

823
1822.

2005

ANNO IV

Rivista trimestrale di diritto pubblico



Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, e la nomina dei nuovi membri della Commissione. Come di consueto, vengono analizzati i rapporti tra cittadini ed istituzioni europee (anche attraverso i dati ricavati dalla Relazione annuale del Mediatore europeo per il 2004), le relazioni esterne (con riferimento alla questione dell'allargamento, ai rapporti con gli Stati terzi ed alle relazioni con gli organismi ultrastatali) e gli aspetti relativi all'Unione economica e monetaria (soffermandosi sulla vicenda giudiziaria relativa ai contrasti tra Commissione e Consiglio in merito ai disavanzi eccessivi della Germania e della Francia). Quindi sono brevemente esaminati gli sviluppi nelle funzioni di regolazione (mercato interno, comunicazioni elettroniche, concorrenza politica sociale, salute e consumatori, ambiente) ed in quelle di erogazione (agricoltura, ricerca, istruzione e cultura), nonché le innovazioni e le procedure decisionali di controllo in materia di finanza (bilancio e fondi). Le *Cronache* si concludono con l'analisi dei progressi nei settori della giustizia e degli affari interni (ove, secondo la tradizionale impostazione delle *Cronache*, sono stati trattati tutti gli aspetti relativi al c.d. *Spazio di libertà, sicurezza e giustizia*) e della politica estera e di sicurezza comune (ove si nota l'istituzione dell'Agenzia europea per la difesa).

I libri di diritto costituzionale e amministrativo, 2003 (a cura di Carla Abbamondi) 189

MARIO SAVINO, *Le riforme amministrative in Italia* 435

L'intento dello scritto è tracciare un bilancio delle riforme che hanno interessato le amministrazioni italiane dagli anni Novanta del XX secolo ad oggi. I percorsi di riforma sono analizzati in relazione a sei profili: le funzioni, l'organizzazione, il personale, la finanza, il procedimento e i controlli. Dal loro esame emerge un bilancio complessivo pieno di chiaro-scuri. Molti degli obiettivi ricorrenti nei progetti di riforma susseguiti negli ultimi anni — il decentramento amministrativo, la riduzione delle dimensioni del settore pubblico, l'accrescimento della produttività del personale, la separazione tra politica e amministrazione, una più efficiente allocazione delle risorse finanziarie, la *customer orientation*, la semplificazione delle procedure — sono stati conseguiti solo in misura limitata. Da una parte, l'« ossessione per il testo » dei riformatori italiani, tanto attenti alla definizione del disegno normativo, quanto disinteressati alla concreta attuazione, e, dall'altra, il fenomeno delle riforme *à la carte*, indotto dalla logica politica dell'alternanza, contribuiscono a dar conto degli insuccessi.

LE RIFORME AMMINISTRATIVE IN ITALIA

MARIO SAVINO

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. Le riforme amministrative a partire dagli anni Novanta del XX secolo: genesi ed evoluzione. - 3. La riforma delle funzioni: il decentramento e le privatizzazioni. - 4. La riforma dell'organizzazione: la specializzazione, la riforma del 'centro' e il coordinamento con il livello comunitario. - 5. La riforma del personale: la privatizzazione dei rapporti di lavoro con le pubbliche amministrazioni e la riforma della dirigenza. - 6. La riforma della finanza: dal bilancio come strumento di contenimento della spesa al *super budgeting*. - 7. La riforma del procedimento: la l. n. 241/1990 e la politica di semplificazione. - 8. La riforma dei controlli: il controllo sui risultati e la carta dei servizi. - 9. Un bilancio delle riforme italiane.

1. I processi di riforma amministrativa hanno conosciuto, nei principali paesi europei, una forte accelerazione nell'ultimo quarto del XX secolo. In Italia, la modernizzazione della macchina dello Stato è cominciata più tardi. È solo agli inizi degli anni Novanta del XX secolo, infatti, che la riforma delle pubbliche amministrazioni diviene una politica autonoma e stabile, collocata ai primi posti dell'agenda politica ⁽¹⁾.

Fino agli anni Ottanta, le iniziative di riforma, suggerite da autorevoli studiosi ⁽²⁾ o da commissioni di studio ⁽³⁾ o intraprese da piccoli

⁽¹⁾ S. Cassese, *L'età delle riforme amministrative*, in questa Rivista, 2001, 81 s.

⁽²⁾ Basti ricordare il contributo di Giannini, a cominciare dall'idea di un'amministrazione per servizi, proposta nel dopoguerra insieme a Barbara (M.S. GIANNINI-T. BARBARA, *L'amministrazione per servizi*, ora in *L'amministrazione pubblica italiana*, a cura di S. Cassese, Bologna, 1974, 569 ss.), per finire con il vasto disegno di riforma contenuto nel Rapporto del 1979, del quale si dirà tra breve.

⁽³⁾ Tra le altre, le due commissioni Forti (i cui lavori sono raccolti in Presidenza del Consiglio dei ministri, Commissione per la riforma dell'amministrazione, *La legge generale sulla pubblica amministrazione: l'organizzazione amministrativa dello Stato; l'organizzazione amministrativa degli enti pubblici; la giustizia amministrativa*, Roma,

gruppi di funzionari ⁽³⁾, raramente si sono tradotte in leggi e, ancora meno frequentemente, in cambiamenti effettivi della realtà amministrativa italiana. A lungo, il sistema politico repubblicano si è retto sulla stretta alleanza tra la burocrazia ed i partiti stabilmente al governo, e ciò ha costituito un decisivo fattore di conservazione e resistenza al cambiamento.

Il passaggio ad un sistema di tipo maggioritario ha favorito la logica dell'alternanza e determinato il definitivo superamento dei precedenti equilibri. Inoltre, alcune pressioni esterne — la c.d. globalizzazione, la conseguente concorrenza tra i regolatori nazionali e i sistemi amministrativi, l'ampia diffusione di tecniche derivate dal settore privato, note come *New Public Management*, lo sviluppo tecnologico, ma soprattutto il risanamento dell'economia e del bilancio statale, imposto dai sempre più stringenti vincoli comunitari — hanno contribuito a far nascere, nei governi succedutisi dagli inizi degli anni Novanta, una rinnovata volontà riformatrice. La riforma amministrativa, in particolare con il governo Ciampi, diviene una politica pubblica autonoma: si giustifica di per sé, non essendo più strumentale o subordinata ad ulteriori obiettivi politici, viene affidata ad appositi organi ed esponenti di governo ed acquisisce, così, dignità di interesse pubblico primario.

L'obiettivo di questo lavoro è tentare di tracciare un bilancio delle riforme che hanno interessato le amministrazioni italiane negli ultimi anni. Nell'analisi che segue sono presi in considerazione sei aspetti: le funzioni, l'organizzazione, il personale, la finanza, il procedimento e i controlli. Prima, però, occorre fornire qualche indicazione circa la genesi e l'evoluzione dei processi di modernizzazione nel nostro ordinamento.

2. Quanto alla genesi, il primo organico programma di riforma delle pubbliche amministrazioni italiane viene elaborato nel *Rapporto sui principali problemi dell'Amministrazione dello Stato* (c.d. *Rapporto*

1948) e Medici (Presidenza del Consiglio dei ministri, *Relazione della commissione per la riforma dell'amministrazione dello Stato*, Roma, 1963, 2 voll.).

⁽⁴⁾ Si pensi, ad esempio, all'impegno profuso dal gruppo di funzionari dell'Ufficio per la riforma, guidato da Lucifredi: i lavori dell'Ufficio sono raccolti in Presidenza del Consiglio dei ministri, *Stato dei lavori per la riforma della pubblica amministrazione* (1948-1953), Roma, 1953, 3 voll.

Giannini) del 1979 ⁽⁵⁾. Vi si individuano le principali cause di inefficienza del settore pubblico e si propone l'introduzione di una serie di innovazioni riguardante le tecniche di amministrazione, la tecnologia, il personale e le strutture. Per una almeno parziale attuazione del *Rapporto Giannini*, però, si deve attendere un decennio. Le prime importanti leggi di riforma, infatti, risalgono al 1990: in quell'anno vengono adottati alcuni provvedimenti legislativi fondamentali, quali la l. 8 giugno 1990, n. 142 sul nuovo ordinamento degli enti locali, la l. 30 luglio 1990, n. 218 sulla privatizzazione delle banche pubbliche, la l. 7 agosto 1990, n. 241 sul procedimento amministrativo, la l. 10 ottobre 1990, n. 287 sulla disciplina della concorrenza.

Seguono tre cicli di riforme. Il primo è quello degli anni 1993-1994. Il governo Ciampi delinea un ampio disegno riformistico, contenuto in due importanti documenti: il *Rapporto sulle condizioni delle pubbliche amministrazioni* e gli *Indirizzi per la modernizzazione delle pubbliche amministrazioni*. Nel primo, vengono approfonditamente esaminati i problemi delle amministrazioni pubbliche, nel secondo si individuano i possibili rimedi. Nel pur breve periodo di durata del governo Ciampi, vengono realizzate numerose riforme: la riorganizzazione dei controlli, l'introduzione della carta dei servizi, l'avvio della politica di semplificazione, la definizione del disegno di privatizzazione del pubblico impiego (già delineato dal precedente governo). Altre riforme — in particolare quella di riorganizzazione dell'amministrazione centrale — non sono portate a termine, a causa della caduta del governo.

Dopo un triennio di relativa stasi, comincia, negli anni 1997-2000, un secondo ciclo di riforme. Si avvia il terzo decentramento (dapprima realizzato mediante interventi legislativi a costituzione invariata, poi attraverso la modifica del Titolo V della Costituzione), si riorganizza l'amministrazione centrale (con la riduzione del numero dei ministeri e la creazione di agenzie), si perfeziona la privatizzazione del pubblico impiego, si interviene di nuovo sulla dirigenza, si prosegue la politica di semplificazione, si porta a compimento (almeno sul piano normativo) la riorganizzazione del sistema dei controlli.

Infine, nel 2001 giunge al potere la coalizione di centro-destra. Il governo attualmente in carica, dopo un iniziale periodo di scarso attivismo, intraprende anch'esso una serie di iniziative. Si assiste, così, ad un'ulteriore revisione della disciplina della dirigenza, ad un nuovo

⁽⁵⁾ Ministero per la funzione pubblica, *Rapporto sui principali problemi dell'Amministrazione dello Stato*, in questa *Rivista*, 1982, 722 ss.

tentativo di riforma dell'amministrazione centrale, alla prosecuzione dell'azione di semplificazione ed alla revisione del processo di decentramento.

3. Alla fine degli anni Ottanta del XX secolo, il sistema amministrativo italiano è caratterizzato da un elevato grado di accentramento. La tardiva istituzione delle regioni ed il fallimento dei primi due tentativi di regionalizzazione spiegano, almeno in parte, questa situazione. Inoltre, l'erogazione dei servizi pubblici, bancari e assicurativi è ancora in larga misura affidata a soggetti di natura pubblica. Da ciò deriva, sul piano organizzativo, un notevole sovraccarico degli apparati centrali. Per di più, lo Stato si trova a fronteggiare un debito pubblico crescente.

Le riforme avviate negli anni Novanta innescano una inversione di tendenza. Emerge e si consolida, infatti, un ampio processo di redistribuzione delle funzioni amministrative. Fanno sentire i loro effetti, per un verso, il decentramento di funzioni statali a favore di regioni ed enti locali, per l'altro, la privatizzazione di imprese pubbliche, che agevola il risanamento finanziario e restituisce l'esercizio delle attività economiche ai privati.

Per quanto riguarda il decentramento, un primo importante intervento è rappresentato dalla l. n. 142/1990 sull'ordinamento degli enti locali ⁽⁶⁾. Questa legge, però, non intacca la sfera delle funzioni statali. Essa si limita a disciplinare il trasferimento delle funzioni regionali agli enti locali, stabilendo che esso avvenga nel rispetto del principio di sussidiarietà.

Un incisivo decentramento di funzioni statali viene, invece, prefissurato dalla l. 15 marzo 1997, n. 59. Il legislatore ridisegna l'allocazione delle funzioni in due modi. Innanzitutto, lascia allo Stato solo le funzioni ed i compiti riconducibili ad una serie di materie espressamente elencate (art. 1, l. n. 59/1997), conferendo tutte le altre alle regioni ed agli enti locali. In secondo luogo, stabilisce che la distribuzione dei compiti tra i vari livelli si attenga ad una serie di principi, tra i quali quelli di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

Nel momento in cui questa riforma giunge a compimento — mediante il trasferimento delle risorse necessarie all'esercizio dei

⁽⁶⁾ Poi sottoposta ad una revisione complessiva dalla l. 3 agosto 1999, n. 265 e quindi condotta nel testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, approvato con d.lg. 18 agosto 2000, n. 267.

compiti conferiti — viene approvata, con la l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, una nuova riforma, che modifica direttamente la disciplina costituzionale. Rispetto all'assetto delineato dalla l. n. 59/1997, viene confermato il rovesciamento del rapporto tra centro e periferia nella dislocazione delle funzioni amministrative ed i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza assumono dignità costituzionale ⁽⁷⁾. Vi è, però, un decisivo elemento di novità: le funzioni amministrative vengono attribuite in via preferenziale ai comuni e, solo in via sussidiaria e subordinata, alle province, alle regioni e allo Stato. Così, i due principi sui quali si fondava il disegno della Carta costituzionale del 1948 — e cioè il principio della competenza statale residuale ed il principio del parallelismo tra funzioni legislative e funzioni amministrative — vengono travolti. Il primo si trasforma nel suo opposto, cioè nel principio della competenza comunale residuale. Il secondo — il principio del parallelismo — è soppiantato da un'evidente asimmetria tra il riparto di competenze legislative, che sono assegnate alle regioni e allo Stato, ed il riparto delle competenze amministrative, che è invece imperniato sul ruolo preminente dei comuni ⁽⁸⁾. L'iter di modifica della seconda parte della Costituzione, attualmente in corso, non sembra destinato a stravolgere il disegno riformistico appena tratteggiato ⁽⁹⁾.

Veniamo alla politica di privatizzazione. Sebbene avviata solo nel 1990 ⁽¹⁰⁾, tale politica ha conseguito risultati di particolare rilievo.

⁽⁷⁾ Art. 118 Cost.

⁽⁸⁾ Un parziale inversione di tendenza sembra segnata dalla sentenza della Corte costituzionale 1° ottobre 2003, n. 303. Da questa pronuncia traspare «un parallelismo di segno inverso rispetto a quello tradizionale, perché non è più la funzione amministrativa a seguire la titolarità della potestà legislativa, ma, al contrario, è quest'ultima a seguire l'allocazione delle funzioni amministrative»: così L. TORCENIA, *In principio sono le funzioni (amministrative): la legislazione seguita (a proposito della sentenza n. 303/2003 della Corte costituzionale)*, in *Astrid*, 4 (www.astrid-online.it).

⁽⁹⁾ Il Senato ha approvato, nella seduta del 23 marzo 2005, il disegno di legge costituzionale n. 2544-B, concernente *Modifiche alla parte seconda della Costituzione*, confermando il testo già approvato dalla Camera dei Deputati il 15 ottobre 2004. Per quanto qui interessa, al di là del maggiore rilievo accordato al principio della leale cooperazione tra i diversi livelli di governo, le modifiche determinerebbero una restituzione allo Stato della potestà legislativa in materie difficilmente frazionabili e l'attribuzione alle regioni di competenze esclusive attinenti alla sanità, alla scuola ed alla sicurezza pubblica (c.d. *devolution*).

⁽¹⁰⁾ I primi provvedimenti normativi sono la l. n. 218/1990, sulla privatizzazione delle banche pubbliche, le ll. 29 gennaio 1992, n. 35 e 8 agosto 1992, n. 359 sulla

Secondo un recente rapporto del ministero dell'economia, l'Italia si colloca al secondo posto nella classifica mondiale degli smobilizzi, dopo il Giappone, ed è prima tra i paesi dell'Unione europea. I proventi derivati dalla vendita di partecipazioni pubbliche, tra il 1992 ed il 2003, ammontano complessivamente a ottantotto miliardi di euro, di cui 16,6 miliardi realizzati nel solo 2003 (si tratta di una quota pari al 34 per cento dei proventi globali delle privatizzazioni nel mondo) ⁽¹¹⁾. Né l'impeto di questa politica sembra essersi esaurito: il governo in carica ha annunciato di voler procedere, nei prossimi quattro anni, alla dismissione di altri cento miliardi di euro di patrimonio statale.

In conseguenza dei processi di decentramento e di privatizzazioni, mentre in precedenza, l'esercizio delle funzioni pubbliche era affidato, in linea di massima, ad un solo livello amministrativo, quello statale-ministeriale, oggi non è più così: lo Stato perde l'esclusività delle proprie funzioni, spogliandosi, da un lato, a favore dei poteri pubblici sub-statali, dall'altro, a favore dei privati.

4. La riforma dell'organizzazione ha inciso, con esiti diversi, su tre aspetti del sistema amministrativo italiano: la specializzazione, le dimensioni e il coordinamento.

La tendenza alla specializzazione si è manifestata principalmente attraverso l'istituzione di amministrazioni indipendenti e di agenzie ⁽¹²⁾. Le autorità indipendenti, prima del 1990, erano tre: la Consob (1974), il Garante per l'editoria (1981) e l'Isvap (1982). Dall'inizio degli anni Novanta del XX secolo ne sono state istituite circa una decina: gli esempi più importanti sono l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (1990), la Commissione di garanzia per l'attuazione della legge sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi

trasformazione e la privatizzazione degli enti pubblici economici, e la l. 30 luglio 1994, n. 474, sulla privatizzazione delle società con partecipazione pubblica.

⁽¹¹⁾ Cfr. *Sole 24 Ore*, 7 settembre 2004, 13. Per dati più dettagliati ma meno aggiornati, si veda Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, *Libro bianco sulle operazioni di privatizzazione 1996-2001*, aprile 2001.

⁽¹²⁾ C. POLITTI-G. BOUTCAERT, *Public management reform*, 2000, trad. it. *La riforma del management pubblico*, Milano, 2002, 100 s., esaminano questa tendenza in prospettiva comparata e segnalano un'inversione di tendenza rispetto al recente passato: in alcuni sistemi amministrativi fortemente frammentati, come la Nuova Zelanda ed il Regno Unito, è sempre più acceso il dibattito sulla necessità di ridurre il policentrismo amministrativo.

pubblici (1990), l'Autorità per l'energia elettrica e il gas (1995), l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (1997). Negli ultimi anni, si è manifestata un'erosione delle competenze delle autorità indipendenti da parte dell'esecutivo, che tende a riappropriarsene. Questa tendenza, però, trova un limite nei poteri europei e globali: le norme e le reti ultranazionali di regolazione impongono l'esercizio indipendente di gran parte delle funzioni esercitate dalle *authorities* nazionali.

Quanto alle agenzie amministrative, prima della riorganizzazione degli apparati del governo centrale operata nel 1999, esistevano l'Agenzia per i servizi sanitari regionali (1993), l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (1993), l'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente (1994), l'Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali (1997), l'Agenzia nazionale per l'energia e per l'ambiente (1998) e l'Agenzia spaziale italiana (riformata nel 1998). La riforma del 1999 ha definito un modello generale ⁽¹³⁾ e previsto tredici nuove agenzie. Tuttavia, molte di esse non sono state istituite, altre sono state soppresse ⁽¹⁴⁾, altre ancora sono state successivamente trasformate ⁽¹⁵⁾. Una nuova agenzia, infine, è stata di recente istituita, ma con caratteristiche almeno in parte diverse rispetto a quelle del modello generale ⁽¹⁶⁾, che appare ormai recessivo.

Le differenze tra autorità indipendenti e le agenzie atengono principalmente al rapporto con l'amministrazione centrale (le autorità indipendenti sono completamente sottratte al principio della responsabilità ministeriale, mentre non altrettanto può dirsi delle agenzie) e alla natura delle funzioni svolte (funzioni che sono di *rule-making* e *adjudication* nel primo caso, di natura tecnica e operativa nel secondo). Tuttavia, questi due modelli organizzativi condividono alcuni tratti:

⁽¹³⁾ Artt. 8-10, d.lg. 30 luglio 1999, n. 300.

⁽¹⁴⁾ Ad esempio, l'Agenzia di protezione civile, prevista dal d.lg. n. 300/1999, art. 79 ss., non è stata mai istituita e, alla fine del 2001 — con il d.l. 7 settembre 2001, n. 343, convertito con l. 9 novembre 2001, n. 401 — è stata trasformata in ufficio di primo livello (dipartimento) del ministero dell'interno. Stessa sorte è toccata all'Agenzia per il servizio civile, soppressa dall'art. 3 della l. 16 gennaio 2003, n. 3.

⁽¹⁵⁾ L'Agenzia del demanio è stata trasformata in ente pubblico economico (art. 1, d.lg. 3 luglio 2003, n. 173).

⁽¹⁶⁾ Ci si riferisce all'Agenzia italiana per il farmaco, istituita dall'art. 48, l. 24 novembre 2003, n. 326. Solo alcuni dei compiti ad essa assegnati sono di carattere tecnico-operativo, come quelli delle altre agenzie previste dalla riforma del 1999.

rappresentano un modello alternativo a quello ministeriale; sono esempi del crescente rilievo organizzativo delle attività amministrative di natura tecnica; consentono un alleggerimento funzionale degli apparati ministeriali; accentuano, sul piano organizzativo, la separazione-distinzione tra politica e amministrazione.

L'istituzione di queste amministrazioni settoriali, esterne agli apparati ministeriali e sottratte (in misura variabile) al controllo governativo, produce una 'balcanizzazione' dell'esecutivo: si riduce la capacità del governo di coordinare l'azione delle amministrazioni statali. La specializzazione si traduce, perciò, in una frammentazione del sistema amministrativo, che non è non più 'compatto', ma multi-organizzativo.

Veniamo alle dimensioni delle amministrazioni centrali. Una prima iniziativa riformistica, delineata dalla l. 24 dicembre 1993, n. 537, prefigurava un'ampia riorganizzazione dei ministeri. Tuttavia, il governo allora in carica è decaduto prima di potervi dare attuazione e, conseguentemente, la delega è rimasta senza seguito. Nonostante ciò, un primo passo nel senso dello snellimento è stato compiuto con la soppressione del ministero della marina mercantile.

Un secondo più incisivo ridimensionamento avrebbe dovuto discendere dall'attuazione della l. n. 59/1997, che ha previsto il riordino delle amministrazioni centrali come conseguenza del decentramento. La riforma, definita con il d.lg. 30 luglio 1999, n. 300, ha ridotto il numero dei ministeri da diciotto a dodici, poi divenuti quattordici. Questa riduzione non ha, però, comportato un reale snellimento della «taglia» dell'apparato governativo. Innanzitutto, nel ridurre il numero dei ministeri, è stata privilegiata la tecnica dell'accorpamento rispetto a quella della soppressione: non solo i compiti, ma anche gli uffici e le risorse strumentali dei nuovi ministeri sono stati definiti semplicemente sommando quelli dei vecchi ministeri accorpati. Inoltre, l'introduzione dei dipartimenti — originariamente prevista in nove ministeri su dodici — non è stata controbilanciata dalla soppressione delle direzioni generali preesistenti. Pertanto, il numero complessivo degli uffici interni è aumentato e, con esso, i costi. Infine, se si considerano le agenzie create dalla riforma del 1999 (alcune di esse sono più grandi di un ministero), si constata che il numero degli apparati centrali complessivamente è aumentato rispetto al passato.

Il riordino delle strutture ministeriali non sembra, per altro, essersi concluso. La l. 6 luglio 2002, n. 137 ha delegato il governo ad adottare, entro un anno e mezzo, modificazioni e correzioni alla riforma dei

ministeri attuata nel 1999, ed i termini per esercitare le deleghe sono stati prorogati di un anno dalla recente l. 27 luglio 2004, n. 186. Resta, tuttavia, assodato che, al momento, la riorganizzazione descritta non ha prodotto alcun *downsizing* delle amministrazioni centrali dello Stato.

Per quanto concerne, infine, la riforma dei meccanismi di coordinamento, si deve rilevare come l'adeguamento delle amministrazioni statali al processo di europeizzazione non sia risultato, sin qui, soddisfacente. Per ciò che attiene alle funzioni di coordinamento di carattere generale, vi è una evidente sovrapposizione tra una pluralità di soggetti istituzionali: il presidente del Consiglio dei ministri, il Consiglio dei ministri, il Dipartimento per le politiche comunitarie, il Segretario generale della presidenza del Consiglio, il Ministero degli affari esteri, la Conferenza permanente Stato, regioni ed enti locali ed il Comitato interministeriale per la programmazione economica. Con il d.lg. 30 luglio 1999, n. 303, si è riconosciuto un ruolo di guida al Dipartimento per le politiche comunitarie, ma si è provveduto solo in parte ad eliminare le duplicazioni e le frammentazioni di competenze esistenti. Un disegno di legge in fase di approvazione (A.S. 2386) prevede l'istituzione, presso la Presidenza del Consiglio, di un ulteriore organo di coordinamento, incaricato di definire la posizione del governo italiano nella fase di predisposizione degli atti comunitari e dell'Unione europea: il Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei. Il problema, perciò, resta: come rilevato un decennio fa, continuano ad esservi troppi coordinatori e, come noto, «troppi coordinatori non coordinano»⁽¹⁷⁾, ma semplicemente producono una dispersione delle responsabilità.

Anche i rapporti tra i singoli ministeri e gli organi comunitari appaiono bisognosi di un'opera di razionalizzazione. Il compito di intrattenere i rapporti con gli organi comunitari è stato affidato, in alcuni casi, ad un unico ufficio; in altri, invece, ai vari uffici aventi competenze nei settori di volta in volta interessati, secondo il modello della dispersione; in altri ancora, si segue un po' l'uno, un po' l'altro sistema. Dunque, anche in questo ambito, sembra faccia difetto un disegno unitario di adeguamento degli apparati ministeriali⁽¹⁸⁾.

⁽¹⁷⁾ Dipartimento per la funzione pubblica, *Rapporto sulle condizioni delle pubbliche amministrazioni*, Roma, 1993, 37.

⁽¹⁸⁾ Il quadro attuale non è, perciò, significativamente migliorato rispetto a quello descritto, quindici anni or sono, da C. FRANCONI, *L'integrazione europea e il*

In definitiva, la riforma dei ministeri ha inteso rispondere al decentramento territoriale, senza riuscirci. Ha, inoltre, trascurato i riflessi organizzativi derivanti dall'attrazione di funzioni amministrative a livello sovranazionale. Il risultato complessivo è contraddittorio: mentre il sistema tende al decentramento e si pluralizza, il centro si espande e perde la capacità di dialogare con gli altri livelli di governo.

5. Nell'ultimo quarto del XX secolo, il pubblico impiego è stato oggetto, nei principali ordinamenti occidentali, di un'attività di riforma particolarmente intensa. Gli obiettivi perseguiti dalle riforme realizzate in tali ordinamenti sono ampiamente coincidenti e sono principalmente quattro: una gestione del personale più flessibile; una maggiore attenzione all'effettivo raggiungimento dei risultati; pubblici dipendenti più capaci; un contenimento quantitativo delle risorse umane, e quindi dei costi.

Il raggiungimento di questi obiettivi ha imposto, nel sistema amministrativo italiano, il superamento di due problemi. Sul versante del personale non dirigenziale, perseguire obiettivi di efficienza ha significato, innanzitutto, soppiantare la disciplina pubblicistica con moduli privatistici. Il rapporto tra le amministrazioni statali e gli impiegati era, infatti, configurato come un rapporto unilaterale, rigidamente disciplinato dal diritto pubblico. Sul versante della dirigenza, l'ostacolo principale al perseguimento di obiettivi di buon andamento (flessibilità, responsabilità, ecc.) era rappresentato dalla commissione funzionale tra organi politici e alta burocrazia. Il sistema si reggeva sullo scambio tra potere (dei ministri) e sicurezza (dei dirigenti). I vertici politici usavano il potere di nomina dei dirigenti per ottenerne il consenso; l'alta burocrazia doveva, allora, conformarsi alle scelte dei ministri, se voleva conservare l'incarico.

Le riforme dell'ultimo decennio hanno risolto il primo problema, aggravato il secondo. Per quanto concerne la privatizzazione del pubblico impiego, essa è stata disposta dal d.lg. 3 febbraio 1993, n. 29, seguito da alcuni interventi correttivi (il d.lg. 10 novembre 1993, n. 470 e il d.lg. 23 dicembre 1993, n. 546). La riforma, considerata «il più importante cambiamento del diritto amministrativo di questo secolo»⁽¹⁹⁾, ha innanzitutto comportato la sottoposizione dei rapporti di

lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche al diritto civile, cioè alla contrattazione collettiva. In secondo luogo, ha modificato le fonti di disciplina del rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni, facendo prevalere la contrattazione sulle disposizioni pubbliche, che assumono carattere derogabile e residuale: l'assunzione nelle amministrazioni pubbliche avviene, oggi, con contratto individuale di lavoro. In terzo luogo, la privatizzazione ha prodotto la devoluzione al giudice ordinario di tutte le controversie relative ai rapporti di lavoro con le pubbliche amministrazioni, salvo alcune eccezioni: è venuto, così, meno il principio della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, che risaliva al 1923.

Pertanto, il problema del pubblico impiego può dirsi, almeno sul piano normativo, risolto. L'affermazione del nuovo regime privatistico-contrattuale rappresenta, però, solo la premessa per il raggiungimento del lavoro pubblico con il lavoro privato, ossia per il raggiungimento degli obiettivi di efficienza e flessibilità perseguiti dal riformatore. La privatizzazione, infatti, non conduce, secondo autnomatismi spontanei, all'«aziendalizzazione». Gli ostacoli al conseguimento di questo obiettivo sono in realtà ancora molti: *in primis*, il mancato sfruttamento delle potenzialità della contrattazione collettiva, che non è intervenuta, o è intervenuta con eccessiva timidezza, sugli inquadramenti, le progressioni in carriera, l'assegnazione di premi per la produttività⁽²⁰⁾.

Veniamo alla dirigenza. Nell'ultimo decennio, è stata interessata da ben tre riforme. La prima, delineata dal d.lg. n. 29/1993, era ispirata al principio della separazione tra politica e amministrazione. Il potere di indirizzo politico-amministrativo ed il potere di controllo sui risultati erano affidati ai vertici politici, il potere di amministrazione concreta alla dirigenza. Per la nomina dei dirigenti, erano previste forti garanzie di stabilità. In tal modo, si erano poste le premesse per un'amministrazione imparziale, affidata, nella gestione, esclusivamente alla dirigenza.

A meno di cinque anni di distanza, il legislatore è intervenuto nuovamente (con il d.lg. 31 marzo 1998, n. 80 e con il d.P.R. 26 febbraio 1999, n. 150). La volontà di avvicinare il dirigente pubblico al

governo delle politiche comunitarie in Italia: organizzazione amministrativa e rapporti con le Comunità europee, in Riv. dir. europeo, 1990, 17 ss.

⁽¹⁹⁾ 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 - S. Cassese, Milano, 1997, 77.

⁽²⁰⁾ Cfr. Dipartimento della funzione pubblica, *La valutazione e la retribuzione delle prestazioni*, Soveria Mannelli, 2001.

manager privato induce ad estendere la privatizzazione anche ai rapporti di servizio della dirigenza generale. Ma la novità principale riguarda l'ampia discrezionalità attribuita ai vertici politici nello scegliere i dirigenti. L'obiettivo dichiarato è quello di accrescere la flessibilità. In concreto, però, si riduce l'autonomia dell'alta burocrazia dalla politica. Si stabilisce, infatti: a) che in sede di prima applicazione della legge, tutti gli incarichi dirigenziali esistenti cessino, se non confermati entro novanta giorni (c.d. *spoils system* «*una tantum*»); b) che la durata degli incarichi dirigenziali apicali sia legata alla sorte degli esecutivi, dovendo i segretari generali ed i capi dipartimento essere confermati, revocati, modificati o rinnovati entro novanta giorni dal voto sulla fiducia al governo; c) che tutti gli incarichi dirigenziali siano conferiti a tempo determinato, per non più di sette anni e non meno di due, con facoltà di rinnovo.

Con la terza riforma (l. 15 luglio 2002, n. 145), la stabilità della dirigenza viene ulteriormente compromessa. In primo luogo, si assiste ad una riedizione dello *spoils system* in versione *una tantum*, che questa volta riguarda non solo i dirigenti generali (da nominare *ex novo* entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge), ma anche gli incarichi dirigenziali non generali (per i quali è confermata la regola del silenzio-assenso alla scadenza del termine di novanta giorni dalla entrata in vigore della legge, regola che, nel 1998-1999, era utilizzata per i soli dirigenti generali). Non solo. Nel caso di mancato rinnovo dell'incarico, non vi è più nemmeno la garanzia della conservazione dello *status* dirigenziale e della relativa retribuzione: la regola diviene quella della destinazione ad un incarico di studio di durata non superiore ad un anno. In secondo luogo, gli incarichi dirigenziali generali più elevati, cessano decorsi novanta giorni dal voto sulla fiducia al governo (senza possibilità di prosecuzione tacita fino alla scadenza naturale). In terzo luogo, viene abolita la durata minima dei contratti (prima pari a due anni); la durata massima (in precedenza pari a sette anni) diviene, per gli incarichi di prima fascia, di tre anni, per gli incarichi di seconda fascia, di cinque.

L'esito complessivo del processo di riforma è la 'cattura' della dirigenza ad opera della politica. L'introduzione del principio di temporaneità degli incarichi e dello *spoils system* nelle sue molteplici varianti, ha condotto alla precarizzazione della dirigenza. Gli alti funzionari sono oggi facilmente manipolabili e persino ricattabili. Così, il vertice politico riprende in mano la gestione, senza tuttavia assumersene le responsabilità, che, ovviamente, resta in capo ai dirigenti.

Dunque, la riforma della dirigenza, intrapresa per separare la politica e l'amministrazione e per rafforzare la dirigenza, sortisce esiti opposti. L'alta burocrazia è precarizzata, politicizzata e, perciò, indebolita. Quella dello Stato italiano continua ad essere un'amministrazione «senza testa».

6. In molti paesi Oecd sono state sperimentate riforme di bilancio che hanno teso principalmente al contenimento della spesa pubblica, così da porre un argine all'indebitamento del settore pubblico. In alcuni casi, però, la strategia di riforma è stata più complessa: accanto all'obiettivo del risparmio, si è aggiunto l'obiettivo del miglioramento delle *performances* delle amministrazioni pubbliche. Di riflesso, si è assistito all'avvento di un *super budgeting*: il bilancio è divenuto qualcosa di più di un mero strumento di politica economica, assumendo una serie di funzioni ulteriori, correlate ai processi di riforma amministrativa (21).

Anche nel nostro ordinamento è possibile riscontrare sviluppi analoghi. Inizialmente, con le riforme del 1978 e del 1988 (completate nel 1999) (22), il legislatore è intervenuto sul processo di bilancio, al fine di potenziare la capacità di governo e di controllo delle risorse finanziarie da parte del parlamento e dell'esecutivo. A tal fine, sono stati introdotti regole (di copertura finanziaria delle spese) ed istituti (la legge finanziaria ed il documento di programmazione economica e finanziaria) diretti ad ovviare alla rigidità della legge di bilancio (23) e ad assicurare il contenimento della spesa. Ci si è mossi, dunque, nella prospettiva tradizionale, del bilancio inteso esclusivamente come strumento di determinazione dei livelli di entrata e di spesa.

Poi, negli anni Novanta, la ricerca dell'efficienza nell'impiego delle risorse finanziarie ha comportato un ampliamento dello scopo del bilancio (c.d. *super budgeting*): accanto alla funzione di contenimento della spesa, se ne sono aggiunte altre due. La prima funzione è connessa alla distinzione tra politica e amministrazione. La riforma del 1997 ha distinto le competenze dei ministri e dei dirigenti. Ai primi

(21) Il concetto di *super budgeting* è utilizzato da N. CAMDEN, *Shaping Things to Come*, in *New Directions in Budget Theory*, a cura di L. RUBIN, Albany, 1988, 43 ss., per descrivere appunto la tendenza a riformare il bilancio ampliandone l'ambito e lo scopo.

(22) Ci si riferisce alla l. 5 agosto 1978, n. 468 e alla l. 23 agosto 1988, n. 362, alle quali si è aggiunta la l. 25 giugno 1999, n. 208.

(23) L'art. 81 Cost. prevede, com'è noto, che con la legge di approvazione del bilancio non possano essere stabiliti nuovi tributi e nuove spese.

sono stati assegnati compiti di programmazione finanziaria: i ministri individuano e ripartiscono le risorse tra gli uffici dirigenziali generali sulla base degli obiettivi e dei programmi definiti nelle loro direttive generali. Ai secondi spetta, invece, la responsabilità per la gestione delle risorse, cioè la gestione del *budget* e la relativa attività di micro-programmazione.

La seconda funzione acquisita dal bilancio con la riforma del 1997 è legata alla riforma dei controlli. Si è introdotto, infatti, un sistema di contabilità economica fondato su rilevazioni analitiche per centri di costo. Questo sistema di contabilità dovrebbe servire al controllo sui risultati dell'azione amministrativa. L'ambizioso progetto stenta, però, a tradursi in realtà, dato il ritardo nell'attivazione dei servizi di controllo interno.

Pertanto, anche nel nostro ordinamento si va affermando un *super budgeting*, cioè un bilancio che, accanto alla tradizionale funzione di indirizzo politico-economico, funge da strumento di separazione tra politica e amministrazione e, insieme, da parametro di misurazione delle *performances* delle amministrazioni.

Nel contempo, però, i margini di discrezionalità dello Stato subiscono una duplice erosione. Da un lato, rigorosi vincoli comunitari richiedono un bilancio tendenzialmente in pareggio ed attribuiscono, mediante il Patto di stabilità esterno, la responsabilità esclusiva in caso di disavanzi pubblici eccessivi allo Stato. Dall'altro lato, premiono le istanze autonomistiche: la loro autonomia finanziaria viene rafforzata, prima a livello legislativo⁽²⁴⁾, poi a livello costituzionale, con il nuovo art. 119 (c.d. federalismo fiscale). Il consolidarsi di una *multi-level governance* riduce, quindi, la capacità dello Stato di governare la finanza pubblica.

7. Per buona parte del XX secolo, il procedimento è stato l'emblema della distanza tra poteri pubblici e società civile. Il provvedimento amministrativo era l'esito di un procedimento «chiuso», nel quale l'amministrazione procedente ponderava l'interesse pubblico di cui era titolare con altri interessi pubblici curati da altre amministrazioni. La contemplazione degli interessi privati era, di fatto, esclusa. La l. n. 241/1990 — modificata dalla recente l. 11 febbraio 2005, n. 15 — ha modificato in profondità i caratteri del procedimento, introducendo una serie di istituti di garanzia (obbligo di adozione di un provvedi-

mento espresso, termine di durata, obbligo di motivazione), di trasparenza (responsabile del procedimento, diritto di accesso ai documenti amministrativi) e di partecipazione (comunicazione dell'avvio del procedimento agli interessati, diritto di prendere visione degli atti del procedimento e di presentare memorie scritte e documenti, accordi accessori al provvedimento o sostitutivi dello stesso). In virtù della l. n. 241/1990, il procedimento acquisisce una funzione di democratizzazione dell'attività amministrativa. Diviene la sede in cui i cittadini (se titolari di interessi giuridicamente rilevanti) partecipano alle decisioni pubbliche che più direttamente incidono sulla loro sfera giuridica. Diviene, altresì, la sede della trasparenza, lo strumento per rendere visibile e verificabile il percorso decisionale del potere amministrativo. Si afferma una concezione dell'amministrazione come potere (relativamente) autonomo, autocefalo, legittimato dal basso (secondo il c.d. *interest representation model*).

Un ulteriore obiettivo delle riforme degli ultimi anni è la semplificazione dei procedimenti amministrativi. Il cammino della semplificazione si articola in tre fasi. Dapprima, la l. n. 241/1990, ha semplificato la struttura del procedimento, introducendo istituti per favorire la decisione contestuale (conferenza di servizi) o concordata (accordi tra amministrazioni), oppure la soppressione di fasi (disciplina dei pareri). Inoltre, ha modificato, a vantaggio del cittadino, le conseguenze dell'inerzia dell'amministrazione (attraverso gli istituti della denuncia di inizio attività e del silenzio-assenso). La seconda tappa è costituita dalla l. n. 537/1993, che ha ampliato l'ambito di applicazione di alcuni istituti di semplificazione previsti dalla l. n. 241/1990 (in particolare, la denuncia di inizio attività) e previsto la delegificazione di oltre cento procedimenti amministrativi. In una terza fase, la politica di semplificazione ha percorso principalmente due strade. Per un verso, l'azione di semplificazione si è istituzionalizzata, mediante la previsione di un'apposita legge annuale, l'adozione di misure di codificazione, e la nascita, presso la Presidenza del Consiglio, di un Osservatorio sulle semplificazioni (oltre che di un Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure, poi soppresso). Per altro verso, è proseguita la semplificazione di gruppi di procedimenti mediante regolamenti delegificanti. Alcuni limiti di questo processo appaiono, però, evidenti. Dal 1990 ad oggi, sono state semplificate poco centinaia di procedimenti, a fronte dei circa seimila che affollano il panorama amministrativo italiano. Inoltre, a causa delle discipline settoriali, il tasso di complicazione cresce più rapidamente del tasso di semplificazione. La

⁽²⁴⁾ Con la l. 13 maggio 1999, n. 133 e il d.lg. 18 febbraio 2000, n. 56.

politica di semplificazione evoca l'immagine di «un'immensa tela di Penelope»⁽²⁵⁾.

Un ultimo ambito nel quale si registrano progressi è quello della comunicazione pubblica e dell'informaticizzazione. Intorno alla metà degli anni Novanta, sono stati introdotti gli Uffici per le relazioni con il pubblico (Urp), un codice sullo stile (per facilitare la comprensione del linguaggio amministrativo) ed un codice sul comportamento dei funzionari. La l. 7 giugno 2000, n. 150 ha, poi, disciplinato in modo organico l'attività di informazione e comunicazione esterna delle amministrazioni, individuando apposite modalità (pubblicità, organizzazione di manifestazioni, fiere, congressi) e strutture (Urp, uffici stampa, portavoce, sportelli per il cittadino e per le imprese). Con una circolare del ministro per la funzione pubblica, del febbraio 2002, si è dato nuovo impulso alla politica di comunicazione pubblica, prevedendosi la messa a punto di banche dati e di servizi *on line* per agevolare il rapporto con gli utenti.

Per quanto concerne l'informaticizzazione delle amministrazioni (c.d. *e-government*), alla fine del 2000 è stata introdotta una normativa per la gestione informatizzata della documentazione amministrativa⁽²⁶⁾. È stato, poi, nominato un ministro (senza portafoglio) per l'innovazione e le tecnologie e sono stati istituiti, nel 2003, un Fondo per il finanziamento di progetti di innovazione tecnologica nelle pubbliche amministrazioni e l'Agenzia nazionale per l'innovazione tecnologica⁽²⁷⁾. I maggiori successi hanno, però, riguardato l'*e-procurement*, cioè l'acquisto di beni e servizi da parte delle amministrazioni attraverso gare telematiche e la costruzione di un mercato virtuale (c.d. *marketplace*). Non solo sono state snellite e accelerate le procedure contrattuali, ma sono stati realizzati anche consistenti risparmi nell'acquisizione dei beni e dei servizi⁽²⁸⁾.

⁽²⁵⁾ G. VASERUNT, *La semplificazione dei procedimenti amministrativi*, in questa Rivista, 1998, 674.

⁽²⁶⁾ D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa. In esso confluisce anche la disciplina della firma digitale, precedentemente contenuta nel d.P.R. 10 novembre 1997, n. 513. Su queste novità, Dipartimento della funzione pubblica, *Semplifichiamo*, a cura di S. Paparo, Sovieria Mannelli, 2001, 49 ss. e 63 s.

⁽²⁷⁾ E, ora, in corso di approvazione un Codice per l'amministrazione digitale, che intende a semplificare e migliorare il dialogo tra apparati pubblici e cittadini attraverso la valorizzazione delle tecnologie informatiche.

⁽²⁸⁾ La normativa in materia è contenuta nell'art. 26, l. n. 488/1999 (legge

In una indagine sul grado di sviluppo dell'*e-government* effettuata nel 2000⁽²⁹⁾, l'Italia risultava al penultimo posto tra i ventidue paesi presi in considerazione, seguita soltanto dal Messico. Dal 2000 ad oggi, però, lo sviluppo dell'*e-government* è divenuto via via più intenso ed i risultati possono considerarsi complessivamente positivi, anche se il ritardo rispetto ai paesi anglosassoni resta considerevole⁽³⁰⁾.

8. Un decennio fa, i controlli amministrativi erano ancora configurati, nel nostro ordinamento, come controlli preventivi di legittimità e regolarità contabile su singoli atti. Questa configurazione rispondeva ad una duplice esigenza: tutelare in via preventiva — cioè, prima che l'atto amministrativo divenisse efficace — i cittadini di fronte ad atti autoritativi del potere pubblico, invasivi della loro sfera giuridica; verificare che le risorse finanziarie fossero impiegate per le finalità autorizzate (c.d. *auditing*).

A queste esigenze se ne sono aggiunte, nel corso del XX secolo, altre. L'avvento dello Stato pluriclassista⁽³¹⁾ ha determinato una forte crescita delle funzioni pubbliche di prestazione⁽³²⁾. Oggi, pertanto, i controlli tendono anche a verificare che le prestazioni pubbliche conseguano gli obiettivi stabiliti ed assicurino la soddisfazione, in termini quantitativi e qualitativi, dei bisogni della collettività.

finanziaria 2000), nell'art. 24 della l. n. 340/2000, negli artt. 58 e 59, l. n. 388/2000 (legge finanziaria 2002), nel d.P.R. 4 aprile 2002 e nell'art. 24, l. n. 289/2002 (legge finanziaria 2003). Per un'analisi della prima esperienza applicativa, si veda in Aa.Vv., *Le innovazioni nei processi di acquisto delle pubbliche amministrazioni. L'esperienza di e-procurement della Presidenza del Consiglio dei ministri*, Milano, Sole-24-ore, 2005.

⁽²⁹⁾ Accenture, *E-Government Leadership. Rhetoric vs. Reality - Closing the Gap*, 2001 (consultabile all'indirizzo www.accenture.com).

⁽³⁰⁾ Nella classifica mondiale di adeguamento all'*e-government* (*e-government readiness*), l'Italia è ventesima, mentre è sedicesima nello sfruttamento delle potenzialità dell'*e-government* (*web measure index*) e tredicesima nella classifica sull'*e-participation*: cfr. United Nations - Department of Economic and Social Affairs, *World Public Sector Report 2003: E-Government at the Crossroads*, New York, 2003, 15 ss.

⁽³¹⁾ Sul concetto di Stato pluriclassista, M.S. GIANNINI, *I poteri pubblici negli stati pluriclassisti*, in *Stati in onore di F. Satta*, Padova, 1979, Id., *Il pubblico potere Stato e amministrazioni pubbliche*, Bologna, 1986, 69 ss.; S. CASASSA, *Lo «Stato pluriclassista» in Massimo Severo Giannini*, in *L'unità del diritto*, Massimo Severo Giannini e la teoria giuridica, a cura di S. Casassa-G. Carcaterra-M. D'Albenti e A. Bixio, Bologna, 1994, 11 ss.

⁽³²⁾ Su questi sviluppi, e sul connesso dibattito che ebbe luogo in seno alla scienza giuridica, si vedano L. MANNORI-B. SORDI, *Storia del diritto amministrativo*, Roma-Bari, 2001, 418 ss.

Di conseguenza, la riforma dei controlli procede lungo due direttrici. Per un verso, i controlli successivi di risultato sull'attività complessiva sostituiscono i controlli preventivi di legittimità su singoli atti; per altro verso, ai gestori di servizi pubblici viene imposto, attraverso le carte dei servizi, il rispetto di determinati *standards* nell'erogazione delle prestazioni.

Una prima fase della riforma coincide con gli anni del governo Ciampi (1993-1994). Con il d.lg. 3 febbraio 1993, n. 29, si prevede l'istituzione nelle amministrazioni di nuclei di valutazione: è il primo tentativo di introdurre una cultura del controllo dei risultati. Quindi, la l. 14 gennaio 1994, n. 20 ridisegna il sistema dei controlli amministrativi, decentrandolo ed introducendo tre novità. Innanzi tutto, prevede l'istituzione, presso ciascuna amministrazione, di servizi di controllo interno. In secondo luogo, la Corte dei conti cessa di verificare in via preventiva la legittimità dei singoli atti delle amministrazioni (con l'eccezione degli atti del governo) e diviene controllore di secondo grado, vigilando sul corretto funzionamento dei controlli interni. In terzo luogo, la legge menzionata riduce sensibilmente i controlli di legittimità ed introduce i controlli sui risultati della gestione, che comportano la determinazione degli obiettivi, la rilevazione dei costi e la misurazione del grado di efficienza nel conseguimento degli obiettivi.

In una seconda fase della riforma (d.lg. 30 luglio 1999, n. 286), si interviene sui controlli interni. Oltre ai tradizionali controlli di regolarità amministrativa e contabile (diretti a verificare la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa), vengono disciplinati il controllo di gestione (svolto sulla base dei parametri di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa), la valutazione della dirigenza (per valutare il personale con qualifica dirigenziale) e la valutazione e il controllo strategico (per verificare l'adeguatezza e la congruenza delle scelte gestionali rispetto agli obiettivi fissati in sede di determinazione dell'indirizzo politico).

La riforma dei controlli risulta, però, ancora largamente inattuata. In primo luogo, non tutte le amministrazioni hanno istituito servizi di controllo interno. Inoltre, i controlli di regolarità amministrativa e contabile non sono stati impostati secondo i criteri aziendalistici dell'*internal auditing* (pur dettati dall'art. 2, comma 2, d.lg. n. 286/1999). La valutazione dei dirigenti, poi, non viene effettuata, salvo rare eccezioni. Per di più, le direttive ministeriali di indirizzo, che dovrebbero individuare gli obiettivi dell'azione amministrativa — cioè, i

parametri dei controlli sui risultati —, o non vengono emanate o sono talmente generiche da risultare inservibili ai fini del controllo (salvo il caso di pochi ministeri).

L'esigenza di verificare i risultati dell'attività erogativa si pone anche in riferimento ai soggetti, pubblici e privati, che erogano quei servizi considerati essenziali per la collettività. A tal fine, è stato introdotto, nel 1994, un apposito istituto, di derivazione anglosassone: la carta dei servizi ⁽³³⁾. La finalità della carta è migliorare la qualità dei servizi, per accrescere la soddisfazione del cittadino-utente. La disciplina determina i livelli di qualità e quantità delle *performances* e semplifica le procedure. Inoltre, prevede, da un lato, la partecipazione degli utenti alla definizione degli *standards* di erogazione; dall'altro, la possibilità di utilizzare apposite procedure di reclamo, al fine di ottenere il rimborso per le prestazioni mancate o inferiori ai livelli qualitativi e quantitativi individuati nella carta.

9. Nel 1993, un documento del Dipartimento per la funzione pubblica — gli *Indirizzi per la modernizzazione delle pubbliche amministrazioni* ⁽³⁴⁾ — definiva una pluralità di obiettivi riformistici, per orientare i successivi programmi di cambiamento. Per valutare i risultati delle riforme amministrative italiane, si può tentare, ad oltre un decennio di distanza, di verificare quali di quegli obiettivi siano stati raggiunti.

Una prima finalità contemplata negli *Indirizzi* era quella di decentrare le decisioni, lasciando alle amministrazioni centrali solo compiti di indirizzo e coordinamento. A dispetto degli importanti interventi legislativi e costituzionali registrati negli ultimi anni, la realizzazione di questo disegno appare tuttora ostacolata da una pluralità di fattori: a) il poco razionale riparto delle funzioni amministrative tra i diversi livelli di governo, che produce un'elevata frammentazione e una crescita del contenzioso costituzionale tra Stato e regioni; b) la limitata autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali, che impedisce a chi amministra di essere pienamente responsabile dei mezzi per amministrare; c) il trasferimento di compiti ad

⁽³³⁾ La normativa è stata definita, dapprima, con una direttiva del presidente del Consiglio dei ministri del 27 gennaio 1994, poi con la l. 11 luglio 1995, n. 273, quindi con l'art. 11 del d.lg. n. 286/1999.

⁽³⁴⁾ Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per la funzione pubblica, *Indirizzi per la modernizzazione delle pubbliche amministrazioni*, Roma, 1993.

amministrazioni locali e regionali che, specialmente al Sud, sono ancora fragili: d) l'irrazionalità del sistema binario dell'amministrazione decentrata, per cui in periferia operano non solo gli uffici degli enti regionali e locali, ma anche gli uffici periferici dello Stato, con inevitabili sovrapposizioni.

Un secondo obiettivo — ridurre le dimensioni del settore pubblico — non può dirsi conseguito. Il processo di privatizzazione sopra illustrato ha prodotto importanti risultati, tra i quali quello di diradare la giungla degli enti pubblici economici. Tuttavia, il *downsizing* degli apparati centrali non si è verificato. A seguito della riforma del 1999, il loro numero — come detto — è aumentato, se si considerano anche le agenzie, e sono cresciute le dimensioni dei nuovi ministeri, nati dal mero accorpamento dei precedenti. La riforma del centro non ha neppure rafforzato la presenza delle amministrazioni pubbliche in Europa, in quanto non sono risolti i problemi di ridondanza e dispersione che caratterizzano il coordinamento con il livello comunitario.

Un'ulteriore finalità era rendere più produttivo il personale pubblico. A tal fine, sono state introdotte varie forme di rapporti di lavoro a tempo determinato. La loro incidenza, tuttavia, è ancora limitata. L'Italia, con circa il 20 per cento dei lavoratori della pubblica amministrazione impiegati a termine, si colloca in una posizione intermedia in Europa ⁽³⁵⁾. Il criterio del merito, inoltre, attende ancora una rigorosa attuazione, essendo frequenti le deroghe al principio costituzionale dell'assunzione mediante concorso pubblico. I meccanismi di premio e sanzione collegati al merito, infine, appaiono ancora inadeguati, anche perché in sede di contrattazione collettiva prevale un atteggiamento di resistenza da parte dei sindacati.

Quanto all'intento di separare la politica dall'amministrazione, i compiti di gestione della dirigenza amministrativa sono stati, in linea di principio, separati dai compiti di indirizzo e controllo dei rappresentanti politici. Inoltre, con l'istituzione di autorità indipendenti e di agenzie, le attività amministrative che era possibile esercitare in modo indipendente sono state sottratte alle interferenze politiche. Sul finire

⁽³⁵⁾ Cfr. Dipartimento della funzione pubblica, *I rapporti di lavoro flessibile nelle amministrazioni pubbliche*, Sovvenza Mannelli, 2004, 18 s., dove, inoltre, si riferisce che, secondo un'indagine svolta dal ministero dell'economia, il totale della forza lavoro analizzata al 2001 è di 3.196.583 per i rapporti di lavoro a tempo indeterminato e di 307.047 addetti (calcolati in persona anno) per quelli a termine; i dipendenti «contrattualizzati», cioè soggetti al rapporto di diritto privato, sono 2.688.240 a tempo indeterminato e 299.153 (il 10 per cento) a termine, per un totale complessivo di 2.987.393.

degli anni Novanta, però, la maggiore stabilità delle compagini governative ha prodotto un ritorno della politica. L'autonomia della dirigenza è stata compromessa a causa dell'ampliamento delle nomine politiche e della precarizzazione degli incarichi. Parallelamente, i poteri delle autorità di regolazione sono stati parzialmente erosi, a vantaggio dei ministeri, ed il modello generale delle agenzie, delineato dalla riforma del 1999, è stato progressivamente destrutturato.

Lo *slogan* «spendere meno e spendere meglio» si è tradotto in una riforma del bilancio e dei controlli che, a dispetto della sua organicità, non ha prodotto i risultati attesi. In mancanza di un'adeguata attività di programmazione dell'attività amministrativa, i livelli di spesa continuano ad essere determinati sulla base di una logica incrementale, e cioè non in rapporto ai programmi da realizzare, ma alla spesa sostenuta nel periodo precedente. L'inefficienza dei controlli di gestione, poi, non consente di riportare la spesa ai risultati e, così, di rimediare agli sprechi.

Un obiettivo solo in parte raggiunto è quello di porre le amministrazioni al servizio dei cittadini. Le carte dei servizi hanno stabilito *standards* di qualità delle prestazioni e attribuito i relativi diritti ai cittadini-utenti. D'altra parte, però, il prodotto delle amministrazioni non viene misurato e l'introduzione di elementi di concorrenza stenta, perché solo in pochi settori è assicurata la concorrenza tra operatori pubblici e operatori privati e perché mancano valutazioni comparative del rendimento delle diverse unità amministrative. Dunque, la distribuzione delle risorse non avviene in relazione a criteri di produttività e gli incentivi a migliorare la qualità sono assenti.

Infine, l'intento di semplificare l'attività di governo, di accorciare i circuiti di decisione e di liberare le amministrazioni pubbliche dai vincoli legislativi si è concretizzato anch'esso in misura solo limitata. La riduzione del numero di ministeri ha comportato una corrispondente riduzione degli interessi rappresentati in Consiglio dei ministri e, perciò, facilità l'azione di governo. Le nuove tecnologie agevolano la modernizzazione dei sistemi interni di comunicazione e archiviazione. D'altro canto, però, solo alcuni nuovi ministeri sono stati accorpati intorno a gruppi omogenei di funzioni. Di riflesso, i procedimenti non sono stati sfondati di quegli aggravamenti procedurali (atti di concetto, richieste di parere) che risultano dalla non razionale distribuzione delle competenze tra i dicasteri. Le misure di semplificazione e di razionalizzazione normativa, poi, procedono ad un tasso costantemente inferiore al tasso di complicazione.

In definitiva, il bilancio del processo di modernizzazione amministrativa in Italia è pieno di chiaro-scuri. Due fattori concorrono a spiegare gli insuccessi. Il primo è l'«ossessione per il testo»⁽³⁶⁾ dei riformatori italiani, tanto attenti alla definizione del disegno normativo, quanto disinteressati alla concreta attuazione. Il secondo fattore, indotto dalla logica politica dell'alternanza, è rappresentato dalle riforme amministrative *à la carte*. Il rapido succedersi di tentativi riformistici, a prescindere dalla verifica dell'efficacia delle riforme dei governi precedenti, è infruttuoso, perché impedisce il progressivo aggiustamento del disegno alla realtà ed accresce la resistenza al cambiamento delle strutture burocratiche, generando una *saturation psychosis*: «[w]hen rulers change, as frequently they do, they have reform proposals of their own and often abandon their predecessors' reforms without caring whether they are working out. When governments do this in quick succession, administrators throw up their hands until the dust settles»⁽³⁷⁾.

Bibliografia.

Sulle riforme amministrative anteriori al 1990, le ricostruzioni più complete sono quelle di G. MEUS, *Storia dell'amministrazione italiana*, Bologna, 1996; G. D'AVRA, *La politica di riforma amministrativa, in Le politiche pubbliche in Italia*, a cura di B. Dente, Bologna, 1990, 119 ss., e S. RADONDI, *La questione amministrativa nell'Italia repubblicana. La riforma della pubblica amministrazione: progetti, realizzazioni, prospettive*, Palermo, 1979. Per informazioni, anche bibliografiche, sulle commissioni che, in quel periodo, hanno elaborato progetti di riforma, si veda Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per la funzione pubblica, *La riforma amministrativa 1918-1992. Gli studi e le proposte*, Roma, 1994.

2. Tra gli scritti di carattere generale sulle riforme successive al 1990, si segnalano: *Dieci anni di riforme amministrative: un bilancio*, in G.d.a., 2004, numero speciale (con contributi di S. Cassese, C. Franchini, S. Battini, G. della Canea, A. Botto, L. Carbone, G. Napolitano, G. Vesperi e E. Chiti); M. SAVINO, *Le riforme amministrative, in Trattato di diritto amministrativo*², diretto da S. Cassese, *Diritto amministrativo generale*, vol. II, Milano, 2003, 2169 ss.; B. DENTE, *Riforme (e contro-riforme) amministrative*, in *Il Mulino*, 2001, 1050 ss.; G. DI GASPARI, *Miti e paradossi della riforma amministrativa tra asimmetria informativa e indirizzo politico amministrativo, verso un modello neocavouriano di amministrazione pubblica*, in *Dir. pubbl.*, 2001, 653 ss.; S.

(36) Y. MENY, *Le riforme amministrative in Italia e in Europa*, in *Le riforme amministrative italiane: un confronto europeo*, convegno Spisa, 8 marzo 1999, Bologna, 2000, 18.

(37) G.E. CADEN, *Administrative Reform. Proceed with Caution*, in *International Journal of Public Administration*, 1999, vol. 22, n. 6, 824.

CASSESE, *La riforma della pubblica amministrazione italiana*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2000, n. 6, 1007 ss.; Id., *Lo stato dell'amministrazione a vent'anni dal Rapporto Giannini*, in G.d.a., 2000, 99 ss.; I. *governi del maggioritario: obiettivi e risultati*, a cura di G. Vesperi, Roma, 1998; C. FRANCHINI, *La riforma dell'amministrazione pubblica, in L'amministrazione pubblica italiana. Un profilo*, a cura di S. Cassese-C. Franchini, Bologna, 1994, 187 ss. Si vedano, inoltre, i documenti prodotti di recente dal Dipartimento della funzione pubblica, in particolare, le *Proposte per il cambiamento nelle amministrazioni pubbliche*, Sovuerta Mannelli, 2002, ed i volumi su temi specifici raccolti nella collana *Canieri - Analisi e strumenti per l'innovazione*.

3. Sulla riforma del Titolo V della Costituzione, in particolare per i suoi riflessi sulla sfera amministrativa, la letteratura è abbondante. Ci si limita a segnalare E. FOLLIERI, *Le funzioni amministrative nel nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2003, 439 ss.; *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, a cura di G. Bert-G.C. De Martin, Roma, 2002; M. CAMELLI, *Amministrazione (e interpreti) davanti al nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, 1273 ss.; G. FALCON, *Funzioni amministrative ed enti locali nei nuovi art. 118 e 117 della Costituzione*, ivi, 2002, 393 ss.; L. TORCIA, *Regioni e federalismo amministrativo*, ivi, 2001, 257 ss. Per una valutazione della nuova riforma costituzionale in corso, per la parte che interessa il Titolo V, CARERI, *Una seconda riforma peggiore della prima: note e critiche sulla riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2004, n. 4, 715 ss.

4. Sulle privatizzazioni, si vedano, in particolare, F. BONELLI, *Il codice delle privatizzazioni nazionali e locali*, Milano, 2001; S. CASSESE, *La nuova costituzione economica*, Roma-Bari, 2000, 128 ss.; Id., *Le privatizzazioni: arretramento o riorganizzazione dello Stato?*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1996, 581 ss.; M. CLARICH, *Privatizzazione e trasformazioni in atto nell'amministrazione italiana*, in *Dir. amm.*, 1995, 519 ss.; C. MARZUOLI, *Le privatizzazioni tra pubblico come soggetto e pubblico come regola*, in *Dir. pubbl.*, 1995, 395 ss.

5. Sulle trasformazioni dell'organizzazione amministrativa, in generale, C. FRANCHINI, *L'organizzazione*, in *Trattato di diritto amministrativo*², *Diritto amministrativo generale*, I, cit., 251 ss.; A. MASSERA, *La crisi del sistema ministeriale e lo sviluppo degli enti pubblici e delle autorità indipendenti*, in *L'amministrazione pubblica italiana. Un profilo*, a cura di S. Cassese-C. Franchini, Bologna, 1994, 19 ss.; S. CASSESE, *Le trasformazioni dell'organizzazione amministrativa*, in questa Rivista, 1988, 378 ss. Sulle riforme avviate dalla l. n. 59/1997, *La riforma del governo*, a cura di A. Pajno-L. Torcia, Bologna, 2000. Per una valutazione dei suoi esiti, S. CASSESE, *Modelli del centro?*, in G.d.a., 2004, 1041. Sulla riorganizzazione degli apparati centrali, nella prima metà degli anni Novanta, Dipartimento per la funzione pubblica, *La riforma della pubblica amministrazione. I. I ministeri*, Roma, 1994.

6. Per un quadro generale sul personale, si veda S. BATTINI, *Il rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni*, Padova, 2000 e Id., *Il personale*, in *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo generale*, I, cit., 373 ss. Sulla prima fase della c.d. privatizzazione del pubblico impiego, basti menzionare Dipartimento per la funzione pubblica, *La riforma della pubblica amministrazione. II. Il nuovo rapporto di lavoro del personale delle pubbliche amministrazioni*, Roma, 1994. Sulla c.d. seconda privatizzazione del pubblico impiego, si vedano *Riforma del lavoro pubblico e riforma della pubblica amministrazione (1997-1998)*, a cura di M. D'Antona-Matteini e V. Talamo, Milano, 2001, spec. 17 ss.; *Dall'impiego pubblico al rapporto di lavoro con le pubbliche*

amministrazioni, a cura di S. Bartini-S. Cassese, Milano, 1997. Si veda, inoltre, lo studio del Dipartimento della funzione pubblica, *La valutazione e la retribuzione delle prestazioni*, Soveria Mannelli, 2001. Per ulteriori indicazioni bibliografiche, V. TALAMO, *Il lavoro pubblico dieci anni dopo la privatizzazione*, Scritti e giurisprudenza, in G.d.a., 2003, 639 ss.

7. Per un quadro aggiornato sulla dirigenza, Dipartimento della funzione pubblica, *La dirigenza pubblica: il mercato e le competenze dei ruoli manageriali*, a cura di G. Capano-S. Vassallo, Soveria Mannelli, 2003. Oltre ai recenti lavori monografici sul tema — G. Gasdini, *L'imparzialità amministrativa tra indirizzo e gestione: organizzazione e ruolo della dirigenza pubblica nell'amministrazione contemporanea*, Milano, 2003; A. PARON GRIFI, *Dimensione costituzionale e modelli legislativi della dirigenza pubblica*, Napoli, 2002; A. ZOPPOLI, *Dirigenza, contratto di lavoro e organizzazione*, Napoli, 2000; G. ENDRICA, *Il potere di scelta. Le nomine tra politica e amministrazione*, Bologna, 2000 — si vedano, con specifico riferimento alle riforme degli ultimi anni, S. CASSESE, *Il rapporto tra politica e amministrazione e la disciplina della dirigenza*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2003, n. 2, 231 ss.; Id., *Il nuovo regime dei dirigenti pubblici italiani: una modificazione costituzionale?*, in G.d.a., 2002, 1341 ss.; G. D'AURIA, *Ancora una riforma della dirigenza pubblica*, ivi, 1149 ss.; S. CASSESE-A. MARI, *L'oscuro ruolo dell'alta dirigenza italiana*, in *Pol. dir.*, n. 1, 2001, 3 ss. Sullo scambio tra potere (dei ministri) e sicurezza (dei dirigenti), S. CASSESE, *Grandezza e miserie dell'alta burocrazia italiana*, in *Pol. dir.*, 1981, 234. Per una ricostruzione storica, J.Y. DORMAGEN, *Pourquoi il n'y a plus de haute fonction publique en Italie*, in questa Rivista, 2004, 59 ss.

8. Per un quadro generale sulla finanza, R. PEREZ, *La finanza*, in *Trattato di diritto amministrativo*², *Diritto amministrativo generale*, I, cit., 587 ss. Sui vincoli alla spesa pubblica, *Le limitazioni amministrative della spesa pubblica*, a cura di R. PEREZ, Milano, 2003. Sui vincoli europei imposti ai bilanci nazionali, G. DELLA CANANEA, *Il Patto di stabilità e le finanze pubbliche nazionali*, in *Riv. dir. fin. e sc. fin.*, 2001, 559 ss. Per un'analisi delle principali riforme degli ultimi anni, R. PEREZ, *La riforma del processo di bilancio*, in G.d.a., 1999, 921 ss.; FERRO-G. SALVEMINI, *Le riforme dell'amministrazione, del bilancio statale e dei controlli: nuove regole di costituzione fiscale*, in *Econ. pubbl.*, 1999, n. 5, 5 ss.; G. PISAVRO, *La riforma del bilancio dello Stato tra politica e amministrazione*, ivi, 1999, n. 6, 5 ss. Sulle novità introdotte dalla legge finanziaria per il 2005 (l. 30 dicembre 2004, n. 311), M. CARABBA, *Procedure e struttura di bilancio*, in G.d.a., 2005, 359 ss.; e R. PEREZ, *I nuovi contenuti del Patto di stabilità interno*, ivi, 362.

9. Sullo stato di attuazione dei controlli nei ministeri, si vedano, oltre alle relazioni annuali della Corte dei conti, Dipartimento della funzione pubblica, *Il controllo di gestione nelle amministrazioni centrali*, Soveria Mannelli, 2002. Per un'analisi delle principali tendenze in materia, R. LOMBARDO, *Contributo allo studio della funzione di controllo: controlli interni e attività amministrativa*, Milano, 2003, e G. D'AURIA, *I controlli*, in *Trattato di diritto amministrativo*², *Diritto amministrativo generale*, I, cit., 1343 ss. Sulle carte dei servizi, la ricostruzione più completa è in G. VESPERINI-S. BATTINI, *La carta dei servizi pubblici. Erogazione delle prestazioni e diritti degli utenti*, Rimini, 1997.

10. Sulla politica di semplificazione, A. NATALINI, *Le semplificazioni amministrative*, Bologna, 2002; *La semplificazione amministrativa*, a cura di L. Vandelì-G. Garim, Rimini, 1999; G. VESPERINI, *La semplificazione dei procedimenti amministrativi*, in questa Rivista, 1998, 655 ss.; A. SANDULLI, *La semplificazione*, ivi, 757 ss.; L. TORCIA, *Tendenze recenti della semplificazione*, in *Dir. amm.*, 1998, 392 ss.; Confindustria -

Centro studi, *L'Italia da semplificare*, Bologna, 1998, 3 voll. Si veda, inoltre, Dipartimento per la funzione pubblica, *La semplificazione dei procedimenti amministrativi: proposte e realizzazioni*, Roma, 1993, e Id., *L'attuazione della l. 7 agosto 1990, n. 241 e la semplificazione dei procedimenti amministrativi*, Roma, 1994. Sull'informaticizzazione delle amministrazioni italiane, M. BOMBARDINI, *Informatica pubblica, e-government e sviluppo sostenibile*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2002, 991 ss.

11. Per un'analisi delle riforme amministrative italiane, in prospettiva comparata, si vedano S. CASSESE, *Deux réformes régionales: comparaison entre la France et l'Italie*, in *La République décentralisée*, a cura di Y. Gaudemet-O. Gohin, Paris, 2004, 145 ss.; G. CARANO, *Administrative Traditions and Policy Change: When Policy Paradigms Matter. The Case of Italian Administrative Reform During the 1990s*, in *Public Administration*, 2003, vol. 81, n. 4, 781 ss.; OECD, *Reviews of Regulatory Reform: Regulatory Reform in Italy*, 2001; M.L. SECURI, *Management pubblico. Italia e USA a confronto*, in *Riv. trim. sc. amm.*, 2000, n. 1, 5 ss.; *Le riforme amministrative italiane: un confronto europeo*, convegno Spisa 8 marzo 1999, Bologna, 2000.