione della realtà. Che a mia volta definirei così: dopo le due intense stagioni dei primi e soprattutto degli ultimi anni Novanta (due stagioni che, a loro volta, non possono essere considerate del tutto univoche né in totale continuità), abbiamo assistito ad un duplice movimento: di faticosa attuazione delle riforme precedenti (con visibili fenomeni di resistenza da parte degli apparati burocratici, ritardi, deviazioni, compromessi vari); ma al tempo stesso di radicale revisione di alcuni dei loro indirizzi portanti.

La mia relazione vuole semplicemente indicare i principali passaggi di questa fase più recente. Distinguendo, per comodità di esposizione, quelli che a me sembrano i quattro fondamentali capitoli che l'hanno contraddistinta: 1) **la semplificazione amministrativa**; 2) **il trasferimento di funzioni dal centro alla periferia**; 3) **la privatizzazione del personale**; 4) **l'assetto della dirigenza**.

LA SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA

2. Comincio dalla **semplificazione amministrativa**. Un tema che ha alle spalle una lunga storia (mi permetto di ricordare che la prima indagine volta a semplificare i passaggi di un procedimento, valutandone i costi monetari, la si trova nelle carte di Bettino Ricasoli, e data 1866)[2]; ma che al tempo stesso trova la sua matrice normativa recente nel Capo IV della legge n. 241 del 1990 e le sue successive fonti di regolazione nelle leggi n. 59/1997 e n. 127/1997, nella legge di semplificazione 50/1999, e più di recente nella 80 del 2005 (legge di conversione del d.l. 35 dello stesso anno); e, infine, nella legge di semplificazione 246/2005 specialmente dove (all'art. 14) introduce il cosiddetto meccanismo "taglia leggi"[3].

Se questo è il quadro normativo, domandiamoci quale sia stata l'effettiva realizzazione, dal 1990 ad oggi, delle misure di semplificazione; e quali in particolare nel periodo (2001-2007) che ci separa dalle "riforme Bassanini".

Potremmo forse partire, nel rispondere, dall'efficace interrogativo posto a sua volta nel titolo di un libro uscito, per la cura di Giulio Vesperini, nel corso del 2006: Che fine ha fatto la semplificazione amministrativa?[4]. Nei contributi raccolti in quel libro è possibile leggere un primo, severo bilancio della semplificazione amministrativa (e normativa) nel quindicennio intercorso tra l'inizio della sperimentazione e la metà degli anni Duemila. Scrive, ad esempio Bernardo Mattarella, in un passaggio cruciale del suo saggio sulle imprese:

"i risultati dello spoglio degli atti normativi del Governo, svolto semestralmente da un gruppo di studiosi a partire dal 1994, mostrano che le misure di complicazione bilanciano quelle di semplificazione o prevalgono su di esse: nel primo semestre del 2005, per esempio, le prime sono state 343, le seconde solo 167"[5].

Le ragioni di questo bilancio in rosso sono molteplici. La prima, la più evidente, è che non si è realizzata (o non si è realizzata efficacemente) nel corso di tutto il periodo una guida unitaria e incisiva (starei per dire "politica") dei processi di semplificazione, pure previsti legislativamente[6]. Il punto è cruciale, vale per tutti

gli aspetti delle politiche di riforma amministrativa e si può enunciare così: quando (come accadde nel 1993-94 e poi nel 1996-2001) la politica di governo si fa carico in prima persona degli obiettivi della riforma, istituendo allo scopo un centro apposito di promozione, questa tende in genere a progredire con una certa linearità ed efficacia; quando ciò non avviene (quando cioè la riforma viene lasciata da sola, trascurata da un potere politico poco attento e poco partecipe), il cammino virtuoso della riforma tende ad arrestarsi.

In uno dei libri più completi sulle riforme degli anni Novanta-Duemila, **Alessandro Natalini** ha ripercorso per esempio criticamente l'esperienza emblematica del **Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure**, varato nella seconda parte della XIII legislatura con la ambiziosa missione di occuparsi della semplificazione procedimentale, dell'analisi per l'impatto della regolamentazione e del riordino dei testi normativi[7]. La originaria confusione sulle competenze del Nucleo, la malintesa attuazione delle sue finalità, e specialmente la deresponsabilizzazione dei ministeri rispetto alla realizzazione delle misure di semplificazione, nonché il latente conflitto subito insorto tra il Nucleo e il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio, determinarono nel 2002 la soppressione del Nucleo[8] e la sua sostituzione con un disegno organizzativo sulla carta più favorevole al diretto coinvolgimento delle amministrazioni. Solo sulla carta, però, perché la diffidenza di fondo delle strutture amministrative nei confronti della semplificazione (una diffidenza che sembra costituire un dato costante rispetto a tutte le politiche di rinnovamento tentate in Italia a partire dagli inizi del Novecento) avrebbe impedito in sostanza la realizzazione degli obiettivi della riforma[9].

L'esperienza del Nucleo, per altro, concerne il piano, delicatissimo, della distribuzione delle competenze e dell'isolamento delle responsabilità. Più in generale rimanda al difficile rapporto tra soggetti-guida delle politiche di riforma e destinatari di quelle stesse politiche, in primo luogo le burocrazie, che le semplificazioni dovrebbero al tempo stesso subire ed applicare. Senza dimenticare il nesso, altrettanto problematico, tra iniziativa del centro e soggetti periferici del sistema amministrativo. Specialmente dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, lo Stato si è trovato nella impossibilità di adottare provvedimenti di razionalizzazione che

incidessero nella sfera di competenza esclusiva delle regioni, con la conseguenza di doversi limitare in quelle materie ad esercitare la propria azione propulsiva sul terreno delle norme di principio, scontando in generale una diffusa sordità delle regioni stesse a promuovere in proprio o in modo coordinato politiche di semplificazione normativa o amministrativa. Insomma, come è stato osservato (da Giulio Vesperini), “una disciplina procedimentale disposta dal centro contraddice i postulati di un sistema autonomistico. D’altra parte, però, demandare a regioni e ad enti locali la semplificazione dei procedimenti di rispettiva competenza, per un verso, comporta il rischio di una eccessiva frammentazione della regolamentazione, con conseguente disorientamento del cittadino; per un altro verso, si scontra con i pessimi risultati conseguiti dalla regione e dagli enti locali nei primi [...] anni trascorsi dall’approvazione della legge sul procedimento”[10].

Tra le inadempienze recenti della normativa sulla semplificazione, vistosa è stata anche la mancata attuazione dell’AIR, l’analisi di impatto della regolamentazione introdotta sperimentalmente dalla legge n. 50 del 1999, art. 5)[11], rimasta a lungo in fase di sperimentazione[12], con pochissime applicazioni, e infine sostanzialmente abbandonata dalla quarta legge di semplificazione. Né mi sembra che giudizio più positivo possa esprimersi sulla VIR, la verifica dell’impatto della regolamentazione[13]. Anche lo sportello unico per le attività produttive (Suap), introdotto con il dpr 20 ottobre 1998, n. 447, pur attivato inizialmente in una certa apprezzabile misura (dati Formez 2003 lo davano presente nel 69% dei comuni italiani), ha poi mostrato all’atto pratico sensibili difficoltà di funzionamento. Lo stesso obbligo, introdotto per legge a carico delle imprese, al ricorso allo sportello, mancando di sanzioni puntuali, sembra non avere avuto all’atto pratico particolare efficacia[14].

Discorso a sé, infine, merita un altro degli istituti di semplificazione sui quali si era riposta molta fiducia: la conferenza dei servizi. La sua progressiva trasformazione da organismo facoltativo in passaggio obbligatorio ha rischiato – come ha osservato sempre Giulio Vesperini – di agire in modo restrittivo sull’amministrazione (talvolta anche aggravandone con nuovi vincoli la flessibilità)[15].

Nonostante le ombre che qui si sono rapidamente riassunte, il quadro delle politiche di semplificazione non merita però un giudizio totalmente liquidatorio. Occorre innanzitutto, specialmente in questa sede, porre la questione in una prospettiva storica, valutando la relativa brevità dell'esperienza sin qui condotta e l'ingente forza delle resistenze da essa incontrate. Occorre inoltre apprezzare come, a partire dal 1993, quando fu per la prima volta varata la semplificazione legislativa e procedimentale, passando per le importanti norme degli ultimi anni Novanta, sino a giungere agli ultimi provvedimenti, si siano succeduti ben sette diversi governi, con l'alternarsi di almeno due maggioranze politiche. Se dovessimo infatti esprimere un giudizio sull'intero periodo, dovremmo sottolineare il processo frammentario (o meglio ancora "per strappi" successivi) che ha caratterizzato il cammino delle semplificazioni, con fasi di attivismo governativo anche molto pronunciato, seguite da lunghe pause di inerzia nel corso delle quali l'iniziativa è tornata pressoché totalmente nelle mani delle burocrazie, subendo rallentamenti, sviamenti e talvolta temporanei arresti. Nel complesso si può dunque concordare con quegli osservatori che hanno parlato di "notevole lentezza" nell'attuazione delle leggi di semplificazione[16] ma non si può al tempo stesso tacere che un'attuazione (anche in virtù dei vincoli derivanti dall'integrazione europea) c'è comunque stata, ed è tuttora in corso. Da ultimo va almeno citato il Piano di azione per la semplificazione e la qualità della regolazione, previsto espressamente dal Documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 2008-2001[17].

TRASFERIMENTO DI FUNZIONI DAL CENTRO ALLA PERIFERIA

3. Vengo al secondo terreno di verifica, il trasferimento di funzioni dal centro alla periferia. Sarò, su questo punto, particolarmente breve. A monte ricorderò il vasto decentramento di funzioni statali prefigurato nella legge 59/1997, ma soprattutto la impegnativa riforma introdotta con la legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3, la riforma del Titolo V, che rovescia letteralmente il rapporto tradizionale tra centro e periferia, attribuendo le funzioni amministrative preferibilmente ai comuni e in via sussidiaria ai livelli superiori (province, regioni, infine allo Stato). Limitandoci al periodo della XIV legislatura, non c'è dubbio che l'atto normativo più significativo, dopo un non breve periodo di inerzia del nuovo Governo di centro-destra[18], sia stato rappresentato dalla legge n.

131 del 2003, "disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3", altrimenti detta Legge La Loggia. Questa legge, e l'indagine conoscitiva condotta in sede parlamentare che l'ha preceduta[19], costituiscono un punto fermo di notevole rilievo, ed anche – a me sembra – un segnale di svolta, dopo che (cito un commento a caldo sul "Giornale di diritto amministrativo") nei primi due anni successivi dalla riforma del Titolo V "le più importanti leggi approvate in questo periodo" non avevano recato "traccia dei nuovi indirizzi costituzionali", riproponendo "il modello di una amministrazione retta, nelle sue varie articolazioni centrali e periferiche, da regole unitarie"[20].

Diversi commentatori hanno criticato l'impianto e la portata della 131, di volta in volta sottolineandone l'incompletezza (attua solo alcune norme del nuovo Titolo V, rinviando aspetti importanti a norme successive), o le contraddizioni interne (eccede in deleghe al governo, giustifica in molti casi l'intervento sostitutivo del governo in nome dei principi della tutela dell'unità giuridica ed economica o della difesa dei diritti civili e sociali). Uno dei commenti più equilibrati – quello di Giandomenico Falcon in apertura di un volume collettaneo edito dal Mulino nel 2003 – ha sottolineato, esprimendosi quasi in contemporanea col varo della legge, come l'approvazione della 131 offrisse "l'occasione per chiedersi se il percorso istituzionale italiano abbia acquisito un senso complessivamente intelligibile"; insomma, "se collegando i punti segnati dalle diverse leggi e dalle molteplici disposizioni risulti un'immagine riconoscibile e coerente". La risposta, contenuta nelle pagine successive di Falcon, sembra voler essere aperta: si apprezza il forte collegamento con l'Europa sancito dalla 131, si notano i silenzi e le lacune della legge, si conclude alquanto criticamente che "è difficile evitare l'impressione che più che di una legge che attui la rinnovata Costituzione per adeguare la legislazione ordinaria statale, in modo da consentire lo svolgimento del potere legislativo assegnato alle Regioni, si tratti di una legge che mira piuttosto a contenere quel ruolo, sia attraverso una forte cornice di limiti, sia attraverso l'affermazione fino all'estremo limite della Costituzione del ruolo proprio dello Stato"[21].

Tuttavia, come emerge con chiarezza dall'indagine preliminare della Commissione affari costituzionali, il testo della 131 è scaturito dall'integrazione (forse non sempre ben riuscita, ma tuttavia – se

ne deve dare atto – almeno tentata) di più spinte e posizioni culturali, alcune anche lontane talvolta dalla ispirazione della stessa maggioranza di centro-destra. Parlando davanti alla Commissione a nome della Conferenza dei presidenti delle Regioni, Luciano Vandelli ebbe ad esempio a riconoscere il 26 settembre 2002 che dei “tre punti” proposti dall’intero sistema delle autonomie (regolazione delle potestà normative, avvio del trasferimento delle funzioni e delle relative risorse, soluzione del vuoto costituzionale creatosi con l’abrogazione dell’art. 130 in tema di controlli) i primi due potevano dirsi accolti nel disegno di legge La Loggia mentre il terzo, senza che emergesse un dissenso col Governo, era stato “dirottato” in altro disegno di legge più pertinente. Qualche giorno dopo il sindaco di Brescia Corsini, intervenendo a nome dell’Anci, dichiarò a verbale che “l’Anci ha recato un apporto e un contributo assai fattivo al processo di stesura e di elaborazione del provvedimento, prima nell’ambito della Cabina di regia, con la presentazione di appositi emendamenti, e poi nel corso dei lavori della Conferenza unificata, con l’espressione di un parere formale, anch’esso corredato di apposite proposte emendative”. E sottolineò con soddisfazione come il governo avesse recepito per intero un emendamento Anci relativo alla potestà statutaria e regolamentare degli enti locali, come avesse accolto, in sede di attuazione dell’art. 118 del nuovo testo costituzionale, l’impostazione Anci sul nuovo assetto delle funzioni amministrative (allocazione ai comuni) ecc. ecc.

Manchiamo, purtroppo, di una indagine fattuale che consenta di comprendere la reale portata dell’applicazione della legge 131 (in generale non abbiamo studi adeguati sull’ “atterraggio” dell’intero complesso delle riforme: sicché parliamo per lo più di norme, ma non di politiche concretamente realizzate). Se si dovesse guardare comunque al contenzioso Stato-Regioni davanti alla Corte costituzionale, si dovrebbe essere piuttosto pessimisti: per certi versi si può dire che, avendo il centrodestra promesso di meglio, non ha all’atto pratico messo in opera quello che aveva realizzato il centrosinistra. Sicché, all’atto pratico, ne è venuta una fortissima tensione tra promesse costituzionali e mancate realizzazioni in sede di legislazione ordinaria e di amministrazione.

Ma, al netto di questa osservazione non certamente marginale, a me sembra, in definitiva, che con questa legge il processo innescato dalla riforma del Titolo V abbia compiuto (pure in presenza di incertezze e contraddizioni, che però si possono forse

considerare fisiologiche) alcuni importanti passi in avanti. Quando intere amministrazioni, col relativo personale, passano di fatto dallo Stato ai livelli periferici (come è appena avvenuto o sta avvenendo da ultimo con la storica amministrazione del Catasto) non si può dire che nulla si muova né si possono ignorare gli effetti indotti di simili storici spostamenti. Il che, in termini di bilancio complessivo, deve essere ascritto a favore della riforma.

PRIVATIZZAZIONE DEL PERSONALE.

4. Il terzo punto chiave che voglio rapidamente ricordare è quel vasto fenomeno che va comunemente sotto il nome di privatizzazione del personale.

Non può sfuggire alla sensibilità dello storico il carattere epocale (e strutturale) di questo processo, apertosi in Italia nel 1993 dopo una lunga fase di incubazione che si può far risalire, coi primi accordi e i relativi recepimenti, alla metà seconda degli anni Sessanta[22]. Né può restare senza significato il carattere sovranazionale del fenomeno: come ha dimostrato pochi anni fa una bella ricerca collettanea promossa proprio qui a Roma III per merito di Gianfranco D'Alessio e Maria De Benedetto[23], 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; l'introduzione nell'amministrazione pubblica di istituti e modalità di lavoro tratte dal lavoro privato; la drastica riduzione dei controlli gerarchici; la relativa autonomia dei singoli apparati; il rinnovamento della cultura delle amministrazioni in chiave aziendalistica e con forti innesti estranei all'antico tronco giuridico sono tutti caratteri comuni, pur nella varietà dei casi, a molte amministrazioni europee.

Per quel che concerne gli ultimi anni, che qui specificamente interessano, sono tuttavia da registrare almeno tre punti critici, la cui evidenza sollecita ad un giudizio più prudente sull'intero processo di riforma.

1) il primo punto critico riguarda la scoperta che l'equazione privatizzazione del rapporto-aziendalizzazione, flessibilizzazione, crescita di efficienza ecc. non è affatto scontata. Avere conferito

all'impiego con lo Stato e con i suoi enti natura contrattuale, interrompendo drasticamente la lunga esperienza storica dell'impiego pubblico (cui si collegava quella altrettanto longeva della giurisdizione domestica del giudice amministrativo), non significa insomma necessariamente avere ottenuto un mutamento radicale in termini di organizzazione del lavoro e di produttività dei servizi. In ciò una certa mitologia della privatizzazione ha dovuto in questi ultimi anni subire le drastiche smentite della realtà;

2) il secondo punto critico, collegato al primo, consiste nella constatazione che, pure in regime di statuto privatistico, persistono ugualmente ampie zone di regolazione del rapporto direttamente o indirettamente influenzate dalla modellistica dell'impiego pubblico; e al tempo stesso che in tutta l'amministrazione pubblica perdura una tenace resistenza, in primo luogo culturale, all'ingresso nel comparto di istituti, metodi di valutazione, scale di valori derivanti dall'impiego privato;

3) il terzo punto critico coincide con la presa d'atto delle profonde trasformazioni intervenute nella natura e nella regolazione del lavoro dipendente con lo Stato e con gli enti pubblici. Le indagini più recenti sullo stato dell'amministrazione mostrano come sia in atto, spesso al di là di quanto gli stessi assetti normativamente riconosciuti non dicano, un processo di diversificazione interna e di frammentazione delle figure professionali e dei rapporti. Faccio qui riferimento ad una recente indagine del Formez[24], dalla quale traggio i seguenti dati: a) l'amministrazione degli anni Duemila sarebbe attraversata da alcune divergenti ma contemporanee dinamiche: innanzitutto coesisterebbero al suo interno una molteplicità di modelli organizzativi, anche molto diversi l'uno dall'altro, che non si elidono reciprocamente ma si integrano o, per meglio dire, si sovrappongono; b) si assisterebbe inoltre al rilevante sviluppo dell'outsourcing, oggi sempre più diffuso nelle attività amministrative nuove come, in misura diversa, in quelle tradizionali; c) all'interno delle amministrazioni conviverebbero, fianco a fianco e senza necessariamente svolgere funzioni distinte, tipologie differenti di lavoratori: varie forme di precariato, collaborazioni coordinate continuative, part-time, assunti a termine, comandati da altri enti o ministeri, stagisti, personale di staff assunto con canali politici ecc. d) in ragione delle nuove e più incisive misure sugli effetti di spesa della contrattazione collettiva (controllo ex ante della Corte dei Conti sui contratti), si sarebbe

verificata tuttavia una tendenza all'irrigidimento del sistema, a sua volta in contraddizione con la tendenza di cui facevo cenno verso la flessibilizzazione del rapporto.

La foto istantanea della privatizzazione, anni Duemila dunque, appare alquanto mossa. In essa si intuisce facilmente il moto verso una direzione di fondo non più revisionabile, ma al tempo stesso si colgono controtendenze in atto e qualche robusta resistenza.

LA DIRIGENZA

5. Il quarto ed ultimo punto che mi propongo di affrontare è quello della dirigenza. E' questo il terreno sul quale più evidente appare il carattere transitorio della congiuntura attraversata dal sistema amministrativo italiano. Vista dall'angolatura particolare della dirigenza l'evoluzione della riforma appare quanto mai contraddittoria.

Poche battute riassuntive, quasi un rapido pro-memoria, sugli interventi legislativi degli ultimi anni, innanzitutto. Dopo che il decreto legislativo 29 del 1993 aveva limitato il percorso di contrattualizzazione ai soli dirigenti di livello inferiore, attenendosi in ciò a quella che si può considerare una scelta tradizionale della cultura riformista italiana (era già contenuta nel Rapporto Giannini, ad esempio), intervenne il decreto legislativo 80 del 1998, che istituì il ruolo unico dei dirigenti e separò il rapporto di lavoro del dirigente dal conferimento dell'incarico dirigenziale. Quanto al primo, un unico regime privatistico fu esteso da allora a tutti i dirigenti, compresi i dirigenti generali. Quanto al secondo aspetto, venne introdotto il principio della temporaneità di tutti gli incarichi dirigenziali e la regola della decadenza degli incarichi più elevati, e di più stretta valenza politica, quale effetto automatico del mutamento di governo in carica (c.d. spoils system, come subito si chiamò sui giornali)[25]. Ha poi fatto seguito la legge 145 del 2002, che ha soppresso il ruolo unico ricostituendo i ruoli dirigenziali presso ogni amministrazione ma soprattutto ha accentuato la precarietà nell'incarico dei dirigenti, sia estendendo lo spoils system, sia pure per una sola volta e non come regola generale, a tutte le tipologie di incarichi, anche meno elevati, sia rafforzando il principio di temporaneità fino al punto di eliminare un termine

minimo di durata e di consentire il conferimento di incarichi anche di pochi mesi. Un decreto legge del 2005 (il n. 115, poi convertito con modificazioni nella legge n. 168 dello stesso anno) ha infine stabilito che la durata di tutti gli incarichi debba essere da un minimo di tre a un massimo di cinque anni[26].

Indipendentemente dalle innegabili diversità tra norme del 1998 e norme del 2002-2005, bisogna subito rilevare che i principi della temporaneità nell'incarico e dello spoils system interrompevano una lunga, ed anche sufficientemente **virtuosa, tradizione dell'alta burocrazia italiana**: la quale, non solo nel corso dell'età liberale, ma persino durante il fascismo aveva trovato nel suo statuto pubblico separato gli strumenti giuridico-formali e le motivazioni ideali per resistere all'invadenza del potere politico. Ciò, naturalmente, senza escludere casi anche patenti di patronage o di clientelismo; casi tuttavia che la stabilità (relativa) del posto e l'ideologia del ruolo consentivano solitamente di emarginare[27].

D'altra parte, se un problema era evidenziato dalla storia stessa dell'amministrazione italiana, questo era lo scarso senso identitario, la sola relativa consapevolezza di sé, la debolezza corporativa del suo ceto di vertice. **Fallito il tentativo del 1972 di creare per legge una dirigenza amministrativa all'altezza dei modelli europei**, la politica da imboccare avrebbe dovuto essere quella della continua e paziente formazione di una classe dirigente competente, moderna ed autonoma, nel segno della conclamata separazione di campi tra indirizzo politico e direzione amministrativa degli apparati.

L'abbattimento del diaframma avvenuto nel '98 aprì invece, e contraddittoriamente con questi fini, la strada ad "una connessione strutturale tra politica e amministrazione, in forza del potere, attribuito al vertice politico, di determinare un sostanziale ricambio del top- management delle amministrazioni"[28]. La "riforma della riforma" del 2002 aggravò la situazione.

Nel periodo oggetto della nostra attenzione, gli anni 2001-2007, si è dunque affermata, e per la prima volta inopinatamente radicata nel nostro sistema, quella che **Sabino Cassese**, denunciandone i pericoli, ha chiamato "la precarizzazione dei dirigenti"[29] (cui ha fatto da pendant, quasi specularmente, "la stabilizzazione degli avventizi").

Fortunatamente, a correggere questa deriva, sono adesso intervenute due recenti sentenze della Corte costituzionale[30] nelle quali la precarizzazione del ruolo dirigente è vista in contrasto con “un adeguato sistema di garanzie [...] idoneo ad assicurare una imparziale, efficace ed efficiente svolgimento dell’azione amministrativa”. Sembra dunque profilarsi, a distanza di dieci anni, una certa tendenza se non altro a correggere il senso più radicale della svolta effettuata tra il 1998 e il 2005.

Il punto che più interessa lo storico, però, è un altro: come è potuto accadere che la linea affermatasi negli anni Novanta, fondata sulla netta separazione tra indirizzo e gestione (l’uno riservato alla politica, l’altra all’alta amministrazione), dopo essere stata posta al centro di tutto il primo intervento riformatore di quegli anni, abbia potuto così subitaneamente deviare, dando luogo ad una scelta di fondo che ha oggettivamente favorito la commistione di politica e amministrazione?

Una parte della risposta la forniscono due autori della “Rivista trimestrale di diritto pubblico” nell’ultimo numero del 2007: è “il principio di privatizzazione – sostengono – che spinge ad assimilare il dirigente pubblico al manager privato”; ma “questa assimilazione produce un rapporto fiduciario tra dirigenza e vertice politico, che è precisamente il contrario del principio di distinzione tra politica e amministrazione, cui la riforma dovrebbe ispirarsi”[31].

Esisterebbe dunque una sorta di “vizio occulto” insito nella concezione stessa della privatizzazione, un baco velenoso che scava dentro la mela. Una volta scelta quella via maestra (come è stata scelta dalla maggior parte dei paesi europei occidentali), ne deriverebbe, quasi per fatale conseguenza, la privatizzazione (e dunque anche la precarizzazione?) dei dirigenti. Sotto questo profilo le posizioni nel dibattito tra gli studiosi mi sembrano piuttosto delineate. Contro qualunque ritorno al passato, Gianfranco D’Alessio considera ad esempio “discutibile [...] l’idea di una netta e assoluta separazione fra politica e amministrazione sotto il profilo strutturale, oltre che dal punto di vista funzionale; tale tesi non appare realistica – sostiene D’Alessio – anche alla luce del confronto con i principali paesi europei, e risulta opinabile anche sul piano della legittimità costituzionale”[32].

Senonché proprio qui sta il dissenso: tra chi legge le recenti sentenze della Corte come confermatrice dell'indirizzo del 1998, e critiche nei confronti delle sue successive degenerazioni; e chi vi intravede (anche se non ancora pienamente espresso) una rimessa in discussione dell'intera linea, in nome dei principi di imparzialità, efficienza e buon andamento, e del giusto procedimento. Giurisprudenza ancora parziale – come è stato notato –; che lascia pur sempre sopravvivere lo spoils system, non solo per i diretti collaboratori del vertice politico, addetti cioè agli uffici di staff, ma anche per le cosiddette "posizioni apicali", la cui individuazione è peraltro ancora imprecisa. E tuttavia – a me sembra – anche in chiara controtendenza rispetto alle scelte legislative dell'ultimo decennio.

6. Concludo. **Franco Bassanini**, in un testo di respiro scritto nel 2005 per rilanciare le linee della riforma in vista del prossimo cambio di governo, ha insistito sulla netta cesura che l'avvento della nuova maggioranza di centro-destra segnò nel 2001 rispetto alle politiche messe in cantiere nel 1997-98 e portate avanti nel corso della XIII legislatura. Nella legislatura del centro-sinistra, sostiene Bassanini, era stato perseguito un processo globale di riforma, articolato in ogni sua parte. Pur con risultati non sempre pari alle attese, quel processo aveva avuto due caratteristiche: aveva potuto contare su di un centro propulsore forte ed unitario, rappresentato dal Dipartimento della Funzione pubblica e dal suo pool di esperti (interni ed esterni all'amministrazione); aveva potuto godere di una sua centralità all'interno delle politiche di governo complessive. L'avvento del governo Berlusconi fece cadere entrambe le caratteristiche positive.

L'analisi qui condotta, per quanto necessariamente sommaria, conferma, mi pare questo giudizio di Bassanini. Il quinquennio 2001-2006, se si eccettua forse la legge La Loggia, non è stato caratterizzato da una particolare propensione alle riforme amministrative, non pari comunque a quella esplicitasi nel quinquennio precedente. In alcuni casi (semplificazioni) si constata una netta riduzione dell'impegno del governo; in altri (privatizzazione del personale) una linea ondivaga e discontinua; in altri ancora (dirigenza) una volenterosa ripresa di riforme ereditate

dal periodo precedente ma anche una loro rilettura (e riscrittura) che ne costituisce una deformazione.

Molte delle riforme lasciate incompiute da Bassanini nel 2001 richiedono d'essere riprese, attualizzate, applicate con coerenza. Molte di esse richiederebbero adeguati periodi di sperimentazione, coerenti politiche applicative e aggiustamenti in itinere quali possono derivare solo da una lunga e continuativa esperienza di governo. Purtroppo, come spesso è accaduto nella storia d'Italia, non sarà possibile: le vicende della politica, con l'avvitarsi su sé stessa della crisi italiana, lo impediranno una volta di più.

Guido Melis

NOTE

[1] M. Savino, *Le riforme amministrative in Italia*, in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", 2005, n. 2, pp. 435 ss.

[2] G. Melis, *Agli albori della produttività burocratica: organizzazione del lavoro e cultura dell'amministrazione nell'Italia postunitaria*, prolusione letta all'inaugurazione del 427.a.a.dell'Università di Sassari, a cura dell'Università di Sassari, Sassari, 1989; poi in "Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione", 1989, n. 3, pp. 95 ss.; cfr. anche *Dipartimento della funzione pubblica, La riforma amministrativa. 1918-1992. Gli studi e le proposte*, Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, 1994, dove si evince che oltre un terzo delle circa 60 proposte di riforma del periodo riguardavano direttamente o indirettamente obiettivi di semplificazione.

[3] *La legge annuale di semplificazione è stata introdotta con l'art. 20 della legge n. 59 del 1997. Nello stesso anno furono introdotte "forme stabili di consultazione delle parti sociali attraverso l'istituzione dell'Osservatorio per le semplificazioni. Infine è stata istituita un'apposita struttura denominata Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure"* (così A. Natalini, *Il tempo delle riforme amministrative*, Bologna, Il Mulino, p. 184). *Il meccanismo "taglia leggi" si articola in tre fasi: l'individuazione,*

entro il 16 dicembre 2007, delle disposizioni statali vigenti per settori legislativi e delle loro incongruenze o antinomie, con relazione del Governo al Parlamento; l'individuazione (entro il 16 dicembre 2009) con decreti legislativi delle disposizioni legislative statali (anteriori al 1° gennaio 1970, anche se successivamente modificate) ritenute indispensabili e quindi da "salvare"; infine l'adozione di disposizioni integrative o correttive dei decreti legislativi entro due anni dalla data di loro entrata in vigore.

[4] Che fine ha fatto la semplificazione amministrativa?, a cura di G. Vesperini, Milano, Giuffrè, 2006 (con saggi, oltre che dello stesso curatore, di Girolamo Sciullo, Mario P. Chiti, Bernardo Mattarella, Luciano Vandelli).

[5] B. Mattarella, La semplificazione per la ripresa economica, ivi, p. 53. Secondo un dato riportato da A. Natalini, Il tempo cit., p. 191, nel corso della XIII legislatura sono stati semplificati 157 procedimenti, a fronte dei circa 6.000 di cui nel 2004 risultava titolare l'amministrazione centrale dello Stato.

[6] Ha osservato Giulio Vesperini (La semplificazione dei procedimenti amministrativi, in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", 1998, n. 3, p. 662) che "una delle caratteristiche della disciplina di semplificazione consiste in ciò, che essa è, per buona parte (circa il 25 per cento dei casi), disciplina di principio da attuarsi con atti normativi di governo e, in misura minore, delle regioni e, per buona parte (circa il 20% dei casi), disciplina imposta al legislatore italiano dalla necessità di dare esecuzione a trattati internazionali o a norme comunitarie".

[7] Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 4 agosto 2000, art. 32.

[8] Con legge 6 luglio 2002, n. 137, art. 11. Cfr. A. Natalini, Il tempo cit., pp. 185-186.

[9] Scrive Natalini (p. 187) che "di fronte all'inerzia spesso totale delle singole amministrazioni, le strutture della Presidenza del consiglio non sono state in grado di esercitare alcuna azione di impulso sia in senso persuasivo sia in via sostitutiva".

[10] G. Vesperini, La semplificazione dei procedimenti cit., p. 671.

[11] Poi Decreto Presidente del Consiglio dei ministri 27 marzo 2000, sui tempi e le modalità.

[12] Cfr. la ricostruzione di A. Natalini, *Il tempocit.*, pp. 200-202: nel primo periodo la sperimentazione dell'Air "si è concentrata su soli cinque casi e non ha conseguito i risultati desiderati"; all'inizio della XIV legislatura il Governo "ha deciso di proseguire la sperimentazione, adottando una nuova direttiva" [decreto Presidente del Consiglio dei ministri 21 settembre 2001] e istituendo un Comitato di indirizzo per coordinare le varie strutture interessate all'Air. Ma "nei quattro anni successivi all'emanazione della nuova direttiva l'Air è stata sperimentata su un solo intervento regolativo".

[13] Su queste due tecniche rimando alle considerazioni critiche di B. Mattarella, *La semplificazione per la ripresa economica, cit.*, pp. 57-58.

[14] A. Natalini, *Il tempo cit.*, p. 199.

[15] G. Vesperini, *La semplificazione cit.*, p. 670; ripreso in A. Natalini, *Il tempo cit.*, p. 200.

[16] G. Vesperini, *La semplificazione cit.*, p. 675.

[17] Presentato dal Governo alle Camere il 29 giugno 2007.

[18] I dati sono in G. Napolitano, *L'attività normativa del governo: gennaio-giugno 2003*, in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", 2003, n. 4, p. 1007: "le misure di decentramento adottate dal governo Prodi sono state complessivamente ottantasei, mentre sono solo cinquantotto quelle emanate dal governo in carica. La politica di decentramento di quest'ultimo si è limitata a interventi settoriali, disorganici, tardivi".

[19] Senato della Repubblica, Commissione affari costituzionali, "Indagine conoscitiva sui provvedimenti in itinere di attuazione e di revisione del Titolo V della parte II della Costituzione".

[20] G. Vesperini, *La legge di attuazione del nuovo titolo V della Costituzione. Il commento*, in "Giornale di diritto amministrativo", 2003, n. 11, p. 1111.

[21] G. Falcon, *Introduzione. Nuove questioni sul percorso istituzionale italiano, in Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131, a cura di G. Falcon, Bologna, Il Mulino, 2003, pp. 11 ss.*

[22] Sabino Cassese ha definito la riforma del 1993 "il più importante cambiamento del diritto amministrativo di questo secolo" (cfr. S. Cassese, *Le ambiguità della privatizzazione del pubblico impiego, in Dall'impiego pubblico al rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni, a cura di S. Battini e S. Cassese, Milano, Giuffrè, 1997, p. 77).*

[23] *Istituzioni, politica e amministrazione. Otto paesi europei a confronto, a cura di M. De Benedetto, Torino, Giappichelli, 2005.*

[24] *Formez, Note e commenti sul sistema amministrativo italiano. 2004, 1. Organizzazione, personale e procedure; 2. Economia e finanza; 3. Indicazioni finali, Roma, Formez. Ufficio stampa e editoria (Quaderni Formez) s.d. [ma 2007]; e Id., Note e commenti sul sistema amministrativo italiano in contesto internazionale. 2006, 1. Competizione, concorrenza e mercato: rapporto di sintesi; 2. Competizione e concorrenza; 3. Il mercato tra semplificazione e controllo, Roma, Formez. Ufficio stampa e editoria (Quaderni Formez), s.d. [ma 2007].*

[25] *Anche di recente Franco Bassanini ha contestato l'uso di questo termine per la "sua" riforma: cfr. in particolare I principi costituzionali e il quadro istituzionale: distinzione fra politica e amministrazione, autonomia e responsabilità della dirigenza, in L'amministrazione come professione. I dirigenti pubblici tra spoils system e servizio ai cittadini, a cura di G. D'Alessio, Bologna, Astrid, 2008, pp. 31 ss. Secondo lo stesso D'Alessio (cfr. l'introduzione al volume) "fin nella fase iniziale" "la possibilità di rimuovere e sostituire i titolari di funzioni amministrative di particolare rilevanza in occasione del mutamento delle maggioranze politiche e dell'avvento di nuovi responsabili degli organi di governo delle amministrazioni" riguardò solo "poche decine di figure di vertice", e "solo successivamente (con la legge del 2002 ma anche con alcune norme introdotte all'inizio della legislatura in corso [la XIV] è stata estesa a quote sempre più ampie della dirigenza statale" (p. 12).*

[26] In generale cfr. F. Merloni, *Dirigenza pubblica e amministrazione imparziale. Il modello italiano in Europa*, Bologna, Il Mulino, 2006.

[27] Di opinione radicalmente avversa F. Bassanini, *I principi costituzionali cit., spec. pp. 31 ss.*: "da gran tempo [...] valevano in Italia due distinte discipline della dirigenza tra loro fortemente differenziate: l'una fondata sulla sostanziale inamovibilità nell'incarico (job for life) e applicata alla gran parte delle amministrazioni [...], l'altra fondata sulla precarietà degli incarichi, applicata per altro alla maggioranza dei funzionari dello Stato di più alto grado: ambasciatori (rectius, capi degli uffici diplomatici e consolari), prefetti, capi delle grandi unità militari".

[28] A. Meniconi, F. Verrastro, *Le strutture e il personale, in Formez, Note e commenti sul sistema amministrativo italiano. 2004, 1. Organizzazione, personale e procedure cit., p. 132.* Ciò - aggiungono i due autori - "attraverso il mancato rinnovo dell'incarico, senza procedure di garanzia che, seppur teoricamente previste dal d.lgs.80/1998, non sono state mai attivate, e la revoca degl'incarichi relativi a segretariati generali o direzione dei dipartimenti, vale a dire degl'incarichi di maggior prossimità con la sfera politica".

[29] S. Cassese, *L'ideale di una buona amministrazione. Il principio del merito e la stabilità degli impiegati, lezione magistrale tenuta all'Università degli studi Suor Orsola Benincasa, Facoltà di giurisprudenza, Napoli, Editoriale Scientifica, 2007.*

[30] Corte cost. 23 marzo 2007, n. 103 e 23 marzo 2007, n. 104. Cfr. S. Battini, B. Cimino, *La dirigenza pubblica fra privatizzazione e politicizzazione, in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", 2007, n. 4, pp. 1001 ss; F.G. Scoca, *Politica e amministrazione nelle sentenze sullo spoils system, in "Giurisprudenza costituzionale"., 2007, n. 2, pp. 1615; G. Corso, G. Fares, *Quale spoils system dopo la sentenza 103 della Corte Costituzionale?, in www.giustamm.it; A. Massera, *Il difficile rapporto fra politica e amministrazione: la Corte Costituzionale alla ricerca di un punto di equilibrio, in "Giornale di diritto amministrativo", 2007, p. 1037.* Gianfranco D'Alessio, nell'introduzione al recente volume citato, considera la più recente giurisprudenza della Corte, in coerenza con quella più antica del 1996, sostanzialmente confermativa delle linee***

della riforma, della quale certificherebbe "la piena compatibilità e coerenza con l'impianto costituzionale".

[31] S. Battini, B. Cimino, *La dirigenza pubblica cit.*, p. 1009.

[32] G. D'Alessio, *I dirigenti pubblici, con la collaborazione di A. Lirosi, G. Vecchio, F. Bassanini, in L'ammodernamento del sistema amministrativo italiano. Note per un programma di governo, a cura di F. Bassanini, luglio 2005* [<https://www.cesdaldspace.it/retrieve/4227/dopo+l'amm.pdf>, 31 gennaio 2008]. Coerentemente cfr. *l'introduzione dello stesso autore al citato L'amministrazione come professione, specialmente p. 13, ove D'Alessio critica le proposte volte al ritorno ad un regime pubblicistico del rapporto.*