

Administrative Law / Droit administratif

ITALY / ITALIE

BENEDETTO CIMINO*

QUESTE *Cronache* descrivono le riforme amministrative in Italia nel triennio dal 2008 al 2010. A causa dello scioglimento anticipato delle Camere, seguito alla crisi del II Governo Prodi (16 maggio 2006 – 8 maggio 2008), il periodo considerato coincide con la prima metà della XVI legislatura, guidata dal IV Governo Berlusconi: questa circostanza consente di non limitarsi al resoconto delle novità legislative intervenute, ma di presentare il complessivo disegno di riforma portato avanti dall'Esecutivo.

Tale programma si è articolato in tre successive fasi, assecondando la fisiologica scansione interna delle legislature del maggioritario.

Nei primi mesi di legislatura, il Governo ha incardinato in Parlamento i principali provvedimenti di attuazione del proprio programma elettorale. Innanzitutto, è stato emanato il decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito in l. 6 agosto 2008, n. 133, che ha interamente anticipato la manovra di bilancio in un provvedimento d'urgenza (prassi poi confermata negli anni successivi con i d.l. nn. 78 del 2009 e 78 del 2010), definendo gli equilibri di finanza pubblica per il successivo triennio e non più con orizzonte annuale, come in precedenza accadeva. In secondo luogo e contestualmente al decreto, è stato presentato un corposo disegno di legge collegato alla finanziaria per il 2009 (Atto Camera 1441), per favorire la *competitività* e lo *sviluppo economico*, composto da 75 articoli poi suddivisi in tre provvedimenti stralcio, approvati nel 2009 e nel 2010. Tra le disposizioni di maggiore rilievo economico, sociale e istituzionale di questi primi atti, si segnalano le norme in materia di energia, sostegno e incentivi alle imprese, concorrenza nei servizi pubblici locali, politica abitativa (c.d. *Piano casa*), infrastrutture, efficienza degli apparati burocratici (c.d. *Piano industriale della pubblica amministrazione*), riorganizzazione e soppressione di enti inutili, università, semplificazione amministrativa e normativa, giustizia civile e amministrativa. Infine, tra giugno 2008 e febbraio 2009, il Governo ha depositato tre disegni di legge delega per l'attuazione del federalismo fiscale, per la produttività del lavoro pubblico e per l'adeguamento del ciclo di bilancio al nuovo quadro istituzionale interno e comunitario.

* Professore a contratto di Ordinamento del commercio e delle professioni presso l'Università di Viterbo e consulente presso il Comitato per la Legislazione della Camera dei Deputati.

Nel 2009, si è aperta la seconda fase della strategia legislativa del Governo, con il conferimento da parte delle Camere del nutrito elenco di deleghe richieste l'anno precedente: le fonti parlamentari censiscono ben 54 autorizzazioni all'emanazione di decreti legislativi, cui devono aggiungersi gli atti di recepimento di oltre cinquanta tra direttive e decisioni quadro comunitarie. Si segnala, innanzitutto, la definitiva approvazione delle grandi deleghe di riforma sopra citate: l. 4 marzo 2009, n. 15, *finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e all'efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni*; l. 5 maggio 2009, n. 42, *in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*; l. 31 dicembre 2009, n. 196, *Legge di contabilità e finanza pubblica*. A queste, si aggiunge poi un'ampia serie di deleghe di semplificazione, di riassetto o di riordino (anche con importanti margini lasciati al Governo per la manipolazione del tessuto normativo vigente), contenute nelle leggi 18 giugno 2009, n. 69, e 23 luglio 2009, n. 99 (*stralci bis e ter* dell'originario A.C. 1441), tra l'altro in materia di ambiente, codificazione del processo amministrativo, enti pubblici, digitalizzazione, incentivi allo sviluppo, oneri amministrativi, impianti per la produzione di energia nucleare. A queste vanno aggiunte le deleghe in materia di politiche dell'occupazione, pensionamento anticipato, rapporto di lavoro e ammortizzatori sociali, contenute nella l. 4 novembre 2010, n. 183 (*stralcio quater* del collegato), approvata con un anno ritardo a causa di un primo *veto* presidenziale.

La terza fase dell'azione di Governo, infine, si è rivolta alla concreta attuazione – sul piano legislativo, regolamentare ed amministrativo – del vasto piano di riforme ora descritto. È in questa sede che sono emerse serie difficoltà, dovute a tre ordini di ragioni. Le prime sono state di natura economica, legate alla crisi dei mercati finanziari globali e alla crescita del debito pubblico nazionale, ed hanno imposto di ridimensionare alcuni programmi comportanti spese o quantomeno di rallentarne o rinviarne l'attuazione: ciò, innanzitutto, sul piano dell'autonomia di spesa da concedere agli enti locali nel quadro del c.d. federalismo fiscale, ma, ulteriormente, in materia di salario di produttività nel pubblico impiego, incentivi alle imprese, piani di edilizia residenziale, qualità del sistema universitario, azioni risarcitorie collettive e individuali contro la pubblica amministrazione. Le seconde ragioni sono state squisitamente politiche, dovute all'indebolimento dell'originaria maggioranza parlamentare, alle dimissioni di alcuni ministri e al succedersi di scandali che hanno interessato i massimi vertici dell'Esecutivo.

Come si evidenzierà nelle conclusioni, tuttavia, al di là di questi fattori contingenti, è emerso anche un limite intrinseco del programma riformatore, un difetto di organicità delle complessive scelte e una carenza nella fase di elaborazione e studio delle politiche pubbliche. Questi errori trovano oggettivo riflesso negli esiti insoddisfacenti di alcuni percorsi attuativi, marcando in questo una chiara differenza con l'altra grande

esperienza, risalente alla XIII legislatura, alla legge n. 59 del 1997, c.d. *Bassanini* e all'istituzione delle Commissioni bicamerali per la riforma del bilancio e per la riforma amministrativa. Nei paragrafi che seguono, si analizzeranno distintamente i principali programmi governativi, in materia di finanza, impiego pubblico, procedimento e processo amministrativo, servizi pubblici, università.

1. LA RIFORME DELLA FINANZA PUBBLICA: IL FEDERALISMO FISCALE E LA LEGGE DI BILANCIO

Come chiarito in premesse, i problemi e le prospettive di riforme della finanza pubblica hanno rappresentato un momento qualificante dell'azione dell'Esecutivo. Vari fattori vi hanno contribuito, benché in modo non sempre coordinato: le forti aspettative delle *constituencies* di riferimento della maggioranza di governo verso l'adeguamento del sistema tributario al nuovo quadro istituzionale regionalista (c.d. *federalismo fiscale*); la necessità di adeguarsi alle nuove procedure comunitarie di vigilanza e coordinamento delle politiche di bilancio (c.d. *semestre europeo*); l'urgenza di contenere il disavanzo pubblico, pur in un contesto di forte crisi economica e sociale.

Sul piano positivo, l'analisi deve senz'altro partire dalla l. n. 42 del 2009. La delega segna l'abbandono dell'attuale modello di finanza locale, basata su trasferimenti statali, verso l'attribuzione di una tendenziale autonomia di entrata agli enti territoriali. Fine dichiarato è quello di assicurare il corretto circuito di responsabilità finanziaria e di consentire «*l'effettività e la trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti*».

Nel dettaglio, i trasferimenti statali dovranno essere sostituiti da tributi regionali suddivisi in tre classi: tributi derivati, regolati dallo Stato, ma con la possibilità, a livello locale, di adeguare le aliquote o di prevedere detrazioni; addizionali regionali; tributi propri, istituiti con legge regionale, nel rispetto di criteri di territorialità dell'imposta. In secondo luogo, si definisce un complesso sistema di perequazione, operante secondo un doppio binario, in base alle funzioni da finanziare. È garantito il finanziamento integrale dei livelli essenziali delle prestazioni, nella sanità, nell'assistenza e nell'istruzione, come pure per l'esercizio delle funzioni fondamentali degli enti locali. Il fabbisogno, tuttavia, non è stimato in base alla spesa storica, ma in relazione ai c.d. «*costi standard*». Il finanziamento delle altre funzioni («*non-Lep*» o non fondamentali) non è integralmente coperto dallo Stato; è però ugualmente interessato da strumenti perequativi, secondo un principio di tendenziale (non integrale) livellamento delle capacità fiscali delle regioni.

La delega rinvia alla fase attuativa la definizione degli equilibri di fondo del nuovo sistema: gli effetti di redistribuzione delle risorse tra i territori, il livello della perequazione da garantire, gli spazi di autonomia finanziaria da riconoscere agli enti, i

criteri per definire gli *standard* di costo delle funzioni. A fronte di così ampi margini di discrezionalità concessi al Governo, il Parlamento si è riservato un controllo di tipo procedurale, per il tramite di un'apposita *Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale*, col compito di accompagnare la predisposizione degli schemi dei decreti attuativi e di rendere dei pareri semivincolanti. Il raccordo con le autonomie territoriali è poi garantito tramite previe intese in sede di Conferenza unificata.

Alla data di redazione di queste *Cronache*, risultano emanati solo cinque dei circa venti decreti necessari per completare la riforma: il d.lgs. 28 maggio 2010, n. 85, relativo al c.d. *federalismo demaniale* che ha disposto la devoluzione del demanio idrico e marittimo e il trasferimento dei beni statali che non siano in uso governativo; il d.lgs. 17 settembre 2010, n. 156, sull'ordinamento transitorio di *Roma Capitale*, che ha ampliato le funzioni amministrative della città; il d.lgs. 26 novembre 2010, n. 216, per la determinazione dei *fabbisogni standard* di province e comuni per il finanziamento delle funzioni fondamentali, che ha individuato criteri statistici, metodologici e organizzativi di massima; il d.lgs. 14 marzo 2011, n. 23, sul *federalismo fiscale municipale*, che ha istituito l'imposta municipale unica, principale tributo proprio dei comuni, legato alla proprietà immobiliare; il d.lgs. 6 maggio 2011, n. 68, per l'*autonomia di spesa delle regioni e province* e per la definizione dei *costi standard* nel sistema sanitario. A questi, si aggiungono altri tre decreti in materia di perequazione, sanzioni e armonizzazione dei sistemi contabili, in corso di approvazione.

Due elementi di criticità devono essere sin d'ora rimarcati. Per un verso, così come nella delega, nemmeno nei decreti attuativi si rinviengono le scelte di fondo sui complessivi equilibri finanziari tra i territori, ulteriormente rinviate a fonti secondarie: a tal fine, strumento principe (ma del tutto atipico rispetto alla prassi costituzionale) è il decreto non regolamentare del Presidente del Consiglio, adottato previa intesa o parere delle Conferenze, invocato, tra l'altro: per la devoluzione del demanio, per la quantificazione dei fabbisogni *standard*, per la definizione dei "Lep", per le aliquote di compartecipazione ai tributi nazionali, per fissare i livelli di perequazione, ecc. In secondo luogo, i margini di autonomia impositiva degli enti restano davvero limitati, e permane una stretta vigilanza statale sulle gestioni, da ultimo ribadita nella legge di stabilità per il 2011.

La seconda importante riforma della finanza pubblica avviata nel 2009 è contenuta nella legge n. 196 e riguarda le nuove procedure di bilancio e di contabilità, finora regolate dalla legge n. 468 del 1978, ora abrogata. Secondo la *Relazione di accompagnamento*, la nuova legge mira ad «*adeguare il contesto normativo del governo della finanza pubblica*» al mutato assetto costituzionale dei rapporti tra lo Stato e gli enti territoriali, e ad «*introdurre strumenti di pianificazione e controllo della spesa*», finalizzati a contenere «*l'espansione del disavanzo pubblico senza ulteriori aumenti della pressione fiscale*».

I correttivi più significativi riguardano l'articolazione del ciclo di bilancio (termini di presentazione dei documenti contabili e delle iniziative legislative; coinvolgimento del sistema delle autonomie territoriali); il passaggio dalla legge finanziaria alla c.d. legge di stabilità (contenente solo norme di riduzione della spesa o di maggiore entrata); una nuova strutturazione del bilancio per programmi e missioni che garantisce maggiore flessibilità nelle procedure di spesa. Con finalità di integrazione e completamento della riforma, sono poi previste cinque deleghe *ad hoc*, che riguardano: l'armonizzazione dei sistemi contabili delle pubbliche amministrazioni, le procedure di spesa in conto capitale, il completamento della riforma della struttura del bilancio; il passaggio al bilancio di sola cassa; i sistemi di monitoraggio e controllo della spesa (c.d. *spending review*).

La legge ha sollevato diversi problemi di coordinamento: l'adozione di sistemi contabili uniformi, logicamente pregiudiziale e strettamente legata anche alla realizzazione delle politiche di federalismo tributario è stata più volte rinviata; a distanza di appena un anno si è reso necessario apportare una corposa serie di modifiche all'articolo 1 (l. 7 aprile 2011, n. 39) per tenere conto delle procedure di coordinamento delle politiche economiche degli Stati dell'Unione (c.d. *semestre europeo*), modificando tempistiche e contenuto dei documenti di programmazione; infine, non sono stati correttamente valutati i termini di attuazione delle deleghe previste, rendendo necessaria una successiva riapertura.

Ma l'elemento di maggiore criticità, si lega alla sovrapposizione tra l'ordinario ciclo di bilancio e l'emanazione di provvedimenti d'urgenza in corso d'anno, specie in prossimità della sospensione estiva dei lavori parlamentari. Si segnalano, oltre ai tre citati decreti sostitutivi o anticipativi della manovra (d.l. n. 112 del 2008, n. 78 del 2009 e n. 78 del 2010), il filone dei decreti c.d. anticrisi: d.l. nn. 134, 155, 157, 185 del 2008 e n. 5 del 2009. Il decreto-legge, nella XVI legislatura, è così divenuto la fonte d'elezione per la regolazione economico-finanziaria, di incentivo e di controllo della spesa, a scapito della legge finanziaria (oggi di stabilità), che segna invece una progressiva contrazione di contenuti. Questa prassi induce alla frammentazione degli interventi programmati dal Governo, a discapito di un efficace controllo e indirizzo parlamentare sulle decisioni di spesa, di entrata e di rilancio economico-sociale. A valle, poi, implica la necessità di correggere in corsa le priorità e gli obiettivi strategici delle singole amministrazioni, con le connesse implicazioni quanto all'efficace controllo e rendicontazione della gestione.

2. LA RIFORMA DEL PUBBLICO IMPIEGO

Con le riforme degli anni Novanta (da ultimo confluite nel d.lgs. 30 marzo 2001, 165, *Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni*

pubbliche), l'Italia si era dotata di una legislazione in materia di pubblico impiego moderna ed efficace, basata sulla privatizzazione del rapporto di lavoro, sulla devoluzione alla dirigenza pubblica dei poteri gestionali e su procedure di contrattazione collettiva trasparenti e partecipate. L'attuazione di questa disciplina, tuttavia, è stata largamente insoddisfacente. Si è assistito alla cogestione sindacale delle carriere e degli strumenti di incentivo e sanzione a disposizione dei dirigenti: ne sono derivate dinamiche retributive irragionevolmente accelerate e la sostanziale indifferenza del personale burocratico rispetto al grado di efficienza raggiunto degli uffici.

Muovendo da questa diagnosi, la legge n. 15 del 2009 e il successivo d.lgs. n. 150 del 2009, c.d. *Brunetta*, hanno radicalmente rimodulato il sistema delle fonti di regolazione del rapporto di lavoro, rimettendo a scelte unilaterali del legislatore, delle amministrazioni, di autorità indipendenti o della dirigenza, materie prima affidate agli istituti di partecipazione sindacale.

Sono ora definite direttamente per legge le procedure e le principali sanzioni disciplinari, la mobilità, le progressioni professionali, la valutazione delle prestazioni ai fini del trattamento accessorio. Soprattutto, in base al nuovo art. 2, co. 2, del *Testo unico*, cade la rigorosa riserva di fonte pattizia circa la regolazione degli obblighi e dei diritti dei dipendenti: i contratti collettivi non potranno più derogare, come finora ammesso, alle future leggi speciali in materia di pubblico impiego.

Sono rimesse a decisioni unilaterali della dirigenza e dei vertici dell'amministrazione datrice di lavoro, con esplicito divieto di aprire tavoli concertativi e salva la mera informazione *ex post* ai sindacati, tutte le scelte in materia di articolazione dell'orario di servizio, di mobilità interna, gli atti organizzativi, i criteri di affidamento di incarichi o di speciali responsabilità. Inoltre, in caso di mancato accordo, le amministrazioni possono erogare unilateralmente gli aumenti stipendiali previsti nella legge di stabilità e regolare unilateralmente tutte le materie che ancora restano oggetto di contrattazione collettiva decentrata.

Infine, la valutazione del personale e delle strutture, prima oggetto di concertazione, si basa ora su procedure (il c.d. ciclo di gestione della *performance*) definite e verificate da una rete di organismi di controllo interno separati dal vertice politico, istituiti presso tutte le amministrazioni, e facenti capo ad una *Commissione indipendente per la valutazione, l'integrità e la trasparenza* – CiVIT, che ha funzioni di indirizzo, coordinamento e supporto tecnico.

È ambizione del legislatore quella di creare un sistema tendenzialmente oggettivo di misurazione dei risultati, individuali e collettivi, sulla cui base erogare le voci retributive di incentivo alla produttività, sinora distribuite a pioggia; e definire le preferenze per gli avanzamenti in carriera, finora basati sulla sola anzianità.

La legge *Brunetta* ha rappresentato il primo intervento organico di riforma del pubblico impiego dopo oltre dieci anni dagli ultimi correttivi approvati nella XIII

legislatura. In questo lasso di tempo, il personale pubblico è stato interessato da un profluvio di disposizioni, che hanno affrontato solo i riflessi finanziari del tema, essenzialmente per finalità di contenimento della spesa. Il principio del merito è stato perciò sacrificato per far fronte ad esigenze contingenti, continuamente rinviando l'adozione di politiche adeguate. Anche l'attuazione della l. n. 15 del 2009, tuttavia, ha dovuto risentire pesantemente di queste tendenze: i decreti-legge e leggi finanziarie della XVI legislatura, infatti, hanno reiterato le politiche di blocco delle assunzioni e stabilizzazione del personale precario; inoltre, per far fronte al crescente disavanzo, sono intervenute disponendo il taglio delle retribuzioni più elevate e, soprattutto, il blocco dei rinnovi stipendiali.

In assenza di adeguate risorse per il sistema gli incentivi e per avviare politiche di reclutamento meritocratiche, la riforma è stata avvertita dalle parti sociali come meramente punitiva e pregiudiziale; sono emerse forti resistenze e impreparazione nell'attuazione delle nuove norme; si è ingenerato un ampio contenzioso, cui il Governo ha dovuto far fronte con un apposito (quanto eterodosso) decreto legislativo correttivo con efficacia retroattiva, in corso di esame parlamentare (atto n. 364).

3. LE NUOVE NORME IN MATERIA DI PROCEDIMENTO

Il legislatore ha dimostrato ampio e costante interesse alla regolazione del procedimento amministrativo, essenzialmente con finalità di semplificazione. Le norme rilevanti sono state distribuite nel triennio, tra i due decreti di anticipazione della manovra e nello stralcio *bis* del collegato alla legge finanziaria.

Si segnala, anzitutto, il programma organico di riduzione degli obblighi informativi a carico delle imprese, avviato dall'art. 25, *taglia-oneri amministrativi*, del d.l. n. 112 del 2008, sulla scia della strategia di azione comunitaria, avviata dalla Commissione con la comunicazione n. 23 del 2007. La legge incarica il Ministro per la pubblica amministrazione della predisposizione di un *Programma per la misurazione degli oneri*, in coerenza con l'*EU Standard Cost Model*, al fine di conseguire una riduzione del 25 per cento entro il 2012, per un risparmio stimato di oltre 13 mld di euro. Il Dipartimento, inoltre, assume il compito di predisporre le linee guida per la predisposizione dei singoli piani ministeriali di riduzione degli oneri; nonché di proporre, all'esito, l'adozione di regolamenti di delegificazione per i necessari adeguamenti normativi.

Un secondo ordine di interventi concerne la legge generale sul procedimento amministrativo (l. 7 agosto 1990, n. 241). Anzitutto, è stata rivista la disciplina dei tempi di conclusione del procedimento: la legge n. 69 del 2009 ha semplificato le procedure per fissare i termini finali e ridotto quelli intermedi per la trasmissione dei pareri; ha inoltre riconosciuto il diritto del privato al risarcimento del danno in caso di

«inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione»: la legge non prevede, tuttavia, meccanismi di indennizzo forfetario. In secondo luogo, è stata ritoccata la disciplina della conferenza dei servizi, dapprima nella stessa legge n. 69 e, poi, più ampiamente, con il d.l. n. 78 del 2010, allo scopo di ridurre i tempi e di superare più agevolmente eventuali atti di dissenso “qualificato”, reso da amministrazioni che tutelino interessi primari. Infine, in sede di conversione del d.l. n. 78 del 2010, la legge n. 122 ha regolato il nuovo istituto della *segnalazione certificata di inizio attività*. La norma prevede che le autorizzazioni non discrezionali e non soggette a contingenti, siano sostituite da una dichiarazione dell’interessato, corredate da attestazioni di tecnici abilitati o enti accreditati (le c.d. “*agenzie per le imprese*”), circa la sussistenza dei requisiti di legge.

In terzo luogo, è stata riformata la disciplina dello sportello unico delle attività produttive – S.u.a.p., incaricando il governo di semplificare e di adeguare agli sviluppi tecnologici la previgente disciplina. Su autorizzazione dell’art. 38 (*Impresa in un giorno*), del d.l. n. 112 del 2008, il d.P.R. 7 settembre 2010, n. 160, ha favorito l’uso di procedure telematiche, istituendo un portale *web* con funzione di raccordo tra le reti e le banche dati pubbliche; e ha compiutamente regolato le funzioni e le attività istruttorie delle già citate *agenzie per le imprese*. Da ultimo, l’art. 43 del d.l. n. 78 del 2010, consente l’istituzione, nelle regioni meridionali, di “*zone a burocrazia zero*”, aree nelle quali i provvedimenti autorizzatori di nuove iniziative produttive sono adottate direttamente da un commissario di governo, in termini ridotti.

Un limite di questo corposo programma di interventi è dato dalla sua frammentazione in numerosi provvedimenti *omnibus*. Non è stato sfruttato lo strumento, concepito dalle leggi c.d. *Bassanini*, della legge annuale di semplificazione, una delega periodica nel quale le relative politiche avrebbero dovuto trovare loro sede d’elezione. Solo nel 2010, il Governo ha presentato una proposta organica in tal senso, ma l’*iter* di approvazione si è dimostrato lento; a causa dei ritardi, si è così preferito incorporare le previsioni di maggiore rilievo, facendole confluire in nuovi decreti governativi d’urgenza: questa strategia legislativa – oltre ad ingenerare sovrapposizioni tra i lavori parlamentari in corso – ha inciso sulla coerenza complessiva dell’azione riformatrice, portando alla parcellizzazione delle scelte.

Un’ulteriore occasione per dare organicità alle politiche di semplificazione si legava alla trasposizione della direttiva n. 123 del 2006, relativa al *mercato interno dei servizi*. La direttiva, come noto, imponeva agli Stati un complesso *screening* dei requisiti e delle procedure di autorizzazione per l’esercizio di attività economiche; obbligava a valutarne l’adeguatezza, rispetto a criteri di proporzionalità e semplicità; prevedeva l’adozione di strumenti legislativi o amministrativi per rimuovere, settore per settore, i requisiti e gli oneri amministrativi non giustificati da motivi imperativi. In verità, la trasposizione della Direttiva “servizi” si è in larga misura risolta con la mera riproposizione, nel d.lgs.

26 marzo 2010, n. 59, delle disposizioni di principio già stabilite a livello comunitario, salvo aggiungere, nella “parte speciale” del decreto, un limitato elenco di semplificazioni settoriali di scarso impatto.

4. LA CODIFICAZIONE DEL PROCESSO AMMINISTRATIVO

Fino al 2010, il processo amministrativo è stato regolato da numerosi testi normativi, spesso molto risalenti nel tempo e non coordinati tra loro. Ne sono derivate crescenti incertezze applicative e una diffusa percezione di *deficit* di tutela degli interessi delle parti coinvolte. Un’importante opera di razionalizzazione e semplificazione normativa è stata ora realizzata con gli allegati “A” e “B” del d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104, che hanno codificato la materia. Il decreto è stato adottato su autorizzazione della citata l. n. 69 del 2009: la delega, formalmente di riassetto, offriva in realtà al Governo importanti margini di manipolazione e riforma della disciplina vigente. Da un punto di vista procedurale, la redazione del Codice è stata affidata ad una commissione incardinata presso il Consiglio di Stato che ha prospettato, su più fronti, soluzioni innovative; su impulso del Ministero dell’Economia, tuttavia, il testo è stato successivamente rimaneggiato secondo una linea di chiara conservazione.

I correttivi, comunque, sono stati numerosi e hanno riguardato le azioni esperibili; la razionalizzazione dei riti speciali (elettorale, contro il silenzio, in materia di accesso agli atti, abbreviato e il contenzioso in materia di appalti); la procedura cautelare, improntata ora a maggiori garanzie di contraddittorio; le norme in materia di competenza, per evitare sleali prassi processuali di *forum shopping*.

Le questioni più dibattute si sono senz’altro legate alla disciplina delle azioni di condanna. Contrariamente alle aperture della Commissione redigente, la versione governativa del Codice esclude (salvo casi eccezionali) che l’azione risarcitoria contro la pubblica amministrazione possa essere proposta in via autonoma, ma solo congiuntamente all’azione di annullamento, limitando fortemente i casi di condanna pecuniaria. Anche le condanne ad un *facere* sembrano escluse (ma la formulazione è ambigua): non è disciplinato, quindi, l’ordine giudiziale di emanazione di un provvedimento, sulla falsa riga della *Verpflichtungsklage* tedesca.

Un secondo ordine di problemi, dibattuti in sede istituzionale, ha riguardato la strategia di riduzione dell’enorme contenzioso pendente: anche su questo fronte, le soluzioni organizzative proposte dalla Commissione (l’istituzione delle c.d. “*commissioni stralcio*”) sono state scartate, mentre sono stati adottati solo alcuni limitati accorgimenti procedurali.

Tutti questi interventi sono stati giustificati dal Governo con la necessità di contenere ripercussioni, sia pure eventuali, d’ordine finanziario “*evidentemente insostenibili nell’attuale fase congiunturale*”.

Le medesime ragioni, del resto, hanno vanificato un'altra importante riforma processuale, la c.d. *class action* nei confronti delle pubbliche amministrazioni per violazione degli *standard* di servizio, per negligente vigilanza, o per omessa emanazione di atti generali. Il d.lgs. 20 dicembre 2009, n. 198, ne ha escluso la natura di rimedio risarcitorio, ammettendo solo interventi propulsivi o sostitutivi ad opera di commissari *ad acta* giudiziali; la proponibilità dell'azione, inoltre, è ora sospesa *ad libitum* fino all'emanazione di appositi decreti governativi.

5. I SERVIZI PUBBLICI

La disciplina dei servizi pubblici è stato oggetto di ampio dibattito istituzionale. Due sono stati i principali interventi legislativi in materia: la liberalizzazione dei servizi locali, compreso quello idrico; e la pianificazione del rientro dell'Italia tra i paesi produttori di energia elettrica nucleare. Entrambe queste scelte strategiche sono state sottoposte a *referendum* popolari abrogativi, tenutisi il 15 e il 16 giugno 2011, che hanno determinato, a larga maggioranza, l'abrogazione delle nuove norme.

L'art. 23-*bis* del d.l. n. 112 del 2008, come da ultimo modificato dal d.l. n. 135 del 2009, prevedeva l'obbligo di affidamento tramite procedure di gara di tutti i servizi pubblici locali, superando il modello di gestione tramite società a partecipazione interamente pubblica, che si era fortemente diffuso anche grazie alle aperture della Corte di giustizia (C-107/98, *Teckal*, e C-458/03, *Parking Brixen*), ma che aveva ingenerato fenomeni di malcostume, clientelismo e gravi inefficienze. La legge ammetteva il partenariato pubblico privato, ma a condizione che il socio privato fosse scelto tramite procedure di evidenza pubblica e per un periodo limitato; l'*in house providing* "puro" restava percorribile solo in presenza di condizioni di mercato eccezionali, e previo parere dell'Autorità garante per la concorrenza. Di questo complessivo programma riformatore, sono ancora vigenti, dopo il *referendum*, solo alcune norme restrittive in materia di reclutamento e indebitamento delle partecipate.

In materia di politica energetica, la l. n. 99 del 2009 istituiva un'apposita *Agenzia per la sicurezza nucleare*, indipendente dal Governo, con compiti di regolamentazione tecnica, controllo, autorizzazione e vigilanza sugli impianti. La disciplina della localizzazione e dell'esercizio delle centrali, dello stoccaggio del combustibile e dei rifiuti radioattivi, e la definizione delle misure compensative a favore delle popolazioni interessate erano state rimesse a successivi decreti governativi delegati, poi tempestivamente emanati (d.lgs. nn. 31 del 2010 e n. 41 del 2011). In virtù del citato *referendum*, anche questi provvedimenti non potranno avere ulteriore seguito.

6. LE UNIVERSITÀ

Nel triennio, la disciplina delle università è stata oggetto di reiterati interventi legislativi. Dapprima, si sono succeduti una serie di provvedimenti urgenti (artt. 16 e 17 del d.l. 112 del 2008; d.l. n. 180 del 2008; artt. 8-12, l. n. 183 del 2010), che hanno interessato, per profili specifici, l'organizzazione, la disciplina del personale e la qualità del sistema universitario. Si contano, in secondo luogo, vari interventi di matrice finanziaria, contenuti da ultimo nella legge di stabilità per il 2011, che hanno disposto consistenti tagli ai trasferimenti statali alle università.

Un provvedimento organico di riforma, infine, è stato approvato con la legge 30 dicembre 2010, n. 240, che ha disciplinato gli organi di governo degli atenei, lo statuto giuridico e le procedure di reclutamento di professori e ricercatori, l'organizzazione della didattica e della ricerca; la legge ha poi concesso quattro ampie deleghe al governo, in tema di distribuzione premiale delle risorse pubbliche, adeguamento della contabilità, istituzione di un sistema di valutazione delle politiche di reclutamento, rafforzamento del diritto allo studio.

La riforma prevede una complessa fase attuativa: molte questioni (come l'autonomia degli atenei o la disciplina delle incompatibilità) sono state rinviate a successivi decreti governativi o ministeriali, di natura sia regolamentare, sia amministrativa, secondo una tecnica di normazione "a cascata", che ha sollevato varie perplessità durante l'istruttoria legislativa. Le principali difficoltà, tuttavia, si legano al reperimento delle risorse per alimentare le procedure di reclutamento e il nuovo sistema di valutazione e premi: la legge n. 240 del 2010, infatti, non ha previsto nuovi stanziamenti per compensare le riduzioni ai fondi di finanziamento disposte negli anni precedenti.

7. CONCLUSIONI

Per ampiezza e ambizione, il programma di riforme amministrative avviato nell'ultimo triennio trova il suo antecedente diretto nell'esperienza della XIII legislatura. In quell'occasione, con un'unica legge di delega, n. 59 del 1997, si individuarono sei concomitanti ambiti di intervento: la devoluzione delle funzioni amministrative agli enti territoriali (c.d. *federalismo istituzionale a costituzione vigente*) con il contestuale riassetto delle discipline sostanziali e degli organi di raccordo tra livelli di governo (il c.d. *sistema delle conferenze*); la riforma dell'organizzazione dello Stato (Presidenza del Consiglio, ministeri, prefetture, enti pubblici); i controlli interni di regolarità e di efficienza; il pubblico impiego; l'università e l'istruzione; la semplificazione e liberalizzazione delle attività economiche.

Questo approccio permise non solo di inquadrare all'interno di comuni principi e criteri direttivi l'intera opera riformatrice, ma, ulteriormente, di sottoporre il processo di

attuazione ad una regia comune: una *Commissione bicamerale per la riforma amministrativa*, che divenne sede effettiva di elaborazione delle politiche, di redazione dei testi e di indirizzo strategico dell'azione del Governo. Su queste basi, fu possibile emanare, negli anni dal 1998 al 2000, ben 67 decreti legislativi, sostanzialmente completando il percorso prefissato.

Nonostante gli ambiti di intervento siano stati in larga misura sovrapponibili, una simile opera di coordinamento è mancata nella XVI legislatura. Anzitutto, da un punto di vista procedurale, non è stato istituito un unico organo di indirizzo: le funzioni di controllo parlamentare si sono distribuite tra la *Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo*, la *Commissione bicamerale per la semplificazione* e le singole commissioni di merito (specie Bilancio, Lavoro e Giustizia) volta per volta interessate. In secondo luogo, il continuo emergere di contingenti priorità politiche, la scarsa condivisione dei presupposti e degli obiettivi da perseguire, e persino carenze nell'elaborazione tecnica delle riforme, hanno condotto al frazionamento o al rinvio degli interventi, rendendo necessaria una laboriosa opera di raccordo *ex post* e causando instabilità del quadro normativo.

Gli esempi sono molteplici. La l. n. 42 del 2009 regola la finanza degli enti territoriali, ma la definizione, logicamente prioritaria, delle funzioni ad essi affidate e dei livelli essenziali delle prestazioni è contenuta in differenti proposte legislative, che seguono *iter* distinti e non coerenti. Il riordino e la soppressione degli enti amministrativi non si è legato alla devoluzione di funzioni a regioni ed enti locali. Il sistema dei controlli interni, prima descritto dal d.lgs. n. 286 del 1999, è ora regolato anche dal d.lgs. n. 150 del 2009, con riferimento alla gestione e alla valutazione strategica, e dalla l. n. 196 del 2009 e relativi decreti attuativi, con riferimento alla valutazione e analisi della spesa, provvedimenti che adottano differenti impostazioni: come esito, il ciclo di gestione del bilancio e il ciclo di gestione della *performance* non appaiono tra loro coordinati. Le leggi di riforma organica del pubblico impiego o dell'università, sono state in parte dapprima anticipate, poi in parte di corrette da provvedimenti *omnibus* o d'urgenza. Divengono sempre più numerosi i rinvii a fonti secondarie, anche non regolamentari o di incerta natura giuridica, secondo una tecnica di regolazione "a cannocchiale", che rende più opaco il processo decisionale e differisce l'attuazione delle riforme. La successione delle leggi annuali di semplificazione si è interrotta, mentre si susseguono correttivi parziali, spesso con successive novelle a cascata. Non di rado, poi, questi interventi si esauriscono nell'affermazione legislativa di principi o di tecniche generali di semplificazione (così nel decreto attuativo della Direttiva "servizi" o in materia di S.c.i.a o conferenza dei servizi), che non producono miglioramenti reali della regolazione.

Molto spesso, le descritte sovrapposizioni e carenze non pongono solo questioni di tecnica legislativa, ma nascono un contrasto tra interessi pubblici sottostanti. Il

riferimento è ai casi di *overruling* o di *stand still* delle disposizioni contenute nei progetti di riforma o riassetto settoriale, ad opera di provvedimenti di manovra economico-finanziaria (legge di stabilità, collegati, decreti-legge *omnibus*), che perseguono finalità orizzontali di contenimento della spesa pubblica. Hanno subito questa sorte le norme più innovative in materia di processo amministrativo, pubblico impiego, università, autonomia e responsabilità finanziaria degli enti locali.

Accade, allora, che gli obiettivi di lungo termine di razionalizzazione o di recupero dell'efficienza di un determinato settore dell'organizzazione pubblica o di una data funzione amministrativa, vengano sacrificati a preminenti – ma mutevoli e transeunti – interessi finanziari. Questa gerarchizzazione della funzione alla finanza diviene così un fattore di crisi di coerenza dell'ordinamento e della capacità di razionalizzazione e riforma del tessuto normativo.